SENT. 99 /2022

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER L'UMBRIA

composta dai seguenti magistrati:

Piero Carlo	FLOREANI	Presidente
Rosalba	DI GIULIO	Consigliere
Pasquale	FAVA	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al numero 13476 del registro di segreteria promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria

contro

Carlo Nicastro, Walter Orlandi, Emilio Duca, Maurizio Valorosi, Manuela Pioppo, Diamante Pacchiarini, Andrea Casciari, Doriana Sarnari e Pasquale Parise.

Visto l'atto introduttivo del giudizio.

Visti gli altri atti e documenti di causa.

Uditi, nella pubblica udienza del 22 giugno 2022, il consigliere Pasquale Fava, il sostituto procuratore generale Enrico Amante e gli avvocati Massimo Marcucci (Nicastro), Francesco De Matteis (Duca), Angelo Stefanori (Pacchiarini), Francesco Alessandro Magni (Casciari), Stefano Ceni (per intervenienti), Lietta Calzoni (Orlandi), Francesco De Pretis e Maurizio

Valorosi (Valorosi), Patrizia Bececco (Pioppo), Chiara Pesce (Sarnari), Antonio Bartolini (Parise).

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. La prospettazione della Procura regionale.

Con l'atto di citazione in epigrafe, depositato il 17 gennaio 2022, la Procura regionale ha convenuto in giudizio Carlo Nicastro, Walter Orlandi, Emilio Duca, Maurizio Valorosi, Manuela Pioppo, Diamante Pacchiarini, Andrea Casciari, Doriana Sarnari e Pasquale Parise per sentirli condannare al pagamento, in favore dell'Azienda Ospedaliera di Perugia, di € 4.955.990,48 (a titolo doloso e in via solidale Nicastro, Orlandi, Duca, Valorosi, Pioppo, Pacchiarini), ovvero di € 3.964.792,36 [per il caso di accertata imputazione colposa (e per le quote proposte e fissate a pag. 39 della citazione)], nonché, in favore dell'ASL Umbria 1, di € 1.378.746,85 (a titolo doloso e in via solidale) ovvero di € 1.102.997,48 [per il caso di accertata imputazione colposa (con quote fissate nelle pagg. 39-40 della citazione)], oltre alla rivalutazione monetaria, agli interessi legali ed alle spese di giudizio.

La Procura regionale ha formulato espressa riserva di azione per il pregiudizio erariale conseguente al contratto ponte di cui alla D.G.G. n. 1541/2016.

Ai convenuti è stata imputata una complessa attività pluriennale consistita nelle reiterate ed illegittime proroghe di contratti per il servizio di lavanolo e di sterilizzazione intercorsi tra l'Azienda ospedaliera di Perugia, la ASL Umbria 1 e la società SO.GE.SI. S.p.A..

Per effetto di tali numerose proroghe dei contratti del 30 giugno 2008 e del 25 febbraio 2009 [compiutamente descritte e richiamate nell'atto di citazione (pagg. 4, 5, 7, 8)], la ricordata società avrebbe gestito il servizio fino al 2021,

nonostante l'intervenuto tardivo affidamento ad altro operatore nel corso del 2018, anche per effetto di due contratti ponte approvati con D.D.G. del 19 novembre 2019, n. 1084 e del 28 febbraio 2020, n. 13686.

La descritta azione amministrativa illegittima avrebbe determinato un considerevole danno alla finanza pubblica, identificato nella differenza di costo tra quanto in concreto sostenuto dalle amministrazioni in forza dell'illegittima prosecuzione del servizio e il minore costo conseguito in esito alla doverosa procedura comparativa che, se tempestivamente portata a termine ed attuata, avrebbe consentito notevoli risparmi di spesa. Il parametro da porre a fondamento della individuazione del pregiudizio erariale, ad avviso della Procura regionale, attiene al minor esborso che avrebbero sostenuto le aziende pubbliche danneggiate (ospedaliera e sanitaria locale) ove la procedura concorrenziale e il conseguente subentro della nuova aggiudicataria fossero stati tempestivamente disposti: A) per l'Azienda ospedaliera di Perugia è pari a complessivi € 4.955.990,48 (cfr. conteggi di P.G. di cui al Doc 27, All. n. 65-2, 65-3, 65-4 e 65-5), quale differenza tra le prestazioni fatturate da SO.GE.SI. S.p.A. per il periodo intercorrente dal 1° giugno 2016 sino al 31 ottobre 2018 ed il costo delle medesime prestazioni calcolato sulle base delle tariffe aggiudicate a Servizi ospedalieri in esito alla gara; B) per l'ASL Umbria 1, invece, il danno tra le prestazioni fatturate da SO.GE.SI S.p.A. per il periodo compreso tra il 16 aprile 2016 e il 31 dicembre 2017 ed il costo delle medesime prestazioni quali aggiudicate a Servizi ospedalieri è pari ad € 1.378.746,85.

I convenuti, in ragione della titolarità dei poteri esercitati, sono considerati responsabili del predetto danno erariale: 1) i vertici di Umbria Salute (Carlo

Benedetti, nelle more deceduto; Carlo Nicastro, R.U.P.); 2) il direttore generale (Andrea Casciari), il direttore amministrativo (Doriana Sarnari) ed il direttore sanitario (Pasquale Parise) della ASL Umbria 1; 3) i direttori generali (Walter Orlandi e Emilio Duca),il direttore amministrativo (Maurizio Valorosi) ed il direttore sanitario (Emanuela Pioppo e Diamante Pacchiarini) dell'Azienda ospedaliera di Perugia.

2. Le difese dei convenuti.

ASL Umbria 1

Andrea Casciari, direttore generale dell'ASL Umbria 1 dal 1° marzo 2016 al 30 giugno 2019, ha eccepito preliminarmente la prescrizione, nel merito ha dedotto l'infondatezza dell'azione, e, in via subordinata, ha chiesto l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito. Ha rilevato, tra l'altro, la legittimità dell'azione amministrativa e la necessità che fossero evitate interruzioni del servizio a tutela dell'utenza, affinché potesse, in sostanza, essere prestato continuativamente un servizio essenziale alla persona.

Doriana Sarnari, direttore amministrativo dell'ASL Umbria n 1, ha eccepito preliminarmente la prescrizione quinquennale e, nel merito, ha dedotto l'infondatezza delle contestazioni mosse nei propri confronti per carenza di tutti gli elementi oggettivi e soggettivi propri dell'illecito contabile. Mancherebbe, a suo avviso, una gestione illegittima, scorretta, gravemente colposa o dolosamente produttiva del danno erariale; sarebbe carente il pregiudizio alla finanza pubblica prospettato dalla Procura regionale. In via subordinata ha invocato l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito.

Azienda Ospedaliera di Perugia

Walter Orlandi, direttore generale dell'Azienda ospedaliera di Perugia

sino al 29 febbraio 2016, ha eccepito preliminarmente la prescrizione del credito risarcitorio per i danni maturati sino al 30 giugno 2016, nel merito ha dedotto l'insussistenza della condotta antigiuridica in considerazione della regolarità gestionale delle proroghe, l'insussistenza degli elementi oggettivi e soggettivi dell'illecito contabile, l'assenza di colpa grave e del dolo, l'erronea quantificazione del danno erariale e, in subordine, ha chiesto l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito.

Emilio Duca, direttore generale dell'Azienda ospedaliera di Perugia dal 1° marzo 2016, ha eccepito preliminarmente la prescrizione del credito, nel merito l'infondatezza dell'azione e, in via subordinata, ha invocato l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito. Ha rappresentato, tra l'altro, la correttezza della gestione amministrativa, l'assenza di profili di colpa grave e di dolo, l'erroneità nella identificazione del danno.

Maurizio Valorosi, direttore amministrativo dell'Azienda ospedaliera di Perugia, ha dedotto l'insussistenza delle condotte contestate e comunque l'insussistenza dell'antigiuridicità delle stesse e dell'elemento soggettivo (evidenziando anche le ragioni della prosecuzione del servizio con SOGESI S.p.A. dopo l'aggiudicazione a Servizi ospedalieri). Secondo il convenuto, la carenza dell'illecito contabile imporrebbe, in alternativa, la declaratoria del difetto di giurisdizione del giudice contabile, costituendo la prima elemento strutturale e presupposto della seconda.

Diamante Pacchiarini, direttore sanitario dell'Azienda ospedaliera di Perugia, ha chiesto la declaratoria di inammissibilità dell'atto di citazione, nonché il rigetto per carenza degli elementi oggettivi e soggettivi dell'illecito contabile. Ha dedotto di non avere avuto alcuna competenza in merito alla

vicenda delle proroghe, invocando la disciplina nazionale e regionale in ordine ai poteri ed alle attribuzioni del direttore sanitario.

Manuela Pioppo, direttore sanitario dell'Azienda ospedaliera di Perugia sino al 29 febbraio 2016, ha eccepito preliminarmente la prescrizione dell'azione erariale per i danni maturati sino al 30 giugno 2016 e, nel merito, ha dedotto l'infondatezza della pretesa fatta valere per carenza di nesso causale, dell'elemento soggettivo (dolo e colpa grave) e del danno. In via subordinata ha chiesto il ricalcolo del pregiudizio erariale e l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito.

Pasquale Parise, direttore sanitario dell'Azienda ospedaliera di Perugia dal 1° marzo 2016 al 31 marzo 2019, ha eccepito, preliminarmente, la prescrizione quinquennale dei crediti risarcitori e, nel merito, ha dedotto l'infondatezza dell'azione per carenza del nesso di causalità, di colpa grave e/o di dolo, e del danno. Ha altresì rilevato la correttezza dell'azione intrapresa che non sarebbe antigiuridica.

RESPONSABILE UNICO DEL PROCEDIMENTO

Carlo Nicastro ha contestato la fondatezza dell'azione risarcitoria pubblicistica attivata dalla Procura regionale, deducendo la carenza degli elementi oggettivi (condotta e nesso di causalità) e soggettivi (dolo e colpa grave) dell'illecito contabile. In via subordinata ha chiesto l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito.

ATTI DI INTERVENTO

Hanno dispiegato intervento *ad adiuvandum* l'ASL Umbria n. 1 e l'Azienda ospedaliera 'Santa Maria della Misericordia' di Perugia, svolgendo argomentazioni a sostegno dell'azione risarcitoria pubblica esperita dalla

Procura regionale.

3. L'udienza pubblica.

Nel corso dell'udienza pubblica del 22 giugno 2022, le parti hanno richiamato gli scritti già versati in atti, ne hanno illustrato le argomentazioni, ribadendo le domande, eccezioni e conclusioni già rassegnate per iscritto. La causa, in quanto matura, è stata trattenuta in decisione e decisa in camera di consiglio come da dispositivo riportato in calce.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Nella presente controversia sussiste la giurisdizione della Corte dei conti (art. 1 c.g.c.). Trattasi, invero, di una fattispecie di responsabilità amministrativa in relazione alla quale la Procura regionale ha contestato ai convenuti un danno derivante dalla abusiva reiterazione di proroghe di un contratto di servizio. Non c'è, quindi, alcun dubbio che la prospettazione faccia riferimento all'illecito contabile di cui al combinato disposto degli artt. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e 1, primo comma, del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174.

2. L'eccezione di prescrizione sollevata dai convenuti deve essere parzialmente accolta.

Rilevato che sul punto nulla ha controdedotto la Procura regionale, va osservato che il primo atto interruttivo della prescrizione è costituito dall'invito a fornire deduzioni notificato nel luglio 2021. Deve, conseguentemente, essere dichiarata l'estinzione del credito relativo al danno verificatosi anteriormente al luglio 2016 per intervenuta prescrizione.

3. Nel merito l'azione risarcitoria è fondata (cfr.artt. 1 legge 14 gennaio 1994, n. 20, e 2697 c.c.).

Giova in primo luogo segnalare che il contratto originario aveva scadenza naturale nell'anno 2013 ed è stato prorogato sino al 2015. Né anteriormente della scadenza naturale originaria, né durante il periodo della prima proroga, sono state completate le procedure di gara per l'affidamento del servizio ad nuovo soggetto. Anche le difese hanno puntualmente richiamato le fasi e le tempistiche della nuova gara (conclusasi a fine 2018).

Non c'è dubbio che le attività di programmazione, progettazione, ideazione, a monte, e quelle di effettiva realizzazione della nuova procedura ad evidenza pubblica, a valle, sono state gravemente carenti ed inefficienti, e che tali modalità di gestione abbiano determinato un rilevante pregiudizio alla finanza pubblica nell'ambito del servizio sanitario regionale. E' incontroverso che si sia registrata una reiterazione di numerose proroghe del contratto originario.

I principi eurounitari di messa in concorrenza, apertura al mercato e *par condicio* tra i potenziali ed effettivi offerenti impongono alle amministrazioni di organizzarsi affinché, venuto a scadenza un contratto, possa essere immediatamente operativo quello successivo, in modo che non vi sia alcuna soluzione di continuità, anche per salvaguardare l'utenza, specie ove il servizio in questione investa la cura della persona umana. Le proroghe, nella prospettiva eurounitaria, costituiscono uno strumento eccezionale e temporaneo. Nella specie, invece, i convenuti hanno utilizzato lo strumento in modo patologico e abusivo, con produzione di un consistente danno erariale.

Ogni norma interna di livello ordinario, sia essa nazionale che regionale, deve essere interpretata in una prospettiva eurounitariamente orientata, al fine di assicurare i ricordati principi di concorrenza, apertura al

mercato e *par condicio* e non può essere interpretata con esiti antieurounitari, poiché, tra le varie interpretazioni possibili, deve essere preferita quella che conduce ad esiti riconcilianti con le regole sovranazionali.

Le norme sulle centrali di committenza non possono determinare effetti antieuropei, consolidando e stabilizzando sistemi anticoncorrenziali, ovverosia legittimando la prosecuzione della prestazione di servizi a cura del precedente affidatario uscente.

Nella specie, quindi, la colpa grave risiede nella manifesta violazione dei principi eurounitari (come esplicitati dalla Corte di giustizia e implementati ed attuati dal legislatore europeo nel diritto comunitario derivato - le c.d. direttive appalti), realizzatesi con le reiterate proroghe.

L'applicazione delle norme interne senza alcuno sforzo di riconciliarle con i ricordati principi eurounitari, l'inefficiente e tardiva gestione delle attività strumentali all'avvicendamento tra affidatari (attraverso la programmazione e ed effettuazione tempestiva della nuova gara) comprovano l'esistenza di una colpa gravissima in capo a tutti i convenuti, i quali hanno, a vario titolo fornito il proprio contributo alla produzione del danno erariale.

Una efficiente gestione dei servizi, infatti, impone all'amministrazione di prevedere, programmare, ideare l'avvicendamento tra affidatari e di adottare tempestive iniziative, programmando le 'scadenze amministrative' al fine di far subentrare il nuovo affidatario senza dilazione; la procedura di gara pubblica deve essere svolta in data anteriore rispetto alla scadenza del precedente contratto e, comunque, al più tardi entro la fine dell'eccezionale primo periodo di proroga, in modo da non creare soluzioni di continuità nella prestazione del servizio. Bando, contratto e altri atti possono contenere clausole specifiche,

prevendendo che le prestazioni di servizio a carico del nuovo affidatario debbano essere effettuate a far tempo dalla scadenza del termine previsto nel contratto stipulato con il precedete affidatario. Le amministrazioni devono organizzarsi in modo efficiente, soprattutto laddove il servizio in questione sia pertinente e relativo alla persona, come precipuamente è dato riscontrare per i servizi connessi alle prestazioni proprie del servizio sanitario nazionale.

Nel caso di specie, la gestione è stata macroscopicamente inefficiente.

Tale inefficienza è imputabile a tutti i convenuti che hanno esercitato poteri, funzioni e competenze relative alla programmazione, avvicendamento e subentro tra affidatari. L'attività gestionale di riferimento è stata, invece, caratterizzata da un diffuso e patologico ricorso ad abusive proroghe reiterate, in violazione dei principi eurounitari di concorrenza, *par condicio* e trasparenza.

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 la produzione del danno alla finanza pubblica, derivante dalla mancata messa in concorrenza, attraverso condizioni economiche peraltro peggiorative rispetto a quelle proposte dal precedente affidatario.

Le illegittime proroghe, imputabili a colpa grave dei convenuti, come comprovato dalla Procura regionale, hanno prodotto un considerevole danno erariale.

Non si tratta di un vietato danno in *re ipsa*. Dalla documentazione versata in atti, il pregiudizio subito dalle amministrazioni intervenute *ad*

adiuvandum emerge *ictu oculi* quale danno effettivo, concreto, attuale e non meramente ipotetico o potenziale.

Come rilevato con chiarezza dalla Procura regionale anche in sede di discussione orale, sussiste una chiara maggiore convenienza sottesa alle condizioni praticate dal nuovo affidatario, ove poste a confronto con quelle praticate dal precedente affidatario nel corso delle proroghe. L'ammontare del danno è stato comprovato attraverso la relazione della Guardia di finanza ed emerge dalla dimostrata differenza tra le condizioni economiche praticate dall'amministrazione in base alle proroghe e quelle offerte dal nuovo affidatario. Nel corso della discussione orale, peraltro, la Procura regionale ha chiarito come la comparabilità tra i servizi affidati al vecchio e nuovo aggiudicatario sia dimostrabile proprio attraverso il riferimento alle riunioni e discussioni tra le P.A. e il precedente affidatario successive ai provvedimenti adottati dal Giudice amministrativo.

Una minima parte del danno è tuttavia prescritta (come in precedenza chiarito).

Per la corretta quantificazione del danno erariale imputabile, anche al fine di accogliere l'eccezione dei convenuti preordinata ad una riliquidazione al ribasso, il collegio ritiene di ridurre equitativamente il pregiudizio economico, limitandolo all'importo di € 4.500.000,00 in favore dell'Azienda ospedaliera e di € 1.000.000,00 in favore dell'Azienda sanitaria Umbria n. 1.

In considerazione diverso ruolo, più secondario e meno rilevante, svolto nella vicenda dai direttori sanitari rispetto agli altri convenuti, va imputata ai tre direttori sanitari una quota minore del danno.

Con riguardo al danno subito dall'Azienda ospedaliera, quindi, i direttori

sanitari devono rispondere per l'importo di € 1.000.000, ripartito in parti eguali tra Pioppo e Pacchiarini (€ 500.000,00 ciascuno); la residua somma di € 3.500.000,00 va posta a carico degli altri convenuti (Nicastro, Orlandi, Duca e Valorosi) in parti eguali (€ 875.000,00 ciascuno).

Con riferimento al danno subito dall'Azienda sanitaria locale, il direttore sanitario Parise dovrà rispondere per l'importo di € 200.000,00, mentre gli altri convenuti (Nicastro, Casciari, Sarnari) per la residua somma di € 800.000,00 (€ 266.000,00 ciascuno).

4. L'illecito contabile ha natura di debito di valore, sicché, secondo i criteri seguiti costantemente dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (Cass., SS.UU. 17 febbraio 1995, n. 1712; Sez. III, 10 marzo 2006, n. 5234), devono essere corrisposti gli interessi legali sulla somma rivalutata, anno per anno, dal momento della liquidazione (cfr. art. 150 disp. att. c.c.).

5. Sulle predette somme sono dovuti, inoltre, gli interessi legali dalla pubblicazione della presente decisione fino all'effettivo soddisfo *ex* art. 1282, primo comma, c.c.

6. Le spese del giudizio, da versare allo Stato e da liquidarsi a cura della Segreteria della Sezione con nota a margine (art. 31, quarto comma, c.g.c.), seguono la soccombenza e devono essere poste a carico dei convenuti, in parti uguali tra di loro.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria, accoglie parzialmente la domanda e, per l'effetto, condanna:

A) i seguenti convenuti a pagare all'Azienda ospedaliera di Perugia le somme di seguito indicate:

Manuela Pioppo: € 500.000,00, oltre alla rivalutazione monetaria ed agli interessi nei sensi di cui in motivazione;

Diamante Pacchiarini: € 500.000,00, oltre alla rivalutazione monetaria ed agli interessi nei sensi di cui in motivazione;

Carlo Nicastro: € 875.000,00, oltre alla rivalutazione monetaria ed agli interessi nei sensi di cui in motivazione;

Walter Orlandi: 875.000,00, oltre alla rivalutazione monetaria ed agli interessi nei sensi di cui in motivazione;

Emilio Duca: 875.000,00, oltre alla rivalutazione monetaria ed agli interessi nei sensi di cui in motivazione;

Maurizio Valorosi: 875.000,00, oltre alla rivalutazione monetaria ed agli interessi nei sensi di cui in motivazione.

B) i seguenti convenuti a pagare all'Azienda ospedaliera di Perugia le somme di seguito indicate:

Pasquale Parise: € 200.000,00, oltre alla rivalutazione monetaria e interessi nei sensi di cui in motivazione;

Carlo Nicastro: € 266.000,00, oltre alla rivalutazione monetaria ed agli interessi nei sensi di cui in motivazione;

Andrea Casciari: € 266.000,00, oltre alla rivalutazione monetaria ed agli interessi nei sensi di cui in motivazione;

Doriana Sarnari: € 266.000,00, oltre alla rivalutazione monetaria ed agli interessi nei sensi di cui in motivazione.

Condanna i convenuti al pagamento delle spese del giudizio, in parti uguali tra loro, liquidate nell'importo di € 3.105,03 (diconsi euro tremilacento-cinque/03).

Così deciso in Perugia, nella camera di consiglio del 22 giugno 2022.

Il consigliere estensore | Il Presidente

Pasquale Fava | Piero Carlo Floreani

(f.to digitalmente) | (f.to digitalmente)

Depositata in segreteria il 23 novembre 2022.

Il Direttore della segreteria

Cristina Fittipaldi

(f.to digitalmente)