



REPUBBLICA ITALIANA

In Nome del Popolo Italiano

La Corte dei Conti

Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana

composta dai signori magistrati:

dott. Vincenzo Lo Presti Presidente

dott. Giuseppe Colavecchio Consigliere relatore

dott. Marco Smioldo Consigliere

dott. Francesco Albo Consigliere

dott.ssa Giuseppa Cernigliaro Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA N. 3/A/2026

nel giudizio di appello principale in materia di responsabilità

amministrativa iscritto al n. 7020 del registro di segreteria, depositato

in data 19/5/2025, promosso da

- Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei

conti per la Regione Siciliana in persona del procuratore regionale pro

tempore;

contro

- Averna Maurizio, nato a Palermo il 15/9/1952, rappresentato e difeso

dall'avv. Alberto Stagno d'Alcontres (alberto.stagno@cgn.legalmail.it)

e dall'avv. Valentina Piazza (valentina.piazza@cgn.legalmail.it), giusta

procura in atti, ed elettivamente domiciliato presso il loro studio in

Palermo, via Francesco Scaduto n. 14;

- Brucato Valerio Bartolo, nato a Pompeietro il 22/1/1957, rappresentato

e difeso dall'avv. Massimiliano Mangano

(avv.massimilianomangano@pecavvpa.it), giusta procura in atti, ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Palermo, via Nunzio Morello n. 40;

- Piazzese Mario, nato a Palermo il 29/10/1954, rappresentato e difeso dall'avv. Giovanni Immordino (giovanniimmordino@pec.it) e dall'avv. Giuseppe Immordino (giuseppeimmordino@pec.it), giusta procura in atti, ed elettivamente domiciliato presso il loro studio in Palermo, via Libertà n. 171;

nel giudizio di appello incidentale in materia di responsabilità amministrativa iscritto al n. 7020 del registro di segreteria, depositato in data 18/7/2025, promosso da

- Brucato Valerio Bartolo, nato a Bompietro il 22/1/1957, rappresentato e difeso dall'avv. Massimiliano Mangano (avv.massimilianomangano@pecavvpa.it), giusta procura in atti, ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Palermo, via Nunzio Morello n. 40;

contro

- Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana in persona del procuratore regionale pro tempore;

- Ufficio di procura generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti per la Regione Siciliana in persona del titolare dell'ufficio pro tempore;

nonché nei confronti di

- Averna Maurizio, nato a Palermo il 15/9/1952;

- Piazzese Mario, nato a Palermo il 29/10/1954;

* * *

nel giudizio di appello incidentale in materia di responsabilità amministrativa iscritto al n. 7020 del registro di segreteria, depositato in data 21/7/2025, promosso da

- Piazzese Mario, nato a Palermo il 29/10/1954, rappresentato e difeso dall'avv. Giovanni Immordino (giovanniimmordino@pec.it) e dall'avv. Giuseppe Immordino (giuseppeimmordino@pec.it), giusta procura in atti, ed elettivamente domiciliato presso il loro studio in Palermo, via Libertà n. 171;

contro

- Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana in persona del procuratore regionale pro tempore;

nonché nei confronti di

- Brucato Valerio Bartolo, nato a Bompietro il 22/1/1957;

- Averna Maurizio, nato a Palermo il 15/9/1952;

* * *

nel giudizio di appello incidentale in materia di responsabilità amministrativa iscritto al n. 7020 del registro di segreteria, depositato in data 23/7/2025, promosso da

- Averna Maurizio, nato a Palermo il 15/9/1952, rappresentato e difeso dall'avv. Alberto Stagno d'Alcontres (alberto.stagno@cgn.legalmail.it)

e dall'avv. Valentina Piazza (valentina.piazza@cgn.legalmail.it), giusta procura in atti, ed elettivamente domiciliato presso il loro studio in Palermo, via Francesco Scaduto n. 14;

contro

- Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana in persona del procuratore regionale pro tempore;

- Ufficio di procura generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti per la Regione Siciliana in persona del titolare dell'ufficio pro tempore;

nonché nei confronti di

- Brucato Valerio Bartolo, nato a Bompietro il 22/1/1957;

- Piazzese Mario, nato a Palermo il 29/10/1954;

avverso

la sentenza n. 55 del 2025, emessa dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana e depositata in data 21/2/2025.

Letti gli atti ed i documenti di causa.

Uditi, nella pubblica udienza del 4/12/2025, il pubblico ministero dott.ssa Maria Luigia Licastro, vice procuratore generale, l'avv. Alberto Stagno D'Alcontres e l'avv. Valentina Piazza per Averna Maurizio, l'avv. Massimiliano Mangano per Brucato Valerio Bartolo e l'avv. Giovanni Immordino per Piazzese Mario.

Ritenuto in

FATTO

1. La Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della

Corte dei conti per la Regione Siciliana, con atto di citazione depositato in segreteria in data 8/1/2024 e ritualmente notificato, a seguito di apposita segnalazione, conveniva in giudizio Averna Maurizio, Brucato Valerio Bartolo e Piazzese Mario per essere condannati al pagamento della somma complessiva di euro 1.319.659,60, ripartita, rispettivamente, in euro 532.780,80, euro 127.049,00 e euro 659.829,80, o con una diversa ripartizione ritenuta di giustizia, oltre rivalutazione monetaria e interessi, a titolo di danno erariale patito dall'Università degli Studi di Palermo, nonché alle spese di giudizio da liquidarsi in favore dello Stato.

Articolati i fatti di causa compendati nell'atto di citazione.

1.1. L'Università degli Studi di Palermo, nell'ambito del cofinanziamento del progetto *"Piattaforma Regionale di Ricerca Traslazione per la Salute"* - Linea di intervento 4.1.2.A del P.O.F.E.S.R. Sicilia 2007/2013 - a seguito di un avviso pubblico emanato con D.D.G. n. 3010/3 dell'8/7/2011, ne otteneva l'ammissione a finanziamento (D.D.G. n. 1429/3 del 30/3/2012), ricevendo, con D.D.G. n. 2770/3 del 25/7/2012, la somma di euro 5.560.000,00, confermata in via definitiva nella misura di euro 5.420.972,93, con D.D.G. 352/S del 24/2/2017.

La Commissione europea, attraverso l'Autorità di audit, verificava che tre procedimenti di acquisto delle attrezzature scientifiche erano avvenuti con procedura negoziata, ai sensi dell'articolo 57, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, senza la pubblicazione del bando di gara, per un importo complessivo di euro 1.319.659,60.

In particolare, le contestazioni riguardavano i seguenti acquisti:

- uno spettrometro dalla società Brucker per euro 844.262,00, su richiesta del prof. Averna;
- una piattaforma per analisi genomica in sequenziamento dalla società Life per euro 221.299,60, su richiesta del prof. Averna;
- una macchina di prova multiassiale dalla società Bose per euro 254.098,00, su richiesta del prof. Brucato.

Gli acquisti in questione erano stati effettuati senza gara sul presupposto che nel mercato non vi fossero altri operatori economici in grado di fornirli.

L'Autorità di audit, a seguito delle verifiche svolte e del contraddittorio instaurato con l'amministrazione, alla luce della sentenza della Corte di giustizia sulla causa C-275/08 e dell'articolo 31, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/18/CE del 31/3/2004, concludeva che la spesa dovesse essere decertificata, non essendo stata fornita *“alcuna prova delle analisi svolte che evidenziassero una descrizione approfondita e dettagliata del mercato a livello UE, tale da giustificare il ricorso ad una procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara”*.

La Regione siciliana, con decreto n. 1355/5 del 14/6/2017, non riconosceva tra le spese ammissibili le fatture di acquisto delle suddette attrezzature e provvedeva al recupero della somma di euro 1.319.659,60, di cui euro 1.036.988,51 quale quota extraregionale ed euro 282.671,09 quale quota di finanziamento regionale.

L'Università degli Studi di Palermo impugnava il predetto

decreto con ricorso straordinario al Presidente della regione che, a seguito del parere n. 224/19 del 16/6/2020 del Consiglio di giustizia amministrativa, lo dichiarava irricevibile poiché presentato oltre il termine di legge.

La predetta amministrazione proponeva opposizione, altresì, all'ordinanza ingiunzione n. 6373 dell'11/2/2021, emessa dall'amministrazione regionale per il recupero coattivo, innanzi al Tribunale di Palermo che, con sentenza n. 385 del 2023, passata in giudicato, la rigettava; il predetto Tribunale confermava le conclusioni cui era giunta l'Autorità d'audit e riteneva non sufficiente la pubblicazione degli avvisi di unicità sull'albo ufficiale dell'ateneo *"in mancanza di una prova rigorosa di una indagine seria condotta nel settore del mercato rilevante dell'UE"*.

L'Università, nelle more della decisione, per evitare l'aggravio di interessi, con ordinativo di pagamento n. 2656 del 10/3/2021, provvedeva a versare la somma di euro 1.319.659,60.

1.2. Del predetto danno erano chiamati a rispondere, innanzitutto, il prof. Averna e il prof. Brucato, componenti del Comitato di coordinamento e gestione del progetto, istituito con decreto del Rettore n. 2015 del 14/1/2013, che, con gravissima negligenza, avevano presentato le richieste di acquisto dei macchinari sopra indicati con le giustificazioni scientifiche che ne attestavano l'unicità, sulla base di quanto sostenuto dalle ditte produttrici, così evitando l'espletamento della gara pubblica; il prof. Averna, inoltre, nella qualità di responsabile scientifico del progetto, aveva anche redatto la

relazione generale a supporto dell'acquisto in unicità delle tre apparecchiature.

Anche il dott. Piazzese, responsabile unico del procedimento, era chiamato a rispondere del predetto danno, ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e degli articoli 272 e 273 del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, avendo rivestito un ruolo *“non di mero esecutore, ma propositivo ed istruttorio”* poiché, nell'ambito dell'avvio della procedura negoziata con un unico operatore economico, presentava al Consiglio di amministrazione la relazione a supporto della proposta di delibera da adottare nella seduta del 25/3/2014, ove attestava, con gravissima negligenza, la sussistenza dei requisiti per espletare la predetta procedura *“sulla scorta delle indicazioni contenute nelle relazioni tecniche firmate dai componenti del Comitato di Coordinamento e nelle dichiarazioni di esclusività prodotte dalle ditte suddette”*.

Ciascun convenuto doveva rispondere di una quota del 50% del costo del macchinario che aveva contribuito, con la propria condotta, ad acquistare senza gara.

1.3. Il pubblico ministero chiedeva, in via subordinata, qualora il Collegio non avesse condiviso l'interpretazione della normativa europea da parte della Commissione europea, di disporre il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia affinché si pronunciasse *“sulla corretta interpretazione della normativa applicabile al caso controverso”*.

2. La locale Sezione di primo grado, con la sentenza n. 55 del

2025, rigettava la domanda attorea.

2.1. Preliminarmente, respingeva l'eccepito difetto di legittimazione passiva sollevato da Aversa a favore dell'Università degli Studi di Palermo in persona del legale rappresentante, *“trattandosi, in realtà, di una critica sostanziale al costrutto accusatorio, come tale da scrutinarsi nel contesto della valutazione della sussistenza dei presupposti necessari a configurare la sua eventuale responsabilità erariale”*, nonché l'eccezione di prescrizione sollevata da tutti i convenuti poiché il *dies a quo* doveva essere ancorato al momento della *deminutio patrimonii*, avvenuta con l'ordinativo di pagamento n. 2656 del 10/3/2021.

2.2. Nel merito, assolveva tutti i convenuti.

2.2.1. In particolare, sosteneva che la normativa al tempo applicabile (articolo 57 del decreto legislativo n. 163 del 2006, in seguito abrogato dall'articolo 217 del decreto legislativo n. 50 del 2016, e l'articolo 31 della direttiva 2004/18/CE, *“in seguito abrogata dalla direttiva 26 febbraio 2014, n. 24”*), nel consentire di aggiudicare i contratti pubblici mediante procedura negoziata, non specificava le modalità di accertamento delle caratteristiche di unicità dei prodotti da acquistare senza la preventiva pubblicazione del bando di gara, tanto che l'Autorità di audit aveva richiamato le indicazioni desumibili dalla sentenza della Corte di giustizia nella causa C-275/08.

Inoltre, neanche il quadro giurisprudenziale, *“pur attestato sull'applicazione rigorosa e restrittiva della norma, offriva indicazioni chiare ed univoche sulla sequenza di adempimenti da porre in essere*

per potere affermare l'unicità del bene. Addirittura, nella decisione del Tar Lazio - sede di Roma - Sezione III, 16 gennaio 2010, n. 826, è stato censurato l'espletamento di un'indagine di mercato finalizzata ad accertare il requisito unicità, ritenendosi che la sussistenza del presupposto dovesse risultare chiara ed evidente ex ante. La statuizione dei giudici di prime cure, in seguito è stata contraddetta dalla sentenza C.d.S. 28 gennaio 2011, n. 642, che afferma, al contrario, un concetto di unicità ad accertarsi in concreto".

Il collegio di primo grado, poi, valorizzava il fatto che Averna e Brucato erano stati chiamati a far parte del Comitato di coordinamento gestione e progetto, *"con funzioni di presidio degli aspetti tecnico-scientifici, metodologici ed organizzativi"* in ragione *"delle loro elevate competenze tecniche e scientifiche ma non in possesso di specifiche cognizioni giuridiche"*; gli stessi, poi, non si erano limitati ad affermare apoditticamente l'unicità del bene, ma avevano svolto anche *"ricerche incentrate sugli obiettivi da perseguire attraverso il progetto finanziato, compendiandole nella documentazione confluita nel procedimento e sottoposta all'esame dell'organo preposto a deliberare gli acquisti delle apparecchiature"*, ovvero sia il Consiglio di amministrazione dell'ateneo, al quale spettava di *"prendere una decisione sia riguardo alla procedura da preferire sia in riferimento alla necessità di integrare gli adempimenti necessari per potere procedere all'acquisto senza gara"*.

2.2. Tale ultimo aspetto acquisiva rilevanza anche in ordine alla posizione del dott. Piazzese in quanto, in base all'articolo 50 del

regolamento per l'amministrazione, la finanza e la contabilità dell'Università degli studi di Palermo, spettava al Consiglio di amministrazione, cui era stata trasmessa apposita relazione per la seduta del 24/3/2014, *"l'individuazione del procedimento di scelta del contraente, del criterio di aggiudicazione e delle altre modalità essenziali"*; detto consiglio, infatti, non doveva *"in alcun modo conformarsi ai desiderata dei professori né attenersi alle indicazioni emerse nel corso del procedimento"*.

Inoltre, anche qualora si fosse attribuita efficacia concausale all'operato di Piazzese, si sarebbe dovuto tenere conto *"di tutti gli apporti a monte della delibera del C.d.A., posti alla base della decisione di acquisire i beni dal fornitore indicato come unico produttore del bene: nella specie non potrebbe prescindere dal parere positivo rilasciato, dopo ampio e approfondito dibattito, dal Dipartimento Biomedico di Medicina Interna e Specialistica (Di.Bi.MIS) in esito alla seduta 7 febbraio 2014, cui il Piazzese ha partecipato come responsabile amministrativo e verbalizzante"*.

In ultimo, in ogni caso la condotta di Piazzese non era connotata, al pari di quella dei docenti, da inescusabile negligenza, tenuto conto di un quadro normativo che non specificava le modalità di determinazione dell'unicità del bene e che il predetto rag. Piazzese si era *"attivato mediante pubblicazione sul sito dell'Ateneo dell'avviso riguardante l'intenzione di procedere agli acquisti delle attrezzature in regime di unicità"*.

2.3. Il giudice di prime cure, poi, evidenziava che le attrezzature

in questione erano utilizzate a fini di ricerca e, pertanto, la spesa sopportata dall'ente, seppure non programmata, non poteva "essere considerata foriera di un pregiudizio pari al suo importo".

2.4. In ultimo, il collegio rigettava la richiesta della procura di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia poiché il giudizio era deciso "senza affrontare questioni attinenti all'interpretazione del diritto unionale o di atti adottati dagli organi dell'unione nè riguardanti la validità di questi ultimi".

* * *

3. La Procura regionale, con l'atto di appello principale, depositato in data 19/5/2025, impugnava la predetta sentenza, chiedendone la riforma e reiterando le conclusioni contenute nell'atto di citazione.

3.1. Con il primo motivo di impugnazione lamentava la "nullità della sentenza per eccesso di potere giurisdizionale" in quanto "ogni valutazione sulla condotta dei convenuti che direttamente o di riflesso venga ad esercitare un sindacato sull'operato della Commissione europea è riservata alla Corte di Giustizia" (causa 314/85, Foto-Frost Contro Hauptzollamt-Ost), con la conseguenza che "o il giudice nazionale assume il provvedimento comunitario come pienamente valido e fondato; o, alternativamente, deve necessariamente rinviare la controversia al giudice comunitario".

Il giudice di primo grado nell'affermare che il quadro normativo non era univoco sindacava "indirettamente il provvedimento della Commissione, la quale invece non ha ravvisato alcuna incertezza

normativa", così come lo sindacava, nuovamente, nel momento in cui riteneva che la pubblicazione dell'avviso sul sito dell'Università degli studi di Palermo costituisse una scriminante *"allorché detta pubblicazione è stata ritenuta irrilevante dalla Commissione"*.

Inoltre, *"le contestazioni mosse dagli appellati nel giudizio di primo grado relative all'effettiva unicità del bene acquistato, anche per mezzo di consulenze di parte, possono assumere rilevanza solo ed esclusivamente previa rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia"*.

3.2. Con il secondo motivo di impugnazione lamentava *"erroneità della sentenza e manifesta illogicità della motivazione con riferimento all'elemento soggettivo degli appellati"*.

La giurisprudenza europea (Corte di giustizia 8/4/2008, causa C-337/05) e amministrativa (Consiglio di Stato sentenze n. 26 del 2013 e n. 2404 del 2011) richiamata nell'atto di citazione, circa la necessità di una approfondita indagine di mercato per l'acquisto di beni senza gare in ragione della loro univocità, coeva ai fatti contestati, accaduti nel 2014, era pacifica e neanche oggetto di successivo *revirement* (Consiglio di Stato sentenze n. 310 del 2018, n. 2686 del 2019, n. 3983 del 2019, n. 5628 del 2019 e n. 608 del 2020), come anche confermato nella sentenza n. 385 del 2023 del Tribunale di Palermo che aveva rigettato l'opposizione all'ordinanza ingiunzione della Regione Siciliana.

Inoltre, la sentenza n.826 del 2010 del T.A.R. Lazio, richiamata nella decisione impugnata, non poteva essere considerata quale elemento per affermare l'esistenza di un contrasto giurisprudenziale

poiché al tempo dei fatti contestati, avvenuti nel 2014, era stata già annullata dalla sentenza n. 642 del 2011 del Consiglio di Stato.

In ultimo, i convenuti, *“avendo scelto di intraprendere una via derogatoria rispetto a quella ordinaria avevano l’obbligo di informarsi delle possibili conseguenze e di acquisire ogni conoscenza necessaria per evitare di pregiudicare l’ente”*, piuttosto che affidarsi alle dichiarazioni dei produttori *“che dottrina e giurisprudenza già all’epoca dei fatti non ritenevano adeguati”*.

3.3. Con il terzo motivo di impugnazione lamentava *“erroneità della sentenza e manifesta illogicità della motivazione con riferimento al rapporto causale”* ritenuto mancante a cagione dell’intervento del Consiglio di amministrazione; la predetta statuizione, infatti, sul punto aveva *“escluso la responsabilità degli appellanti, o quantomeno del responsabile del procedimento”*.

L’organo requirente osservava, innanzitutto, che era possibile discostarsi dalla proposta del responsabile unico del procedimento, ai sensi dell’articolo 6, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, solo entro stringenti limiti e, poi, che la giurisprudenza di questa Sezione (sentenze n. 144 del 2021 e n. 12 del 2024) e nazionale (Sezione terza n. 20 del 2024 e n. 361 del 2023, nonché sezione Calabria n. 56 del 2023) era orientata a sostenere, contrariamente a quanto contenuto nella sentenza impugnata, che il responsabile unico del procedimento si inserisse *“pienamente nel decorso causale che sfocia nel danno contestato”*; all’uopo, richiama anche l’articolo 1, comma 1, della legge 11 settembre 2020, n. 120, norma di carattere meramente

ricognitivo, ove si profilava proprio la responsabilità per danno erariale per il responsabile del procedimento in caso di mancata stipula del contratto o tardivo avvio dell'esecuzione dello stesso o tardiva stipula.

Al limite, poteva venire in rilievo, solo una ipotesi di responsabilità virtuale concorrente in capo ai componenti del Consiglio di amministrazione, come previsto dall'articolo 83, comma 3, del codice di giustizia contabile.

3.4. Con il quarto motivo di impugnazione lamentava “*erroneità della pronuncia con riferimento all'utilizzo dei beni in quanto estraneo ai fatti contestati*” giacché l'azione di responsabilità era stata esercitata per la perdita di un finanziamento e non già per l'acquisto di beni inutili.

Del resto, il patrimonio dell'ente, a seguito della perdita del finanziamento, era stato depauperato, essendosi fatto carico di spese che, invece, avrebbero sopportato altri se gli appellati avessero operato correttamente.

3.5. Per il resto, confermava che non si era verificata alcuna prescrizione poiché il *dies a quo* doveva coincidere con l'emissione dell'ordinativo di pagamento n. 2656 del 10/3/2021, allorché vi era stato il depauperamento patrimoniale.

Inoltre, ribadiva che Piazzese era responsabile del procedimento, circostanza contestata da quest'ultimo in primo grado, come risultava dalla relazione presentata e sottoscritta dallo stesso al Consiglio di amministrazione per la seduta del 20/11/2024, nonché dal successivo impegno di spesa (disposizione 56 e 60 del 17/3/2021); in ogni caso, era ininfluenza se costui avesse svolto la funzione di

responsabile del procedimento a seguito di apposito provvedimento di nomina, *“in ragione della posizione rivestita al momento dei fatti, o addirittura, in ragione di una personale ingerenza nella procedura di acquisto non supportata da alcun atto di organizzazione”*.

4. Piazzese Mario, avvalendosi del patrocinio dell'avv. Giovanni Immordino e dell'avv. Giuseppe Immordino, nella memoria di costituzione depositata in data 27/5/2025, chiedeva che l'appello fosse rigettato *“perché inammissibile e, comunque, infondato”*, con *“riserva di ogni più ampia difesa”*.

5. Brucato Valerio Bartolo, avvalendosi del patrocinio dell'avv. Massimiliano Mangano, nella memoria di costituzione depositata in data 12/11/2025, chiedeva di *“accogliere l'appello incidentale e per l'effetto dichiarare la prescrizione del diritto azionato dal P.M.”*.

5.1. L'appellato, con riferimento al primo motivo di impugnazione, sosteneva che il giudice di primo grado aveva accertato la mancanza dell'elemento soggettivo dell'illecito erariale sulla base del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, la cui cognizione rientrava appieno nella giurisdizione contabile; non vi era, dunque, stato alcun eccesso di potere giurisdizionale.

5.2. Sul secondo motivo di impugnazione, affermava di essere un ingegnere chimico sprovvisto di competenze giuridiche e di non avere mai dato indicazioni sulle modalità con le quali avviare la procedura di gara poiché tale compito era rimesso al responsabile unico del procedimento.

Aggiungeva che né l'articolo 57 del decreto legislativo n. 163 del

2017, né la direttiva 2004/18/CE prevedevano tra i presupposti per l'acquisto in unicità il preventivo esperimento di indagini di mercato, in verità introdotto solo dalla sentenza della Corte di giustizia nella causa C-275/08.

L'appellato aggiungeva che, come contenuto nella sentenza impugnata, l'assenza di colpa grave si evinceva anche dal ruolo che aveva ricoperto, ovverosia di membro del Comitato di coordinamento e di gestione del progetto, spettando al Consiglio di amministrazione il compito di individuare la procedura da seguire per l'acquisto delle attrezzature; su tale questione, il pubblico ministero non aveva formulato alcuna specifica censura, con conseguente inammissibilità dell'appello; del resto, l'organo requirente nell'impugnare il capo della sentenza sulla mancanza di nesso causale si era soffermato solo sulla posizione di Piazzese, ponendo in evidenza il ruolo centrale del responsabile del procedimento, tralasciando i componenti del Comitato di coordinamento, *“la cui assoluzione, sancita dalla Corte di primo grado, è ormai intangibile”*.

5.3. Con riferimento al terzo motivo di impugnazione ribadiva che sulla base dell'articolo 10 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e dell'articolo 272 del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, vigente *ratione temporis*, il compito di effettuare le indagini di mercato rientrava nelle mansioni del responsabile unico del procedimento; inoltre, ai sensi dell'articolo 50 del regolamento per l'amministrazione, la finanza e la contabilità dell'Università di Palermo, spettava al Consiglio di amministrazione l'individuazione del procedimento per la scelta del

contraente.

Nell'intreccio delle suddette competenze, nessun ruolo eziologico poteva esser attribuito ai componenti del suddetto Comitato, *“onde il Procuratore Regionale ne ha finito con il tralasciare la posizione, con la conseguenziale già rilevata inammissibilità dell'appello”*.

6. Piazzese Mario depositava, in data 14/11/2025, memoria nella quale chiedeva il rigetto dell'appello del pubblico ministero; in via subordinata, in accoglimento del proprio appello incidentale, chiedeva la dichiarazione di prescrizione dell'azione erariale; in ulteriore subordine, chiedeva di tenere conto dei vantaggi conseguiti dall'amministrazione.

6.1. L'appellato, con riferimento al primo motivo di impugnazione, sosteneva che il giudice di primo grado avesse interpretato la normativa nazionale ai fini dell'accertamento della sussistenza degli elementi costitutivi dell'illecito erariale, ovverosia la colpa grave e il nesso casuale, senza sindacare il *“provvedimento di audit”* che aveva portato alla revoca del contributo; del resto, l'elemento soggettivo era stato escluso dalla giudice di prime cure sulla base della circostanza che al tempo la normativa non richiedeva espressamente una indagine di mercato a livello europeo e dall'orientamento giurisprudenziale del tempo non era possibile trarre indicazioni univoche su come operare; inoltre, sosteneva che la sentenza della Corte di giustizia nella causa C-275/08, richiamata dalla *“Missione audit”*, non era disponibile in italiano sul sito istituzionale

dell'Unione europea, essendo stato tradotto il solo dispositivo, ove nessun riferimento era, però, contenuto alla necessità di effettuare indagini di mercato in ambito europeo.

6.2. Piazzese, poi, *“sull'inesistente qualifica di R.U.P.”*

sosteneva che, con nota prot. n. 33886 del 7/5/2012, era stato nominato responsabile esterno delle operazioni, con l'esclusivo compito di inserire i dati relativi all'intervento finanziato nel sistema operativo Caronte per il monitoraggio, la gestione e il controllo dei fondi, ma non responsabile unico del procedimento; in altri termini, dal manuale operativo vi evinceva che il compito del responsabile esterno era solo quello di indicare nella suddetta piattaforma la procedura di aggiudicazione seguita, senza concorrere a determinarla, e ciò al fine di consentire i controlli della Regione; del resto, non avrebbe mai potuto essere nominato responsabile del procedimento poiché, ai sensi dell'art. 10, comma 2 e 5, del decreto legislativo n. 163 del 2006 non aveva né il titolo di studio, né le competenze tecniche.

Inoltre, l'intera gestione del progetto era stata affidata dal rettore, con nota prot. n. 2015 del 14/1/2013, all'apposito Comitato di condimento e gestione che, in presenza delle relative competenze tecniche dei membri Averna e Brucato, poteva ritenersi responsabile unico del procedimento.

L'appellato aggiungeva di avere sottoscritto la minuta della proposta di deliberazione al Consiglio di amministrazione in qualità di mero responsabile amministrativo del Dipartimento biomedico di medicina interna e specialistica, Dipartimento capofila del progetto, ma

non certo come responsabile del procedimento per la cui nomina era necessaria l'adozione di un espresso provvedimento e la verifica di particolari profili di competenza tecnica, assenti nel caso in esame.

6.3. Piazzese *“sull'elemento soggettivo della condotta (colpa grave)”*, riferiva che la giurisprudenza citata dalla procura appellante per sostenere la sussistenza della colpa grave poneva l'accento sull'eccezionalità della procedura senza gara e sulla necessità di giustificare congruamente il ricorso alla trattativa privata, senza prevedere espressamente di effettuare una indagine di mercato a livello europeo.

Inoltre, la sentenza n. 385 del 2023 del Tribunale di Palermo, che aveva rigettato il ricorso dell'Università avverso l'ordinanza ingiunzione della Regione, non era opponibile, tenuto conto anche della diversità dell'oggetto del presente giudizio.

“E' dunque evidente che - in una fattispecie peculiare qual è quella in esame - alla comune indagine di mercato si deve sostituire giocoforza la indagine tecnico-scientifica, destinata a verificare, tra i pochissimi e ben conosciuti (da chi è ricercatore) modelli disponibili di una stessa apparecchiatura, quella che - per caratteristiche tecniche, accessori e affidabilità dell'assistenza - risulta ottimale per le esigenze di quello specifico ambito di ricerca”, verifica condotta dai professori universitari proponenti l'acquisto; pertanto, *“la descrizione approfondita e dettagliata del mercato a livello UE”*, richiesta dall'Autorità di audit, era stata supplita *“dalla consultazione di altri eminenti scienziati addetti ai lavori”* che conoscevano le suddette

apparecchiature; in altri termini, *“le pretese ricerche di mercato sono state effettuate nel modo più consono ed opportuno, attraverso cioè la consultazione dei più eminenti laboratori internazionali che hanno inequivocabilmente indicato gli unici e migliori modelli disponibili sul mercato (UE ed extra UE) adatti per le speciali finalità di ricerca cui erano destinate le apparecchiature controverse”*.

Per l'appellato i professori si erano attenuti a quanto previsto dall'articolo 57 del decreto legislativo n. 163 del 2006 circa la sussistenza delle particolari caratteristiche tecniche dei prodotti e, pertanto, non solo non rientrava tra le sue competenze smentire quanto dagli stessi sostenuto, ma anche era impossibile conoscere *ex ante* la sentenza della Corte di giustizia nella causa C-275/08, circa la inderogabile necessità di provvedere ad una preventiva indagine di mercato, in quanto neanche tradotta in lingua italiana.

6.4. L'appellato *“sull'assenza di nesso causale”* sosteneva che, in base all'articolo 50 del regolamento per l'amministrazione, la finanza e la contabilità, approvato con decreto rettorale n. 285 del 7/2/2013, l'individuazione del procedimento di scelta del contraente era di competenza del Consiglio di amministrazione; inoltre, tutta la gestione del progetto era stata affidata all'apposito Comitato.

In ultimo, nonostante la relazione finale dell'Autorità di audit del 10/10/2016 non costituisse *“un provvedimento definitivo e dunque vincolate per la Regione”*, come previsto dall'articolo 100 del Regolamento CE n. 1083 del 2006, applicabile *ratione temporis*, l'amministrazione regionale si era adeguata acriticamente, *“senza*

provocare una decisione finale della Commissione”, a sua volta impugnabile, ai sensi dell’articolo 263 del trattato, “*agli organi di giustizia europei*”, con evidente trascuratezza che incideva, escludendolo, sul nesso causale

6.5. In ultimo, sosteneva che la perdita del finanziamento non escludeva che le apparecchiature scientifiche acquistate fossero funzionanti ed adatte allo scopo, con conseguente vantaggio per l’amministrazione, da valutare ai sensi dell’articolo 1, comma 1-*bis*, della legge n. 20 del 1994.

Poi, non essendo stati chiamati in giudizio i membri del Consiglio del dipartimento biomedico di medicina interna specialistica che avevano espresso, in vista della deliberazione del 7/2/2014 del Consiglio di amministrazione, parere positivo, né i membri del suddetto Consiglio di amministrazione, chiedeva l’applicazione dell’articolo 1-*quater* della legge n. 20 del 1994.

Chiedeva, altresì, un ampio uso del potere riduttivo, ricorrendone tutti i presupposti di legge.

6.6. In subordine, chiedeva l’accoglimento dell’appello incidentale in tema di prescrizione, ancorando il *dies* a quo all’adozione del D.D.G. n. 1355/5 del 14/7/2017, notificato all’Università il 20/7/2017.

7. Maurizio Averna, avvalendosi del patrocinio dell’avv. Alberto Stagno d’Alcontres e dell’avv. Valentina Piazza, nella memoria di costituzione depositata in data 14/11/2025, chiedeva, in via principale, il rigetto dell’appello del Procuratore regionale e, in via subordinata, la

riduzione dell'addebito.

7.1 Sul primo motivo di impugnazione, deduceva che il collegio di primo grado si era limitato a prendere atto delle conclusioni cui era giunta l'Autorità d'audit, ritenendo, però, che la relativa relazione non fosse sufficiente a provare la sussistenza della colpa grave poiché non vi era alcun automatismo nel riconoscimento di tale requisito.

7.2. Sul secondo e terzo motivo di impugnazione, sosteneva che l'Autorità d'audit aveva riscontrato *“l'assenza di una preliminare indagine di mercato a livello UE”*, essendo insufficiente la pubblicazione di un avviso sul sito istituzionale dell'ateneo, che avrebbe dovuto essere condotta dal responsabile unico del procedimento, ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 163 del 2006 e dell'articolo 6 della legge n. 241 del 1990; inoltre, l'individuazione della procedura di scelta del contraente era di competenza, ai sensi dell'articolo 53 del regolamento di ateneo, del Consiglio di amministrazione.

L'appellante, poi, si soffermava sulla circostanza di essersi limitato a chiedere, semplicemente, *“l'avvio della procedura di acquisto in unicità della relativa strumentazione scientifica”*, sulla base delle caratteristiche tecniche delle apparecchiature, come attestate dalle ditte produttrici, su cui era stato acquisito il parere favorevole del Dipartimento biomedico di medicina interna e specialistica.

Ne conseguiva che nessuna censura poteva essere mossa al suo comportamento.

7.3. Sul quarto motivo di impugnazione, sosteneva che era stato

contestato un danno da distrazione di risorse pubbliche che non si era verificato poiché la strumentazione era stata acquistata ed utilizzata dall'Università; era, quindi, stato soddisfatto il pubblico interesse, con un indubitabile vantaggio, concretizzatosi nell'utilizzo delle attrezzature in questione.

In ultimo, ai fini della individuazione della quota di danno, contestava la scelta dell'organo requirente di non avere coinvolto i componenti del Dipartimento biomedico che avevano espresso parere positivo sull'acquisto, né quelli del Consiglio di amministrazione, cui competeva l'individuazione della procedura di scelta del contraente.

* * *

8. Brucato Valerio Bartolo, avvalendosi del patrocinio dell'avv. Massimiliano Mangano, con atto di appello incidentale, depositato in data 18/7/2025, impugnava la sentenza n. 55 del 2025, chiedendo che fosse dichiarata *“la prescrizione del diritto azionato dal P.M.”* e in subordine di *“rigettare l'appello del Procuratore Regionale”*.

Sosteneva che il termine di prescrizione, contrariamente a quanto affermato dai giudici di prime cure, decorreva dall'adozione del D.D.G. n. 1355/5 del 14/6/2017, notificato all'Università il 20/7/2017, con conseguente tardività dell'invito a dedurre, notificato il 3/8/2023; non potevano, infatti, trovare applicazione i principi in materia di danno indiretto poiché con la revoca del finanziamento *“il percettore non ha più titolo al godimento del contributo pubblico e il danno può ritenersi effettivo, a prescindere dal momento in cui sarà effettuata la restituzione”*.

9. L'Ufficio di procura generale, nelle conclusioni depositate in data 13/11/2025, chiedeva il rigetto dell'appello incidentale poiché il termine di esordio della prescrizione coincideva con il momento dell'avvenuto pagamento, ovverosia con l'ordinativo di spesa n. 2656 del 10/3/2021; del resto, il provvedimento di revoca era stato impugnato con ricorso al Presidente della Regione *“e, pertanto, solo nel momento in cui il ricorso è stato dichiarato irricevibile, il pregiudizio è divenuto definitivo; prima di quel momento, il danno era solo potenziale”*.

10. Piazzese Mario, avvalendosi del patrocinio dell'avv. Giovanni Immordino e dell'avv. Giuseppe Immordino, con atto di appello incidentale depositato in data 21/7/2025, impugnava la sentenza n. 55 del 2025 chiedendo che fosse dichiarata la prescrizione dell'azione di responsabilità.

All'uopo, sosteneva che il *dies a quo* coincideva con l'adozione del provvedimento regionale con il quale era stato revocato il finanziamento, ovverosia il D.D.G. n. 1355/5 del 14/6/2017, notificato all'Università il 20/7/2017, con la conseguenza che la notifica dell'invito a dedurre, avvenuta l'8/8/2023, era tardiva.

In tale momento si era compiuto il fatto dannoso, come previsto dall'articolo 1, comma 2, della legge n. 20 del 1994, con conseguente obbligo di denuncia da parte dell'Università e della Regione ai sensi dell'articolo 55 del codice di giustizia contabile, come del resto anche ritenuto dal Consiglio di giustizia amministrativa nel parere reso.

11. L'Ufficio di procura generale, nelle conclusioni depositate in

data 13/11/2025, chiedeva il rigetto dell'appello incidentale poiché il termine di esordio della prescrizione coincideva con il momento dell'avvenuto pagamento, ovverosia con l'ordinativo di spesa n. 2656 del 10/3/2021; del resto, solo in tale momento si era realizzata la *deminutio patrimonii*.

* * *

12. Averna Maurizio, avvalendosi del patrocinio dell'avv. Alberto Stagno d'Alcontres, con l'atto di appello incidentale depositato in data 23/7/2025, impugnava la sentenza n. 55 del 2025, chiedendo, in via preliminare, che fosse dichiarato il suo difetto di legittimazione passiva e la prescrizione dell'azione di responsabilità; nel merito, chiedeva che l'appello del pubblico ministero fosse dichiarato inammissibile o rigettato.

12.1. Con il primo motivo di impugnazione, eccepiva la violazione dell'articolo 112 del codice di procedura civile poiché il giudice aveva ommesso di pronunciarsi sull'eccezione di difetto di legittimazione passiva; sul punto, sosteneva che la legittimazione spettasse all'Università degli Studi di Palermo, per il tramite del suo rappresentante legale, poiché la procedura di selezione del contraente era di competenza esclusiva del Consiglio di amministrazione che, previa acquisizione del parere del Consiglio di dipartimento del 7/2/2012, adottava la deliberazione del 25/3/2014, disponendo l'acquisizione della strumentazione richiesta tramite procedura negoziata.

12.2. Con il secondo motivo di impugnazione, sosteneva che il

termine di prescrizione decorreva dall'adozione del decreto n. 1355/5 del 14/6/2017 di revoca del finanziamento concesso, che costituiva il titolo per procedere all'esecuzione forzata, come anche sostenuto nel ricorso straordinario al Presidente della Regione proposto avverso il citato decreto.

12.3. Per il resto, riproponeva le domande ed eccezione rimaste assorbite in primo grado: *"insussistenza degli elementi costitutivi della contestata ipotesi di responsabilità amministrativa contabile"* ed *"errata determinazione e ripartizione dell'asserito danno"*.

13. L'Ufficio di procura generale, nelle conclusioni depositate in data 13/11/2025, chiedeva il rigetto dell'appello incidentale.

13.1. Sosteneva che *"un'azione che veda l'Università quale responsabile del danno e al tempo stesso quale beneficiario del risarcimento è evidentemente non configurabile"*, tenuto conto tra l'altro che per la natura personale della responsabilità amministrativa non era possibile convenire in giudizio il rappresentante legale della predetta amministrazione.

13.2. Aggiungeva che il termine di esordio della prescrizione coincideva con il momento dell'avvenuto pagamento, ovvero sia con l'ordinativo di spesa n. 2656 del 10/3/2021, poiché *"proprio in questo momento si registra la mancata realizzazione del progetto di ricerca e quindi l'inutilità della spesa produttiva del danno erariale"*; del resto, è solo in tale momento che si verificava la *deminutio patrimonii*.

* * *

14. All'udienza del 4/12/2025, le parti discutevano la causa e

reiteravano le conclusioni contenute nei rispettivi scritti.

Considerato in

DIRITTO

1. La Procura regionale ha convenuto in giudizio Averna Maurizio, Brucato Valerio Bartolo e Piazzese Mario, i primi docenti universitari, l'ultimo responsabile del procedimento, per essere condannati al pagamento della somma complessiva di euro 1.319.659,60, ripartita, rispettivamente, in euro 532.780,80, euro 127.049,00 ed euro 659.829,80, o con una diversa ripartizione ritenuta di giustizia, a titolo di danno erariale patito dall'Università degli Studi di Palermo a seguito della perdita di un finanziamento comunitario per l'acquisto di apparecchiature scientifiche, con procedura negoziata, senza la pubblicazione di un bando di gara.

La Sezione di primo grado, con la sentenza n. 55 del 2025, ha assolto i convenuti per mancanza dell'elemento soggettivo della colpa grave, nonché del nesso di causalità, soprattutto con riferimento alla posizione di Piazzese.

La procura regionale ha proposto appello principale, unitamente agli altri prosciolti che hanno, a loro volta, proposto appelli incidentali.

2. Ciò precisato, è necessario esaminare le questioni preliminari poste dalle parti processuali.

2.1. Il primo motivo di impugnazione del procuratore regionale sulla nullità della sentenza per eccesso di potere giurisdizionale non è fondato.

Spetta al giudice contabile, secondo le regole di riparto della

giurisdizione, il compito di verificare la sussistenza di tutti gli elementi costitutivi dell'illecito erariale, tra i quali rientra l'elemento soggettivo della colpa grave.

Nella fattispecie in esame, la Sezione di primo grado, nel non ritenere sussistente tale ultimo elemento nella condotta dei convenuti, non ha in alcun modo esondato dai propri limiti in quanto non ha interpretato la normativa comunitaria in contrasto con i principi ermeneutici tracciati dalla Corte di giustizia, né ha annullato atti delle istituzioni europee.

In altri termini, il collegio di prime cure, preso atto del provvedimento dell'Autorità di audit, a seguito del quale la Regione Siciliana ha ottenuto dall'Università degli Studi di Palermo la restituzione della somma di euro 1.319.659,60, ha ritenuto che nel caso specifico non fosse presente uno degli elementi costitutivi dell'illecito erariale, ovvero la colpa grave; precludere al giudice contabile una tale possibilità nel caso di illecito erariale riguardante risorse europee, significherebbe addebitare ai convenuti una sorta di responsabilità di natura oggettiva o di posizione, tra l'altro, all'interno di un processo snaturato dalle garanzie costituzionali relative al diritto di difesa.

Il collegio di prime cure, quindi, non ha smentito le conclusioni cui è giunta l'Autorità di audit circa la violazione della normativa europea che ha condotto alla revoca del finanziamento concesso; questione, poi, del tutto diversa è quella di individuare gli autori che hanno reso possibile la perdita del finanziamento, il cui compito,

secondo la normativa italiana, spetta esclusivamente alla procura contabile nell'ambito, però, delle regole che governano la responsabilità amministrativa.

Del resto, lo stesso pubblico ministero nell'atto di citazione ha ben individuato l'elemento soggettivo sulla cui base ha evocato in giudizio i responsabili, ritenendo la condotta di costoro gravemente colposa, mentre il giudice di prime cure, nell'esercitare la propria *potestas iudicandi*, non ha condiviso tale assunto, senza in alcun modo, si ribadisce, smentire l'interpretazione della normativa europea fatta propria dall'Autorità di audit, né incidere sugli atti da quest'ultima adottati.

2.2. L'eccezione di difetto di legittimazione passiva, con violazione dell'articolo 112 del codice di procedura civile, sollevata da Averna Maurizio per omessa pronuncia è parimenti non accoglibile.

L'appellante ha sostenuto che il giudice di primo grado avrebbe dovuto pronunciarsi sulla sua estraneità alla vicenda in esame in quanto il pubblico ministero avrebbe dovuto azionare il giudizio di responsabilità *“verso le persone fisiche che hanno diretto e/o rappresentato e/o amministrato l'Ateneo”*, spettando al Consiglio di amministrazione il compito di individuare *“la procedura di selezione del contraente”*.

Orbene, in disparte la circostanza che non vi è stata alcuna omessa pronuncia, l'eccezione, così, come formulata involge, esclusivamente, profili che attengono alla ricostruzione dei fatti contestati dal pubblico ministero a fondamento della responsabilità

erariale, soprattutto sotto il profilo del nesso causale; dunque, non vi è alcuna ragione per esaminare il difetto di legittimazione passiva preliminarmente e disgiuntamente dall'accertamento degli elementi costitutivi della predetta responsabilità.

2.3. Occorre esaminare l'eccezione di prescrizione sollevata da tutti i convenuti per i quali il *dies a quo* non può coincidere con la data del pagamento, ovverosia con l'ordinativo di spesa n. 2656 del 10/3/2021.

Orbene, la giurisdizione contabile abbraccia il giudizio per l'accertamento della responsabilità amministrativa, quest'ultima incentrata sull'illecito erariale, ovverosia su una perdita patrimoniale a carico delle amministrazioni pubbliche, con la conseguenza che solo con il verificarsi della *deminutio patrimonii* sorge il predetto illecito; in altri termini, il fatto dannoso, di cui all'articolo 1, comma 2, della legge n. 20 del 1994, presuppone non solo una condotta *contra ius*, ma anche un effettivo esborso patrimoniale a carico delle casse pubbliche; senza quest'ultimo, infatti, non vi è ancora un danno effettivo e il pubblico ministero non potrebbe azionare il giudizio di responsabilità per mancanza di interesse ad agire, non essendo sufficiente l'esistenza di un titolo esecutivo, sebbene processualmente irretrattabile, se non vi sia stato alcun esborso economico.

Sul punto, appare, ad avviso del collegio, plausibile il richiamo alla sentenza n. 14/QM/2011 della Sezioni riunite di questa Corte in materia di danno indiretto secondo cui il *dies a quo* della prescrizione, non può identificarsi “*con riguardo al momento in cui è sorto il semplice*

obbligo giuridico di pagare” in quanto *“la diminuzione del patrimonio dell’ente danneggiato - nel che consiste l’evento dannoso - assume i caratteri della concretezza, attualità ed irreversibilità solo con l’effettivo pagamento”*; tali argomentazioni *mutatis mutandis* sono di ausilio nella fattispecie in esame.

In conclusione, appare del tutto irrilevante l’adozione del D.D.G. n. 1355/5 del 14/7/2017, notificato all’Università il 20/7/2017, divenuto definitivo, e come tale irretrattabile, con la sua mancata impugnazione nel termine di legge, come attestato dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana che ha ritenuto tardivo il ricorso straordinario proposto; il *dies a quo*, infatti, come riconosciuto nella sentenza impugnata, deve essere ancorato all’emissione dell’ordinativo di spesa n. 2656 del 10/3/2021 che ha comportato la *deminutio patrimonii*.

Non vi è stata, dunque, alcuna prescrizione dell’azione di responsabilità amministrativa in quanto gli inviti a dedurre, come si evince dagli atti di causa, sono stati notificati tempestivamente.

3. Ciò posto, occorre esaminare il secondo motivo di impugnazione del pubblico ministero con riferimento all’elemento soggettivo della colpa grave, esclusa nella sentenza impugnata poiché la normativa al tempo applicabile (articolo 57 del decreto legislativo n. 163 del 2006, in seguito abrogato dall’articolo 217 del decreto legislativo n. 50 del 2016, e l’articolo 31 della direttiva 2004/18/CE, “*in seguito abrogata dalla direttiva 26 febbraio 2014, n. 24*”) non specificava le modalità di accertamento delle caratteristiche di unicità

del prodotto da acquistare senza la preventiva pubblicazione del bando di gara.

3.1. Il predetto il decreto legislativo n. 163 del 2006, emanato *“in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE”*, nella formulazione al tempo vigente, all’articolo 57, rubricato *“procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara”*, prevedeva: *“Le stazioni appaltanti possono aggiudicare contratti pubblici mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara nelle ipotesi seguenti, dandone conto con adeguata motivazione nella delibera o determina a contrarre.*

Nei contratti pubblici relativi a lavori, forniture, servizi, la procedura è consentita [...]:

b) qualora, per ragioni di natura tecnica o artistica ovvero attinenti alla tutela di diritti esclusivi, il contratto possa essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato”.

Il ricorso alla procedura negoziata, come sostenuto dalla giurisprudenza richiamata nell’atto di citazione e nell’atto di appello, che si è pronunciata sulla base di una piana lettura del suddetto disposto normativo, costituisce una ipotesi eccezionale, applicabile solo alle fattispecie espressamente ivi previste e richiede adeguata motivazione da cui evincere, in modo dettagliato, le ragioni tecniche che hanno reso impossibile la procedura ordinaria con la pubblicazione del bando di gara.

La norma in questione, dunque, è chiara nel suo disposto precettivo poiché l’affidamento diretto ad un determinato operatore può

avvenire solo se questi produca il bene in esclusiva, tanto da rendere superflua l'indizione di una gara pubblica; tale accertamento, però, deve essere effettivo ed è conseguenziale che la norma in questione non indichi puntualmente gli adempimenti da attuare per giungere a tale risultato.

Nella fattispecie in esame, l'Autorità di audit, nella relazione agli atti, dopo avere sollevato rilievi sull'acquisto diretto delle attrezzature oggetto di causa, non ha condiviso le giustificazioni fornite dall'Università degli Studi di Palermo e ha concluso che non fosse stata fornita *“alcuna prova delle analisi svolte che evidenziassero una descrizione approfondita e dettagliata del mercato UE, tale da giustificare il ricorso ad una procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando”*.

3.2. Tale conclusione trova pieno riscontro negli atti di causa, considerato che non è stata posta alcuna concreta attività che giustificasse la procedura negoziata.

3.2.1. Il prof. Averna ha chiesto, con propria nota, l'acquisto *“in unicità”* di uno spettrometro dalla società Brucker sulla base di una dichiarazione del 10/2/2014 della predetta ditta nella quale si legge: *“secondo quanto di nostra conoscenza, è l'unica società operante sul mercato a produrre uno spettrometro NMR commerciale con le suddette tecnologie e caratteristiche”*; ha, altresì, chiesto, sempre con propria nota, l'acquisto *“in unicità”* di una piattaforma per analisi genomica in sequenziamento dalla società Life Technologies sulla base di una dichiarazione del 18/3/2014 della predetta ditta nella quale

si legge: *“a nostra conoscenza non esistono analoghe piattaforme per analisi genomica in sequenziamento la cui combinazione per tecnologie, caratteristiche e prestazioni, rende unico il sistema. Si dichiara inoltre che la piattaforma per analisi genomica in sequenziamento proposta è distribuita in esclusiva da Lige Technologies”*.

Il prof. Brucato ha chiesto, con propria nota, l'acquisto *“in unicità”* di una macchina di prova multiassiale per stent/graft test dalla società Bose Electroforce sulla base di una dichiarazione del 6/12/2013 della predetta ditta nella quale si legge: *“con la presente si dichiara che lo strumento [...] è frutto di anni di ricerca dei laboratori Bose Electroforce e sul medesimo sussistono diversi brevetti. Tale apparecchiatura è acquistabile esclusivamente da Borse Electroforce”*.

Le offerte economiche di acquisto, per tutte le sopracitate attrezzature, sono il risultato di *“una attività negoziale intercorsa”* tra i suddetti docenti e le ditte in questione.

Appare, dunque, evidente che la deroga alla procedura ordinaria, posta a tutela della libera concorrenza nel mercato unico europeo, è avvenuta, esclusivamente, sulla base di semplici dichiarazioni delle ditte che avrebbero dovuto fornire le attrezzature e che avevano tutto l'interesse a dichiararne l'esclusività nella produzione; in altri termini, la condotta posta in essere dai suddetti docenti appare contrassegnata da macroscopica e inescusabile negligenza in quanto hanno proposto l'acquisto *“in unicità”* senza alcuna concreta indagine di mercato o effettiva conoscenza dello

stesso per corroborare quanto dichiarato dalle predette imprese; né gli stessi hanno sollevato dubbi e perplessità su tali dichiarazioni, né hanno rimesso ad altri il compito di effettuare i dovuti e necessari approfondimenti, dando per scontato, senza alcuna prova, che le attrezzature da acquistare fosse prodotte in esclusività.

In tale particolare contesto e a fronte di un orientamento giurisprudenziale uniforme sull'eccezionalità della procedura negoziata appare influente, come già sopra esposto, che non vi fosse *“uno specifico vademecum, né normativo né pretorio, contenente un catalogo delle analisi e delle attività da compiere per poter procedere all'acquisto diretto di beni connotati da specificità”*, come si legge nella sentenza impugnata, poiché, ad avviso di questo collegio, nella fattispecie in esame è stato omessa qualsiasi attività di riscontro, essendo stato fatto esclusivo affidamento su dichiarazioni delle ditte produttrici; inoltre, anche le relazioni scientifiche agli atti, che descrivono le caratteristiche tecniche delle attrezzature, si basano sulle dichiarazioni delle predette ditte interessate e, comunque, non provano alcunché circa eventuali indagini condotte per corroborare l'unicità delle suddette attrezzature.

Né l'elemento soggettivo della colpa grave può essere escluso con il richiamo alla sentenza n. 826 del 2010 del T.A.R. Lazio (ove è stata censurata un'indagine di mercato finalizzata ad accertare il requisito della unicità del prodotto in quanto tale presupposto doveva risultare evidente *ex ante*) in quanto all'epoca dei fatti commessi era stata già annullata dalla sentenza n. 642 del 2011 del Consiglio di Stato

che, invece, ha ritenuto condivisibile la scelta dell'amministrazione di effettuare una preventiva indagine di mercato, con la conseguenza che, diversamente da quanto sostenuto in primo grado, non vi è contraddizione tra orientamenti giurisprudenziali, essendo stata la prima pronuncia espunta dall'ordinamento giuridico.

Parimenti il requisito soggettivo della colpa grave non può venir meno con la motivazione che i predetti docenti non avessero le competenze tecniche per la scelta della procedura di acquisto delle attrezzature poiché in tal caso si sarebbero dovuti astenere da qualsiasi proposta che esulava dalle proprie cognizioni piuttosto che chiederne, in termini assertivi, l'acquisto "*in unicità*".

3.2.2. L'elemento soggettivo della colpa grave è riscontrabile anche, per le ragioni sopra esposte, in capo al rag. Piazzese che nella relazione al Consiglio di amministrazione per la seduta del 25/3/2014, abdicando alle funzioni del "*responsabile del procedimento*", ha avallato del tutto acriticamente le richieste dei predetti docenti e ha proposto, in ossequio all'articolo 57, comma 2, lettera b), del decreto legislativo n. 163 del 2006, l'acquisto delle suddette attrezzature con procedura negoziata, dando atto che le dichiarazioni di unicità erano state pubblicate sul sito dell'Ateneo.

Non vi è dubbio, quindi, che lo stesso abbia agito con macroscopica negligenza nel proporre, avendo avuto piena conoscenza di come si era giunti alle predette dichiarazioni di unicità, richiamate nella predetta relazione, l'acquisto con procedura negoziata, tra l'altro a fronte di una pubblicazione solo sul sito

dell'Ateneo, per un periodo limitato di sette giorni, che certamente non soddisfaceva alcuna esigenza di pubblicità, in particolare il fine dichiarato *“di riscontrare ulteriormente la corrispondenza alla situazione attuale del mercato”*.

Il rag. Piazzese si è soffermato sulla circostanza di essere stato nominato, con nota prot. n. 33886 del 7/5/2012, responsabile esterno delle operazioni, ma non responsabile del procedimento, non avendone i requisiti.

Tale affermazione è smentita dagli atti di causa poiché il predetto rag. Piazzese ha predisposto, inequivocabilmente, la *“relazione del responsabile del procedimento”* al Consiglio di amministrazione per la seduta del 25/3/2014, sottoscrivendola proprio nella predetta qualità di *“responsabile del procedimento”*; appare, quindi, irrilevante sostenere che mancasse un provvedimento di nomina, che fosse altro il soggetto all'uopo nominato e che non avesse le competenze tecniche per svolgere tale compito, avendolo di fatto, comunque, assolto; in altri termini, il predetto ha predisposto la *“relazione del responsabile del procedimento”* e nel sottoscriverla in tale ruolo ha attestato, come si legge nella stessa, che *“sussistono gli estremi per il ricorso alla procedura negoziata con un unico interlocutore, sulla scorta delle relazioni tecniche firmate dai componenti del Comitato di Coordinamento e nella dichiarazioni di esclusività prodotte dalle ditte suddette”*.

4. Occorre adesso esaminare il terzo motivo di impugnazione del pubblico ministero incentrato sul rapporto causale.

La Sezione di primo grado lo ha escluso principalmente, ma non solo, con riferimento alla posizione di Piazzese; l'impugnazione del pubblico ministero sul punto riguarda, contrariamente a quanto sostenuto da Brucato, tutti gli appellati, come si legge nell'atto di gravame (*"L'impugnata sentenza ha ancora escluso la responsabilità degli appellati, o quanto meno del responsabile del procedimento [...]"*).

La problematica attiene alla circostanza che l'articolo 50 del regolamento *"per l'Amministrazione, la Finanza e la Contabilità dell'Università degli Studi di Palermo"* indica il Consiglio di amministrazione come l'organo al quale spetta *"l'individuazione del procedimento di scelta del contraente, del criterio di aggiudicazione e delle altre modalità essenziali"*.

Orbene, occorre premettere che l'illecito erariale può essere commesso da più condotte, talora cumulative nel senso che tutte insieme concorrono alla sua produzione, talora addizionali nel senso che ciascuna è in grado da sola di cagionarlo; la regola di giudizio per il suo accertamento è basata sul principio di equivalenza, che trova un suo substrato normativo nell'articolo 41 del codice penale, con la conseguenza che in caso di concorso di cause preesistenti, simultanee o sopravvenute il nesso non viene meno se queste ultime non sono da sole sufficienti a determinare l'evento il danno, applicando la regola del *"più probabile che non"*.

Nella fattispecie in esame non vi è dubbio che l'illecito oggetto di giudizio, consistito nella revoca del finanziamento concesso, sia

stato causato dalla condotta concorrente di più soggetti, tra i quali gli odierni appellati che hanno fattivamente contribuito - i docenti con le dichiarazioni di unicità e il responsabile del procedimento con il totale appiattimento su tali dichiarazioni - alla causazione dell'evento, unitamente al Consiglio di amministrazione sul quale, per espressa previsione interna regolamentare, è ricaduta la scelta finale di confermare la procedura negoziata per l'acquisto della attrezzature finanziante con fondi comunitari; in altri termini, l'adozione della delibera del Consiglio di amministrazione non ha costituito una causa sopravvenuta da sola sufficiente a causare l'evento ma si è innestata su una serie causale già attivata, concorrendo con quest'ultima alla sua realizzazione.

Né in tal senso, può acquisire efficacia interruttiva del nesso causale il parere reso dal Dipartimento biomedico di medicina interna e specialistica nella seduta del 7/2/2014 in quanto non in grado di elidere il nesso causale; detto parere, infatti, è stato emesso, trattandosi di acquisto di attrezzature scientifiche per un costo superiore ad euro 99.999,99, al solo fine *“dell’istruzione della pratica che dovrà essere inserita nell’ordine del giorno del prossimo C.d.A.”* e dalla sua lettura non si evince che sia stata fatta alcuna valutazione in ordine alla procedura da seguire per l'acquisto; in altri termini, il predetto parere ha avuto ad oggetto solo l'acquisto delle attrezzature, ma non ha concorso nella scelta della procedura da seguire.

In ultimo, Piazzese ha lamentato la mancata impugnazione della relazione finale dell'Autorità di audit del 10/10/2016, ai sensi

dell'articolo 263 del trattato; tale circostanza non è in grado di escludere il nesso causale dal momento che non è stata fornita in questa sede alcun indizio che una eventuale impugnazione avrebbe condotto al risultato sperato, tenuto conto, tra l'altro, che il Tribunale di Palermo, con la sentenza n. 385 del 2023, ha rigettato l'opposizione dell'Università all'ordinanza ingiunzione n. 6373 del 2021 emessa dalla regione Siciliana.

5. Gli appellati hanno riproposto le doglianze contenute negli scritti difensivi di primo grado.

5.1. In ordine, alla conseguita utilità, ai sensi dell'articolo 1, comma 1-*bis* della legge n. 20 del 1994, da parte dell'Università per l'avvenuto utilizzo delle suddette attrezzature, come anche sostenuto incidentalmente nella sentenza impugnata, occorre rilevare che il danno contestato è stato causato dalla perdita di un finanziamento comunitario con la conseguenza che il costo delle citate attrezzature è gravato interamente sull'amministrazione che, sottraendo risorse da altri settori, ha avuto minori disponibilità economiche per il raggiungimento dei propri scopi istituzionali.

In tale prospettiva, l'illecito erariale contestato, consistito nella perdita del finanziamento, non è venuto meno con l'utilizzo dei beni acquistati, né è possibile sostenere che l'ateneo abbia ricevuto, per le ragioni sopra esposte, qualche utilità dall'uso dei citati beni che possa compensare l'avvenuta restituzione del contributo economico.

In ogni caso, si rappresenta che l'avvenuto utilizzo dei citati beni è stato sostenuto sulla base di relazioni predisposte dagli stessi docenti

e che nessuna prova *aliunde* è stata fornita, né è stato quantificato il vantaggio eventualmente conseguito.

5.2. Il giudice, in ossequio all'articolo 83, comma 2, del codice di giustizia contabile nonché all'articolo 1, comma 1-*quater*, della legge n. 20 del 1994, deve tenere conto, nella determinazione del danno, anche delle condotte di altri soggetti non convenuti in giudizio; nel fare tale operazione, è necessario valutare in astratto il contributo causale di altre condotte anche nell'ipotesi in cui le stesse non siano attinte dall'elemento soggettivo della colpa grave, rimanendo in quest'ultimo caso le conseguenze dannose a carico dell'amministrazione danneggiata.

Tale valutazione, ovviamente, viene effettuata sulla base degli atti riversati nel fascicolo processuale e senza la partecipazione di coloro che hanno contribuito alla causazione dell'illecito; ne consegue, come corollario logico e giuridico, che una eventuale decisione sul punto non acquista alcuna efficacia di giudicato nei confronti di coloro che non hanno partecipato al giudizio, non avendo avuto la possibilità di difendersi sul punto nel dimostrare eventualmente anche la loro totale estraneità o l'assenza dell'elemento soggettivo nelle loro condotte.

Premesso quanto sopra, dalla lettura del fascicolo processuale emerge, come sopra peraltro già esposto, che la competenza in materia di scelta della procedura di acquisto è attribuita, dall'articolo 50 del relativo regolamento, al Consiglio di amministrazione e, pertanto, in questa sede tale apporto causale deve essere valutato nella misura

del 50%, con conseguente riduzione del danno *pro capite*.

5.3. In ultimo, non ci sono i presupposti per l'esercizio del potere riduttivo, tenuto conto della gravissima negligenza della condotta degli appellati.

6. In conclusione, il collegio, in parziale accoglimento dell'appello del procuratore regionale, annulla la sentenza n. 55 del 2025 della locale Sezione giurisdizionale di primo grado e condanna Averna Maurizio, Brucato Valerio Bartolo e Piazzese Mario al pagamento, in favore dell'Università degli Studi di Palermo, della somma rispettivamente di euro 266.390,40, di euro 63.524,50 e di euro 329.914,90, oltre la rivalutazione monetaria dai singoli esborsi alla data di deposito della presente sentenza e gli interessi legali dal predetto deposito al soddisfo.

Le spese del primo grado di giudizio e di questo, liquidate in dispositivo a favore dello Stato, seguono la soccombenza.

P. Q. M.

La Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana - definitivamente pronunciando,

- accoglie parzialmente l'appello del procuratore regionale e per l'effetto annulla la sentenza n. 55 del 2025 della locale Sezione giurisdizionale di primo grado e condanna Averna Maurizio, Brucato Valerio Bartolo e Piazzese Mario al pagamento, in favore dell'Università degli Studi di Palermo, della somma rispettivamente di euro 266.390,40, di euro 63.524,50 e di euro 329.914,90, oltre la rivalutazione monetaria dai singoli esborsi alla data di deposito della

presente sentenza e gli interessi legali dal predetto deposito al soddisfo;

- condanna, altresì, Averna Maurizio, Brucato Valerio Bartolo e Piazzese Mario a pagare le spese di causa di entrambi i gradi di giudizio a favore dello Stato (pari complessivamente ad euro 1.104,61) che liquida, rispettivamente, in euro 378,87, in euro 362,87 e in euro 362,87.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 4 dicembre 2025.

L'Estensore

Il Presidente

Dott. Giuseppe Colavecchio

Dott. Vincenzo Lo Presti

F.to digitalmente

F.to digitalmente

Depositata oggi in Segreteria nei modi di legge.

Palermo, 14/01/2026

Il Funzionario preposto

Dott.ssa Pietra Allegra

F.to digitalmante