REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Giuseppina MAIO	Presidente
Giuseppina MIGNEMI	Consigliere relatore
Marco FRATINI	Consigliere
Carola CORRADO	Primo Referendario
Flavia D'ORO	Primo Referendario

pronuncia la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello in materia di responsabilità, iscritto al **n. 60040** del registro di segreteria,

avverso

la sentenza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria n. 10/2022, depositata il 17.3.2022;

promosso da:

- **MARANZANO Ernesto**, c.f.: MRNRST53E23B057F, nato il 23.5.1953, a Borrello (CH), residente in Perugia, alla Via Girolamo Tilli n. 64,
- **ITALIANI Marco**, c.f.: TLNMRC62L29G478W, nato il 29.07.1962 a Perugia ed ivi residente, alla Via Cortonese n. 5,

rappresentati e difesi, anche disgiuntamente, dall'Avv. Antonio Cosimo

Cuppone, c.f.: CPPNNC70D30F842P; p.e.c. antoniocosimocuppone@ordineavvocatiroma.org; fax 06/69772703; dall'Avv. Alessandro Scarongella, c.f.: SCRLSN74L21G478W; p.e.c: alessandro.scarongella@avvocatiperugiapec.it; fax. 075/9001454 e dall'Avv. Adriana Faloci, c.f.: FLCDRN80E69D786V; p.e.c.: adriana.faloci@avvocatiperugiapec.it; fax: 075/9001454, ed elettivamente domiciliati presso e nello studio dell'Avv. Antonio Cosimo Cuppone (Studio Legale Cuppone & Partners), sito in Roma, alla Piazza D'Ara Coeli n.1.

Per le comunicazioni e le notificazioni inerenti al presente giudizio si indicano i suddetti indirizzi di posta elettronica certificata.

- *Appellanti* -

contro

- **Procura Regionale presso la Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria**;
- **Procura generale della Corte dei conti**.

- *Appellate* -

VISTO l'atto d'appello;

VISTI gli altri atti e documenti di causa;

UDITI, nell'udienza del 7 maggio 2025, svolta con l'assistenza del segretario, Dott.ssa Chiara Pimpinella, data per letta la relazione del relatore, Cons. Giuseppina Mignemi, gli Avvocati Adriana Faloci, Andrea Zuccaro - per delega scritta dell'Avvocato Antonio Cosimo Cuppone , Alessandro Scarongella, per gli appellanti ed il Pubblico ministero, V.P.G. Cons. Sabrina D'Alesio;

FATTO

1. Con la sentenza n. 10/2022, depositata il 17.3.2022, la Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria condannava Ernesto Maranzano e Marco Italiani - all'epoca dei fatti, il primo, direttore della Struttura complessa di Radioterapia Oncologica dell'Azienda Ospedaliera Santa Maria di Terni e presidente della Commissione di gara; il secondo, Responsabile della Struttura semplice di Fisica sanitaria della stessa Azienda Ospedaliera e componente della Commissione di gara - al pagamento, in solido, di euro133.199,85, oltre rivalutazione e interessi, per il danno recato dalla ridetta Azienda Ospedaliera in occasione della procedura di gara aperta, *ex* art. 55, c. 5, del d.lgs. n. 163 del 2006, per l'affidamento dell'appalto misto, ai sensi degli articoli 14 e 53, c. 2, lett. c), del predetto d.lgs. n. 165 del 2006, per la "*progettazione definitiva, esecutiva, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, realizzazione di un nuovo bunker destinato ad ospitare un acceleratore lineare per la Struttura Complessa di Radioterapia Oncologica e correlata fornitura dell'acceleratore lineare da installare nel nuovo bunker all'interno dell'Azienda Ospedaliera Santa Maria di Terni.*".

2. Con delibera del direttore generale n. 692 del 12.09.2014, l'Azienda Ospedaliera Santa Maria di Terni indiceva la procedura di gara aperta per l'affidamento dell'appalto misto della progettazione definitiva, esecutiva, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, realizzazione di un nuovo *bunker* destinato ad ospitare un acceleratore lineare per la Struttura complessa di Radioterapia Oncologica e la correlata fornitura dell'acceleratore lineare.

In data 19.9.2014, veniva pubblicato il bando di gara; la scadenza per la presentazione delle domande era fissata al 25.11.2014.

L'importo complessivo dell'appalto veniva quantificato in euro 2.208.921,53, di cui euro 2.020.843,37 soggetti a ribasso.

Entro il termine previsto del 25.11.2014, perveniva la sola offerta di Elekta s.p.a.

Il direttore generale, con delibera n. 913 del 27.11.2014, nominava la Commissione giudicatrice della gara, composta dal presidente, Prof. Ernesto Maranzano (Direttore S.C. Radioterapia Oncologica A.O. di Terni) e dai commissari, Dott. Marco Italiani (Fisico Sanitario A.O. di Terni) e Ing. Fiorenza Marcello (Direttore U.O.C. Tecnico Patrimoniale A.U.S.L. di Rieti); con segretario verbalizzante, Dott.ssa Cinzia Angione, A.O. di Terni.

Il 15.12.2014, la Commissione si riuniva in seduta pubblica per l'apertura delle buste contenenti l'offerta tecnica e la documentazione amministrativa dell'unico concorrente, Elekta s.p.a., che veniva ammessa alla fase successiva di valutazione tecnica.

Il direttore generale, con delibera n. 1052 del 31.12.2014, aggiudicava definitivamente l'appalto all'ATI composta da Elekta s.p.a. e AR.Co Lavori s.c.c. al prezzo complessivo di euro 2.017.838,73, oltre I.V.A., con un ribasso dello 0,148% rispetto alla base d'asta.

Il 28.05.2015, veniva stipulato il contratto di appalto tra l'Azienda Ospedaliera di Terni e la Elekta s.p.a.

I pagamenti di lavori e fornitura venivano effettuati a decorrere dal 17.6.2016 e si concludevano con la liquidazione del saldo, in data 19.12.2018.

La Procura territoriale, in relazione alla indicata procedura di gara, considerati gli esiti delle indagini della Polizia giudiziaria e la complessiva documentazione rinveniente dal procedimento penale, riteneva sussistenti

numerose condotte anomale ascrivibili agli attuali appellanti, asseritamente atte a pregiudicare il confronto concorrenziale tra le diverse imprese potenzialmente interessate alla partecipazione alla gara.

In particolare, i due medici avrebbero intrattenuto costanti contatti con dipendenti di Elekta s.p.a., poi risultata aggiudicataria dell'appalto, consentendole di individuare il *budget* della gara; di predisporre il bando, condividendone aspetti essenziali in epoca precedente alla gara; chiedendo ed ottenendo "favori" personali e per l'Azienda ospedaliera connessi all'esito della gara; non evidenziando l'incompatibilità dei ruoli rivestiti nell'ambito della procedura con i rapporti intercorrenti con la società partecipante; condividendo con detta società informazioni riservate relative all'andamento della gara; consentendo, in tal modo, ad Elekta s.p.a. di formulare un'offerta tecnica più performante, ma economicamente meno conveniente per l'Azienda ospedaliera, con un ribasso irrisorio, rispetto ai ribassi medi, ottenuti per lo stesso prodotto, nel medesimo periodo, in zone limitrofe, attestatisi sul 6,5%.

Il danno veniva, quindi, quantificato proprio nella differenza tra la media dei citati ribassi e quello praticato da Elekta s.p.a., nell'ambito della procedura in discussione.

3. Il giudice di prime cure, con la sentenza impugnata, preliminarmente rigettava la richiesta di sospensione del giudizio in attesa dell'esito del processo penale, nonché l'eccezione di prescrizione.

Nel merito, riteneva le condotte dei medici convenuti, connotate da dolo, idonee a pregiudicare il corretto dispiegarsi del confronto concorrenziale e, quindi, foriere del danno all'Azienda ospedaliera di Terni, nella misura

prospettata dalla Procura.

4. Avverso la predetta sentenza, con un unico atto, proponevano appello Ernesto Maranzano e Marco Italiani, che, con il primo motivo, titolato "***Capo 1 della Sentenza: Error in iudicando ed in procedendo. Mancata sospensione del giudizio contabile. Violazione dell'art. 106 del D.lgs. 26 agosto 2016, n. 174. Violazione degli artt. 652 e 654 c.p.p. Contraddittorietà della motivazione***", censuravano la sentenza del giudice di primo grado per avere rigettato la richiesta di sospensione del giudizio erariale, sostenendo che l'accertamento in sede penale dei fatti contestati risultava "*dirimente al fine di accertare se la Gara sia stata alterata, ovvero se si sia verificata la condotta causativa del preteso danno erariale a discapito dell'Azienda Ospedaliera. A conferma di quanto sopra, giova ricordare le previsioni di cui agli artt. 652 e 654 c.p.p., per le quali la sentenza penale fa stato nel giudizio di responsabilità amministrativa: ciò determina un rapporto di necessaria dipendenza tra le due cause e la conseguente esigenza di sospendere il giudizio erariale in attesa della definizione del contenzioso penale."* (atto di appello, pag. 7).

Tanto, pure in quanto le indagini condotte per il giudizio di responsabilità contabile avrebbero recepito pedissequamente le risultanze delle indagini preliminari del processo penale.

In via subordinata, gli appellanti chiedevano di sospendere il presente giudizio, in considerazione delle ragioni di opportunità connesse all'accertamento della materialità dei fatti, per una più avveduta pronuncia.

Con il secondo motivo, titolato "***Capo 3 della Sentenza. Error in iudicando ed in procedendo. Violazione e falsa applicazione del Considerando 8 della***

Direttiva n. 18/2004 e dell'art. 40 della Direttiva 24/2014. Violazione degli artt. 66 e 67 e 77 del D.Lgs. 50/2016. Violazione e falsa applicazione delle norme del D.Lgs. 163/2006 che regolano il confronto concorrenziale nelle procedure ad evidenza pubblica. Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost. e dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Insufficienza e contraddittorietà della motivazione", gli appellanti censuravano la ridetta pronuncia per non aver tenuto conto delle argomentazioni difensive fornite dai medici, comprovanti la regolarità formale e sostanziale di ciascuna fase della procedura di gara, nonché la piena legittimità delle ulteriori condotte, estranee alla gara.

Secondo gli appellanti, il giudice di prime cure avrebbe, anzitutto, frainteso il contesto concorrenziale, ritenendo erroneamente che vi fossero altre imprese, oltre a Elekta e Varian, in grado di produrre l'apparecchiatura di cui alla gara e di fornire il relativo servizio di manutenzione, necessario per garantire all'Azienda ospedaliera la continuità del servizio assistenziale.

Tale circostanza non sarebbe stata adeguatamente considerata dalla sentenza, che richiama generali esigenze di pubblicità e trasparenza, senza tuttavia conformarle al caso concreto, connotato dalla presenza di due soli *competitors*, che sarebbero stati entrambi adeguatamente informati e resi partecipi della fase pre-gara.

Erano assolutamente legittimi, poiché previsti dalla normativa di settore ed attuati nel rispetto di trasparenza e parità di trattamento, i contatti tra i medici e i dipendenti delle ditte operanti sul mercato di riferimento, poiché necessari alla predisposizione del capitolato tecnico.

Nella specie, i contatti predetti non avrebbero avuto alcun effetto lesivo della

concorrenza, considerato che la decisione della Varian – unica concorrente – di non partecipare alla gara era dipesa da valutazioni aziendali correlate alla remuneratività dell'appalto, effettuate all'esito della conoscenza delle specifiche tecniche richieste, dopo avere ricevuto i chiarimenti domandati e avere effettuato il sopralluogo.

Ove, peraltro, i contatti degli odierni appellanti con i concorrenti, prima della stesura del capitolato tecnico di gara, non erano mai stati celati alla Direzione aziendale, che aveva incaricato il prof. Maranzano ed il dott. Italiani di acquisire il maggior numero possibile di informazioni tecniche, per formulare un capitolato tecnicamente corretto, utile alle esigenze dell'Azienda ospedaliera.

Il *budget* di gara non sarebbe stato predisposto da Elekta, come comprovato dalle dichiarazioni del dott. Riccardo Brugnetta, direttore amministrativo dell'Azienda ospedaliera all'epoca dei fatti.

Le diverse fasi della gara si sarebbero svolte in modo del tutto regolare, senza contestazioni da parte dell'impresa concorrente.

Ancora, la partecipazione degli odierni appellanti alla commissione di gara, nelle rispettive qualità di presidente e componente, era del tutto compatibile con il ruolo da loro svolto, non avendo, il prof. Maranzano ed il dott. Italiani, alcun interesse rispetto all'aggiudicazione in favore di Elekta; ove, peraltro, la nomina della commissione era stata effettuata dall'Azienda ospedaliera, con deliberazione del direttore generale n. 913 del 27.11.2014.

La difformità dell'offerta rispetto al capitolato era irrilevante, poiché non incidente in alcun modo sulla funzionalità dell'apparato.

Gli isolati episodi di contatti, non immediatamente attinenti alla gara, tra gli

appellanti e i dipendenti di Elekta erano relativi ad acquisti di apparecchiature o di rinnovi di licenze software deliberati dalla direzione dell'Azienda ospedaliera e motivati da urgenti esigenze di reparto, richiesti ad Elekta in quanto Azienda fornitrice degli stessi e responsabile della relativa manutenzione.

La sponsorizzazione della partecipazione a convegni nulla avrebbe a che fare con la procedura di gara.

Non sussisterebbe, quindi, alcun nesso causale tra le condotte imputate ai medici e il danno asseritamente subito dall'Azienda ospedaliera.

Con il terzo motivo, titolato "***Capo 3 della Sentenza: error in iudicando. Violazione dell'art. 1, comma 1, della L. 20/1994. Erronea individuazione dell'elemento soggettivo***", gli appellanti evidenziavano di avere sempre agito in buona fede, su impulso della direzione generale dell'Azienda ospedaliera, senza ottenere alcun favore o vantaggio personale, ma contribuendo a migliorare le prestazioni assistenziali per i pazienti e a far conseguire ulteriori risparmi.

Non sussisterebbero, pertanto, né il dolo, né la colpa grave.

Con il quarto motivo, titolato "***Capo 3 della Sentenza: error in iudicando. Erronea identificazione e quantificazione della pretesa risarcitoria. Omessa disamina delle difese del Prof. Maranzano e del Dott. Italiani. Violazione dell'art. 1, comma 1 bis, della L. 20/1994***", gli appellanti evidenziavano che il giudice di prime cure avrebbe illegittimamente quantificato il danno, in via equitativa, in una percentuale della spesa, parametrata al ribasso medio estrapolato da sole quattro procedure di gara - peraltro, diverse da quella in questione -, prescindendo dalla dimostrazione concreta della diminuzione

patrimoniale asseritamente occorsa alla P.A., in un'ottica sostanzialmente sanzionatoria della responsabilità amministrativa.

In particolare, la sentenza non avrebbe tenuto conto del fatto che il ribasso rispetto alla base d'asta dipende sia dal valore di quest'ultima, sia da considerazioni di tipo commerciale di pertinenza delle imprese.

Secondo gli appellanti, posto che la percentuale di ribasso è inversamente proporzionale al valore della base d'asta, essendo, nel caso di specie, la base d'asta per la fornitura ed i servizi in gara già competitiva rispetto ai prezzi di mercato, il ribasso atteso non poteva che essere minimo.

Inoltre, l'entità del ribasso offerto in una determinata gara è correlato a diverse variabili, quali il tipo di acceleratore lineare scelto, l'inclusione o meno di accessori, l'eventuale previsione della realizzazione del *bunker* ospitante l'apparecchiatura.

Pertanto, il riferimento della Procura regionale a generici studi in materia di appalti misti e a sole quattro gare tenutesi in Italia centrale non consentirebbe di individuare il ribasso che avrebbe dovuto essere mediamente applicato nella gara in questione, anche perché riferito a gare non omogenee.

Evidenziavano, inoltre, gli appellanti che, a prescindere dai ribassi offerti, tutti gli importi aggiudicati per la fornitura e l'installazione di acceleratore lineari erano stati superiori rispetto a quello di cui alla gara, sicché l'offerta economica formulata da Elekta era risultata vantaggiosa per l'Azienda ospedaliera, sia rispetto alle specifiche tecniche proprie della moderna apparecchiatura richiesta, sia rispetto alle condizioni di mercato del settore in questione.

Quanto alla liquidazione equitativa del danno, quindi, il giudice non avrebbe

tenuto conto della comparazione dei prezzi finali, che avrebbe dimostrato la convenienza dei prezzi offerti da Elekta.

In ogni caso, non si sarebbe tenuto conto dei risparmi di spesa che l'Azienda ospedaliera aveva in concreto ottenuto mediante la fornitura della stazione ERGO, il rinnovo delle licenze e la donazione degli arredi.

Con il quinto motivo, titolato "***Error in procedendo. Omessa pronuncia sulla richiesta di ammissione di prova testimoniale Violazione degli artt. 96 e 98, All. 1 del D.lgs. 174/2016 e dell'art. 245 c.p.c.***", gli appellanti lamentavano l'omessa pronuncia sull'istanza istruttoria di ammissione della prova testimoniale, che veniva riproposta.

Rassegnavano, quindi, le seguenti conclusioni: "*Piaccia all'Ecc.ma Corte dei Conti – Sezione giurisdizionale Centrale d'Appello adìta, in accoglimento del presente appello:*

- in via pregiudiziale, accertare la sussistenza di un rapporto di pregiudizialità logico giuridica tra la presente causa ed il giudizio penale pendente innanzi al Tribunale Penale di Monza iscritto al R.G.N.R. 6752/17 e, per l'effetto, sospendere il presente giudizio ai sensi e per gli effetti dell'art. 106 D.Lgs. 26 agosto 2016, n. 174, fino alla avvenuta definizione del citato giudizio penale;

- nel merito, annullare e/o riformare la Sentenza gravata meglio specificata in epigrafe, la cui esecuzione si intende sospesa in ragione della proposizione del presente appello ai sensi dell'art. 190, comma 4, del D.Lgs. 174/2016 e, in accoglimento di uno o più dei motivi d'appello sopra articolati,

(i) in via principale, dichiarare la insussistenza di responsabilità erariale sotto il profilo soggettivo e oggettivo in capo al Prof. Maranzano ed al Dott.

Italiani e, per l'effetto, accertare l'insussistenza del contestato danno erariale e dei relativi interessi;

(ii) in via subordinata, nella denegata ipotesi di accertamento di qualsivoglia responsabilità erariale in capo agli odierni appellanti, ridurre equitativamente l'entità del risarcimento del danno in favore dell'Azienda Ospedaliera Santa Maria di Terni, tenendo conto dei vantaggi dalla stessa conseguiti.

Con ogni ulteriore conseguenza di legge, anche in ordine alla refusione dei compensi e delle spese del doppio grado di giudizio.".

5. La Procura generale rassegnava le proprie conclusioni, evidenziando l'insussistenza dei presupposti per la sospensione del presente giudizio fino all'esito del giudizio penale, pure in considerazione della pubblicazione della sentenza del Tribunale penale di Monza n. 3449 del 2024, irrevocabile a far data dal 31.12.2024, che, nel dichiarare prescritti i reati contestati, ha ritenuto la non ricorrenza dei presupposti per addivenire ad un proscioglimento nel merito.

La Procura, poi, riteneva esente da vizi la pronuncia di primo grado, che aveva statuito l'illegittimità delle condotte dei due medici, correttamente ritenute connotate da dolo, che avrebbero cagionato il danno all'Azienda ospedaliera, correttamente quantificato.

In particolare, gli incontri informali con Elekta s.p.a. avrebbero influenzato la predisposizione del bando e la determinazione della base d'asta, con modalità tali da falsare in radice il mercato concorrenziale, causando l'esclusione delle altre ditte dalla gara, poi aggiudicata, con un esiguo ribasso, all'unica azienda che aveva presentato l'offerta e, per la quale, la procedura di affidamento era

stata artatamente confezionata: fatti e circostanze, di cui gli appellanti nella loro qualità di commissari di gara erano perfettamente consapevoli.

Quanto al quinto motivo d'appello, la copiosa documentazione versata agli atti del giudizio consentirebbe di ritenere condivisibile la sentenza, che non si è pronunciata sulle richieste istruttorie di ammissione di prova testimoniale, ritenendo implicitamente esaustive le prove documentali depositate.

Concludeva, la Procura generale, per il rigetto dell'appello, con condanna alle spese.

6. All'udienza del 7 maggio 2025, le parti ribadivano le argomentazioni e le conclusioni rassegnate in atti e la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente, va rigettato il motivo con il quale gli appellanti censurano la sentenza di primo grado per non avere disposto la sospensione del processo ai sensi dell'art. 106 c.g.c., in ragione della identità dei fatti rilevanti per il processo penale e per quello contabile.

Premesso che la questione è superata dalla pubblicazione della sentenza del Tribunale penale di Monza n. 3449 del 2024, divenuta irrevocabile il 31.12.2024, che ha dichiarato la prescrizione dei reati contestati, pare comunque opportuno ribadire che la giurisprudenza contabile ha costantemente ritenuto che condizione per la sospensione del giudizio è la sussistenza di un rapporto di pregiudizialità tra due processi, in dipendenza del quale la definizione della controversia pregiudicata è subordinata alla previa definizione di quella pregiudicante e il cui accertamento sia richiesto con efficacia di giudicato; sicché, la decisione di quest'ultima è destinata a riverberarsi, in modo automatico e pervasivo, sull'altra (da ultimo, Sez. II

App., sent. n. 260 del 2024).

Le Sezioni riunite di questa Corte hanno ripetutamente sottolineato l'insufficienza di un mero collegamento tra i giudizi, nonché l'irrilevanza di ragioni di opportunità, al fine di giustificare la sospensione del processo, essendo necessario un vero e proprio vincolo di consequenzialità, tale che uno dei due giudizi, oltre a coinvolgere le stesse parti, costituisca un indispensabile antecedente logico-giuridico, la cui soluzione sia idonea a pregiudicare, in tutto in parte, l'esito del processo da sospendere, in modo da evitare un possibile contrasto di giudicati.

Tale pregiudizialità giuridica non sussiste quando la configurabilità del prospettato danno erariale è autonoma e distinta rispetto alla configurabilità delle contestate fattispecie di reato, peraltro basate su presupposti di fatto e di diritto non del tutto coincidenti con le questioni oggetto del presente giudizio.

E, nel caso, per quanto verrà pure di seguito precisato, le imputazioni di reato nell'ambito del procedimento penale non coincidono esattamente con la condotta illecita produttiva di danno prospettata in sede erariale, risultando accomunate solo dalla rilevanza di alcuni elementi fattuali.

Pertanto, non si ritiene censurabile la sentenza di primo grado per non aver disposto la sospensione.

2. Per la decisione nel merito, potrà, poi, utilmente farsi applicazione del principio della ragione più liquida.

Nel sistema di progressione logica nella decisione delle questioni, prima delineato dall'art. 276 c.p.c., ed attualmente disciplinato dall'analogo art. 101, c. 2, c.g.c., ordinariamente il giudice decide gradatamente le questioni pregiudiziali proposte dalle parti o rilevabili d'ufficio e, quindi, il merito della

causa.

Peraltro, la giurisprudenza della Cassazione, condivisa anche da Consiglio di Stato (sent. n. 2022 del 2024; Ad. Plen. n. 5 del 2015) e Corte dei conti (Sez. II App., sent. n. 361 del 2023 e n. 265 del 2023; Sez. III App., sent. n. 406 del 2023), "*ha da tempo ha riconosciuto la natura sostitutiva della ragione più liquida all'ordinaria «scala» delle questioni, considerata anche la pregnanza costituzionale di un siffatto strumento, idoneo a facilitare, e dunque accelerare, la decisione, id est proteggendo il valore costituzionale della ragionevole durata del giusto processo*." (Cass. n. 3269 del 2024).

Il principio della "ragione più liquida", quindi, imponendo un approccio interpretativo che privilegia la verifica delle soluzioni sul piano dell'impatto operativo, piuttosto che su quello della coerenza logico-sistematica, consente di sostituire il profilo dell'evidenza a quello dell'ordine delle questioni da trattare, in una prospettiva maggiormente aderente alle esigenze di economia processuale e di celerità del giudizio, costituzionalizzata dall'art. 111 Cost., nonché in coerenza con il principio di sinteticità codificato, oramai, nella giustizia contabile, agli artt. 5, 39, lett. d), c.g.c. e 17 delle norme di attuazione del c.g.c.

Con la conseguenza che la causa può essere decisa sulla base della questione ritenuta di più agevole soluzione - anche se logicamente subordinata -, senza che sia necessario esaminare previamente le altre (Cass. n. 3269 del 2024; n. 26214 del 2022; n. 363 del 2019).

Nell'applicazione del principio della ragione più liquida, è stata, peraltro, valorizzata la distinzione tra questioni di rito e questioni di merito (Cass. n. 33195 del 2022; 29927 del 2021).

Sicché, l'ordine di trattazione delle questioni, mentre lascia libero il giudice di scegliere, tra varie questioni di merito, quella che ritiene "più liquida", gli impone, per contro, di esaminare, per prime, le questioni pregiudiziali di rito rispetto a quelle di merito.

E tra le questioni pregiudiziali di rito, la precedenza è accordata, ordinariamente, alle questioni relative alla giurisdizione ed alla competenza (SS.UU. Cass. n. 29 del 2016).

La giurisprudenza ha chiarito, inoltre, che "*la violazione di tale regola costituisce una causa di nullità del procedimento che è, tuttavia, sanata se non venga fatta valere con l'impugnazione o, nel caso in cui la parte che ne risulti svantaggiata sia quella vittoriosa in primo grado ed appellata, con l'appello incidentale*" (Cass. n. 3586 del 2023).

Le questioni preliminari di merito si modulano, invece, assai diversamente dalle pregiudiziali di rito, sempre avuto riguardo al tema dell'ordine logico-giuridico, nel senso che non sempre soggiacciono a una rigorosa sequenza logica di trattazione e decisione (Cass. S.U. n. 26242 del 2014).

Cosicché, l'ordine di trattazione delle questioni preliminari e di merito è rimesso al prudente apprezzamento del giudice, secondo motivate ragioni di logica giuridica, di coerenza e ragionevolezza.

Ha, infatti, ribadito la Corte di Cassazione (Cass. n. 4130 del 2024) che il giudice, nell'esaminare le varie questioni prospettategli, dà priorità a quelle che, per loro natura e contenuto, meritano logicamente e giuridicamente precedenza di trattazione; sicché egli è vincolato all'ordine seguito dalle parti, soltanto se esso risponda ad un'imprescindibile esigenza di carattere logico giuridico.

L'operatività del principio della ragione più liquida, nel giudizio di appello, è, comunque, soggetta al limite derivante dall'effetto devolutivo del gravame, in virtù del quale la decisione non può esorbitare dal *thema decidendum* delineato dai motivi di impugnazione; pena la violazione dell'art. 112 c.p.c. (Cass., n. 30507 del 2023).

3. I principi innanzi esposti consentono di affrontare prioritariamente il quarto motivo di appello, relativo all'esistenza e quantificazione del danno.

Secondo il giudice di primo grado, "*Il danno alla finanza pubblica eziologicamente riconducibile alle menzionate condotte è stato correttamente identificato dalla Procura regionale.*

Con riguardo alla sua esistenza, non c'è dubbio che dalla documentazione versata in atti l'Amministrazione, in considerazione della esiguità del ribasso (0,148%), non ha conseguito quel risparmio di spesa che un sano, leale e aperto confronto concorrenziale avrebbe assicurato nell'acquisizione dei beni oggetto di gara.

Nella specie non si tratta di un danno in re ipsa, in quanto esso emerge dal confronto con gare e procedure similari: dall'accurata indagine effettuata dalla Guardia di finanza (cfr. pag. 57-61 della relazione, prot. n. 4742 del 3 dicembre 2020), richiamata e condivisa dalla Procura regionale (cfr. pagg. 56- 60 della citazione), emerge un valore medio del 6,21% (pari ad € 133.199,85) che può essere correttamente considerato adeguato criterio al quale ancorare la liquidazione equitativa (art. 1226 c.c.) del danno alla concorrenza concretamente generato dai convenuti.".

Occorre, anzitutto, premettere, che, nell'ambito del giudizio di responsabilità che si svolge innanzi alla Corte dei conti, le condotte di soggetti intese ad

alterare le dinamiche concorrenziali rilevano solo in quanto determinino, in concreto, un danno per l'amministrazione.

Quindi, era onere della Procura territoriale dimostrare che, dalle condotte dei medici convenuti in giudizio - asseritamente lesive della concorrenza, perché volte a favorire una determinata impresa, nell'ambito della gara per l'affidamento di un appalto misto -, fosse effettivamente derivato un danno, economicamente valutabile, per l'Azienda ospedaliera.

Ebbene, secondo l'assunto della Procura, accolto dal giudice di prime cure, il danno risulterebbe comprovato dalla mera esiguità del ribasso che ha connotato l'offerta di gara, pure valutato in confronto alla media dei ribassi relativi a gare asseritamente analoghe.

Lo scostamento tra il ribasso della gara oggetto del presente giudizio e quello medio relativo a gare analoghe, in territori limitrofi, rileverebbe pure quale criterio per la valutazione equitativa del danno, ai sensi dell'art. 1226 c.c.

In realtà, il danno non può ritenersi affatto comprovato solo dall'esiguità del ribasso offerto in gara, poiché, di per sé, la percentuale di ribasso nulla dice in ordine alla congruità del costo dell'appalto sostenuto dall'Azienda ospedaliera e, quindi, dell'eventuale esistenza di un danno.

Va, peraltro, rilevato che la esigua percentuale di ribasso dell'offerta presentata nella gara, pur potendo configurarsi quale elemento sintomatico di una possibile alterazione della concorrenza, non è, da sola, neppure necessariamente indicativa di dinamiche concorrenziali patologiche, foriere di danno erariale.

Piuttosto, perché possa considerarsi sufficientemente comprovata l'esistenza del nocumento, è necessario che l'esiguità della percentuale di ribasso

dell'offerta economica, nell'ambito della gara, abbia determinato una ingiustificata onerosità del costo dell'appalto.

La percentuale di ribasso, infatti, dipende, tra l'altro, dalla fissazione della base d'asta.

Di talché è ben possibile che, a fronte di una base d'asta molto bassa, pure un ribasso minimo garantisca un prezzo conveniente per l'appaltante.

Nel caso in discussione, va anzitutto rilevato che, diversamente da quanto sostenuto dalla Procura, non v'è prova che la base d'asta sia stata fissata fraudolentemente, a seguito delle illegittime condotte dei medici convenuti in giudizio e/o dei dipendenti di Elekta s.p.a.

Il dott. Brugnetta, direttore amministrativo dell'Azienda ospedaliera all'epoca dei fatti, ha, infatti, chiarito che "*Relativamente ai criteri di determinazione del valore economico da porre a base d'asta si ritiene che la stessa sia il frutto di una valutazione complessiva di tipo programmatorio, che ha riguardato i finanziamenti ex art.20 della L.67/88 (Piano straordinario degli investimenti in sanità) per l'ammodernamento e la messa norma del presidio ospedaliero, per un totale di circa 17 ML di euro, che ha interessato un complesso di cinque interventi e che è stato basato su una serie di valutazioni e relativi piani di fattibilità (approvati dal Ministero e dalla Regione Umbria) elaborati da uno studio di ingegneria di Roma. Si è trattato di appalti integrati (comprensivi della progettazione esecutiva a carico dell'appaltatore) e in taluni casi misti (tecnologia e lavori), quindi le cui basi d'asta non erano direttamente e unicamente determinate dai tecnici di settore.*" (dichiarazioni del 22.12.2021, rese dal dott. Brugnetta ai sensi degli artt. 327-*bis* e 391-*bis* c.p.p.).

Non potendo, quindi, ritenersi che l'individuazione della base d'asta sia il risultato dell'alterazione delle dinamiche concorrenziali, né che il capitolato sia stato predisposto con finalità discriminatorie della concorrente Varian (rilevano, in tal senso, le dichiarazioni rese il 20.10.2017 da Luigi Indini, Sales Manager di Varian Medical System Italia S.p.a., all'epoca dei fatti), rileva, ai fini della sussistenza del danno, che la Procura non abbia provato che l'esiguo ribasso offerto da Elekta s.p.a. si sia effettivamente risolto in un ingiustificato maggiore costo dell'appalto, non avendo, l'Organo inquirente, effettuato una ragionata comparazione del prezzo finale dei lavori e della fornitura oggetto di gara, con quello relativo alle altre gare selezionate per il confronto; senza, peraltro, convincentemente confutare il dato evidenziato dalla difesa dei convenuti, relativo alla convenienza del costo dell'appalto misto in termini, appunto, di spesa finale.

In assenza di sufficiente prova del danno, non può ritenersi sussistente la responsabilità degli appellanti.

Resta assorbita ogni ulteriore questione.

4. Ai sensi dell'art. 31, c. 2, c.g.c., le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in complessivi euro 6.302,00, oltre accessori di legge, per entrambi i gradi di giudizio.

P.Q.M.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

definitivamente pronunciando, accoglie l'appello nei termini di cui in motivazione.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in complessivi euro

6.302,00, oltre accessori di legge, per entrambi i gradi di giudizio.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 7 maggio 2025.

L'ESTENSORE	**IL PRESIDENTE**
Dott.ssa Giuseppina Mignemi	Dott.ssa Giuseppina Maio
f.to digitalmente	f.to digitalmente

Depositata il 09/05/2025

IL DIRIGENTE

f.to digitalmente