SENT- 94/2025

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
Oriella MARTORANA	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. 59483** del registro di segreteria,

avverso

la sentenza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia-Romagna n. 304/2021, depositata il 10.9.2021;

promosso da:

MITTARIDONNA TERESA, c.f.: MTTTRS57T41I423E, nata a Saracena (CS), l'1.12.1957, residente in Bologna, alla Via Andrea Costa n. 6, rappresentata e difesa dall'Avvocato Antonino Morello, c.f.: MRLNNN46T07D205W, fax: 051-334316, p.e.c.: studiolegale@pec.studiolegalermp.com, e dall'Avvocato Barbara Simoni, c.f.: SMNBBR74P53A944C, fax: 051-334316, p.e.c.:

bsimoni@pec.studiolegalermp.com; elettivamente domiciliata presso lo studio Grez e Associati, in Roma, al Corso Vittorio Emanuele II, n. 18;

- *Appellante* -

contro

- **Procura Regionale presso la Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia-Romagna;**

- *Appellata* -

VISTO l'atto d'appello;

VISTI gli altri atti e documenti di causa;

UDITI, nell'udienza dell'11 giugno 2025, svolta con l'assistenza del segretario, Dott.ssa Chiara Pimpinella, - data per letta la relazione del relatore, Cons. Giuseppina Mignemi - l'Avvocato Riccardo Arbib, per delega scritta dell'Avvocato Antonino Morello, per l'appellante ed il Pubblico ministero, V.P.G. Cons. Sabrina D'Alesio;

FATTO

1. Con la sentenza n. 304, depositata il 10.9.2021, la Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia-Romagna "***RESPINGE*[VA]** *le eccezioni di violazione dell'art. 70 c.g.c. e di violazione del divieto di «mutatio libelli» ex art. 86, comma 2, lett c del c.g.c.;* ***DICHIARA*[VA]** *la prescrizione del diritto al risarcimento del danno per le spese sostenute per l'incarico conferito al sig. Stefano Alessandro Inglese prima del 12 giugno 2014;* ***RESPINGE*[VA]** *la domanda attorea nei confronti del dott. Giovanni Pieroni nato a Ravenna il 31.05.1957 e del dott. Giampiero Cilione nato il 2 maggio 1967 a Bologna, e per l'effetto,* ***ASSOLVE* [VA]** ***il dott. Giovanni Pieroni*** *ed* ***il dott. Giampiero Cilione*** *dagli addebiti loro contestati (...).*

"***ACCOGLIE*[VA] *PARZIALMENTE*** *la domanda attorea nei confronti della dott.ssa* ***Mittaridonna Teresa*** *nata il 01.12.1957 a Saracena (CS) e, per l'effetto,* ***CONDANNA*[VA]** *la dott.ssa Mittaridonna Teresa al pagamento, in favore della Azienda USL di Bologna, dell'importo di € 110.487,88, (centodiecimilaquattrocentottantasette/88) comprensiva di rivalutazione monetaria ed interessi legali maturandi dalla data di pubblicazione della presente sentenza fino all'effettivo soddisfo. Condanna*[va] *altresì la stessa al pagamento, in favore dello Stato, delle spese di giustizia* [liquidate] *in complessivi € 471,75(quattrocentosettantuno/75).".*

2. La Procura regionale, a seguito di una segnalazione del 10.9.2017, avviava un'istruttoria intesa a verificare la sussistenza di un danno erariale derivato dalla liquidazione di somme ad Inglese Stefano Alessandro per incarichi di collaborazione conferiti dall'Amministrazione sanitaria, più volte reiterati, relativi a tre progetti nel settore della comunicazione sanitaria, asseritamente attribuiti fuori dei casi consentiti dalla normativa di riferimento.

Considerato che la Sezione territoriale non ha ritenuto sussistente la responsabilità di nessuno dei convenuti con riferimento al secondo e terzo progetto, in assenza di appello della Procura, viene in rilevo, in questa sede, solo il primo progetto, denominato "*La strategia di comunicazione nell'Azienda sanitaria di Bologna e nel servizio sanitario regionale"*, con riferimento al quale vi è stata, invece, condanna per l'attuale appellante, Mittaridonna Teresa.

Con riferimento a detto progetto, va anzitutto evidenziato che la Procura territoriale, nell'ambito di una precedente istruttoria (V2015/01501/LQ), aveva scrutinato una ipotesi di danno erariale derivata dal "*conferimento di*

una consulenza/incarico in favore del Dr. Stefano Alessandro [Inglese], *(determina n. 20 del 12/01/2011), in merito al possesso di «tutti i requisiti di cui all'art. 7 del D.Lgs. n. 165/2001, obbligatori ai fini della legittimità dell'incarico»"*, disponendo, poi, l'archiviazione del fascicolo, con provvedimento del 9-25 febbraio 2016, in ragione della ritenuta insussistenza *"(...) di elementi atti a rilevare il dolo o la colpa grave in capo al soggetto conferente (...)*.".

In quel contesto, erano stati valutati il conferimento dell'incarico e le prime due reiterazioni dello stesso, non essendo emersa, dalla Relazione dell'Amministrazione dell'11.12.2015, a firma di Teresa Mittaridonna, l'esistenza delle successive tre reiterazioni.

All'esito della nuova istruttoria, di cui al fascicolo V2017.01267.RA, la Procura, con riguardo al primo progetto - oggetto pure della precedente istruttoria, ma, come detto, limitatamente al conferimento dell'incarico e alle prime due reiterazioni - rappresentava che, con richiesta prot. n. 166253 del 17.12.2008, il Direttore amministrativo della USL di Bologna, ing. Luca Baldino, chiedeva al Direttore dell'Unità operativa Amministrazione del personale, Cristina Gambetti, di attivare una procedura comparativa per soli titoli per la realizzazione del progetto.

Alla richiesta, Baldino allegava una scheda riassuntiva, che evidenziava la necessità che la figura professionale fosse in possesso di "*una particolare e comprovata specializzazione anche universitaria in materia di comunicazione*", ipotizzando una durata annuale dell'incarico, dal 1° gennaio al 31 dicembre 2009.

Nella scheda, si dava, altresì, atto che era stata verificata l'impossibilità di

fare fronte all'esigenza con il personale in servizio.

La procedura veniva attivata con determinazione del Direttore dell'U.O. Amministrazione del personale, Cristina Gambetti, prot. n. 1110 del 17.12.2008, che, poi, con determinazione n.1147 del 29.12.2008, prendeva atto delle domande pervenute e dei candidati ammessi a partecipare alla procedura.

Con determinazione prot. n. 1181 del 30.12.2008, Cristina Gambetti, richiamata la conclusione dei lavori della commissione preposta alla valutazione dei candidati, prendeva atto dell'esito della procedura, che indicava Stefano Alessandro Inglese quale candidato idoneo allo svolgimento dell'attività.

Con la successiva determinazione prot. n. 4 del 5.1.2009, veniva conferito, allo stesso, l'incarico di prestazione d'opera, per il periodo di un anno, dal 12.1.2009 all'11.1.2010, con la previsione di un corrispettivo pari all'importo lordo di euro 137.918,00.

In prossimità della scadenza dell'incarico, con nota del 30.12.2009, il Direttore dell'Unità operativa Sviluppo del capitale umano, Francesca Isola, chiedeva al Direttore amministrativo dell'Azienda sanitaria di disporre la proroga del contratto di Stefano Alessandro Inglese, per un anno, senza soluzione di continuità, alle stesse condizioni già previste.

Con la determinazione prot. n. 1270 del 30.12.2009, il Direttore dell'U.O. Amministrazione del personale, Teresa Mittaridonna, disponeva la prima proroga dell'incarico di prestazione d'opera per la prosecuzione del progetto, per il periodo dal 12.1.2010 all'11.1.2011, per il corrispettivo complessivo di euro 139.381,00.

Con nota del 12.1.2011, il Direttore della Direzione Staff aziendale, Giorgio Casati, chiedeva al Direttore amministrativo dell'Azienda di disporre una ulteriore proroga della collaborazione, della durata di un anno e alle medesime condizioni di quella in scadenza.

Con la determinazione prot. n. 20 di pari data, il Direttore dell'U.O. Amministrazione del personale, Teresa Mittaridonna, disponeva la seconda proroga dell'incarico di prestazione d'opera di Stefano Alessandro Inglese per la prosecuzione del progetto, per il periodo dal 12.1.2011 all'11.1.2012, per il corrispettivo complessivo di euro 139.381,00.

Successivamente, con la determinazione prot. n. 51 del 12.1.2012, Teresa Mittaridonna disponeva, su richiesta del Direttore amministrativo, la terza proroga dell'incarico di prestazione d'opera di Stefano Alessandro Inglese, per la prosecuzione del progetto, per il periodo dal 12.1.2012 all'11.1.2013, per il corrispettivo complessivo di euro 139.381,00.

Con determinazione prot. n. 259 del 12.1.2013, sempre Teresa Mittaridonna prendeva atto della quarta proroga disposta per diversi incarichi, tra cui quello di Stefano Alessandro Inglese, per il periodo dal 12.1.2013 all'11.1.2014, per il corrispettivo complessivo di euro 140.117,90.

Infine, il Direttore generale, Francesco Ripa di Meana, in data 10.1.2014 disponeva la quinta proroga, stavolta biennale, dell'incarico in discussione, che veniva determinata con il provvedimento prot. n. 42 del 10.1.2014, a firma di Teresa Mittaridonna, per il periodo dal 12.1.2014 all'11.01.2016, per il corrispettivo annuo di euro 140.051,98.

Secondo la Procura territoriale, il predetto incarico e le successive reiterazioni erano stati disposti in violazione dell'art. 7, c. 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 e

ss.mm.ii., poiché conferiti a soggetto privo di laurea, per lo svolgimento di funzioni istituzionali, in assenza della verifica dell'esistenza di personale interno idoneo allo svolgimento dell'incarico, prorogati e/o rinnovati, a titolo oneroso, fuori dei casi consentiti, per otto anni.

Per quanto contestato nell'atto di citazione dalla Procura, quindi, il Direttore dell'U.O. Amministrazione del personale, Teresa Mittaridonna, doveva rispondere, a titolo di dolo o colpa grave, del danno erariale, pari a complessivi euro 558.931,88 "*avendo consentito, mediante proprie determinazioni, la proroga dell'incarico a soggetto non laureato, per i seguenti successivi periodi, (con esclusione del periodo di prima assegnazione dal 12.1.2010 all'11.01.2011 per il corrispettivo complessivo di euro 139.381,00, determinazione n. 1270/2009)*

- dal 12.1.2011 all'11.01.2012 per il corrispettivo complessivo di euro 139.381,00 (determinazione n. 20/2011);

- dal 12.1.2012 all'11.01.2013 per il corrispettivo complessivo di euro 139.381,00 (determinazione n. 51/2012);

- dal 12.1.2013 all'11.01.2014 per il corrispettivo complessivo di euro 140.117,90 (determinazione n. 259/2013);

- per due anni, dal 12.1.2014 all'11.01.2016 per il corrispettivo complessivo di euro 140.051,98 (determinazione n. 42/2014), per ciascun anno.".

In riferimento ai fatti innanzi indicati, in via subordinata, la Procura contestava la responsabilità di Teresa Mittaridonna, ai sensi dell'art.1, c. 3, della legge n. 20/1994, per la violazione dell'onere di denuncia del danno erariale.

3. Il giudice di prime cure, con l'ordinanza n. 7 del 2021, evidenziava

alcune incongruenze della domanda attorea e disponeva che la Procura territoriale depositasse un atto di precisazione delle conclusioni, corredato da pertinente documentazione, al fine di chiarire i ridetti punti.

La Procura, in data 9.4.2021, depositava l'atto di precisazione delle conclusioni, chiarendo, con riguardo al progetto in discussione, che "*Per mero errore di compilazione è stato confuso il periodo di prima assegnazione dell'incarico al sig. Inglese, non oggetto della citazione in giudizio, con quello che invece era il primo anno di proroga - dal 12.01.2010 all'11.01.2011 per il corrispettivo complessivo di € 139.381,00, determinazione n.1270/2009"*; importo che era stato, dunque, erroneamente espunto, in citazione, dalla quantificazione del danno.

Inoltre, riguardo l'ultima reiterazione biennale dell'incarico, la Procura riferiva che l'importo era stato conteggiato erroneamente in euro 140.051,98 per tutto il biennio, anziché per ogni anno, come invece risultava dalla determinazione prot. n. 42 del 2014.

Pertanto, la Procura rettificava l'importo relativo alla complessiva quantificazione del danno, ricalcolato in euro 838.364,86.

L'importo era, poi, ulteriormente modificato, a seguito di precisazione documentata dell'Amministrazione danneggiata, in euro 829.948,52, di cui euro 608.972,76 per spese sostenute sino alla data dell'11 giugno 2014 ed euro 220.975,76 per spese sostenute dal 12 giugno 2014 all'11 gennaio 2016.

Veniva, altresì, chiarito che la spesa per il primo progetto era stata interamente sostenuta alla AUSL di Bologna, "*con la precisazione che soltanto la spesa di cui alla determinazione di proroga n. 42/2014 (5^ proroga afferente al periodo 12.01.2014 – 11.01.2016) è stata sostenuta*

dall'AUSL di Bologna per il 70% e da IRCCS per il 30%." (sentenza, pag. 21).

All'udienza di discussione del 14.7.2021, la Procura puntualizzava, con riguardo al primo progetto, come, per IRCCS, dovesse intendersi "*IRCCS - ISNB (Istituto Scienze Neurologiche Bologna)*", macro-articolazione della AUSL, e, pertanto, la AUSL era da considerarsi unico ente danneggiato.

Inoltre, la Procura precisava che il danno complessivo era quantificato in euro 690.567,52, costituiti dalla somma corrisposta dalla AUSL di Bologna per tutte le proroghe ad eccezione della seconda, per la quale era intervenuta l'archiviazione del fascicolo V2015/01510/LQ.

4. La Sezione territoriale, con la sentenza n. 304 del 2021, per quel che qui rileva, respingeva l'eccezione di inammissibilità e/o improponibilità parziale della citazione nei confronti di Teresa Mittaridonna, per violazione dell'art. 70 del c.g.c., considerato che l'archiviazione dell'istruttoria V2015/01510/LQ, disposta dalla Procura, non riguardava le ultime tre proroghe ed inoltre, dalla quarta proroga, decorrente dal 12.1.2013, era in vigore una rilevante modifica dell'art. 7, c. 6, lett. c), del d.lgs. n. 165 del 2001, proprio relativa alle proroghe e ai rinnovi degli incarichi.

Sicché, il Collegio, in ordine all'incarico sopra menzionato, con riferimento alla quarta e quinta proroga, disposte successivamente all'1.1.2013, riteneva conforme all'art. 70 c.g.c. l'apertura del nuovo fascicolo istruttorio (V2017.01267.RA), considerato, peraltro, che, delle proroghe successive alla seconda, non vi era cenno nella Relazione della Azienda sanitaria e che, quindi, le stesse non erano note alla Procura.

Evidenziava, peraltro, la Sezione, che la questione risultava assorbita

dall'accoglimento dell'eccezione di prescrizione della spesa sostenuta a decorrere dal 12.6.2014.

Il primo Giudice, infatti, accoglieva l'eccezione sollevata sempre dalla difesa di Teresa Mittaridonna, dichiarando la prescrizione del diritto al risarcimento del danno per le spese sostenute con riferimento all'incarico in discussione nel periodo anteriore al 12 giugno 2014 e, pertanto, risultava non prescritto il diritto al risarcimento solo per le somme erogate successivamente alla ridetta data, pari ad euro 220.975,76.

La Sezione, poi, rigettava l'eccezione di *mutatio libelli*, pure sollevata dalla difesa di Teresa Mittaridonna, ritenendo che, nella precisazione delle conclusioni, la Procura si era limitata a correggere refusi del conteggio finale complessivo, avendo comunque chiaramente contestato, già nell'atto di citazione, tutto il danno ritenuto derivante dalla quarta e quinta proroga.

Nel merito, il Collegio di prime cure riteneva di non poter prescindere:

- dalla archiviazione del fascicolo V2015/01510/LQ, per l'insussistenza di profili di grave colpevolezza, in relazione al fatto che l'incarico era stato conferito ad un soggetto privo di laurea, sulla base di una mera dichiarazione di assenza di professionalità interne e per l'entità del compenso,

- dalla archiviazione della posizione di Cristina Gambetti e dal mancato coinvolgimento di Luca Baldino, che avevano avuto un ruolo ben più rilevante di Mittaridonna nella stipulazione del contratto originario.

Peraltro, Teresa Mittaridonna era ritenuta responsabile per avere, con condotta gravemente colposa, disposto la quarta e quinta proroga "*dell'incarico conferito al sig. Stefano Alessandro Inglese in palese, chiara e a questo punto davvero incontestabile, macroscopica e professionalmente*

inescusabile violazione dell'art. 7, comma 6, lett c del d.lgs. n.165/2001 dopo la modifica normativa vigente dall'1.01.2013 (e dopo che in precedenza aveva già provveduto a conferire, su richiesta del direttore amministrativo, ing. Luca Baldino, ben n. 3 proroghe dell'incarico originario).

Detta modifica normativa ha, infatti, chiarito, in modo ormai del tutto inequivocabile e perentorio, il divieto di rinnovo dell'incarico e che l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, per una sola volta (altrimenti non sarebbe, come dice espressamente la norma, una "proroga dell'incarico originario", bensì una proroga della proroga dell'incarico), al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuita in sede di affidamento (originario) dell'incarico.

Ciò non vuol dire, come invece erroneamente ritenuto dall'Attore pubblico, che la (unica) proroga eventualmente consentita debba però essere a titolo gratuito - tanto più che i ritardi non devono essere imputabili al collaboratore e che dovrebbe, quindi, incolpevolmente, prestare la sua opera gratuitamente - ma solo che non si può profittare del provvedimento con cui si dispone la proroga per aumentare l'entità, "la misura", del compenso previsto originariamente.

Pertanto, la dott.ssa Teresa Mittaridonna, per le ragioni sopra indicate, deve ritenersi responsabile del danno erariale arrecato all'Azienda USL di Bologna non dichiarato prescritto, pari a € 220.975,76, corrispondenti alla spesa sostenuta per l'incarico di cui trattasi a decorrere dal 12.06.2014, nell'ambito della 5^ proroga (dal 12.01.2014 all'11.01.2016) conferita dalla stessa con la determinazione n. 42 del 10.01.2014, su disposizione del

direttore generale della AUSL di Bologna, dr. Francesco Ripa Di Meana (che, con sua nota del 10.1.2014, così stabiliva «... si dispone di procedere alla proroga di detto incarico per un periodo pari a due anni ...»).

Tuttavia, occorre scomputare da tale importo il 50% dello stesso in quanto causalmente attribuibile ad altri soggetti non evocati in giudizio. (art. 83, comma 2 del codice di giustizia contabile - D.lgs. 26 agosto 2016 n.174 e s.m.i.).

Pertanto, per le considerazioni sopra esposte, la dott.ssa Mittaridonna Teresa deve essere dichiarata responsabile del danno cagionato all'Azienda USL di Bologna in riferimento al primo progetto "La strategia di comunicazione nell'Azienda Sanitaria di Bologna e nel Servizio Sanitario Regionale", per l'importo di € 110.487,88 pari al 50% del danno erariale accertato, comprensivo di rivalutazione monetaria, e condannata alle spese".

5. Avverso la predetta sentenza, proponeva appello Teresa Mittaridonna, che, riassunti i fatti di causa e lo svolgimento del processo, con il primo motivo, titolato "***ECCEZIONE DI PRESCRIZIONE PER LA QUARTA PROROGA E PARZIALE PER LA QUINTA PROROGA"***, censurava la sentenza impugnata per le statuizioni sulla prescrizione.

Secondo l'appellante, "*L'eccezione di prescrizione è stata accolta, per gli importi maturati prima del 12 giugno 2014.*

Con l'eccezione però della quarta proroga, disposta con determinazione n. 259 del 12.1.2013 (pag. 35 della sentenza), per il periodo dal 12.1.2013 all'11.1.2014, e della quinta proroga, disposta dal Direttore Generale con determinazione del 10.1.2014 (doc. 13), ed eseguita da Mittaridonna con determinazione n. 42/2014 (doc. 14).

Secondo la sentenza sarebbero esenti da prescrizione gli importi di tali due proroghe, anche se maturati prima del 12 giugno 2014, perché la Procura avrebbe «ricevuto una circostanziata segnalazione di danno il 10.9.2017».

Ma la prescrizione non decorre comunque da tale data, ma per costante giurisprudenza dall'invito a dedurre, che è stato notificato alla Dott.ssa Mittaridonna soltanto il 12 giugno 2019.

Ne consegue che anche il periodo integrale della quarta proroga, che va dal 12.1.2013 all'11.1.2014 è prescritto; e che è pure prescritto il periodo, parziale, della quinta proroga che va dal 12.1.2014 fino al 12.6.2014; residuando immune da prescrizione soltanto il periodo della quinta proroga dal 12.6.2014 all'11.6.2016, data in cui l'incarico relativo al primo progetto è terminato.".

Con riguardo al secondo punto, titolato "***SULL'ECCEZIONE DI MUTATIO LIBELLI"***, l'appellante dichiarava di non avere interesse a censurare la pronuncia di primo grado, poiché l'eccezione era relativa al periodo coperto da prescrizione.

Con il secondo motivo, di cui al punto 3 dell'atto di appello, titolato "***SULL'ECCEZIONE DI INAMMISSIBILITÀ/IMPROPONIBILITÀ DELLA DOMANDA EX ART. 70 C.G.C. COMUNQUE SULLA MANCANZA DELL'ELEMENTO SOGGETTIVO"***, l'appellante evidenziava come la Procura, archiviando il fascicolo V2015/01501/LQ, con provvedimento del 9-25 febbraio 2016, avesse già valutato l'operato dell'Azienda USL sui fatti contestati, anche con riferimento alla seconda proroga.

Pertanto, l'Organo inquirente avrebbe contestato, con l'atto di citazione, in assenza di fatti nuovi, "*un atto di proroga che era stato ritenuto legittimo nel*

provvedimento di archiviazione." (atto di appello, pag. 13 e 14) e le successive proroghe, identiche, quanto ai presupposti di fatto e di diritto, alle precedenti già ritenute legittime.

Ove, peraltro, secondo l'appellante, l'intervenuta archiviazione per la seconda proroga, analoga alle successive, non potrebbe che determinare l'esclusione dell'elemento soggettivo, avendo, la convenuta, fatto affidamento sulla legittimità dell'incarico e delle reiterazioni..

Avrebbe, poi, errato la sentenza di primo grado nel qualificare come "rinnovo" quella che, invece, era una mera proroga dell'incarico in discussione, risultando così inconferente la modifica normativa di cui alla legge n. 218 del 2012, che vietava i rinnovi a far tempo dall'1.1.2013, ma non le proroghe, legittime se disposte in via eccezionale al solo fine di completare il progetto, considerato che la Procura non aveva contestato la mancanza del ridetto requisito.

Sicché risulterebbe violato l'art. 70 c.g.c., che non consente la riapertura del procedimento istruttorio, in assenza di fatti nuovi e diversi, successivi al provvedimento di archiviazione e che prevede, per la riapertura, un decreto motivato del Procuratore regionale, nella specie, mancante.

Con il terzo motivo, di cui al punto quattro dell'atto di appello, titolato "***VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO NEC EXTRA PETITA, ANCHE CON RIFERIMENTO ALL'ART. 86, COMMA 2 LETT C DEL C.G.C.***", l'appellante lamentava la violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, considerato che la Procura, nell'atto di citazione, aveva dedotto l'illegittimità dei rinnovi - mentre, nel caso, si tratterebbe di proroghe - e non aveva contestato la mancanza di circostanze eccezionali e la finalità di

completamento del progetto.

Non essendo stato contestato dalla Procura che le circostanze che avevano reso necessarie le proroghe fossero eccezionali e intese al completamento del progetto, la sentenza non si sarebbe potuta esprimere sul punto.

Con il quarto motivo, di cui al punto cinque dell'atto di appello, titolato "***NON IMPUTABILITÀ A MITTARIDONNA DEL PRETESO DANNO",*** l'appellante censurava la sentenza impugnata per avere ritenuto discendere, l'illegittimità della quinta proroga, dall'entrata in vigore della modifica dell'art. 7, c. 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, nonostante non si trattasse di rinnovo, ma appunto di proroga, consentita in via eccezionale al solo fine di completare il progetto, e nonostante la valutazione della sussistenza dei presupposti per la proroga fosse stata effettuata dal Direttore generale e non dalla attuale appellante.

Infine, in via subordinata, l'appellante auspicava l'esercizio del potere riduttivo "*per quanto concerne la valutazione del grado di corresponsabilità, dichiarato in sentenza pari al 50% per una corresponsabilità che, al più, ci sembra minima, considerato il tenore della disposizione del Direttore Generale relativa alla quinta proroga.*".

Rassegnava, quindi, l'appellante, le seguenti conclusioni: "*voglia l'ecc.ma Corte dei conti – Sezioni Giurisdizionali Centrali, in annullamento e riforma dell'impugnata sentenza:*

- *dichiarare prescritto il risarcimento del danno per gli importi conferiti prima del 12 giugno 2014 anche per la quarta e quinta proroga;*
- *dichiarare inammissibile/improponibile la domanda della Procura ex art. 70 c.g.c., e comunque accertare la mancanza in capo a Mittaridonna dell'elemento soggettivo;*

- *dichiarare violato dalla sentenza il principio nec extra petita, anche in relazione all'art. 86, comma 2, lett. c, del c.g.c.;*
- *assolvere la Dott.ssa Mittaridonna da ogni addebito di responsabilità amministrativa formulata a suo carico;*
- *in via del tutto subordinata esercitare il potere riduttivo sul presunto danno;*
- *disporre in favore della appellante la liquidazione degli onorari e delle spese di entrambi i giudizi.".*

6. La Procura generale depositava le proprie conclusioni, concordando con le motivazioni espresse dal Collegio di prime cure in ordine alla mancanza di violazione dell'art. 70 c.g.c., considerata la modifica dell'art. 7, c. 6, lett. c), c.g.c., che, in quanto norma di carattere sostanziale, era da ritenersi applicabile anche ai contratti in corso.

Con riguardo alla prescrizione, secondo la Procura generale, "*è evidente che nella fattispecie emerge la responsabilità (anche) dell'appellante circa l'omesso obbligo di denuncia. Inoltre, in virtù del disposto dell'art. 2935 cc, proprio in ragione dell'omessa denuncia da parte dei responsabili dell'azienda, solo dalla circostanziata denuncia (10 settembre 2017) la Procura regionale ha potuto iniziare l'istruttoria. Perciò soltanto da questa data è possibile far decorrere il termine prescrizionale*.".

Non sussisterebbe alcuna violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, considerato che il giudice di prime cure avrebbe solo proceduto ad una riqualificazione giuridica dei fatti, ritenendo i provvedimenti quali proroghe e non rinnovi.

Nel merito, la Procura generale riteneva esente da vizi la sentenza impugnata,

che aveva ritenuto responsabile, a titolo di colpa grave, l'appellante per avere disposto le proroghe in discussione, nonostante l'entrata in vigore delle modifiche normative anzidette.

Si opponeva all'esercizio del potere riduttivo, concludendo per il rigetto dell'appello.

7. Con ulteriore memoria, l'appellante, in ordine all'asserito obbligo di denuncia, evidenziava come, sulla legittimità del conferimento dell'incarico era già intervenuta, nel 2016, l'archiviazione della Procura territoriale.

Secondo l'appellante, "*La prescrizione decorreva pertanto non dalla data della denuncia del privato cittadino, bensì dalla data dell'invito a dedurre, notificato a Mittaridonna il 12 giugno 2019.*

Resta pertanto non prescritto il solo periodo della quinta proroga dal 12.6.2014 all'11.6.2016 (...).".

Sulla violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, la questione non verterebbe sulla qualificazione giuridica del fatto, ma sulla circostanza che, trattandosi di proroga e non di rinnovo, avrebbe dovuto essere contestata la violazione della normativa sulle proroghe e, quindi, la non eccezionalità della proroga e ciò non era avvenuto.

Insisteva nelle conclusioni già rassegnate.

8. All'udienza dell'11 giugno 2025, le parti ribadivano le argomentazioni e le conclusioni rassegnate in atti e la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il primo motivo di appello è inammissibile per carenza di interesse ad agire.

Per quanto ribadito anche di recente dalla Corte di Cassazione, nella sentenza n. 26801 del 19.9.2023, il principio contenuto nell'art. 100 c.p.c. - applicabile nel giudizio contabile, ai sensi del rinvio espresso contenuto nell'art. 7, c.g.c. -, secondo il quale, per proporre una domanda o per resistere ad essa, è necessario avervi interesse, si applica anche al giudizio di impugnazione, in cui l'interesse ad impugnare una data sentenza o un capo di essa va desunto dall'utilità giuridica che, dall'eventuale accoglimento del gravame, possa derivare alla parte che lo propone e non può consistere nella sola correzione della motivazione della sentenza impugnata ovvero di una sua parte (*cfr.* Cass. n. 28307 del 2020; Cass. n. 3991 del 2020; Cass. n. 2670 del 2020; Cass. n. 1236 del 2012; Cass., S.U., n. 12637 del 2008).

Non è, pertanto, sufficiente l'esistenza di un mero interesse astratto ad una più corretta soluzione di una questione giuridica, non avente riflessi sulla decisione adottata e che non spieghi alcuna influenza in relazione alle domande o eccezioni proposte (*cfr.* Cass. n. 28307 del 2020; Cass., SU, n. 12637 del 2008; Cass. n. 13373 del 2008).

Nel caso, l'appellante stesso ha espressamente riconosciuto (atto di appello, pag. 11) che, in pieno accoglimento dell'eccezione sollevata, il Collegio di prime cure ha dichiarato la prescrizione per le somme corrisposte ad Inglese, in relazione al primo progetto, prima del 12 giugno 2014 e, conseguentemente, la condanna si è limitata alla considerazione del danno erariale quantificato nelle somme corrisposte all'incaricato nel solo periodo successivo alla suddetta data.

Pertanto, in assenza di impugnazione della Parte pubblica, non sussiste alcun interesse della convenuta, attuale appellante, alla proposizione dell'appello

sul capo della sentenza relativo alla prescrizione e, quindi, il motivo è da ritenersi inammissibile.

2. Con il secondo motivo, l'appellante censurava la sentenza impugnata per la violazione dell'art. 70 c.g.c., poiché la Procura avrebbe riaperto il fascicolo V2015/01501/LQ, archiviato con provvedimento del 9-25 febbraio 2016, in assenza di elementi nuovi consistenti in fatti sopravvenuti, ovvero preesistenti, ma dolosamente occultati.

Il motivo è infondato.

Di una riapertura del fascicolo, in realtà, può parlarsi solo con riferimento alla attribuzione dell'incarico ed alle prime due reiterazioni dello stesso, che hanno costituito oggetto dell'istruttoria di cui al fascicolo V2015/01501/LQ - o, comunque, conosciute dalla Procura regionale - ed in ordine alle quali, è stata dichiarata la prescrizione.

Con riguardo alle reiterazioni dell'incarico successive alla seconda, che non hanno costituito oggetto della prima istruttoria, l'indagine non può configurarsi quale riapertura del precedente fascicolo istruttorio, poiché ha ad oggetto fatti mai indagati e valutati prima.

Non può condividersi, quindi, la tesi prospettata dalla appellante che vorrebbe derivata, dalla asserita identità delle reiterazioni dell'incarico successive alla seconda proroga rispetto alle precedenti, sia la violazione dell'art. 70 c.g.c., sia il difetto di colpa grave relativo alla condotta di Teresa Mittaridonna, che avrebbe confidato sulla legittimità delle proroghe/rinnovi, in ragione della intervenuta archiviazione dell'istruttoria sulla seconda proroga.

È evidente, infatti, che ogni reiterazione dell'incarico costituisce un fatto nuovo, sia in senso naturale che giuridico, suscettibile di autonoma

valutazione con riferimento ai presupposti di legittimità.

Proprio l'autonomia di ciascuna reiterazione dell'incarico in ordine ai requisiti di legittimità esclude pure la possibilità di ritenere insussistente l'elemento soggettivo della colpa grave nella condotta di Teresa Mittaridonna con riguardo alla quinta reiterazione dell'incarico, l'unica per cui vi è stata condanna, per avere fatto affidamento sulla archiviazione dell'istruttoria di cui al fascicolo V2015/01501/LQ relativa solo alla seconda proroga, considerato che la convenuta, nella qualità di Direttore dell'U.O. Amministrazione del personale, prima della determinazione della ennesima reiterazione di un incarico, avrebbe dovuto scrutinare con la massima attenzione la sussistenza dei requisiti di legge, pure in ragione delle intervenute modifiche dell'art. 7, c. 6, lett. c), del d.lgs. n. 165 del 2001.

3. Con il terzo motivo, l'appellante lamentava la violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, considerato che la Procura, nell'atto di citazione, aveva dedotto l'illegittimità dei rinnovi - mentre, nel caso, si tratterebbe di proroghe - e non aveva contestato che dette proroghe non fossero state concesse, in via eccezionale, al solo fine di completamento del progetto.

Il motivo è infondato.

La Procura, nell'atto di citazione ha contestato la violazione dell'art. 7, c. 6, lett. c), del d.lgs. n. 165 del 2001, con riferimento alla natura temporanea dell'incarico originariamente conferito a Inglese.

Pertanto, il Collegio non ha violato in alcun modo il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, qualificando giuridicamente le reiterazioni del ridetto incarico ed esaminando e valutando compiutamente la

sussistenza dell'indispensabile requisito della temporaneità.

In particolare, a seguito delle modifiche introdotte dal d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni nella l. 4 agosto 2006, n. 248, a decorrere dal 4 luglio 2006, con riguardo al conferimento di incarichi esterni da parte della pubblica amministrazione, l'art. 7, c. 6, lett. c), del d.lgs. n. 165 del 2001 ha disposto che "*la prestazione deve essere di natura temporanea (...)*".

L'art. 1, c. 147, della l. 24 dicembre 2012, n. 128 ha modificato, a decorrere dal 1° gennaio 2013, l'art. 7, c. 6, lett. c), del d.lgs. n. 165 del 2001, disponendo che "*la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico.*".

La modifica normativa ribadisce e specifica il principio di temporaneità degli incarichi, già affermato dal 2006, introducendo la espressa declinazione delle conseguenze del ridetto principio.

Di talché, la esplicita contestazione della Procura territoriale relativa alla violazione del principio, più volte ribadita nell'atto di citazione (ad esempio, nelle pagine 18 e 22) è sufficiente ad escludere la asserita violazione dell'art. 86, c. 2, lett. c), del c.g.c.; ove, il riferimento normativo è più correttamente da intendersi alla lett. e), considerato che la lettera c) attiene alla individuazione e alla quantificazione del danno o dei criteri per la sua determinazione, mentre il motivo di appello attiene maggiormente alla esposizione dei fatti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda.

È chiaro, infatti, che, sia che si tratti di rinnovo, sia che si tratti di proroga, viene in rilievo ed è contestata, in citazione, la violazione del principio di temporaneità dell'incarico.

Va, peraltro, rilevato che, diversamente da quanto affermato dall'appellante, né la citazione, né la sentenza impugnata optano per il ricorso dell'una o dell'altra forma di reiterazione, proprio in quanto, a prescindere dalla esatta qualificazione giuridica della reiterazione dell'incarico, risulta palesemente violato il principio di temporaneità, per quanto si dirà di seguito.

4. Con il quarto motivo, l'appellante censurava la sentenza impugnata per avere ritenuto discendere, l'illegittimità della quinta proroga, dall'entrata in vigore della modifica dell'art. 7, c. 6, lett. c), del d.lgs. n. 165 del 2001, nonostante non si trattasse di rinnovo, ma appunto di proroga, consentita in via eccezionale al solo fine di completare il progetto, e nonostante la valutazione della sussistenza dei presupposti per la proroga fosse stata effettuata dal Direttore generale e non dalla attuale appellante.

Per quanto già innanzi rappresentato, il divieto di rinnovo degli incarichi e la limitazione della proroga, "*in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto (...)*", espressamente disposti dalla modifica dell'art. 7, c. 6, lett. c), del d.lgs. n. 165 del 2001, di cui all'art. 1, c. 147, della l. n. 228 del 2012, entrata in vigore dal 1° gennaio 2013, costituiscono una specificazione del principio di temporaneità degli incarichi, già normativamente prevista dal 2006.

Il criterio dirimente per distinguere tra proroga e rinnovo è la modifica dell'assetto contrattuale originario: la proroga implica solo uno slittamento del termine finale del contratto, mentre il rinnovo si concretizza in un nuovo

esercizio di autonomia negoziale, che determina una variazione degli elementi essenziali del contratto.

Nel caso, non è possibile configurare la quinta reiterazione dell'incarico come proroga del contratto originario, essendo variati, nel tempo, sia l'oggetto della prestazione che il compenso.

Risulta, infatti, dalla nota a firma del Direttore amministrativo, ing. Baldino, del 12 giugno 2013, indirizzata al Collegio sindacale che, alla data innanzi indicata, "*al medesimo professionista sono assegnate, oltre alle funzioni originariamente previste dal progetto "Riprogettazione del sistema di comunicazione interna ed esterna dell'azienda sanitaria) le seguenti funzioni:*

- *responsabilità del sindacato ispettivo verso Comuni, Provincia, Regione e Parlamento;*
- *responsabilità del sistema di relazioni con il cittadino (URP);*
- *coordinamento degli addetti stampa;*
- *progettazione e organizzazione di campagne di comunicazione e grandi eventi;*
- *relazioni istituzionali;*
- *cura delle attività di informazione, comunicazione e stampa della Conferenza Territoriale Sociale Sanitaria di Bologna;*
- *cura delle forme di partecipazione civica all'interno dell'Azienda (Comitati Consultivi Misti di distretto aziendale, CUFO-SM).*

Precisava, nella medesima nota, il Direttore amministrativo, "*come a seguito dell'instaurazione di detto incarico questa azienda sia stata in grado, fra l'altro, (...) di non ricoprire il posto di responsabile della comunicazione,*

struttura complessa resasi vacante con il decesso del Dott. Ragazzi nel luglio del 2008.".

Con ogni evidenza, quindi, nel tempo, l'incarico, originariamente concepito per lo svolgimento di uno specifico progetto, caratterizzato da temporaneità, ha assunto, per espressa ammissione dell'Amministrazione, tutt'altra connotazione, trasformandosi sostanzialmente nella attribuzione della responsabilità della Struttura complessa competente per la comunicazione, al punto da consentire di non procedere alla ordinaria nomina di un Responsabile.

Dalle determinazioni, risulta, inoltre, una modifica del compenso, che, nel contratto originario era di euro 137.918,00 (determinazione n. 4 del 5.1.2009); mentre, per la quinta reiterazione biennale, era fissato in euro 140.051,98 in ragione d'anno (determinazione n. 42 del 2014).

La sostanziale modifica della prestazione, non più limitata allo svolgimento dell'originario specifico progetto, ma ampliata alle funzioni ordinariamente attribuite ad una Struttura dell'Azienda sanitaria, nonché la modifica della misura della controprestazione della quinta reiterazione, rispetto al contratto originario, non consentono di qualificarla quale proroga dello stesso, ma ne evidenziano la natura giuridica di rinnovo, come tale vietato dall'art. 7, c. 6, lett. c), del d.lgs. n. 165 del 2001, nella formulazione vigente *ratione temporis*.

Peraltro, pure a voler qualificare la quinta reiterazione dell'incarico in discussione come "proroga", risulta evidente la violazione del principio di temporaneità.

Come chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte (si veda, per tutte, Sez. II

App., n. 114 del 2023), la possibilità di fruire di apporti collaborativi da parte di soggetti estranei all'apparato tecnico-burocratico configura un'opzione operativa di carattere eccezionale, accessibile solo in presenza di stringenti requisiti, posti a garanzia del principio della "autosufficienza organizzativa", declinazione del principio costituzionale del buon andamento, indispensabili presidi dell'economicità dell'azione pubblica.

I predetti requisiti, indicati dall'art. 7, c. 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, devono ricorrere tutti al momento del conferimento dell'incarico, senza che tale ricorrenza possa essere ricostruita con motivazioni postume addotte a seguito di eventuali contestazioni di responsabilità erariale, e non solo costituiscono presupposti di legittimità delle delibere, ma integrano pure condizioni di liceità della spesa sostenuta per la remunerazione dell'incaricato (Sez. II App., n. 222 del 2022).

La giurisprudenza ha, altresì, precisato che si pongono in contrasto con la citata normativa provvedimenti che dispongono, "*in assenza di ogni puntuale e specifica motivazione ed in difetto di qualsivoglia verifica preliminare circa l'assenza di adeguate professionalità interne, la (ulteriore) proroga/reiterazione di incarichi già conferiti e più volte prorogati per lo svolgimento di compiti spesso del tutto ordinari, sì da eludere la necessità che il ricorso a collaborazioni esterne rivesta carattere del tutto eccezionale, sia contenuto in ristretti limiti temporali e risulti, infine, finalizzato all'espletamento di prestazioni temporanee ed altamente qualificate, richiedenti il possesso di particolari competenze specialistiche, non ordinariamente rinvenibili all'interno della struttura burocratica dell'Ente*." (Sez. II App., n. 114 del 2023).

Invero, la reiterazione sistematica - e per periodi così ampi - dell'incarico viola il principio di temporaneità, eludendo anche il disposto che prevede l'indicazione della durata del contratto e, soprattutto, costituisce incontrovertibile dimostrazione del carattere non eccezionale della reiterazione, nonché della connotazione ordinaria delle esigenze sottese alla relativa attribuzione.

Né, d'altro canto, la motivazione della determinazione n. 42 del 2014 dà conto del grado di realizzazione del progetto e della eccezionalità delle circostanze determinanti lo slittamento del termine conclusivo dello stesso, in deroga ai principi di temporaneità dell'incarico e di predeterminazione della durata dello stesso, limitandosi a richiamare la nota del Direttore generale, che nulla chiarisce in proposito, rappresentando solo la generica finalizzazione dell'attività dell'incaricato "*a garantire un sistema di interazione e proficua partecipazione ai vari livelli dei cittadini utenti; nell'ottica di una sempre maggiore efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa in un contesto quale quello sanitario ove è necessario soddisfare bisogni di primaria importanza per la popolazione.*".

Per quanto detto, pertanto, la quinta reiterazione -biennale- dell'incarico di Inglese, sia che la si configuri come rinnovo che ove la si configuri come proroga dell'originario contratto, si pone in palese contrasto con l'art. 7, c. 6, lett. c), del d.lgs. n. 165 del 2001, vigente *ratione temporis.*

Né può attribuirsi interamente al Direttore generale la responsabilità di detta reiterazione, considerato che la nota dello stesso, totalmente priva di motivazione in ordine ai requisiti di legittimità della citata reiterazione, non esonerava affatto Teresa Mittaridonna, nella qualità di Dirigente dell'U.O.

Amministrazione del personale, dalla autonoma, indispensabile, valutazione della sussistenza degli stessi; valutazione che avrebbe dovuto trovare compiuta espressione nella motivazione della determinazione, che, invece, risulta totalmente priva di giustificazione.

Neppure, peraltro, vi è traccia in atti della evidenziazione delle problematiche connesse alla reiterazione dell'incarico in discussione, che la Dirigente ben avrebbe potuto e dovuto prospettare al nuovo Direttore generale.

Sicché, risulta corretta l'attribuzione a Teresa Mittaridonna, a titolo di colpa grave, della responsabilità del danno erariale derivato dalla quinta reiterazione dell'incarico ad Inglese, di cui alla determinazione 42 del 10.1.2014, per il periodo non prescritto, decorrente dal 12 giugno 2014.

Quanto, infine, alla richiesta dell'appellante, in via subordinata, dell'esercizio del "*potere riduttivo*", "*per quanto concerne la valutazione del grado di corresponsabilità, dichiarato in sentenza pari al 50% (...) considerato il tenore della disposizione del Direttore Generale relativa alla quinta proroga.*" (atto di appello, pag. 24), va evidenziato, in termini generali, che la valutazione della sussistenza ed entità di responsabilità concorrenti (pure se relativa a soggetti non convenuti in giudizio) nella produzione del danno non attiene all'esercizio del potere riduttivo, ma, piuttosto, alla misura dell'apporto causale alla produzione del danno.

Nel caso, per quanto innanzi esposto, il Collegio ritiene che il giudice di prime cure abbia correttamente ritenuto l'apporto concausale di altri soggetti nella causazione del danno, quantificando il nocumento erariale riconducibile alla condotta di Mittaridonna nel 50% di quello recato all'Amministrazione.

Né si ravvisano ragioni per l'esercizio del potere riduttivo propriamente

inteso, già implicitamente applicato dal primo giudice, che ha ritenuto le somme di condanna comprensive di rivalutazione monetaria e interessi legali.

In conclusione, quindi, l'appello va respinto e, per l'effetto, va confermata la pronuncia di primo grado che ha condannato Teresa Mittaridonna al pagamento di complessivi euro 110.487,88, in favore dell'Azienda USL di Bologna.

Ai sensi dell'art. 31, c. 1, c.g.c., le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo, in favore dello Stato.

P.Q.M.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

definitivamente pronunciando, rigetta l'appello iscritto al n. 59483 del registro di segreteria.

Le spese del presente grado di giudizio sono poste a carico dell'appellante soccombente e si liquidano, in favore dello Stato, come da nota della segreteria, in euro 160,00.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 11 giugno 2025.

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

Depositata il 17/06/2025

IL DIRIGENTE

f.to digitalmente