



SENT. 70/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Dott.ssa Rita LORETO Presidente

Dott.ssa Ida CONTINO Consigliere

Dott. Roberto RIZZI Consigliere relatore

Dott.ssa Luisa de PETRIS Consigliere

Dott.ssa Maria Cristina RAZZANO Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sugli appelli, in materia di responsabilità amministrativa, iscritti al n. **60545**
del registro di segreteria,

avverso

la sentenza della Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria n. 99/2022
del 23/11/2022

promossi da

- 1) **SARNARI Doriana**, nata a Perugia il 15/10/1960, c.f. SRNDRN60R55G478Z, rappresentata e difesa dall'Avv. Chiara Pesce del Foro di Roma (c.f. PSCCHR73A47H501U), elettivamente domiciliata presso il suo indirizzo di posta elettronica certificata: chiarapesce@ordineavvocatiroma.org;

[APPELLANTE PRINCIPALE]

2) NICASTRO Carlo, nato a Umbertide (PG) il 13/6/1967, c.f.

NCSCRL67H13D786P, rappresentato e difeso dall'Avv. Massimo

Marcucci (c.f. MRCMSM62S20I921J), elettivamente domiciliato

in Roma, Via Ulpiano n 47 (Avv. Paolo Di Candilo), con richiesta

di ricevere comunicazioni e notifiche all'indirizzo PEC:

massimo.marcucci@avvocati-perugiapec.it;

[APPELLANTE INCIDENTALE]

3) CASCIARI Andrea, nato a Perugia il 4/5/1962, c.f.

CSCNDR62E04G478L), rappresentato e difeso dall'Avv.

Francesco Alessandro Magni (c.f. MGNFNC69B15H501Z), con

richiesta di ricevere comunicazioni e notifiche all'indirizzo PEC:

francescoalexandromagni@ordineavvocatiroma.org;

[APPELLANTE INCIDENTALE]

4) PACCHIARINI Diamante, nato a Trevi (PG) il 18/2/1955, c.f.

PCCDNT55B18L397E, rappresentato e difeso all'Avv. Chiara

Srubek Tomassy (c.f. SRBCHR70T65H501F), con richiesta di

ricevere comunicazioni e notifiche all'indirizzo PEC:

chiarasrubektomassy@ordineavvocatiroma.org;

[APPELLANTE INCIDENTALE]

5) PARISE Pasquale, nato a Cosenza (CS), 1'8/11/1952, c.f.

PRSPQL52S08D086H, rappresentato e difeso dal Prof. Avv.

Antonio BARTOLINI (c.f. BRTNTN67T27G478L), con richiesta

di ricevere comunicazioni e notifiche all'indirizzo PEC:

antonio.bartolini@avvocati-perugiapec.it;

[APPELLANTE INCIDENTALE]

6) PIOppo Manuela, nata a Perugia (PG), il 4/8/1955, c.f.

PPPMNL55M44G478Y, rappresentata e difesa dall'Avv. Claudia

Molino (c.f. MLNCLD62M48H501G), presso lo studio della quale

in Roma, via Po n. 9, è elettivamente domiciliata, con richiesta di

ricevere comunicazioni e notifiche all'indirizzo PEC:

claudia.molino@pec.it ovvero al numero di telefax 06.40419145;

[APPELLANTE INCIDENTALE]

7) DUCA Emilio, nato a Panicale (PG) il 15/12/1959, c.f.

DCUMLE59T15G308X, rappresentato e difeso dall'Avv.

Francesco A. De Matteis (c.f. DMTFNC63S30A281D), con

richiesta di ricevere comunicazioni e notifiche all'indirizzo PEC:

francescoaugusto.dematteis@avvocatiperugiapec.it. oppure al

numero di fax 075/5098022;

[APPELLANTE INCIDENTALE]

8) ORLANDI Walter, nato a Marsciano (PG) il 7/5/1955, c.f.

RLNWTR55E07E975Z, rappresentato e difeso dall'Avv. Lietta

Calzoni (c.f. CLZLTT56S67G478W), con richiesta di ricevere

comunicazioni e notifiche all'indirizzo PEC:

lietta.calzoni@avvocatiperugiapec.it;

[APPELLANTE INCIDENTALE]

9) VALOROSI Maurizio, nato a Città di Castello il 23/9/1961, c.f.

VLRMRZ61P23C478I, rappresentato e difeso dall'Avv.

Francesco Depretis (c.f. DPR FNC 50B10 H501O), indirizzo PEC:

francesco.depretis@avvocatiperugiapec.it;

[APPELLANTE INCIDENTALE]

contro

- **PROCURA REGIONALE** della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale regionale per l’Umbria, in persona del Procuratore regionale;
- **PROCURA GENERALE** della Corte dei conti, in persona del Procuratore generale

[APPELLATI]***nonché nei confronti degli intervenienti ex art. 85 c.g.c.:***

- **AZIENDA UNITÀ SANITARIA LOCALE UMBRIA N. 1**, (p.i./c.f. 03301860544), con sede in Perugia, in via G. Guerra n. 21, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa in primo grado dagli Avv.ti Francesco Maresca e Stefano Ceni, con domicilio eletto presso lo studio del secondo, in Firenze, via F. D. Guerrazzi n. 21; PEC francesco.maresca@firenze.pecavvocati.it, stefano.ceni@firenze.pecavvocati.it;
- **AZIENDA OSPEDALIERA “SANTA MARIA DELLA MISERICORDIA” DI PERUGIA** (p.i./c.f. 02101050546), con sede legale in Perugia, località Sant’Andrea delle Fratte, Piazzale Giorgio Menghini n. 8/9, nella persona del rappresentante legale pro-tempore, rappresentata e difesa in primo grado dall’Avv. Stefano Ceni, con domicilio eletto presso lo studio del medesimo, in Firenze, via F. D. Guerrazzi n. 21; PEC: stefano.ceni@firenze.pecavvocati.it;

VISTI gli atti di appello.**VISTI** tutti gli altri atti e documenti di causa.**UDITI**, nell’udienza del 18 gennaio 2024, svolta con l’assistenza del

		SENT. 70/2024	
	segretario, dott.ssa Eliana Giorgiantoni, il relatore, Cons. Roberto Rizzi,		
	l'Avv. Chiara Pesce, in rappresentanza di SARNARI Dorian, l'Avv.		
	Massimo Marcucci, in rappresentanza di NICASTRO Carlo, l'Avv. Francesco		
	Alessandro Magni, in rappresentanza di CASCIARI Andrea, nonché, in		
	sostituzione dell'Avv. Chiara Srubek Tomassy, in rappresentanza di		
	PACCHIARINI Diamante, l'Avv. Antonio Bartolini, in rappresentanza di		
	PARISE Pasquale, l'Avv. Claudia Molino, in rappresentanza di PIOPPO		
	Manuela, l'Avv. Francesco A. De Matteis, in rappresentanza di DUCA		
	Emilio, l'Avv. Lietta Calzoni, in rappresentanza di ORLANDI Walter, l'Avv.		
	Francesco Depretis, in rappresentanza di VALOROSI Maurizio, e il Pubblico		
	Ministero, nella persona del V.P.G. Sabrina D'Alesio.		
	FATTO		
	Con la sentenza n. 99/2022, pubblicata in data 23/11/2022 e notificata il		
	2/12/2022, la Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria definiva il		
	giudizio promosso per il risarcimento di ingenti danni erariali patiti		
	dall'Azienda Ospedaliera di Perugia e dalla USL Umbria 1 in conseguenza		
	della protrazione (mediante proroghe e contratti ponte), oltre il fisiologico		
	termine, della durata del contratto per il « <i>Servizio integrato di noleggio,</i>		
	<i>ricondizionamento e logistica dei dispositivi tessili, della materasseria e dei</i>		
	<i>Kit sterili per le sale operatorie</i> » (di seguito anche solo «lavanolo») stipulato		
	con la SO.GE.SI. s.p.a.		
	Secondo la Procura detti danni si assumevano generati dal pagamento, nel		
	segmento temporale 1/6/2016 – 31/10/2018, per l'Azienda Ospedaliera di		
	Perugia, e 16/4/2016 – 31/12/2017, per la USL Umbria 1, di importi		
	significativamente maggiori di quelli che avrebbero dovuto essere corrisposti,		
	5		

	SENT. 70/2024	
	ove quel servizio fosse stato reso dal soggetto risultato poi aggiudicatario	
	(Servizi Ospedalieri s.p.a.) della farragginosa gara indetta dalla Centrale di	
	committenza regionale e pari, complessivamente, ad € 6.334.737,33, di cui €	
	4.955.990,48 riferibili all’Azienda Ospedaliera di Perugia ed € 1.378.746,85	
	riferibili alla USL Umbria 1.	
	La Procura regionale ipotizzava che la responsabilità delle due porzioni di	
	danno fosse imputabile al RUP dalla Centrale di committenza regionale	
	(NICASTRO Carlo), oltre che all’Amministratore unico della stessa,	
	OMISSIS , (che, però, nelle more, era deceduto senza che fossero ravvisabili	
	gli estremi per il coinvolgimento degli eredi) e agli organi apicali dei due enti	
	danneggiati (per la USL Umbria 1: CASCIARI Andrea, quale direttore	
	generale; SARNARI Doriana, quale direttore amministrativo; PARISE	
	Pasquale, quale direttore sanitario; per l’Azienda Ospedaliera di Perugia:	
	ORLANDI Walter e DUCA Emilio, quali direttori generali succedutisi nella	
	carica; VALOROSI Maurizio, quale direttore amministrativo, PIOPPO	
	Manuela e PACCHIARINI Diamante, quali direttori sanitari succedutisi nella	
	carica).	
	Al primo (nominato RUP il 16/6/2015), si imputava di avere, in spregio dei	
	fondamentali principi dell’azione amministrativa di economicità, efficacia	
	tempestività e correttezza e in assenza di particolari circostanze ostative,	
	impiegato due anni e mezzo per concludere il procedimento comparativo per	
	il soddisfacimento di un fabbisogno inserito nella programmazione fin dal	
	2014 (gara indetta il 9/11/2015 e aggiudicata il 2/5/2018).	
	Ai secondi, di aver concorso ad adottare provvedimenti di proroga e a stipulare	
	contratti ponte:	
	6	

- violando la disciplina di settore (per le proroghe, l'art. 23 della l. 62/2005, che ne consente l'impiego solo per il tempo massimo di sei mesi e, comunque, soltanto prima della scadenza; per i contratti ponte, l'art. 57, comma 2, lett. c), della medesima legge, che impone l'esperimento di un previo confronto concorrenziale),
- trasgredendo i principi eurounitari e nazionali in materia di forniture di servizi, che impongono una tempestiva programmazione dei fabbisogni e una esecuzione delle procedure comparative in tempi congrui, per evitare soluzioni di continuità,
- ignorando che, nel giudizio amministrativo promosso dalla SO.GE.SI s.p.a., non era stata accordata la sospensione dell'efficacia del provvedimento in cui era stata esitata la gara.

Sicché, in tale prospettiva, l'Organo requirente, in via principale, riteneva configurabile il dolo, in ragione dell'omesso richiamo dell'inciso relativo alla durata massima semestrale, contenuto nell'art. 23, per il resto trascritto integralmente; nonché in ragione dell'assenza di specifici approfondimenti sulla questione, della stereotipata motivazione adottata per tutti i provvedimenti, dell'irrituale riferimento all'eccezionalità della proroga, pur disinvoltamente disposta per numerosi anni, con conseguente addebito del danno solidalmente tra i convenuti.

In subordine, contestava la «colpa gravissima», operando, per tale eventualità, una ripartizione che, partendo dalla sterilizzazione delle quote riferibili all'operato dell'amministratore unico della Centrale di committenza deceduto (pari, rispettivamente, ad € 991.198,09, per la porzione di danno riferibile all'Azienda Ospedaliera di Perugia e ad € 275.749,37, per la porzione di danno

riferibile alla USL Umbria 1), era così articolata:

– per il danno patito dalla A.O. di Perugia:

- €. 991.198,09 ciascuno, a NICASTRO Carlo e a VALOROSI

Maurizio;

- €. 821.997,32 ciascuno, a DUCA Emilio e a PACCHIARINI

Diamante;

- €. 169.200,77 ciascuno, a ORLANDI Walter e a PIOPPO

Manuela;

– per il danno patito dalla USL Umbria 1:

- €. 275.749,37 ciascuno, a NICASTRO Carlo, CASCIARI

Andrea, SARNARI Doriana e a PARISE Pasquale.

Il primo giudice, preliminarmente, affermava la giurisdizione della Corte dei conti, sulla base della constatazione che era in discussione una ipotesi di responsabilità amministrativa per un danno derivante da abusiva reiterazione di proroghe di contratti di forniture di servizi e accoglieva parzialmente l'eccezione di prescrizione, dichiarando *«l'estinzione del credito relativo al danno verificatosi anteriormente al luglio 2016»*, tenuto conto del fatto che il primo atto cui era possibile annettere valore interruttivo fosse l'invito a fornire deduzioni, notificato nel luglio 2021.

Non procedeva, comunque, a quantificare esattamente la porzione di danno prescritta.

Nel merito, riteneva fondata la residua pretesa.

In particolare, affermava che il reiterato, patologico ricorso ad abusive proroghe era da ritenersi in manifesta violazione dei principi eurounitari in materia di concorrenza, *par condicio* e trasparenza.

Inoltre, venendo in rilievo una gestione macroscopicamente inefficiente, sia sul versante della programmazione delle esigenze, che sul versante della effettiva esecuzione della procedura ad evidenza pubblica, non era possibile un frazionamento delle singole condotte dei convenuti, i quali avevano «*in forme, circostanze, tempi e modi diversi, (...) contribuito alla protrazione del servizio in capo al precedente affidatario, determinando la produzione del danno alla finanza pubblica, derivante dalla mancata messa in concorrenza*» del servizio.

Solo ai direttori sanitari era imputabile una compartecipazione secondaria e meno rilevante, in considerazione della quale era loro addebitabile una quota minore di danno.

Pertanto, riducendo equitativamente il pregiudizio economico «*anche al fine di accogliere l'eccezione dei convenuti preordinata ad una riliquidazione al ribasso*», il primo giudice quantificava il danno in € 4.500.000, in favore dell'A.O. di Perugia e in € 1.000.000, in favore dell'USL Umbria 1.

Determinata in € 1.000.000,00 la parte imputabile ai direttori sanitari dell'A.O. di Perugia, ripartiva il relativo onere in quote di identica consistenza (€ 500.000,00 ciascuno) tra il PIOPPPO ed il PACCHIARINI; la residua somma di € 3.500.000,00 era posta a carico degli altri convenuti, NICASTRO, ORLANDI, DUCA e VALOROSI, in parti uguali (€ 875.000,00 ciascuno).

Per la USL Umbria 1, la porzione riferibile al direttore sanitario era determinata in € 200.000,00; la residua somma di € 800.000,00 era posta a carico degli altri convenuti, NICASTRO, CASCIARI e SARNARI, in parti uguali (€ 266.000,00 ciascuno).

Avverso la sentenza proponeva appello (principale) SARNARI Doriana.

SENT. 70/2024

Con il primo motivo deduceva la contraddittorietà, erroneità e totale travisamento degli elementi di fatto e di diritto rinvenibili nella fattispecie; lamentava carenza assoluta della motivazione e violazione dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 174/2016; negava la configurabilità, a suo carico, di un comportamento antigiuridico.

In particolare, chiarito di aver assunto la carica di direttore amministrativo della U.S.L. Umbria n. 1 a partire dal 1/3/2016, escludeva di poter rispondere degli accadimenti antecedenti e, segnatamente, dell'omessa tempestiva programmazione della gara, che avrebbe dovuto essere espletata sin dal 2013. Escludeva anche di poter essere chiamata a rispondere per fatti relativi al periodo successivo alla nomina, considerato che la legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016) aveva imposto l'obbligo, fra gli altri, agli Enti del Servizio Sanitario regionale, per le categorie merceologiche previste dal d.p.c.m. 24/12/2015 (nell'ambito delle quali era ricompreso il servizio di lavanolo), di avvalersi, in via esclusiva, delle Centrali regionali di committenza o, in alternativa, di Consip s.p.a.

Inoltre, sebbene a partire dal 1/1/2017 (con l'introduzione, da parte dell'art. 1, comma 421, della l. n. 232/2016, dell'art. 9, comma 3-bis, del d.l. n. 66/2014), detto obbligo fosse divenuto meno stringente, la concreta possibilità di svolgere autonome procedure, dirette alla stipula di contratti aventi durata strettamente necessaria a garantire la continuità del servizio, era preclusa, per un verso, dalle incertezze sul completamento della gara centralizzata indetta in data 23/11/2015, da parte del Soggetto Aggregatore Regionale Umbria Salute s.c.s.r.l. e, per altro verso, dalle caratteristiche del servizio, che, richiedendo rilevanti investimenti iniziali, non avrebbe potuto essere svolto a

prezzi competitivi per brevi periodi.

Con il secondo motivo contestava la sussistenza della colpa grave, rilevando che, in quello specifico contesto, i provvedimenti di proroga erano gli unici strumenti legittimamente adoperabili per assicurare la continuità del servizio e, in definitiva, per assicurare il rispetto dei principi di buona ed efficiente amministrazione. Contestava la sentenza gravata per avere attribuito una indistinta responsabilità colposa per tutti i convenuti citati in giudizio, mentre si sarebbero dovute valutare singolarmente le distinte posizioni, ruoli e competenze di ciascuno.

Con il terzo motivo negava la sussistenza del danno erariale, individuato nella differenza tra il valore dei servizi fatturati dalla SO.GE.SI. s.p.a. dopo il naturale termine del contratto e il valore delle corrispondenti prestazioni che avrebbe potuto rendere l'aggiudicataria della gara centralizzata, Servizi Ospedalieri s.p.a., ove fosse tempestivamente subentrata.

In proposito rilevava che:

- era indimostrato che, nel periodo delle proroghe, la USL Umbria 1 avrebbe potuto ottenere un risparmio equivalente alle condizioni economiche offerte in esito alla gara regionale;
- la comparazione era stata impropriamente effettuata tra dati storici e valori presunti solo offerti dall'aggiudicataria, peraltro valutando *drivers* di fatturazione non sovrapponibili: in realtà, vi era una sostanziale equivalenza economica tra l'appalto SO.GE.SI. s.p.a. e quello di Servizi Ospedalieri s.p.a., come emerso nel primo anno di operatività di quest'ultima.

Infine, con il quarto motivo censurava il mancato esercizio del potere

	SENT. 70/2024	
	riduttivo.	
	Concludeva chiedendo, in via istruttoria, di disporre, all’occorrenza, CTU,	
	volta ad accertare, così come dedotto nella CTP di parte, l’inesistenza del	
	danno erariale; nel merito, in via principale, la riforma della sentenza, ivi	
	compresa la condanna alle spese e, in via subordinata, il più ampio uso del	
	potere riduttivo.	
	Avverso la sentenza proponeva appello incidentale NICASTRO Carlo (RUP	
	della gara indetta dalla s.c. a r.l. Centrale regionale di Acquisto per la Sanità	
	– di seguito «CRAS» – nominato il 16/6/2015 e verbalizzante della	
	Commissione giudicatrice nominata il 7/12/2016), compiendo,	
	prioritariamente, una articolata ricostruzione dei molteplici accadimenti che	
	avevano caratterizzato l’evoluzione della gara e una generalizzata critica	
	all’assetto motivazionale globale della decisione.	
	Con il primo motivo contestava l’affermata responsabilità evidenziando che	
	non era stata individuata in modo chiaro e concreto quale fosse la condotta	
	specificamente addebitabile e lamentava la contraddittorietà e il difetto di	
	motivazione mancando un accertamento ex ante ed in concreto delle condotte	
	in relazione alla specificità della qualifica e delle mansioni svolte.	
	Con il secondo motivo, rilevava l’estraneità ai fatti: non poteva essere ritenuto	
	responsabile del ritardo nella programmazione (effettuata, prima della sua	
	investitura del 16/6/2015, nella conferenza istituzionale dei soci della CRAS	
	in data 23/4/2015 ed essendo stato elaborato il programma triennale in data	
	4/6/2015).	
	Con il terzo motivo, deduceva l’errata motivazione, assenza di colpa grave e	
	difetto di prova, sostenendo che il ritardo nell’espletamento della gara era da	
	12	

		SENT. 70/2024	
	attribuire alla impossibilità, per i componenti della commissione, di riunirsi		
	con frequente regolarità, essendo impegnati nei rispettivi enti di appartenenza		
	e operando in forza di un accordo tra le Aziende sanitarie umbre e Umbria		
	salute, nelle more della riorganizzazione.		
	Inoltre, evidenziava che, in assenza di un termine perentorio prefissato per		
	l'ultimazione della gara, avrebbe dovuto essere provato che la protrazione per		
	circa 22 mesi (lettera di invito trasmessa il 23/6/2016 e aggiudicazione		
	definitiva avvenuta il 2/5/2018) eccedesse i margini della fisiologica normalità		
	per una gara di valore estremamente significativo.		
	Si doleva, poi, (quarto motivo) dell'omessa valutazione delle condotte altrui		
	e, segnatamente, dell'amministratore di Umbria Salute e dei componenti della		
	Giunta regionale, che non avevano formulato rilievi sulla durata della gara.		
	Con il quinto motivo, sosteneva che, in ragione della dichiarata prescrizione		
	dei fatti antecedenti al 2016, ai fini del ritardo nella gara avrebbe dovuto essere		
	considerato solo il periodo gennaio 2017- aprile 2018, considerato che i 16		
	mesi trascorsi erano dipesi solo dall'impossibilità, per la commissione di gara,		
	di riunirsi giornalmente.		
	Con il sesto motivo censurava la valutazione del danno, compiuta comparando		
	costi consuntivi a costi presunti e senza considerare le significative differenze		
	tra gli appalti (quello con la ditta SO.GE.SI. s.p.a. caratterizzato, per lo più, da		
	canoni fissi, e quello con SERVIZI OSPEDALIERI costruito sulla		
	valorizzazione di dati sanitari e, quindi, sull'utilizzo).		
	Infine (settimo motivo di gravame), si doleva della mancata applicazione del		
	potere riduttivo, negato nonostante la partecipazione di altri soggetti ai fatti di		
	causa.		
	13		

Auspicava, pertanto, la riforma della sentenza impugnata, ivi compresa la

condanna alle spese e, in via subordinata, la riduzione dell'addebito.

Avverso la sentenza, proponeva appello incidentale CASCARI Andrea (all'epoca dei fatti direttore generale della USL Umbria 1).

Con il primo motivo deduceva la *«Violazione dell'art. 1 della legge n. 20/1994. Erroneità e illegittimità della sentenza per omesso esame di fatti decisivi per il giudizio. Omessa e comunque erronea motivazione in relazione alla condotta del Cascari»*.

In particolare, rilevato come la condanna fosse scaturita dalla asserita impossibilità di separata valutabilità delle singole condotte, evidenziava come il mancato esame della sua specifica posizione costituisse motivo di infondatezza e di nullità della decisione, per assoluta indeterminatezza.

Rilevava, poi, che la direzione aziendale della USL Umbria 1 non poteva incidere sulla procedura di gara, curata dal soggetto aggregatore regionale Umbria Salute, avendo, la stessa, infatti, solo operato per garantire i livelli essenziali di assistenza.

In ogni caso, il primo giudice non aveva considerato che l'appellante si era insediato il 1/3/2016, allorquando erano trascorsi tre anni dalla scadenza del contratto e quando erano già state disposte proroghe.

Solo in data 7/9/2017, Umbria Salute aveva segnalato il protrarsi dei tempi nelle valutazioni delle offerte.

La direzione generale dell'USL Umbria non avrebbe potuto interferire in alcun modo sulla procedura di gara centralizzata, né avrebbe potuto sospendere *medio tempore* il servizio di lavanolo, né indire autonomamente una nuova gara con una procedura comparativa tra più imprese, che, stante

	SENT. 70/2024	
	una gara già in corso, avrebbero manifestato uno scarso interesse alla relativa partecipazione.	
	Inoltre, tra la prima e la seconda proroga semestrale, la USL, anziché limitarsi a disporre una ulteriore mera proroga, aveva negoziato un contratto ponte per ottenere condizioni migliorative.	
	Conseguentemente, tutti i provvedimenti di proroga tecnica sarebbero, ad avviso dell'appellante, da ritenersi legittimi, in quanto adottati per l'esclusivo scopo di assicurare la continuità del servizio.	
	In definitiva, la pronuncia impugnata, caratterizzata da “vaghezza e genericità delle asserzioni”, conteneva censure inappropriate e inconsistenti e, comunque, disallineate rispetto al piano delle funzioni e delle condotte del CASCIARI.	
	Con il secondo motivo, deduceva <i>«Erroneità della motivazione: omessa ed errata motivazione in ordine al profilo della colpa grave e sua errata interpretazione.»</i> .	
	Sul punto, l'appellante evidenziava come la USL Umbria era stata costretta a disporre le tre proroghe tecniche e il contratto ponte con l'appaltatore uscente al fine di garantire la continuità del servizio durante l'espletamento della gara centralizzata (anche a fronte delle fuorvianti e intempestive comunicazioni del CRAS sul corso della procedura della stessa) e che, in ogni caso, i provvedimenti contestati erano stati adottati su conforme proposta del dirigente responsabile della U.O. Acquisti beni e servizi, con il supporto giuridico di un professionista altamente specializzato, con i pareri favorevoli del direttore amministrativo e sanitario; tutte circostanze che inducevano a escludere la sussistenza della colpa grave.	
	15	

Con il terzo motivo, deduceva la *«Erroneità e illegittimità della sentenza per omesso esame di fatti decisivi per il giudizio, per omessa prova del danno e del nesso eziologico. Assenza del danno erariale. Erronea determinazione importo prescritto»*.

Al riguardo, l'appellante rappresentava come anche la Guardia di Finanza avesse rilevato che la comparazione del costo sostenuto dall'ASL Umbria tra la vecchia e la nuova gara risultasse difficoltoso, in quanto, pur trattandosi di medesimo servizio, risultavano diversi i *drivers* di fatturazione.

Esponeva, inoltre, che anche la parte del credito dichiarata prescritta in sentenza era stata erroneamente calcolata, dovendosi ritenere superiore a quella accertata dal giudicante.

Infine, con il quarto motivo di gravame, censurava la *«Erroneità e illegittimità della sentenza per non aver esercitato il potere riduttivo»*, di cui invocava l'uso più ampio.

Concludeva chiedendo la riforma della sentenza, ivi compresa la condanna alle spese e, in via subordinata, la riduzione dell'addebito.

Avverso la sentenza proponeva appello incidentale PACCHIARINI Diamante (direttore sanitario dell'Azienda Ospedaliera di Perugia dal 1/3/2016), articolando i seguenti motivi di gravame, nella sostanza sovrapponibili a quelli formulati dal CASCIARI:

- *«Violazione dell'art. 1 della legge n. 20/1994. Erroneità e illegittimità della sentenza per omesso esame di fatti decisivi per il giudizio. Omessa e comunque erronea motivazione in relazione alla condotta»;*
- *«Omessa ed errata motivazione sulla sussistenza della colpa grave ed errata interpretazione della relativa nozione»;*

		SENT. 70/2024	
		– <i>«Erroneità della motivazione: assenza della prova del danno e del nesso causale. Insussistenza del danno ed errato calcolo dell'importo prescritto».</i>	
		– <i>«Erroneità della sentenza per mancato esercizio del potere riduttivo».</i>	
		Concludeva chiedendo l'accoglimento del gravame e, in subordine, l'esercizio del potere riduttivo, con la rifusione delle spese.	
		Avverso la sentenza interponeva appello incidentale PARISE Pasquale (all'epoca dei fatti, direttore sanitario della USL Umbria 1), dolendosi, prioritariamente, della <i>«Illogicità e contraddittorietà della sentenza»</i> , che non aveva escluso la colpevolezza dei vertici dell'Azienda Sanitaria, dopo aver rilevato che la colpa grave era derivata dal ritardo nell'aggiudicazione dell'appalto.	
		Con il secondo motivo, denunciava la <i>«Contraddittorietà e insufficienza della motivazione della sentenza sul nesso eziologico»</i> , nella parte in cui aveva affermato che tutti i convenuti avevano contribuito alla protrazione del servizio svolto dal vecchio affidatario, senza possibilità di frazionamento delle singole condotte.	
		Sul punto, evidenziava che, nella sua qualità di direttore sanitario dell'USL Umbria 1, era stato condannato per aver espresso parere positivo alle proroghe disposte nei confronti dell'affidatario uscente, senza avere competenza alcuna in ordine alla legittimità dei provvedimenti da adottare.	
		Con il terzo motivo, censurava la statuizione riguardante la sussistenza della colpa grave.	
		Ancora, con il quarto motivo, rilevava la <i>«Insufficienza della motivazione sulla esistenza del danno ed erroneità della valutazione delle prove sul</i>	
		17	

		SENT. 70/2024
	danno».	
	Con il quinto motivo, deduceva la « <i>Erroneità della sentenza per assenza di</i>	
	<i>motivazione in ordine alla illegittimità delle proroghe</i> », affermando che le	
	proroghe erano da ritenersi legittime, in base al combinato disposto dell’art. 9	
	del d.l. n. 66/2014, dell’art. 1, comma 548, della legge n. 208/2015, nonché in	
	ragione del ricorso ad un aggregatore unico che, nella regione Umbria, era	
	stato individuato nel CRAS: di talché, in assenza del tempestivo ricorso	
	all’aggiudicazione, alla USL Umbria n. 1 non restava altra via che quella della	
	proroga in favore del precedente aggiudicatario SO.GE.SI. s.p.a.	
	Inoltre, lo strumento della proroga era coerente con il disposto dell’art. 57,	
	comma 2, lett. b), del d.lgs. n. 163/2006.	
	Contestava, anche, la statuizione sulla prescrizione.	
	Il primo giudice aveva dichiarato la prescrizione del diritto al risarcimento	
	referibile al periodo 16/4/2016 –1/7/2016, sottostimando la consistenza della	
	porzione prescritta: a opinione dell’appellante incidentale, infatti, avrebbe	
	dovuto essere considerato prescritto l’importo di € 596.669,65, pari	
	all’esborso connesso al provvedimento di proroga di cui al DDG n. 479/2016	
	del 28/4/2016. Con la conseguenza che il danno imputabile non era pari a	
	€1.000.000,00, bensì pari a € 789.077,2.	
	Infine, si doleva (settimo motivo d’appello) della omessa valorizzazione	
	dell’apporto concausale del dott. OMISSIS (amministratore unico di Umbria	
	Salute), <i>medio tempore</i> deceduto.	
	Concludeva chiedendo, in via istruttoria, l’espletamento di una CTU, volta ad	
	accertare l’asserita inesistenza del danno erariale; nel merito, in via principale,	
	la riforma della sentenza, ivi compresa la condanna alle spese e, in via	
	18	

		SENT. 70/2024	
	subordinata, il più ampio uso del potere riduttivo.		
	Con appello incidentale, PIOPPO Manuela (direttore sanitario dell’A.O. di Perugia fino al 29/2/2016) prioritariamente eccepiva l’intervenuta integrale		
	prescrizione del danno erariale a sé riferibile e la conseguente estinzione del		
	credito risarcitorio nei suoi confronti.		
	Infatti, ella aveva espresso parere favorevole alla delibera del direttore		
	generale n. 1234 del 22 luglio 2015, che aveva disposto la proroga tecnica per		
	il periodo 1° luglio 2015-30 giugno 2016 e che, per la responsabilità a titolo		
	di colpa grave, la Procura aveva quantificato la sua quota di danno in €		
	169.200.77.		
	In tale contesto, avendo il giudice di primo grado dichiarato l’estinzione del		
	credito erariale fino al 30/6/2016, la sua quota parte di danno era da		
	considerarsi integralmente coperta da prescrizione.		
	Con il secondo motivo, alla luce della motivazione della sentenza impugnata		
	che aveva stigmatizzato l’incongruità della durata della gara, contestava la		
	sussistenza del nesso eziologico e della antigiuridicità della condotta.		
	Con il terzo motivo lamentava l’« <i>Error in iudicando. Insussistenza</i>		
	<i>dell’elemento oggettivo</i> », evidenziando che l’attività ritenuta pregiudizievole		
	era risultata quella del CRAS, che aveva gestito la gara, e non già quella dei		
	vertici dell’Azienda Ospedaliera, considerato che, alla stregua della normativa		
	vigente, l’acquisizione del servizio di lavanolo doveva obbligatoriamente		
	avvenire mediante procedura centralizzata.		
	Con il quarto motivo rilevava l’insussistenza della colpa grave, avendo		
	operato nella veste di direttore sanitario, sprovvisto di competenze in materia		
	negoziale.		
	19		

Con argomentazioni sovrapponibili a quelle degli altri appellanti, con il quinto motivo di gravame eccepiva l'insussistenza del danno erariale, evidenziando che alcun raffronto poteva essere ipotizzato tra i due costi (quello dell'appalto in proroga e quello del nuovo aggiudicatario) presi a raffronto dalla Guardia di Finanza.

In via subordinata, lamentava l'erronea quantificazione del danno e della quota posta a suo carico.

Evidenziava, sul punto, che per l'ipotesi della responsabilità a titolo di colpa, il danno complessivo era pari a € 3.964.792,36, da cui andavano ulteriormente scomputate la quota di € 991.189,09 (a carico del deceduto OMISSIS) e la quota prescritta (€ 846.003,87), con un danno complessivo da rideterminarsi in € 3.118.728,49.

Errata era anche la quota di danno pari ad € 500.000,00, per la quale era stata condannata, visto che la richiesta della Procura, con riferimento alla proroga disposta con D.D.G n. 1234 del 22.7.2015, era stata di €169.700,22.

Infine (settimo motivo di gravame), si doleva dell'errata applicazione del potere riduttivo, di cui invocava un uso più ampio.

Concludeva chiedendo, in via principale, la declaratoria di intervenuta prescrizione dell'intero danno ascritte e l'integrale riforma della sentenza, ivi compresa la condanna alle spese, nonché per la diversa quantificazione del danno e, comunque, per il più ampio uso del potere riduttivo.

La sentenza era impugnata, con appello incidentale, anche da DUCA Emilio (direttore generale dell'A.O. di Perugia, a far data dal 1/3/2016,).

Con il primo motivo, evocando il principio della ragione più liquida, censurava l'«*Error in iudicando. Insussistenza ed inconfigurabilità del danno*

erariale».

Nel contestare l'insussistenza del danno per motivi analoghi a quelli degli altri appellanti evidenziava, in particolare, che il parametro utilizzato dalla Procura regionale, ai fini della prova del danno, era assolutamente inidoneo, da un lato, difettando la necessaria comparabilità fra beni e servizi e la coincidenza dei volumi prestazionali e, dall'altro, non considerando che l'offerta formulata dall'aggiudicataria era risultata anormalmente bassa.

Con il secondo motivo adduceva un ulteriore "*error in iudicando*", ritenendo insussistenti e non configurabili l'antigiuridicità della condotta e il nesso eziologico.

In particolare, eccepiva la contraddittorietà, illogicità, erroneità della motivazione e si doleva della mancata imputazione, in via esclusiva, della condotta antigiuridica ai vertici della Umbria Salute, al RUP e ai componenti della commissione giudicatrice, unici responsabili dei ritardi nell'affidamento del servizio, a seguito della nuova gara, giacché, qualora la procedura centralizzata fosse stata indetta ed esperita con speditezza, non vi sarebbe stata l'esigenza di ricorrere alla proroga.

Con il terzo motivo di appello, deduceva «*Error in iudicando. Insussistenza e inconfigurabilità della condotta antigiuridica e del nesso eziologico*», diffusamente osservando che, nel peculiare contesto normativo dell'epoca, tutte le proroghe erano da considerarsi legittime, essendo l'unico strumento giuridico atto a garantire la continuità del servizio di lavanolo.

Ancora, con il quarto motivo di gravame, si doleva dell'insussistenza dell'elemento oggettivo, nonché della violazione dei principi di personalità e parziarietà della responsabilità.

		SENT. 70/2024	
	Sosteneva, al riguardo, che in base al pertinente quadro normativo e		
	regolamentare, esulava dai poteri e dalle competenze riservati al direttore		
	generale individuare lo strumento (proroga tecnica o contratto ponte) per		
	garantire l'affidamento temporaneo del servizio, in attesa che venisse		
	aggiudicata la gara centralizzata.		
	In base all'organizzazione aziendale, infatti, la competenza relativa alle		
	procedure di scelta del contraente era rimessa alla "Direzione Acquisti-		
	Appalti" e alla relativa Posizione Organizzativa, che non avevano mai		
	ventilato la possibilità di indire una procedura ponte, ma avevano		
	sistematicamente proposto di procedere alla proroga tecnica del rapporto		
	contrattuale con SO.GE.SI. s.p.a., motivando diffusamente, nei vari		
	documenti istruttori sottesi alle delibere contestate, in ordine alla sussistenza		
	dei relativi presupposti stabiliti dalla legge ed enunciati dalla giurisprudenza		
	amministrativa e dall'Autorità di settore.		
	Deduceva, poi (quinto motivo di appello), l'insussistenza dell'elemento		
	soggettivo.		
	Infine, reputava errata la quantificazione del danno (addirittura quantificato,		
	dal primo giudice, in misura superiore all'importo indicato dalla Procura		
	regionale per l'ipotesi, formulata in via gradata, di illecito colposo, senza		
	scomputare la quota riferibile all'amministratore di Umbria Salute, nelle more		
	deceduto, e senza detrarre la porzione prescritta) e la ripartizione dello stesso		
	(sesto motivo di appello).		
	Infine, argomentava (settimo motivo) l'errata applicazione del potere		
	riduttivo.		
	Concludeva chiedendo la riforma della sentenza impugnata, ivi compresa la		

condanna alle spese e, in ogni caso, l'attribuzione di una diversa e minor

misura della quota di responsabilità e di danno e, in estremo subordine, la

riduzione dell'addebito.

Avverso la sentenza proponeva appello ORLANDI Walter (direttore generale

dell'A.O. di Perugia fino al 29/2/2016).

Con il primo motivo, in via preliminare, deduceva la «*Intervenuta*

prescrizione del danno erariale e conseguente estinzione del credito

risarcitorio nei suoi confronti. Violazione dell'art. 1 comma 1-quater della

legge n. 20/1994. Illogicità e ingiustizia della sentenza appellata».

Rilevava, in proposito, che, avendo concorso ad adottare solo la delibera n.

1234 del 22 luglio 2015, che aveva disposto la proroga tecnica per il periodo

1° luglio 2015- 30 giugno 2016, per effetto della dichiarata prescrizione fino

al 30/6/2016, la parte di danno al medesimo riferibile era da considerare

integralmente coperta da prescrizione.

Con il secondo motivo deduceva «*Error in iudicando. Infondatezza della*

domanda per insussistenza del nesso eziologico e della antiquridicità della

condotta».

Sulla base della motivazione della sentenza di primo grado, infatti, doveva

ritenersi estraneo ai fatti, in quanto gli unici responsabili erano da individuarsi

nei vertici di Umbria Salute, nel RUP e nei componenti della Commissione

giudicatrice.

In ogni caso, sarebbe da escludere ogni sua responsabilità perché, trattandosi

di questione di carattere tecnico-giuridico, i relativi compiti erano rimessi alla

direzione “Acquisti e Appalti”, sotto il controllo del direttore amministrativo.

Si doleva, poi, dell'affermata sussistenza dell'elemento oggettivo, rilevando

l'esclusiva competenza, in ordine alla gestione della gara, in capo alla Centrale

Regionale di Acquisto per la Sanità (terzo motivo di gravame), nonché, della

statuizione riguardante la ricorrenza della colpa grave (quarto motivo di

appello).

Ancora, proponeva doglianze, analoghe a quelle degli altri appellanti, in

ordine alla sussistenza del danno erariale e alla consistenza della porzione

addebitatagli (motivi di appello quinto e sesto).

Infine, auspicava un più ampio uso del potere riduttivo, anche tenuto conto

della circostanza che era stato condannato al risarcimento del danno

corrispondente a oltre cinque volte quello richiesto.

Concludeva chiedendo di accertare l'intervenuta prescrizione del danno, la

riforma in ogni caso della sentenza, ivi compresa la condanna alle spese,

nonché la diversa quantificazione del danno e, comunque, l'uso del potere

riduttivo.

Avverso la sentenza proponeva appello incidentale Valorosi Maurizio

(direttore amministrativo dell'A.O. di Perugia), articolando, con le medesime

argomentazioni già prospettate dagli altri appellanti, i seguenti motivi:

- *«Insussistenza del danno erariale - carenza di giurisdizione del giudice contabile»;*
- *«Insussistenza delle condotte contestate e insussistenza della illiceità delle stesse»;*
- *«Insussistenza dell'elemento soggettivo».*

Concludeva chiedendo che fosse dichiarato il difetto di giurisdizione per

carenza di danno certo e attuale, nonché che la sentenza venisse riformata nel

merito e, in via istruttoria, che venisse disposta CTU.

Con conclusioni rassegnate in data 22/12/2023, la Procura generale, preliminarmente, chiedeva la conferma della statuizione riguardante la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti.

Con riferimento all'entità del danno, rilevava come il primo giudice avesse condannato i convenuti per un importo superiore (complessivamente pari ad € 5.500.000,00, riferito per € 4.500.000,00 all'Azienda Ospedaliera di Perugia ed € 1.000.00,00 per la USL Umbria 1) a quello indicato nell'atto di citazione (€ 5.067.719, 84 di cui € 3.964.792,36 per A.O. ed € 1.012.997,48 per ASL) articolando la domanda, in via subordinata, per responsabilità a titolo di colpa grave.

Su tale premessa, pur partendo dall'importo di danno di € 4.955.990,48 (Azienda Ospedaliera di Perugia) e di quello di € 1.378.746,85 (ASL Umbria 1), richiesti in citazione per la contestazione a titolo di dolo e dalla cui quantificazione era partita la Sezione territoriale (che, poi, è addivenuta a statuire una responsabilità a titolo di colpa grave), la Procura generale formulava le seguenti precisazioni, anche nella prospettiva della liquidazione equitativa del danno, adottata dal giudice di primo grado.

Il pregiudizio patrimoniale recato all'Azienda Ospedaliera di Perugia, derivante dalla differenza tra quanto corrisposto in forza delle illegittime proroghe successive al giugno 2016 e il costo del medesimo servizio tardivamente aggiudicato a Servizi Ospedalieri, era stato originariamente quantificato in euro 4.955.990,48 (*poi equitativamente riliquidato in euro 4.500.000,00 dalla Sezione territoriale*).

Tuttavia, stante il riconoscimento, nella sentenza appellata, dell'intervenuta prescrizione, la Procura generale riteneva, in accoglimento delle eccezioni

		SENT. 70/2024	
		difensive, di dover stralciare gli importi riferibili al primo semestre 2016,	
		corrispondenti ad € 846.003,87, residuando un credito erariale non prescritto	
		pari ad € 4.109.986,61.	
		Dalla menzionata somma avrebbe dovuto, poi, essere decurtato l'importo di	
		danno contestato in citazione al defunto OMISSIS, con riferimento al danno	
		arrecato all'Azienda Ospedaliera di Perugia, pari ad € 991.198,09. Al netto	
		delle anzidette decurtazioni, residuava un danno pari ad € 3.116.788,52.	
		Con riferimento al danno per ASL Umbria 1, la Procura generale rilevava che	
		la sentenza appellata aveva determinato il danno recato quale differenza tra le	
		prestazioni fatturate da SO.GE.SI. s.p.a. e il costo delle medesime prestazioni,	
		quali aggiudicate a Servizi Ospedalieri, per complessivi € 1.378.746,85,	
		composto da:	
		• € 589.669,65, per il periodo 16 aprile – 15 ottobre 2016 (pari a 182	
		giorni);	
		• € 789.077,20, in relazione al periodo 01 gennaio – 31 ottobre 2018.	
		La porzione di danno riferibile al periodo anteriore al luglio 2016, coperta da	
		prescrizione, era quantificata in € 242.995,73, parametrato ai soli 75 giorni	
		relativi al periodo 16 aprile-30 giugno 2016.	
		Con la conseguenza che il credito non prescritto era pari ad € 1.135.751,12 (€	
		1.378.746,85 - € 242.995,73).	
		A tale importo doveva, altresì, essere sottratta la parte imputabile	
		all'amministratore unico di Umbria Salute, OMISSIS, nelle more deceduto,	
		per un importo pari ad € 275.749,37.	
		Da ciò, discendeva che il danno avrebbe dovuto essere quantificato in €	
		860.001,75 (€ 1.135.751,12 – € 275.749,37).	
		26	

Nel merito, la Procura generale, ritenuto incontroverso il reiterato ricorso alle proroghe del contratto, in assenza di qualsiasi attività di programmazione e di effettuazione della nuova gara, da svolgersi anteriormente alla scadenza del contratto originario, e argomentata la sostanziale correttezza del criterio impiegato per calcolare il danno erariale, evidenziava come le posizioni degli appellanti PIOPPO e ORLANDI avrebbero dovuto essere diversamente considerate. Entrambi, infatti, avevano preso parte alla delibera n. 1234 del 22 luglio 2015: in particolare, la Pioppo, in qualità di direttore sanitario dell'Azienda Ospedaliera di Perugia, aveva espresso parere favorevole alla determinazione in parola con cui si prevedeva la proroga tecnica del servizio alla SO.GE.SI. s.p.a. per il periodo 1° luglio 2015 - 30 giugno 2016, mentre l'appellante Orlandi ne disponeva l'approvazione in qualità di Direttore Generale della suddetta Azienda.

E invero, da un lato, la stessa Procura regionale, a pag. 9 dell'atto di citazione, per quanto concerne l'Azienda Ospedaliera di Perugia, aveva preso in considerazione le proroghe (illegittime) successive al giugno 2016 e, dall'altro, la delibera n. 1234 del 25 luglio 2015 ricadeva in un periodo interamente coperto da prescrizione per essere il danno verificatosi antecedentemente al primo luglio 2016.

A opinione della Procura generale, anche a voler ritenere una loro responsabilità per omessa programmazione e/o per mancata vigilanza sui ritardi della procedura di gara, la quota di danno non avrebbe potuto essere superiore all'importo di euro 162.200,77 [*rectius*: 169.200,77], così come richiesto in citazione per l'ipotesi di responsabilità gravemente colposa.

Pertanto, conclusivamente, insisteva affinché le condanne fossero paramtrate

		SENT. 70/2024	
	al danno come rimodulato (euro 3.116.788,52 per l’Azienda Ospedaliera di		
	Perugia e a euro 860.001,75 per l’Asl Umbria 1) e fatte salve le considerazioni		
	svolte con riferimento alle posizioni di PIOPPO e ORLANDI. Dichiarava,		
	comunque, di non opporsi a una diversa determinazione di singoli importi di		
	condanna, anche in ragione della diversa quantificazione del danno		
	complessivo, da calcolarsi al netto dell’importo relativo al periodo prescritto		
	e della quota posta a carico del soggetto deceduto.		
	Con memorie depositate in prossimità dell’udienza di trattazione, gli		
	appellanti SARNARI, NICASTRO, CASCIARI, PACCHIARINI, PARISE,		
	PIOPPO, DUCA e ORLANDI ribadivano e ulteriormente argomentavano le		
	doglianze formulate nelle rispettive impugnazioni.		
	All’udienza del 18/1/2024, i difensori degli appellanti e il rappresentante della		
	Procura generale rassegnavano le rispettive conclusioni, svolgendone i motivi,		
	come compendati nel verbale d’udienza.		
	La causa veniva, quindi, posta in decisione.		
	DIRITTO		
	1. Riunione ex art. 184 c.g.c.		
	In via pregiudiziale, va disposta, ai sensi dell'art. 184, comma 1, c.g.c., la		
	riunione degli appelli, trattandosi di impugnazioni promosse separatamente		
	avverso la medesima sentenza.		
	2. Considerazioni di carattere generale		
	Tutti gli appellanti hanno variamente censurato le gravi carenze motivazionali		
	in ordine a molteplici, cruciali profili della decisione.		
	La trasversalità di alcune delle doglianze individualmente sollevate induce il		
	Collegio a compiere preliminari osservazioni sul complessivo impianto		
	28		

argomentativo della sentenza.

Invero, in un contesto ordinamentale sempre più capillarmente orientato verso

il canone della sinteticità (elevato addirittura a principio generale, prima

nell'ambito della giustizia amministrativa – art. 3 del c.p.a. di cui al d.lgs.

104/2010 – e, poi, nell'ambito della giustizia contabile – art. 5 c.g.c. – e, da

ultimo, affermato esplicitamente anche nell'ambito del processo civile, con la

novella dell'art. 125, ad opera del d.lgs. n. 149/2022 – c.d. “riforma

Cartabia”), la stringatezza argomentativa non è più solo una delle possibili

modalità espositive, ma è divenuta indispensabile connotato di ogni forma di

esternazione, per tutti gli attori del processo e, dunque, anche per il giudice.

Peraltro, il paradigma argomentativo della sinteticità va coniugato con altri

concorrenti inderogabili principi, che devono conformare la modulazione

degli atti, tra cui, viene in particolare rilievo, in questa sede, il principio della

congruità della motivazione.

Di talché, l'osservanza del principio di sinteticità non può trasmodare

nell'apoditticità della decisione.

Il principio della congruità della motivazione ha, infatti, una valenza

sovraordinata rispetto al principio della sinteticità, essendo previsto dall'art.

111, comma 6, cost., che dispone che «*Tutti i provvedimenti giurisdizionali*

devono essere motivati».

Nell'ambito della disciplina del processo che si celebra innanzi alla Corte dei

conti, poi, detto principio è ribadito nell'art. 5, comma 1, c.g.c. («*Ogni*

provvedimento decisorio del giudice e ogni provvedimento del pubblico

ministero sono motivati»), nonché, quale ulteriore declinazione riferita agli

atti decisorii che assumono la forma della sentenza, nell'ambito degli artt. 39

		SENT. 70/2024	
	c.g.c. e 17 delle norme di attuazione dello stesso testo legislativo.		
	In particolare, l’art. 39 c.g.c., nel comma 2, disciplina il contenuto della		
	sentenza prevedendo che debba contenere, fra l’altro, <i>«d) la concisa</i>		
	<i>esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione, anche con rinvio</i>		
	<i>a precedenti cui si intende conformare».</i>		
	Tale porzione di contenuto è di rilievo tale che la sua mancanza rende la		
	decisione nulla: l’art. 39, comma 3, c.g.c prevede, infatti, che <i>«La decisione è</i>		
	<i>nulla (...) se mancano (...) gli elementi di cui alle lettere (...) d) (...) del</i>		
	<i>comma 2 (...)».</i>		
	Ulteriori elementi di conformazione della motivazione della sentenza sono,		
	poi, rinvenibili nelle norme di attuazione (allegato 2 del c.g.c.), il cui art. 17,		
	al comma 1, dispone: <i>«1. La motivazione della sentenza di cui all'articolo 39</i>		
	<i>del codice consiste nella concisa esposizione dei fatti decisivi e dei principi di</i>		
	<i>diritto su cui la decisione è fondata, anche con esclusivo riferimento a</i>		
	<i>precedenti conformi ovvero mediante rinvio a contenuti specifici degli scritti</i>		
	<i>difensivi o di altri atti di causa».</i>		
	In tale scenario, la pur doverosa sinteticità della motivazione , corollario del		
	principio della ragionevole durata del processo, a sua volta collegato al		
	principio del giusto processo (art. 111 Cost., art. 6 CEDU), deve coniugarsi		
	con l’esigenza che le basilari ragioni su cui poggia qualunque genere di		
	decisione giudiziale siano debitamente esplicitate, tanto per i profili di fatto		
	che per i profili di diritto, rendendo percepibile l’architettura logica e giuridica		
	del percorso argomentativo che sostiene le statuizioni conclusive, nella		
	prospettiva sia della comprensibilità della decisione che della sua eventuale		
	verificabilità in sede di impugnazione (Cass. ord. n. 7180/2021, ord. n.		
	30		

29721/2019, ord. n. 920/2015).

Al di là delle minute modalità adottate dal giudicante per dar contezza della soluzione cui è pervenuto (redigendo una articolata motivazione, ricorrendo al riferimento a precedenti conformi ovvero facendo rinvio a contenuti specifici degli scritti difensivi o di altri atti di causa), ciò che costituisce connotazione inderogabile della motivazione della sentenza è che il complesso degli elementi grafici in essa contenuti integri un apparato giustificativo e congruo, siccome idoneo a consentire la chiara percezione dell'essenza del percorso logico-giuridico seguito nella definizione della vertenza e a permettere la verifica della congruenza delle premesse con le conclusioni.

Ebbene, nella vicenda in esame, i “motivi della decisione”, cui sono dedicate 6 delle complessive 14 pagine di cui si compone la sentenza, non soddisfano il requisito di cui all’art. 39, comma 2, lett. d), c.g.c.

Con la doverosa premessa che il dato quantitativo non costituisce parametro valutativo rilevante e men che meno decisivo, deve constatarsi che è il dato qualitativo della motivazione che risulta inappagante.

Invero, le condanne dei nove soggetti attinti dall'azione di responsabilità al pagamento di importi estremamente cospicui (oscillanti tra € 200.000,00 ed € 1.141.000,00) è avvenuta:

– dichiarando l'intervenuta parziale prescrizione della pretesa anche nei confronti di soggetti che non l'avevano ritualmente eccepita (NICASTRO, VALOROSI e PACCHIARINI, il quale, pur avendo prospettato l'intervenuta prescrizione in sede di articolazione delle deduzioni all'invito, non ha, poi, replicato l'eccezione in sede di costituzione);

– dichiarando l'intervenuta prescrizione della pretesa, senza, però,

quantificare la porzione di danno riferibile al periodo antecedente il

quinquennio decorrente dalla notifica dell'invito a dedurre e, quindi,

prescritto (pag. 7: «Deve, conseguentemente, essere dichiarata

l'estinzione del credito relativo al danno verificatosi anteriormente al

luglio 2016 per intervenuta prescrizione»; pag. 11: «Una minima parte

del danno è tuttavia prescritta»);

- senza analizzare, anche in una prospettiva diacronica (come imposto dalla protrazione della vicenda in un ampio arco di tempo), l'assetto della disciplina nazionale dei contratti pubblici, per delineare quali fossero le rigidità o le preclusioni realmente incombenti sulla protrazione di efficacia di contratti scaduti;

- senza considerare le possibili interferenze che, sulla regolamentazione generale, avrebbero potuto avere, per un verso, le speciali previsioni di carattere generale riguardanti il settore sanitario, entrate in vigore nel segmento temporale interessato dalle proroghe e, per altro verso, le peculiari previsioni che, a livello regionale, connotavano l'attività negoziale proprio in ambito sanitario;

- senza fornire esaurienti giustificazioni sulla attendibilità del parametro, costituito dalle condizioni individuate all'esito della gara, utilizzato per valutare la mancanza di convenienza delle temporanee proroghe e trascurando che il servizio di lavanolo era, comunque, indispensabile per assicurare la continuità delle prestazioni sanitarie;

- attribuendo ai convenuti una indistinta responsabilità colposa, senza tener conto della diversità del ruolo rivestito da ciascuno e, quindi, delle rispettive funzioni (direttori generali, direttori amministrativi, direttori

sanitari, RUP della gara), sulla base della semplice considerazione che

«Non è possibile ipotizzare un frazionamento delle singole condotte, come

ritenuto dalle difese dei convenuti. Tutti i convenuti, infatti, in forme,

circostanze, tempi e modi diversi, hanno contribuito alla protrazione del

servizio in capo al precedente affidatario, determinando il danno alla

finanza pubblica, derivante dalla mancata messa in concorrenza,

attraverso condizioni economiche peraltro peggiorative rispetto a quelle

proposte dal precedente affidatario»;

– non considerando i periodi di carica, rispetto alle condotte, variabilmente diluite nel tempo, che si assumevano dannose;

– finendo, nell'accogliere la prospettazione subordinata formulata dalla Procura regionale (condanna a titolo di colpa grave), per addebitare ad alcuni quote di danno di consistenza maggiore, talvolta macroscopicamente maggiore, di quella domandata dalla Procura (ORLANDI: +80,66%, DUCA: +6,06% e PIOPPPO: +66,16%) e, perciò, incorrendo nella violazione del principio della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato (conformante anche il giudizio che si celebra innanzi alla Corte dei conti, nonostante l'assenza di un esplicito richiamo: *cfr. Sez. II App., sent. n. 72/2022*);

– senza giustificare la mancata modulazione delle condanne (tranne, marginalmente, che per i direttori sanitari *«In considerazione del diverso ruolo, più secondario e meno rilevante svolto nella vicenda»*), nonostante che le posizioni dei numerosi convenuti presentassero obiettivi elementi di disomogeneità, soprattutto sotto il profilo causale, in ragione dei diversi uffici ricoperti e delle diverse ampiezze dei periodi di carica di ciascuno

SENT. 70/2024

(e a voler tralasciare la possibilità di valorizzazione, come richiesto negli scritti difensivi, della diversa intensità della colpa di taluno).

In definitiva, l'apparato argomentativo risulta focalizzato solo sulla, certamente pertinente, tematica dell'indispensabilità del confronto concorrenziale per la selezione del fornitore del servizio più conveniente per l'amministrazione, ma non investe anche gli ulteriori, altrettanto rilevanti - e, per molti versi, prevalenti - connotati della vicenda, per come concretamente articolatasi nelle peculiari condizioni di tempo, per fronteggiare le pressanti esigenze legate all'erogazione di prestazioni essenziali, e altresì condizionata dall'incombenza di stringenti regole multilivello, con apporti disomogenei delle diverse strutture operative coinvolte.

Nella prospettazione degli appellanti, la stigmatizzazione dei rilevanti difetti della motivazione sotto molteplici profili non è sfociata nella esplicita formulazione di eccezioni di nullità ex art. 39, comma 3, c.g.c. e nell'articolazione di coerenti conclusioni.

Tale constatazione induce il Collegio a ritenere che, nella prospettiva dei proponenti i gravami (l'unica considerabile), detti rilevanti difetti non abbiano generato una condizione di compromissione talmente rilevante dell'apparato motivazionale da essere predicata in termini di mancanza del requisito di cui all'art. 39, comma 2, lett. d), c.g.c.. In ogni caso, anche una eventuale nullità della sentenza che fosse dichiarata in conseguenza della constatata mancanza dell'elemento di cui alla lett. d) del comma 2 dell'art. 39 c.g.c. non avrebbe quale conseguenza la rimessione al primo giudice, stante la tassatività dei casi previsti dall'art. 199 c.g.c..

Pertanto, in base alle fisiologiche dinamiche delle impugnazioni, il giudice di

appello deve procedere all'esame dei singoli gravami.

3. Merito

3.1 Appelli ORLANDI e PIOPPO

Il primo giudice ha, preliminarmente, dichiarato *«l'estinzione del credito relativo al danno verificatosi anteriormente al luglio 2016 per intervenuta prescrizione»*, rilevando che *«il primo atto interruttivo della prescrizione è costituito dall'invito a fornire deduzioni notificato nel luglio 2021»*.

Siccome nessuna parte del giudizio ha fatto oggetto di gravame tale statuizione, la stessa è passata in giudicato.

Nel segmento temporale coperto da prescrizione, trovano integrale collocazione le condotte gestorie riferibili all'ORLANDI e alla PIOPPO.

Il coinvolgimento dei menzionati appellanti nell'azione di responsabilità era avvenuto nell'asserito presupposto che avessero concorso, il primo quale direttore generale e la seconda quale direttore sanitario dell'A.O. di Perugia, all'adozione della DDG n. 1234 del 22/7/2015, con la quale era stata disposta la proroga tecnica del contratto di lavanolo dal 1/7/2015 al 30/6/2016.

Sennonché, entrambi risultano cessati dalle indicate, rispettive funzioni a far data dal 29/2/2016.

Quindi, considerato che la durata delle cariche rendeva configurabile, per tali soggetti, un apporto causale temporalmente circoscritto, al più, alla durata della proroga che avevano concorso a disporre, ossia esteso fino al 30/6/2016, il primo giudice, nel dichiarare la parziale prescrizione della pretesa azionata, avrebbe dovuto considerare, nei loro confronti, assorbente l'accoglimento dell'eccezione di prescrizione.

In altri termini, mentre per taluni degli allora convenuti la prescrizione elide

SENT. 70/2024

solo una parte della pretesa azionata, nei riguardi dell'ORLANDI e della

PIOPPO la prescrizione investe integralmente la porzione della pretesa

formulata nei loro confronti, per via della limitazione temporale dello

svolgimento delle funzioni aziendali apicali, esercitate solo fino al 29/2/2016.

L'accoglimento della doglianza riguardante l'esaminato profilo determina

l'annullamento della condanna disposta nei confronti di tali soggetti e, al

contempo, avendo carattere assorbente, rende superfluo l'approfondimento

delle ulteriori questioni prospettate nei rispettivi atti di appello.

3.2 Appelli *PARISE* e *PACCHIARINI*

Il PARISE e il PACCHIARINI sono stati citati in giudizio sull'assunto che,

nella veste di direttori sanitari, rispettivamente della USL Umbria 1 e

dell'A.O. di Perugia, avessero contribuito, con gli altri vertici aziendali

(direttori generali e direttori amministrativi) all'adozione dei contestati

provvvedimenti di proroga dei contratti per la fornitura del servizio integrato di

lavanolo.

Il coinvolgimento è stato argomentato annettendo rilevanza alla circostanza

che, per entrambe le strutture, detti provvedimenti recavano anche la

sottoscrizione del direttore sanitario.

Dunque, nell'architettura dell'azione consegnata dalla Procura regionale, le

attribuzioni tipiche degli uffici ricoperti dai sottoscrittori non costituivano un

profilo rilevante: l'apposizione della sottoscrizione in calce ai provvedimenti

dava luogo a concorrente e indifferenziata responsabilità amministrativa.

Il primo giudice, pur condividendo, in principio, tale architettura dell'azione,

ha, comunque, differenziato le posizioni dei direttori sanitari, ritenendo che

gli stessi avessero avuto nella vicenda un «diverso ruolo, più secondario e

meno rilevante», conseguentemente imputando loro una quota minore di danno.

In realtà, la valorizzazione della posizione differenziata dei direttori sanitari, anziché condurre all'attenuazione dell'addebito, avrebbe dovuto portare a escluderne la responsabilità.

Invero, l'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502/1992 prevedeva, all'epoca dei fatti, (e continua a prevedere) che *«Il direttore sanitario dirige i servizi sanitari ai fini organizzativi ed igienico-sanitari e fornisce parere obbligatorio al direttore generale sugli atti relativi alle materie di competenza».*

La disciplina regionale (art. 36 della l.r. 9/4/2015, n. 11), richiamando la disciplina recata dal d.lgs. n. 502/1992, prevedeva, fra l'altro, che il direttore sanitario *«coadiuva (...) il Direttore generale (...) nell'esercizio delle sue funzioni».*

In definitiva, il direttore sanitario, pur facendo parte della direzione aziendale, ha competenze circoscritte ai profili relativi ai servizi sanitari e igienico-sanitari.

Essendo investito di compiti funzionali al governo clinico dell'Azienda, quindi, il direttore sanitario non poteva non essere coinvolto nelle vicende riguardanti il servizio di lavanolo, la cui eventuale interruzione avrebbe certamente avuto effetti esiziali, finendo per precludere ogni prestazione sanitaria.

Tuttavia, l'aver condiviso, mediante le sottoscrizioni dei vari provvedimenti, le scelte delle due aziende di prorogare quel servizio, non altera né snatura il perimetro delle competenze e delle correlative funzioni: gli apporti volitivi dei direttori sanitari, cioè, non possono che rimanere circoscritti all'ambito

sanitario e igienico sanitario, senza sconfinamenti nelle dinamiche gestorie
affendenti alla contrattualistica pubblica.

D'altra parte, è incontroverso che la contestazione abbia riguardato soltanto il reiterato ricorso allo strumento della proroga di un servizio, che, sotto il profilo tecnico–qualitativo, non aveva manifestato alcun genere di criticità.

Pertanto, in accoglimento degli appelli formulati dai direttori sanitari PARISE e PACCHIARINI (la PIOppo, invece, pur essendo in una posizione sovrapponibile, ha ottenuto l'accoglimento dell'appello in ragione della questione preliminare della prescrizione), le statuizioni di condanna al pagamento, rispettivamente, di € 200.000,00 a beneficio della AUSL Umbria 1 e di € 500.000,00 a beneficio dell'A.O. di Perugia, devono essere integralmente riformate e, per l'effetto, deve essere disposto il rigetto delle domande spiegate nei loro confronti, per l'assenza di una condotta censurabile a essi riferibile.

3.3 Appelli CASCIARI, DUCA, SARNARI e VALOROSI

L'azione promossa nei confronti dei residui esponenti di vertice dei due enti (direttori generali: CASCARI, della USL Umbria 1, e DUCA, dell'A.O. di Perugia; direttori amministrativi: SARNARI, della USL Umbria 1, e VALOROSI, dell'A.O. di Perugia), i quali, effettivamente, in ragione degli uffici rispettivamente ricoperti, erano dotati di penetranti poteri conformativi nella materia contrattuale, in grado, teoricamente, di imprimere un orientamento condizionante alla gestione, è infondata sia per la mancanza di una robusta prova circa la sussistenza del danno, che per il difetto del requisito della colpa grave.

Prima di esaminare il merito dei motivi di appello, è evidentemente infondata

l'eccezione di difetto di giurisdizione contabile sollevata dall'appellante

VALOROSI, sul presupposto di un danno meramente presunto e privo dei

requisiti dell'attualità e concretezza, configurando detta censura, come

osservato dal Procuratore generale, una questione non già di giurisdizione ma

di merito.

Ciò premesso, la Procura regionale ha intrapreso l'iniziativa giudiziaria sulla

base di un duplice presupposto:

- l'intempestiva esitazione della gara per l'aggiudicazione dell'appalto

per il servizio di lavanolo avrebbe dovuto indurre i vertici aziendali a

ricorrere a soluzioni temporanee diverse dalle proroghe tecniche della

durata del contratto scaduto, per garantire la continuità del servizio di

lavanolo;

- le condizioni economiche offerte dal nuovo aggiudicatario (Servizi

Ospedalieri) rappresentavano un attendibile parametro per stimare

come irragionevolmente eccessivi gli oneri sostenuti ricorrendo

reiteratamente allo strumento della proroga.

L'intera architettura dell'azione si fonda, però, su assunti meramente ipotetici.

Appare indubitabile che la proroga dei contratti pubblici cd. tecnica, ossia

diretta a consentire la mera prosecuzione del rapporto contrattuale in corso,

nelle more dell'espletamento di una nuova procedura di gara, ha carattere

eccezionale e di temporaneità, trattandosi di strumento volto esclusivamente

ad assicurare una certa prestazione in favore della pubblica amministrazione,

nel passaggio da un regime contrattuale a un altro.

Più in dettaglio, venendo in rilievo prosecuzioni di contratti stipulati nel 2009

per A.O. di Perugia e nel 2010 per le due ASL (USL 1 Città di Castello e UsI

2 Perugia), poi confluite nella AUSL Umbria 1 e, dunque, in vigenza del d.lgs.

n. 163/2006, il regime delle proroghe continuava a essere quello riconducibile

alla disciplina del d.lgs. appena menzionato.

Per quanto di rilievo in questa sede, all'epoca dei fatti sussisteva un

generalizzato divieto di proroga e di rinnovo dei contratti pubblici, sancito

dall'art. 23 della legge 18 aprile 2005 n. 62, fondato sulla considerazione che

integrassero, nella sostanza, affidamenti senza gara, con violazione dei

principi comunitari di libera concorrenza e parità di trattamento, enunciati

dall'art. 2 comma 1, del d.lgs. n. 163/2006.

La giurisprudenza amministrativa aveva ripetutamente evidenziato come, in

materia di proroga dei contratti pubblici di appalto (come per il rinnovo), non

vi fosse alcuno spazio per l'autonomia contrattuale delle parti, per via della

sussistenza del principio inderogabile, fissato dal legislatore per ragioni di

interesse pubblico, in forza del quale, salve espresse previsioni dettate dalla

legge, in conformità della normativa comunitaria, l'amministrazione, una

volta scaduto il contratto, doveva, qualora avesse ancora la necessità di

avvalersi dello stesso tipo di prestazioni, effettuare una nuova gara pubblica

(*cfr., ex multis*, Consiglio di Stato, sez. V, 20 agosto 2013, n. 4192).

A fronte del principio generale del divieto di proroga dei contratti pubblici, vi

era la residuale facoltà, per la stazione appaltante, di ricorrere all'opzione di

proroga cd. tecnica, cioè della proroga diretta a consentire la prosecuzione del

rapporto contrattuale in corso, nelle more dell'espletamento di una nuova

procedura di gara.

La proroga cd. tecnica è stata codificata dall'art. 106, comma 11, del d.lgs. n.

50/2016 ed è ora disciplinata dall'art. 120, comma 10, d.lgs. n. 36/2023.

Tuttavia, anche precedentemente, nella vigenza del d.lgs. n. 163/2006, la giurisprudenza aveva delineato i presupposti di applicabilità dell'istituto.

In particolare, ne erano stati evidenziati i caratteri della eccezionalità e della temporaneità, trattandosi di strumento volto esclusivamente ad assicurare una determinata prestazione in favore della pubblica amministrazione, nel passaggio da un regime contrattuale a un altro, con l'obiettivo di preservare la continuità dell'azione amministrativa, ponendo provvisorio rimedio a situazioni obiettivamente non dipendenti dall'amministrazione, nelle more del reperimento, con le ordinarie procedure, di un nuovo contraente (Consiglio di Stato, V, 11 maggio 2009, n. 2882 *id.*, V, 7 aprile 2011, n. 2151).

Solo al ricorrere di tali stringenti condizioni, la proroga tecnica, quindi, era ritenuta un'opzione gestoria percorribile.

Tuttavia, tutte le condizionalità conformanti l'angusto ambito di impiego della proroga tecnica erano modellate su situazioni nelle quali l'amministrazione fruitrice della proroga era essa stessa il soggetto onerato dell'espletamento della gara per la selezione del nuovo contraente.

Sicché, era ragionevole il regime, siccome volto a disincentivare condotte gestorie poco solerti.

Nel caso in esame, invece, non vi era coincidenza tra il soggetto deputato a programmare e svolgere la gara per la selezione del nuovo affidatario e il soggetto fruitore del servizio.

La Regione Umbria, infatti, con la l.r. n. 9/2014, aveva previsto (art. 9) che una società consortile *in house*, "Umbria Salute e Servizi", svolgesse le attività di soggetto aggregatore, nonché di centrale regionale di acquisto, anche per il sistema sanitario regionale, attraverso l'articolazione denominata "Centrale

regionale di acquisto per la sanità” (CRAS).

Tale struttura aveva inserito già nella programmazione per l’anno 2014 lo

svolgimento della gara per l’affidamento del servizio di lavanolo.

Sussisteva, inoltre, una disciplina statale, peraltro soggetta a significativi

interventi modificativi nel segmento temporale di rilievo per il presente

giudizio, rigidamente orientata al modello della centralizzazione delle

strutture di acquisto di beni e servizi per il soddisfacimento dei fabbisogni

pubblici:

- l’art. 9, comma 3, del d.l. n. 66/2014 poneva, fino alla sua rimozione, avvenuta a decorrere dal 1/1/2017, un ostacolo tecnico all’espletamento di gare non centralizzate (divieto per l’ANAC di rilasciare il codice identificativo gara – CIG);

- l’art. 1 del d.p.c.m. 24/12/2015 includeva i servizi di lavanderia per gli enti del servizio sanitario oltre la soglia di € 40.000,00, tra quelli per i quali era indispensabile il ricorso a soggetti aggregatori;

- l’art. 1, comma 548, della l. n. 208/2015, ribadiva che gli enti del servizio sanitario erano tenuti ad approvvigionarsi, per determinate categorie merceologiche (fra cui il servizio in discussione), avvalendosi, “in via esclusiva”, delle centrali di committenza, configurando, al contempo, la violazione dell’obbligo come fonte di responsabilità per danno erariale.

In definitiva, in un simile contesto, gli enti che si assumono in questa sede danneggiati, fruitori dei servizi di lavanolo, non avrebbero potuto fronteggiare

l’inerzia della centrale di committenza regionale svolgendo autonome procedure.

Solo con l'introduzione del comma 3-bis del d.l. n. 66/2014, da parte dell'art.

1, comma 421, della l. n. 232/2016, a far data dal 1/1/2017, è stata prevista la

facoltà per gli enti tenuti ad avvalersi di aggregatori di svolgere autonome

procedure, in caso di motivata urgenza.

Peraltro, a fronte di tale facoltà, comunque prevista solo nel periodo terminale

della vicenda per la quale v'è causa e quando vi erano continue e rassicuranti

comunicazioni della CRAS circa un'imminente esitazione della gara, l'art. 1,

comma 550, della l. n. 208/2015 (legge di stabilità del 2016), nel prevedere il

divieto di proroga oltre la data di attivazione del contratto aggiudicato dalla

centrale di committenza, ragionevolmente induceva a ritenere che, fino alla

data di attivazione del contratto aggiudicato, potesse farsi luogo a proroghe.

In ogni caso, in tale nebuloso scenario, anche a voler sottovalutare gli angusti

margini entro cui le stringenti limitazioni legali multilivello confinavano

l'operatività negoziale degli enti, soprattutto quelli del settore sanitario, ferma

l'indiscussa essenzialità del servizio di lavanolo per l'erogazione delle

prestazioni assistenziali, la soluzione alternativa alla proroga, che il primo

giudice sembra abbia ritenuto percorribile (posizione desumibile in base alla

considerazione che tale soluzione era stata esplicitamente prospettata dalla

Procura regionale – *cfr.* pag. 30 della citazione – e l'impianto argomentativo

dell'Organo requirente, nell'architettura complessiva, è stato condiviso dalla

Corte territoriale, seppure senza autonomi approfondimenti sul punto) non

rimaneva che quella di stipulare un contratto "ponte", ai sensi dell'art. 57,

comma 2, lett. c), del d.lgs. n. 163/2006.

Si sarebbe, cioè, dovuto far luogo a una procedura negoziata, senza previa

pubblicazione di un bando, ma dopo aver invitato a presentare offerte («ove

possibile», secondo il comma 6) almeno tre operatori.

In tale maniera, sarebbe stata garantita, sebbene solo con modalità attenuate per le peculiari contingenze, la preservazione dei principi posti a presidio dell'affidamento dei contratti pubblici.

Traguardo che, invece, la proroga non avrebbe permesso di raggiungere.

Anche a voler ipotizzare che quello descritto fosse il mezzo più appropriato per superare l'incaglio che il farraginoso *iter* della gara gestita da CRAS aveva generato, una eventuale responsabilità per i vertici aziendali avrebbe potuto essere configurata solo se la procedura negoziata avesse permesso di conseguire risparmi, rispetto alla mera proroga (avendo la giurisprudenza del giudice contabile definitivamente rifiutato l'orientamento della configurabilità della responsabilità amministrativa per la sola lesione delle regole della concorrenza).

A opinione del primo giudice, tale prova sarebbe ravvisabile parametrando i costi fatturati dal fornitore in proroga (SO.GE.SI. s.p.a.) con i costi del servizio, calcolati sulla base dell'offerta formulata dall'operatore aggiudicatario della nuova gara (Servizi Ospedalieri s.p.a.).

In disparte le non marginali diversità, diffusamente evidenziate dagli appellanti, tra i servizi offerti dai due operatori, già forse sufficienti a comprometterne la comparabilità, costituisce assunto del tutto indimostrato che, avuto riguardo alle caratteristiche del servizio (connotato da costi d'impianto iniziali cospicui, destinati a essere compensati dai ricavi ottenibili nell'ordinariamente lungo periodo di durata del contratto) e all'incerta durata che avrebbe dovuto avere la soluzione "ponte" (considerato che, ciclicamente, venivano diramate rassicuranti notizie sull'imminente conclusione della gara

centralizzata), avrebbero potuto essere trovati operatori disposti a offrire il servizio, per un tempo incerto, comunque ristretto e per di più suscettibile di essere interrotto, ove fosse stata, nelle more, esitata la gara, alle stesse condizioni economiche proposte da un operatore che le aveva parametrize su un orizzonte temporale certo, ossia l'intera durata del contratto di cinque anni. Dunque, l'operazione di prognosi postuma induce a ritenere che, tanto l'esistenza, quanto la consistenza del nocumento riconducibile alle reiterate proroghe, siano meramente suppositive, ai limiti dell'evanescenza.

Oltre alla rilevata assenza di robusti riscontri dell'affermato danno erariale, deve essere rilevato che il pur inappropriato e incoerente con i principi della contrattualistica pubblica, ripetuto impiego dello strumento della proroga, nello specifico contesto, era il prodotto della commistione di singolari congiunture con complicati intrecci di norme in tema di contenimento dei costi degli appalti pubblici, in grado di depotenziare il grado della colpa della dirigenza dei due enti, fino a sotto la soglia della gravità.

E in ogni caso, proprio e anche in ragione della complessità di comparazione dei costi, con valutazione *ex ante*, è difficilmente configurabile la colpa grave di coloro che abbiano ritenuto non lesive degli interessi delle amministrazioni coinvolte le proroghe, piuttosto che altri sistemi di procacciamento dei servizi necessari.

Difetta, perciò, anche l'elemento soggettivo, ulteriore requisito strutturale della fattispecie della responsabilità amministrativa.

Per le ragioni esposte, devono essere accolti gli appelli dei quattro esponenti della direzione aziendale dei due enti (direttori generali e direttori amministrativi) e, conseguentemente, annullate le statuizioni di condanna loro

referite contenute nella sentenza impugnata.

3.4 Appello NICASTRO

Anche il gravame proposto dal NICASTRO è fondato.

La Procura regionale aveva ricompreso tra i responsabili dei danni generati dalla illegittima prosecuzione del rapporto con SO.GE.SI. s.p.a., accanto «(a)gli apicali delle Amministrazioni sanitarie, i quali hanno disposto le reiterate, quanto ingiustificate, proroghe», i «vertici di Umbria Salute», che, attraverso l'articolazione interna della CRAS (Centrale Regionale di Acquisto per la Sanità), avevano curato tutte le fasi della gara centralizzata per il servizio di lavanolo, per aver «illegittimamente procrastinato, oltre ogni ragionevole termine, la durata della procedura comparativa».

In conseguenza del decesso, nelle more dell'istruttoria, dell'amministratore unico (OMISSIS) di detta società *in house*, l'unico esponente di "vertice" citato in giudizio è stato il NICASTRO, «nella qualità, all'epoca dei fatti, di R.U.P., nonché di componente e segretario della Commissione di gara».

L'architettura dell'azione, anche per la parte riguardante il NICASTRO, è stata accolta dal primo giudice.

Senza alcun approfondimento sulla peculiare posizione, differenziata rispetto agli altri soggetti ritenuti responsabili (tutti esponenti della direzione aziendale dei due enti), lo stesso è stato condannato al pagamento, sempre a titolo di colpa grave, in favore dell'A.O. di Perugia, della somma di € 875.000,00 e, in favore dell'AUSL Umbria 1, della somma di € 260.000,00 (complessivamente, la condanna ammonta ad € 1.135.000,00).

In via del tutto prioritaria, occorre rilevare che il NICASTRO, nella vicenda, è stato coinvolto in una veste parzialmente inappropriata.

E infatti, pur avendo, nella gara per l'affidamento del servizio di lavanolo, svolto le funzioni di RUP (conferite a far data dal 16/6/2015) e quelle di segretario verbalizzate (a far data dal 7/12/2016), non ha assunto la qualità di «*componente*» della commissione giudicatrice della gara.

D'altra parte, risulterebbe obiettivamente singolare che solo lui, e non anche gli altri membri di detta commissione, sia stato attinto da addebiti di responsabilità amministrativa.

Al cospetto di un'azione unitariamente costruita su un danno erariale sprovvisto, sulla base delle considerazioni in precedenza sviluppate, di attendibili riscontri circa la sua esistenza, per escludere la responsabilità del NICASTRO sarebbe sufficiente richiamare le considerazioni sul punto in precedenza sviluppate.

Infatti, posto che trasversalmente unico è l'ipotizzato danno, la mancanza di un requisito essenziale della fattispecie della responsabilità amministrativa ne compromette irrimediabilmente la configurabilità.

Tuttavia, tale agevole e sintetica soluzione non può non essere accompagnata da una riflessione ulteriore, che conduce alla rilevazione dell'assenza anche di ulteriori, necessari tasselli di quella fattispecie: la colpa grave e il nesso causale.

In primo luogo, il modo in cui, concretamente, la gara si è articolata induce a escludere negligenze di intensità significativa.

E infatti, la struttura deputata a gestire la gara (l'articolazione della società consortile Umbria Salute, CRAS) era sprovvista di personale dedicato e operava utilizzando, in base a un accordo tra gli enti consorziati, risorse saltuariamente (una volta a settimana) dislocate.

In questa già non agevole condizione tale struttura è stata costretta a confrontarsi con una gara obiettivamente complessa e nella quale la competizione imprenditoriale era su interessi economici estremamente rilevanti e prolungati nel tempo. Ciò ha comportato la necessità di approfondimenti con conseguenti, inevitabili rallentamenti: ultimata la prequalifica nel febbraio 2016, a seguito della presentazione di numerosi quesiti di chiarimento, solo alla fine di novembre del medesimo anno è stato possibile fissare il termine per la presentazione delle offerte; all'esito delle numerose sedute della commissione di gara svolte durante l'intero anno 2017, nonostante le difficoltà derivante dallo svolgimento non in via esclusiva dell'attività da parte degli operatori della CRAS, nel gennaio 2018, dopo l'apertura delle buste di offerta si sono resi necessari ulteriori approfondimenti anche con l'istituzione di una commissione per valutare la congruità delle offerte (ex art. 81, comma 1 bis, d.lgs. 163/2006); nel maggio 2018 si è proceduto alla aggiudicazione alla quale è seguita una sofferta fase contenziosa.

Dall'analisi del contesto di riferimento e delle concrete dinamiche che hanno caratterizzato la gara, non sembrano emergere macroscopiche negligenze integranti gli estremi della colpa grave.

In secondo luogo, a prescindere dalla astratta prospettabilità di una responsabilità del RUP nella conduzione della gara, ove fossero stati valorizzati apporti omissivi influenti sulla celere definizione della procedura, o anche in relazione alla generazione di un flusso informativo verso gli enti che si trovavano a fronteggiare la necessità di approvvigionarsi del servizio nonostante il precedente affidamento avesse da tempo esaurito la sua efficacia,

il primo giudice avrebbe dovuto confrontarsi con i connotati che all'azione la

Procura regionale aveva impresso.

In questa prospettiva, avrebbe dovuto non essere trascurato che, rispetto allo specifico danno ipotizzato (danno da indebita prosecuzione di un rapporto scaduto, causato da reiterate proroghe tecniche), la posizione del RUP risultava, all'evidenza, del tutto eccentrica: il RUP avrebbe, forse, potuto aver contribuito a creare la condizione remota di poco celere esitazione della gara, ma, certamente, non avrebbe potuto in alcun modo influire sulle soluzioni gestorie utilizzate, dalle direzioni delle due aziende, per fronteggiare l'anomala situazione.

In realtà, è difficilmente ravvisabile una relazione causale diretta tra la condotta del RUP, circoscritta al flemmatico incedere della procedura di selezione del nuovo operatore, e l'adozione ripetuta di inappropriati provvedimenti di proroga.

In altri termini, pur avendo la mancata celere individuazione del nuovo fornitore certamente costituito una condizione fattuale patologica, è la spesa connessa alla soluzione gestoria che le direzioni aziendali dei due enti hanno ripetutamente adottato (le proroghe) ad aver causato l'ipotizzato danno: sulla adozione o non adozione di quella soluzione il RUP certamente non avrebbe potuto incidere e, dunque, ogni suo coinvolgimento è estraneo alla linea causale culminata con le contestate spese.

Il RUP avrebbe potuto essere chiamato a rispondere per aver contribuito a creare condizioni agevolanti l'orientamento dell'azione amministrativa verso misure non in linea con i corretti canoni di buona amministrazione, ma certamente non può rispondere del modo in cui gli organi di vertice dei due

enti hanno in concreto fronteggiato l'anomala situazione.

4. Conclusioni

Conclusivamente, sebbene le peculiari posizioni dei diversi appellanti abbiano condotto ad accogliere i rispettivi gravami per ragioni in parte differenziate, la sentenza, nel suo complesso, deve essere integralmente riformata.

Per ciò che attiene alle spese, le disomogenee motivazioni poste a fondamento dell'accoglimento di talune impugnazioni potrebbero astrattamente giustificare una diversificata modulazione della pertinente regolazione (compensazione per coloro per il quali il giudizio è stato definito decidendo la questione preliminare della prescrizione – ORLANDI e PIOPPA – ai sensi del disposto dell'art. 31, comma 3, c.g.c.; liquidazione a beneficio di coloro per i quali è stata esclusa la responsabilità amministrativa per accertata insussistenza degli elementi della fattispecie – tutti gli altri – ai sensi dell'art. 31, comma 2, c.g.c.).

Tuttavia, considerando, per un verso, il carattere meramente facoltativo del potere di compensazione assegnato al giudice allorquando è chiamato a regolare le spese nelle ipotesi di cui al comma 3 dell'art. 31 c.g.c., e per altro verso, che anche coloro per i quali la prescrizione ha finito per avere portata assorbente, sono stati pesantemente condannati in primo grado, pur vantando posizioni sovrapponibili a quelle di coloro che hanno ottenuto, in questa sede, una assoluzione piena per ragioni di merito, le spese devono essere regolate in modo omogeneo, liquidando, per i due gradi del giudizio, l'importo spettante alla difesa di ciascuno nella misura di € 4.000, oltre accessori di legge come e se dovuti, e ponendo il relativo onere a carico delle amministrazioni di rispettiva appartenenza all'epoca dei fatti.

PQM

la Corte dei conti - Sezione seconda centrale giurisdizionale d'appello, definitivamente pronunciando, previa riunione degli appelli separatamente proposti, iscritti al n. 60545 del registro di segreteria, li accoglie nei termini di cui in motivazione.

Liquida, per i due gradi di giudizio e per ognuno degli appellanti, l'importo spettante alla difesa nella misura di € 4.000 ciascuno, oltre accessori di legge come e se dovuti, e pone il relativo onere a carico delle amministrazioni di rispettiva appartenenza all'epoca dei fatti.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 18 gennaio 2024.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Dott. Roberto Rizzi

Dott.ssa Rita Loreto

Firmato digitalmente

Firmato digitalmente

DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 20 MARZO 2024

P. IL DIRIGENTE

(Dott.ssa Luciana Troccoli)

Firmato digitalmente

Il Funzionario Amministrativo

Dott.ssa Alessandra Carcani