



Sentenza n.

114/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA

composta dai seguenti Magistrati

Leonardo Venturini Presidente

Marco Scognamiglio Primo referendario relatore

Khelena Nikifarava Primo referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 63041 del registro di
Segreteria, promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti nei
confronti di:

1. Paolo Morello Marchese, nato a Padova il 2 giugno 1956 e
residente in Vaglia (FI), via Europa n. 173 (C.F.:
MRLPLA56H02G224R);

2. Arianna Tognini, nata a Firenze il 4 marzo 1975 ed ivi residente in Via Francesco Puccinotti, n. 53 (C.F.: TGNRNN75C44D612Y), entrambi rappresentati e difesi dagli Avv.ti Paolo Stolzi (C.F. STLPLA60E13D612G) e Maria Chiara Gulisano (C.F. GLSMCH87T48D612T), con domicilio digitale eletto presso l'indirizzo PEC dell'Avv. Paolo Stolzi (paolostolzi@firenze.pecavvocati.it) e domicilio fisico eletto presso lo studio del medesimo Avvocato in Firenze, Via Masaccio, n. 183, ed ai seguenti indirizzi PEC:

paolostolzi@firenze.pecavvocati.it;

mariachiara.gulisano@firenze.pecavvocati.it;

3. Maria Chiara Innocenti, nata a Pistoia il 19 gennaio 1966 ed ivi residente, via Monte Leonese n. 95 (C.F.: NNCMCH66A59G713L), rappresentata e difesa dall'Avv. Gaetano Vicicone, (C.F. VCCGTN59L10L353E - gaetano.vicicone@firenze.pecavvocati.it), del Foro di Firenze, ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Firenze, Viale G. Mazzini n. 60, con elezione di domicilio digitale alla casella PEC gaetano.vicicone@firenze.pecavvocati.it;

4. Laura Cipriani, nata a Firenze l'11 aprile 1950 ed ivi residente, via Francesco Puccinotti n. 49 (C.F.: CPRLRA50D51D612S), rappresentata e difesa dagli avv.ti Domenico Iaria e Stefania Iaria del foro di Firenze, pec: domenicoiaria@firenze.pecavvocati, nel cui studio è domiciliata;

5. Antonio Sereni, nato a Loro Ciuffenna (AR) il 27 settembre 1938 e residente in Rignano sull'Arno (FI), via Franco Papi n. 90 (C.F.: SRNNTN38P27E693F),

6. Angelo Agus, nato a Sant'Antioco (CA) il 10 dicembre 1948 e residente in Roma, via Franco Sacchetti n. 45, int. 8 (C.F.: GSANGL48T10I294H),

7. Carmela Ficara, nata a Catania il 6 maggio 1953 ed ivi residente, Piazza Roma n. 16, PI. 3 (C.F.: FCRCML53E46C351I),

8. Filippo Vannoni, nato a Firenze il 28 dicembre 1965 ed ivi residente, via Carlo Maggiorelli n. 5 (C.F.: VNNFPP65T28D612P), tutti e quattro rappresentati e difesi dall'Avvocato Giancarlo Evaristi del

Foro di Firenze (VRSGCR43D15D612U - pec: giancarlo.evaristi@fi-renze.pecavvocati.it), con elezione di domicilio presso il suo studio, posto in Firenze, Via Ricasoli, n.32.

9. Matteo Pozzoli, nato a Firenze il 30 aprile 1974 ed ivi residente, Viale Alessandro Volta n. 8 (C.F.: PZZMTT74D30D612W), rappresentato e difeso dall'avvocato Salvatore Iraci Sareri del Foro di Firenze (C.F. RCSSVT60A15B660S - Fax n.055/2155145 - Pec: salvatore.iracisareri@fi-renze.pecavvocati.it), con elezione di domicilio presso e nello studio del suddetto legale in Firenze, Via Ricasoli n.32

ESAMINATI gli atti e documenti del giudizio;

UDITI nella pubblica udienza del 7 novembre 2024, con l'assistenza del Segretario dott.ssa Simonetta Agostini: il relatore primo referendario Marco Scognamiglio, il Sostituto Procuratore Generale dott.ssa Paola Ciccarelli, gli avv.ti Paolo Stolzi, Gaetano Viciconte, Giancarlo Evaristi, Salvatore Iraci Sareri e Marta Jacopini, quest'ultima delegata, in via orale, dall'avv. Domenico Iaria.

ritenuto in

FATTO

1. Con atto di citazione depositato il 1° settembre 2023, la Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale ha convenuto in giudizio Paolo Morello Marchese, Arianna Tognini, Maria Chiara Innocenti, Laura Cipriani, Antonio Sereni, Angelo Agus, Carmela Ficara, Filippo Vannoni, Matteo Pozzoli e Claudia Camerini, chiedendone la condanna al risarcimento dei danni in favore dell'Azienda Unità sanitaria locale Toscana Centro, nella misura

complessiva di € 156.600,00, oltre alla rivalutazione monetaria, interessi e spese processuali.

In dettaglio, trattandosi di addebito a titolo di responsabilità colposa e quindi parziaria, la richiesta risulta limitata a € 10.000,00 per la dott.ssa Camerini e € 10.000,00 per la dott.ssa Cipriani, mentre, per gli altri otto convenuti, l'importo residuo di € 136.600,00 è suddiviso dalla Procura in parti uguali (quindi € 17.075,00 per ciascuno di essi).

1.1. La Procura contesta l'adozione della deliberazione n. 802/2012, con cui è stato assegnato al dott. Daniele Pugliese un incarico di consulenza per le attività di comunicazione, e le due successive proroghe dello stesso incarico, disposte rispettivamente con deliberazioni n. 866/2013 e 920/2014.

Secondo la prospettazione accusatoria, tali atti sarebbero stati assunti in violazione dell'art. 7, comma 6, lett. b) e comma 6 *bis*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché della Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 2/08 dell'11 marzo 2008 e del Regolamento interno adottato dall'AUSL con la deliberazione del Direttore generale n. 896 del 31 ottobre 2008.

In particolare, l'incarico sarebbe stato assegnato senza una reale urgenza che giustificasse il ricorso a un professionista esterno all'Amministrazione, nonostante fosse presente una figura interna con adeguata competenza, e senza prima adottare alcuna procedura comparativa adeguatamente pubblicizzata. Le due proroghe annuali sarebbero state anch'esse autorizzate senza i necessari presupposti di legge, cioè senza che ricorresse quella situazione di eccezionalità

imposta dal comma 6 lett. c) dell'art. 7 del D. Lgs. n. 165/2001.

Il danno sarebbe quindi costituito dai compensi erogati al dott.

Pugliese, pari a complessivi € 156.600,00.

1.2. I convenuti sono ritenuti, dalla Procura, tutti responsabili dell'adozione dei suddetti atti, nelle loro rispettive qualità, all'epoca dei fatti, di:

- Direttore generale dell'ex Azienda USL 10 di Firenze, ora confluita nell'Azienda Unità sanitaria locale Toscana centro (Morello Marchese), cui si contesta di aver adottato le tre deliberazioni di conferimento e proroga dell'incarico;

- Direttore amministrativo (Innocenti), cui si contesta di aver sottoscritto tutte le citate deliberazioni, senza muovere rilievi;

- Direttore del Dipartimento Risorse (Cipriani), cessata alla fine del 2012, cui si contesta di non aver mosso rilievo in merito alla prima deliberazione;

- Direttore del Dipartimento Risorse Umane e Relazioni sindacali (Tognini), in qualità di dirigente proponente della prima deliberazione;

- componenti del Collegio Sindacale (Pozzoli, Sereni, Agus, Ficara, Vannoni e Camerini), cui si contesta di non aver mosso rilievi sulle deliberazioni.

1.3. La Procura erariale, nell'atto di citazione, in merito all'eccezione di prescrizione sollevata da alcuni invitati nel corso dell'attività istruttoria, sostiene che i fatti portati a conoscenza nel 2012 sarebbero da intendersi come mera segnalazione di una fattispecie da approfondire e che, quindi, solo in conseguenza delle risultanze delle

indagini, delegate con decreto n. 2754 del 7 maggio 2014, sarebbe stato possibile avere contezza della lesività al pubblico patrimonio causata dagli eventi; conseguentemente, la decorrenza del termine di prescrizione dell'azione andrebbe individuata nel momento della ricezione della relazione della Guardia di Finanza, che avrebbe per la prima volta manifestato l'effettiva esistenza di un danno erariale.

2. La convenuta Camerini è stata ammessa da questa Sezione giurisdizionale al rito abbreviato ed il procedimento nei suoi confronti è stato quindi definito con il pagamento di € 4.000,00 più spese (sent. 18 giugno 2024, n. 58).

3. Gli altri convenuti si sono tutti regolarmente costituiti e, per il tramite delle rispettive difese tecniche, hanno formulato le richieste e articolato le argomentazioni che seguono.

3.1. La convenuta Cipriani, cui la Procura contesta unicamente la partecipazione all'adozione della prima deliberazione di affidamento d'incarico, evidenzia di essere stata collocata in congedo ordinario già antecedentemente ai fatti in contestazione e di non essere poi rientrata in servizio, avendo ferie pregresse da fruire.

Nello specifico: la deliberazione di affidamento del primo incarico è stata adottata il 16 novembre 2012 e la convenuta risulta in congedo solo dal 1° gennaio 2013, ma la suddetta avrebbe di fatto cessato di operare nella sua funzione già a far data dal 18 ottobre 2012.

Pertanto, ritiene di dovere essere sollevata da ogni addebito in relazione ai fatti in contestazione, cui risulterebbe del tutto estranea.

3.2. Il convenuto Morello Marchese (Direttore generale all'epoca dei

fatti), eccepisce preliminarmente l'intervenuta prescrizione del credito erariale, in quanto l'evento ritenuto dannoso andrebbe identificato nell'adozione degli atti considerati in violazione di legge, adottati nell'anno 2012. Risulterebbe quindi non tempestiva, in quanto intervenuta oltre il quinquennio, la messa in mora avvenuta il 16 marzo 2018, da ritenersi pertanto non idonea ad interrompere il decorso del termine prescrizionale.

Anche a voler ritenere che il decorso del termine prescrizionale vada individuato in corrispondenza dei pagamenti ricevuti dall'incaricato, secondo la tesi difensiva dovrebbero ritenersi comunque prescritte le somme relative ai pagamenti antecedenti il 16 marzo 2013.

Nel merito, si afferma la legittimità dei provvedimenti di incarico oggetto di contestazione, sostenendo l'obiettivo necessità di garantire la copertura del ruolo, resasi necessaria a seguito dell'assegnazione del precedente titolare al 50% del suo tempo lavorativo alla Regione. Necessità che, sempre in tesi difensiva, non avrebbe potuto essere soddisfatta attraverso il ricorso alle risorse interne.

Inoltre, si argomenta l'insussistenza dell'obbligo di procedura comparativa nella fattispecie in esame, richiamando a supporto la previsione di un *iter* semplificato, contemplato dal Regolamento aziendale, per incarichi prevalentemente di natura sanitaria.

La difesa sostiene altresì l'assenza dell'elemento soggettivo di responsabilità in capo al convenuto. Quest'ultimo, di recente nomina, si sarebbe trovato a dover gestire le conseguenze derivanti dalla messa a disposizione del precedente dirigente presso la Regione e

avrebbe affrontato la situazione nel modo più opportuno, avvalendosi del supporto degli organi aziendali competenti.

Il presunto danno, infine, sarebbe anch'esso insussistente, o comunque da ritenersi compensato dall'effettivo svolgimento dell'attività affidata all'incaricato.

Chiede quindi il rigetto della domanda e, in subordine, l'esercizio del potere riduttivo.

3.3. La convenuta Innocenti, in qualità di Direttore amministrativo, solleva anch'essa l'eccezione di intervenuta prescrizione del credito erariale. Nel merito contesta la sussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità a suo carico. A sostegno della propria posizione, la medesima argomenta in ordine all'impossibilità di ricorrere a risorse interne, alla legittimità del procedimento amministrativo seguito, nonché alla rilevanza dell'istituto della *compensatio lucri cum damno* quale principio applicabile alla fattispecie in esame.

Conclude quindi per il rigetto della domanda e, in subordine, per l'esercizio del potere riduttivo.

3.4. La convenuta Tognini, in qualità di Direttore del Dipartimento Risorse Umane e Relazioni sindacali, solleva anch'essa in via preliminare l'eccezione di prescrizione. Nel merito, argomenta l'insussistenza sia dell'elemento oggettivo sia di quello soggettivo della responsabilità, sottolineando, in particolare, di essere stata nominata nella posizione solo a partire dal 2012.

Conclude, pertanto, chiedendo il rigetto della domanda e, in subordine, l'applicazione del potere riduttivo.

3.5. I convenuti Sereni, Agus, Ficara e Vannoni, in qualità di componenti del Collegio Sindacale, per il tramite della comune difesa, sollevano, in via preliminare, l'eccezione di prescrizione della pretesa erariale, richiamando argomentazioni analoghe a quelle avanzate dalla difesa di Morello Marchese.

Eccepiscono inoltre il difetto di giurisdizione, evidenziando l'insindacabilità delle scelte discrezionali, e sostenendo che la Procura avrebbe inteso impropriamente censurare decisioni di politica sanitaria adottate dalla Direzione aziendale, le quali sarebbero invece pienamente coerenti con gli obiettivi di interesse pubblico perseguiti dalla politica sanitaria regionale.

Secondo la tesi difensiva, la Procura avrebbe altresì ecceduto nel valutare le qualità professionali di un funzionario interno, il quale, in realtà, non sarebbe stato preso in considerazione per l'assegnazione dell'incarico sia per la mancata adesione alla procedura di mobilità interna ed esterna, sia per l'assenza delle competenze e dell'esperienza richieste per ricoprire la funzione vacante.

La difesa esclude, inoltre, la sussistenza della colpa grave, sottolineando che le decisioni dell'Amministrazione, pur non soggette a sindacato di merito da parte del Collegio Sindacale, rappresentavano una risposta adeguata a un'esigenza concreta. Non vi sarebbe, infine, un danno effettivo, poiché l'incarico sarebbe stato remunerato in maniera proporzionata alle funzioni esercitate, che richiedevano comunque un presidio.

I convenuti chiedono, pertanto, il rigetto della domanda e, in via

subordinata, l'applicazione del potere riduttivo.

3.6. Il convenuto Pozzoli (componente del Collegio Sindacale, solo in occasione delle due proroghe), con argomentazioni analoghe, formula identiche richieste.

4. All'udienza di discussione, le parti hanno integralmente confermato le conclusioni già rassegnate in atti.

4.1. La Procura ha reiterato gli argomenti a sostegno della sussistenza di responsabilità amministrativa dei convenuti, evidenziando violazioni procedurali inerenti al conferimento e alla proroga dell'incarico, in assenza di selezione comparativa. Tali atti sarebbero stati adottati in contrasto con le disposizioni normative vigenti e con i principi di economicità e trasparenza. Ha inoltre sottolineato la mancata verifica dell'esistenza di professionalità interne adeguate. Quanto alla questione della prescrizione, la Procura ha ribadito che il momento rilevante ai fini del riconoscimento del danno dovrebbe coincidere con la ricezione della relazione della Guardia di Finanza. Relativamente alla posizione della convenuta Cipriani, la Procura ha contestato la tesi difensiva secondo cui, essendo in ferie al momento dell'adozione della delibera, sarebbe estranea ai fatti, precisando che la responsabilità andrebbe riferita non al singolo atto finale, bensì all'intero *iter* procedurale, svoltosi in un periodo in cui la stessa era ancora in servizio.

4.2. La difesa di Cipriani ha rigettato tale ricostruzione della Procura, ritenendola non ammissibile, in quanto estenderebbe in modo improprio la responsabilità della convenuta per fatti non prospettati

nell'invito a dedurre né nell'atto di citazione. La convenuta ha insistito quindi per il rigetto della domanda nei suoi confronti, con condanna alle spese legali della controparte.

4.3. La difesa dei convenuti Morello Marchese e Tognini ha sottolineato che, al momento dell'assunzione dei rispettivi incarichi nel 2012, l'ufficio comunicazione aziendale risultava già depotenziato per la parziale indisponibilità del precedente responsabile. Al fine di colmare il vuoto, erano state intraprese, senza successo, procedure di mobilità interna e concorsuale. L'incarico esterno, oggetto di contestazione, sarebbe stato dunque indispensabile e giustificato dall'urgenza, anche per garantire i livelli essenziali di assistenza (LEA). La difesa ha inoltre argomentato in ordine all'assenza di risorse interne adeguate, evidenziando che il dott. Abate, indicato dalla Procura come alternativa, non era in possesso dei requisiti professionali richiesti, tra cui l'iscrizione all'Ordine dei Giornalisti.

4.4. La difesa della convenuta Innocenti ha evidenziato come il proprio ruolo comportasse l'espressione di pareri obbligatori, ma non vincolanti, e ha escluso qualsivoglia automatismo di responsabilità derivante dalla sua posizione apicale. Ha quindi contestato la configurazione della responsabilità omissiva, evidenziando che il procedimento contestato era già in stato avanzato al momento della sua nomina, escludendo, pertanto, una concreta possibilità di intervento determinante.

4.5. La difesa dei componenti del Collegio Sindacale (Sereni, Agus, Ficara e Vannoni) ha sottolineato che le scelte amministrative

rientravano nella discrezionalità gestionale, insindacabile in sede di controllo. Ha altresì rimarcato la coerenza delle decisioni adottate rispetto agli obiettivi istituzionali dell'ente.

4.6. La difesa del convenuto Pozzoli, componente del Collegio Sindacale solo successivamente alla prima deliberazione di conferimento dell'incarico, ha ribadito la limitatezza del proprio ruolo e ha difeso la legittimità delle proroghe in conformità alla normativa vigente.

4.7. Le difese convenute, in generale, hanno insistito sull'urgenza e necessità delle decisioni amministrative, sull'impossibilità di avvalersi di risorse interne qualificate e sull'insussistenza di un danno erariale effettivo. Sul punto della *compensatio lucri cum damno*, è stato richiamato il principio secondo cui i benefici economici derivanti, ad esempio, dalla ridotta retribuzione per il personale distaccato presso la Regione, compenserebbero, in tutto o in parte, eventuali danni, riducendone o annullandone il valore.

Al termine dell'udienza, il Collegio ha trattenuto la causa in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. La pretesa erariale è finalizzata al risarcimento del presunto danno, quantificato da parte attrice in € 156.600,00, asseritamente subito dall'Azienda Unità sanitaria locale Toscana Centro a causa dell'adozione della deliberazione n. 802/2012, con cui è stato conferito ad un soggetto esterno un incarico per le attività di comunicazione, nonché delle successive proroghe annuali del medesimo incarico,

deliberate con i provvedimenti n. 866/2013 e n. 920/2014.

La Procura contesta che tali atti siano stati assunti in violazione dell'art.

7, comma 6 e 6-*bis*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, della

Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 2/08 e del

regolamento interno adottato con deliberazione del Direttore generale

n. 896/2008. In particolare, si adduce l'assenza dei presupposti di

legge, quali l'urgenza e la straordinarietà, per giustificare il ricorso a un

professionista esterno, avvenuta nonostante la disponibilità di

competenze interne, e si contesta l'omessa adozione di una procedura

comparativa pubblica. Le proroghe annuali, parimenti, sarebbero state

approvate senza i necessari presupposti di eccezionalità, previsti dal

comma 6, lett. c), dell'art. 7 del D. Lgs. n. 165/2001.

Il danno contestato coincide con l'ammontare dei compensi corrisposti

all'incaricato, ritenuti indebitamente erogati per mancanza di

giustificazione normativa.

La responsabilità amministrativa è ascritta ai convenuti, in relazione

alle loro specifiche funzioni e ruoli istituzionali all'epoca dei fatti:

- Paolo Morello Marchese: Direttore generale, responsabile dell'adozione delle tre deliberazioni;

- Maria Chiara Innocenti: Direttore amministrativo, sottoscrittore delle deliberazioni senza rilievi;

- Laura Cipriani: Direttore del Dipartimento Risorse sino al 2012, per mancata opposizione alla prima deliberazione;

- Arianna Tognini: Dirigente proponente della prima deliberazione;

- Matteo Pozzoli, Antonio Sereni, Angelo Agus, Carmela Ficara, Filippo Vannoni: componenti del Collegio Sindacale, cui si contesta di non aver sollevato obiezioni sulle deliberazioni.

2. L'eccezione pregiudiziale di difetto di giurisdizione, sollevata da alcuni convenuti, sull'assunto che si rientrerebbe nell'ipotesi di insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, sancita dall'art. 1, co. 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, deve essere respinta.

2.1. Secondo l'orientamento giurisprudenziale da tempo consolidato, il principio di insindacabilità del merito amministrativo non preclude al giudice contabile il potere di scrutinare la liceità della condotta, limitatamente alla verifica della conformità dell'azione amministrativa ai criteri di razionale proporzionalità tra i costi sostenuti e i benefici conseguiti (cfr., tra molteplici pronunce: Corte conti, Sez. III App., sentt. 9 luglio 2019, n. 132; 30 luglio 2019, n. 147; Sez. II App., sent. 13 febbraio 2017, n. 91).

Infatti, come precisato dal giudice regolatore della giurisdizione, tale forma di controllo giurisdizionale si basa (anche) sui principi di efficienza ed efficacia, diretti corollari del principio di buon andamento della Pubblica amministrazione, sancito dall'art. 97 della Costituzione (Cass. civ., Sez. Un., 13 dicembre 2017, n. 29920), la cui applicazione concreta influisce sulla legittimità dell'azione amministrativa, rendendo quest'ultima sindacabile (Cass. civ., Sez. Un., 28 marzo 2006, n. 7024).

L'esercizio del potere discrezionale, pertanto, è suscettibile di controllo giurisdizionale, sebbene il giudice non possa sovrapporsi alle

valutazioni di merito effettuate dall'Amministrazione. In particolare, così come il giudice amministrativo può censurare le valutazioni discrezionali che si traducano in violazioni di legge, analogamente il giudice contabile, nell'ambito del giudizio di responsabilità amministrativa, è legittimato a verificare eventuali vizi nelle scelte discrezionali, che abbiano determinato un danno erariale (Corte conti, Sez. III App., sent. 30 ottobre 2024, n. 254).

2.2. Nel presente giudizio si procede all'accertamento della possibile illiceità della condotta - consistita nell'affidamento dell'incarico - mediante la verifica della sussistenza dei presupposti normativi e fattuali che hanno fondato tale determinazione. Tale accertamento non configura un sindacato sul merito della scelta amministrativa concretamente operata, ma si limita a valutarne la legittimità e l'effettivo beneficio per l'Amministrazione, assicurando il rispetto del principio di ragionevole proporzionalità tra i costi sostenuti e i vantaggi conseguiti, in conformità ai limiti sanciti dall'ordinamento.

Va, pertanto, affermata la giurisdizione di questa Corte dei conti.

3. L'eccezione preliminare di prescrizione, sollevata da tutti i convenuti, ad eccezione di Cipriani, merita parziale accoglimento, limitatamente agli importi erogati all'incaricato anteriormente al 16 marzo 2013.

3.1. Ai fini della decorrenza del termine quinquennale di prescrizione - stabilito dall'art. 1, comma 2, della legge 20/1994 - è opportuno precisare, in via preliminare, che, per giurisprudenza costante, il *dies a quo* coincide con il momento in cui il danno si realizza concretamente,

quindi non necessariamente in corrispondenza del perfezionamento della condotta lesiva, che potrebbe precedere l'effettivo depauperamento erariale.

La giurisprudenza contabile ha altresì chiarito che, quando il danno erariale deriva da pagamenti frazionati nel tempo, ma imputabili a un unico atto deliberativo o a una medesima manifestazione di volontà, il termine prescrizione decorre dalla data di ciascun pagamento. In particolare, con riferimento agli incarichi conferiti, le poste di danno si riferiscono ai singoli emolumenti periodici erogati, per ciascuno dei quali il *dies a quo* corrisponde alla data di effettivo pagamento (Sez. riun., sent. 19 luglio 2007, n. 5).

Pertanto, deve essere disattesa la tesi difensiva che sostiene che il *dies a quo* andrebbe individuato nella data di adozione dei provvedimenti contestati.

3.2. Sulla base di quanto precede, poiché il *dies a quo* per ciascun emolumento corrisponde alla data del relativo pagamento, l'atto di messa in mora, notificato il 16 marzo 2018, interrompe la prescrizione esclusivamente in relazione alle poste di danno non ancora prescritte a tale data.

3.2.1. A tale riguardo, la Procura ha sostenuto che la decorrenza del termine prescrizione dovrebbe comunque essere posticipata rispetto alla conclusione delle indagini, avviate con decreto del 7 maggio 2014, in quanto i fatti segnalati nel 2012 rappresenterebbero soltanto una "fattispecie da approfondire."

3.2.2. Tuttavia, si osserva che la vicenda oggetto del giudizio era già

stata portata all'attenzione della Regione Toscana attraverso una segnalazione formale presentata dagli organismi sindacali il 28 novembre 2012, a pochi giorni dall'affidamento del primo incarico. Inoltre, nello stesso anno, il Collegio Sindacale aveva espresso perplessità sulla legittimità dell'atto deliberativo. Tali atti, definiti dalla Procura nell'atto di citazione come *notitia damni*, erano stati soggetti a procedure di pubblicazione formale e risultavano già noti sia all'Amministrazione danneggiata sia agli organi regionali competenti. Di conseguenza, si deve ritenere che la conoscibilità dell'evento dannoso fosse pienamente acquisita già a partire dal 28 novembre 2012, sebbene il danno, in quella fase, non si fosse ancora concretizzato.

3.2.3. Non può quindi essere accolta la tesi della Procura, secondo cui il termine prescrizione dovrebbe decorrere solo dalla conclusione delle indagini. Una tale interpretazione finirebbe per alterare in modo surrettizio la disciplina della prescrizione, subordinandola alla discrezionale tempistica con cui l'organo requirente decide di procedere agli approfondimenti del caso.

La regola generale, che individua il *dies a quo* nella data in cui si verifica il danno, subisce invece un'unica eccezione - prevista dal medesimo art. 1, comma 2, della legge 20/1994 - nei casi di occultamento doloso del danno, per i quali la prescrizione decorre dal momento in cui il danno diventa conoscibile.

Nel caso di specie, tuttavia, le successive indagini non hanno fatto emergere elementi qualificabili come disvelamento di un danno

dolosamente occultato. In altri termini, già alla fine del 2012 sussistevano tutti gli elementi necessari per configurare, in termini essenziali e percepibili, l'ipotesi di un danno erariale, pur restando necessaria un'ulteriore attività istruttoria per formulare una compiuta prospettazione accusatoria.

3.2.4. Alla luce di quanto sopra, nel caso in esame, non potendosi configurare una fattispecie di occultamento doloso, il *dies a quo* della prescrizione continua a dover essere individuato nella data di ciascun pagamento effettuato. A tal fine, risultano irrilevanti tanto le date anteriori relative all'approvazione dei provvedimenti di conferimento e di proroga quanto la data successiva alla conclusione delle indagini.

Ne consegue che la pretesa erariale risulta prescritta per le somme corrisposte all'incaricato anteriormente al 16 marzo 2013, ossia oltre il quinquennio precedente la messa in mora.

Viceversa, restano escluse dalla prescrizione le erogazioni effettuate successivamente a tale data.

4. Nel merito, la domanda va respinta nei confronti di ognuno dei convenuti, per mancata dimostrazione, da parte della Procura, sia del danno erariale che dell'elemento soggettivo del dolo o colpa grave

4.1. Preliminarmente, occorre ricostruire in via sintetica i fatti.

Presso l'Azienda Usl, risultava istituita una apposita Area denominata "Comunicazione e Politiche delle Risorse Umane", la cui direzione risultava affidata al dott. Luigi Tucci, soggetto estraneo al presente giudizio.

Tuttavia, Il dott. Tucci, con deliberazione n. 525 del 17 luglio 2012,

veniva assegnato per metà del suo tempo lavorativo alla Direzione generale “Diritti e Coesione Sociale” della Regione Toscana, a supporto della Segreteria dell'Assessore alla Sanità.

A seguito di tale incarico, la Direzione aziendale ha ritenuto necessario individuare una figura professionale che garantisse il corretto funzionamento dell'Area.

Sono state avviate le procedure per l'assunzione di un dirigente responsabile, previa esplorazione delle opzioni interne attraverso le procedure di mobilità interaziendale ed intercompartimentale, le quali, tuttavia, non hanno dato esito positivo.

In risposta a tale situazione, l'Azienda ha deciso di bandire un concorso pubblico e, nel frattempo, di procedere alla copertura provvisoria del ruolo.

La gestione del concorso è stata affidata all'Estav, ente del servizio sanitario regionale con personalità giuridica pubblica, autonomia amministrativa e gestionale, che ha infine espletato la procedura nel 2015, attraverso una selezione comparativa preceduta da apposito bando.

Nel frattempo, l'incarico è stato prima temporaneamente affidato e poi due volte prorogato con i provvedimenti qui in contestazione.

4.2. La Procura essenzialmente contesta che l'incarico iniziale e le successive due proroghe sarebbero stati assunti in violazione della normativa di settore, in particolare dell'art. 7, comma 6, lett. b) e comma 6 bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, disposizione che, com'è noto, regola rigorosamente l'assegnazione di

incarichi esterni per garantire che siano giustificati e temporanei, mirando ad evitare, in particolare, abusi nell'uso di contratti di lavoro autonomo.

Secondo la prospettazione accusatoria, non vi sarebbe stata una reale urgenza, tale da giustificare il ricorso a un professionista esterno all'Amministrazione, senza peraltro che fosse previamente attivata una procedura comparativa adeguatamente pubblicizzata. Inoltre, sarebbe altresì stata disponibile una figura interna dotata delle competenze necessarie.

4.3. In relazione alla tesi accusatoria, occorre evidenziare che, secondo la giurisprudenza, l'affidamento all'esterno delle ordinarie mansioni del personale interno, nelle pubbliche amministrazioni, costituisce una deviazione dalla regola generale dell'autosufficienza dell'Amministrazione stessa e dell'impiego efficiente delle risorse destinate alla remunerazione del personale. Ne consegue la necessità di una valutazione ponderata da parte dell'Amministrazione circa l'effettiva necessità di conferire incarichi esterni e l'impossibilità di affidarli invece al personale già in servizio (Corte conti, Sez. III App., sent. 9 agosto 2021, n. 374).

Tuttavia, è consolidato il principio per cui da atti illegittimi possono derivare eventi non forieri di danno (come, per converso, da atti legittimi possono derivare conseguenze dannose per l'erario) e che al giudice contabile spetta quindi giudicare sulla dannosità di una condotta e non sulla illegittimità di un atto (Corte conti, Sez. II App., sent. 21 aprile 2021, n. 123; Sez. I App., sent. 7 dicembre 2019, n. 9).

Infatti, l'analisi della giurisprudenza di merito evidenzia la presenza di casistiche in cui la mancata dimostrazione di un danno effettivo è stata ritenuta assorbente rispetto ad eventuali rilievi di legittimità inerenti alla procedura d'incarico (v. ad es. Sez. T.A.A., sent. 30 agosto 2021, n. 97), nonché casi in cui, per converso, pur non risultando l'incarico di per sé illegittimo sotto il profilo della procedura di affidamento, il mancato espletamento dell'incarico stesso è stato qualificato come danno erariale, determinato dagli importi comunque percepiti dall'incaricato (v. ad es. Sez. Abruzzo, sent. 12 settembre 2018, confermata da Sez. I App, sent. 30 luglio 2019, n.172).

In altri termini, affinché l'affidamento dell'incarico possa costituire fonte di responsabilità amministrativa, la legittimità della procedura non è condizione necessaria né sufficiente, essendo indispensabile la prova del danno effettivamente subito.

4.4. In questo contesto, assume particolare rilevanza la disposizione legislativa di cui all'art. 1-*bis* della legge 20/1994, che stabilisce che, nel giudizio di responsabilità, si deve tenere conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'Amministrazione di appartenenza, da altra Amministrazione o dalla comunità amministrata, derivanti dal comportamento degli amministratori o dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità. Tale previsione, riferendosi ai vantaggi "comunque" conseguiti, esclude che ogni spesa determinata da un provvedimento illegittimo sia per sé priva di benefici per l'Amministrazione o la comunità amministrata.

Il differente orientamento che, in materia di incarichi, nega la

compensabilità delle utilità derivanti da condotte *contra legem* - in quanto dall'utilità del fatto non può diventare utilità di diritto, altrimenti si eluderebbe il divieto normativo - trova invece applicazione nei differenti casi di accesso a funzioni pubbliche avvenuto in mancanza dei requisiti previsti dalla legge, come la mancanza del titolo di laurea richiesto per determinati ruoli (v. ad es. Sez. Marche, sent. 14 novembre 2019, n. 225), circostanza questa che esula dal presente giudizio.

4.5. Tanto premesso, nella fattispecie in esame si deve innanzitutto osservare che, nell'atto di citazione, non è mai stata messa in discussione la qualità delle prestazioni fornite dall'incaricato, né è stata prodotta alcuna prova che possa dimostrare che le stesse non fossero conformi agli obiettivi del progetto affidato.

È altresì significativo rilevare che la somma riconosciuta all'incaricato si attesta, a distanza di poche migliaia di euro, su un importo pressoché equivalente a quello corrisposto dalla Regione per la messa a disposizione del precedente titolare dell'incarico (61.000 euro contro i 69.400 euro riconosciuti dall'Azienda al nuovo incaricato).

Inoltre, come risulta chiaramente dagli atti difensivi, l'impiego del precedente titolare presso la Regione è stato verosimilmente caratterizzato da un impegno temporale superiore al 50%, a conferma della congruità dell'attribuzione economica in favore del nuovo incaricato presso l'Azienda.

In tale ambito, non risulta quindi provato che l'espletamento dell'incarico affidato dall'Azienda al soggetto esterno abbia manifestato

uno sviamento dai principi di economicità (visto che la somma corrisposta appare adeguata) di efficacia (dato che l'incaricato risulta affidato ad un professionista di comprovata esperienza nel settore) o di efficienza (tenuto conto dell'obiettivo perseguito in rapporto ai mezzi impiegati).

Pertanto, posto che l'Azienda ha valutato come necessaria l'individuazione di un soggetto qualificato per l'assolvimento delle funzioni di comunicazione e informazione, e considerando che le prestazioni conferite non sono state oggetto di valutazioni negative, parte attrice non ha invero fornito elementi decisivi per potere ragionevolmente dubitare dell'utilità conseguita dall'Amministrazione.

In tale contesto, riconoscere il pagamento di un danno equivarrebbe a conferire un indebito vantaggio all'Amministrazione, che, pur avendo fruito dei benefici derivanti dalle prestazioni rese, finirebbe per giovare ingiustamente di una eventuale condanna alla restituzione, totale o parziale, delle somme già corrisposte, in base alle condotte contestate.

4.5.1. Neppure può essere condivisa l'asserzione avanzata dalla Procura in merito alla presunta insussistenza di una reale urgenza nell'affidamento dell'incarico.

Le funzioni oggetto dello stesso, infatti, rivestivano rilievo per la struttura aziendale, se si considera che il precedente titolare, su impulso dell'Assessore di riferimento, era stato distaccato presso gli uffici regionali, cui l'Azienda era gerarchicamente sottoposta. La continuità operativa dell'Area, pertanto, si imponeva per garantire il perseguimento degli obiettivi aziendali ritenuti strategici.

4.5.2. Parimenti, non può essere valorizzata l'argomentazione

secondo cui l'Azienda avrebbe potuto reperire risorse professionali

all'interno della propria struttura.

Tale valutazione, infatti, oltre a interferire con l'ambito di merito

discrezionale riservato all'Amministrazione, non tiene conto del fatto

che, nonostante l'Azienda abbia esperito le procedure di mobilità

interaziendale e intercompartimentale, queste non abbiano prodotto

risultati positivi.

4.6. Con riferimento specifico alle due proroghe dell'incarico, va

sottolineato che le stesse si fondano sui medesimi presupposti, ossia

l'impossibilità di coprire il posto in modo stabile, e sono derivate da

difficoltà relative allo svolgimento della procedura concorsuale, già

deliberata dall'Azienda e affidata all'Estav.

Pertanto, tali circostanze non possono essere addebitate ad alcuno dei

convenuti, in quanto rispondenti a situazioni al di fuori dal loro controllo

diretto.

4.7. In relazione a quanto esposto, risulta altresì indimostrato

l'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave a carico dei

convenuti.

Le condotte loro contestate, infatti, rappresentano una risposta non

irragionevole a una concreta esigenza, derivante dalla necessità di far

fronte alle conseguenze dell'impiego del precedente dirigente presso

la Regione.

La colpa grave, invece, si manifesta in situazioni di macroscopica

negligenza, imprudenza e imperizia, circostanze che non sono

ravvisabili nella fattispecie in esame, in quanto tutti i convenuti hanno orientato il proprio operato in direzione di un ragionevole equilibrio tra i costi e i benefici connessi all'operazione, senza far emergere un atteggiamento di manifesta imprudenza o irragionevolezza.

A maggior ragione, non può essere ravvisato il dolo, poiché non vi è alcuna prova che i convenuti abbiano agito con l'intento di arrecare danno all'Azienda o all'Erario, ma, al contrario, hanno operato nella convinzione di perseguire l'interesse pubblico, cercando di soddisfare le necessità organizzative e funzionali in un contesto complesso.

5. Il Collegio, nell'esercizio della propria discrezionalità, ritiene di dover statuire in maniera differenziata in merito alla liquidazione delle spese legali sostenute dai convenuti, riconoscendo l'importo onnicomprensivo di € 2.500 ciascuno in favore dei convenuti Cipriani e Pozzoli e l'importo onnicomprensivo € 5.000, da dividersi in parti uguali tra loro, nei confronti dei convenuti Sereni, Agus, Ficara e Vannoni, mentre dispone l'integrale compensazione delle spese per tutti gli altri, in virtù delle seguenti considerazioni.

5.1. In primo luogo, va osservato che, pur essendo indiscutibile che l'illegittimità delle procedure di affidamento di incarichi a soggetti esterni non comporti necessariamente, in via automatica, la sussistenza di un danno erariale – poiché teoricamente l'una può esistere indipendentemente dall'altro – non può essere ignorata la valenza della disposizione di cui al citato art 7, co. 6, del d.lgs. 165/2001, altrimenti incapace di configurare uno standard di diligenza, cui deve essere parametrato lo scrutinio del giudice sulla condotta.

Orbene, nel caso in esame, si rileva che non è stata attivata alcuna procedura comparativa a monte dell'affidamento del primo incarico temporaneo. È opportuno precisare che tale procedura comparativa, sebbene diversa dalla procedura concorsuale già deliberata dall'Amministrazione e affidata all'Estav, era comunque richiesta ai sensi della normativa di riferimento e non può essere considerata superflua, essendo la sua omissione una violazione della legge.

A tale riguardo, non può essere accolta la linea difensiva sostenuta dai convenuti, secondo cui non sussisteva alcun obbligo di procedura comparativa in virtù della previsione di un *iter* semplificato delineato dal Regolamento aziendale. Tale Regolamento, infatti, si applica esclusivamente agli incarichi di prevalente natura sanitaria, ambito che presenta peculiarità tali da giustificare una deroga per ragioni di urgenza o specifiche necessità operative. È evidente, tuttavia, che le funzioni di comunicazione, per quanto rilevanti, non rientrano tra quelle caratterizzate da una natura sanitaria, e quindi non possono beneficiare delle deroghe previste per quest'ultimo ambito.

5.2. Le circostanze sopra descritte, unitamente alla soccombenza parziale dei convenuti su alcune questioni preliminari, costituiscono, a parere del Collegio, giuste ragioni per disporre, ai sensi dell'art. 31 c.g.c., l'integrale compensazione delle spese di giudizio nei confronti dei convenuti cui risulta attribuibile l'adozione della prima deliberazione di conferimento dell'incarico, ossia Morello Marchese, Innocenti e Tognini.

5.3. Con riguardo alla posizione dei componenti del Collegio

Sindacale al momento dell'adozione della prima deliberazione di conferimento dell'incarico – ossia Sereni, Agus, Ficara e Vannoni – deve rilevarsi che, pur avendo sollevato rilievi nei confronti della deliberazione, questi convenuti non potevano esercitare alcuna ulteriore influenza determinante sulla valutazione discrezionale dell'Amministrazione. Di conseguenza, non risulta provata la sussistenza né della colpa grave né di una colpa meno grave. Pertanto, il Collegio ritiene congruo riconoscere a questi convenuti, assistiti da difesa comune, un importo complessivo di € 5.000, da suddividersi in parti uguali tra di loro, a titolo di rimborso per gli oneri legali sostenuti, determinato conformemente ai parametri stabiliti dal D.M. 13 agosto 2022, n. 147.

5.4. Relativamente alla convenuta Cipriani, si osserva che la deliberazione di conferimento del primo incarico temporaneo è stata adottata il 16 novembre 2012, mentre la stessa aveva cessato di esercitare le proprie funzioni già dal 18 ottobre 2012. Di conseguenza, la convenuta risulta del tutto estranea ai fatti contestati, non avendo svolto alcun ruolo in relazione alla vicenda in oggetto.

A tal proposito, non può essere accolta la parziale modifica della prospettazione accusatoria, formulata dalla Procura in sede di discussione, secondo cui l'asserita illegittimità della procedura sarebbe riconducibile a un disegno preordinato, al quale la convenuta avrebbe partecipato. Tale ricostruzione, priva di riscontro probatorio, è inammissibile, in quanto non è stata introdotta né nell'atto di citazione né nell'invito a dedurre.

Alla luce di quanto esposto, il Collegio ritiene congruo riconoscere alla convenuta Cipriani l'importo complessivo di € 2.500, a titolo di rimborso per gli oneri legali, determinato in conformità ai parametri previsti dal D.M. 13 agosto 2022, n. 147.

5.5. Analogamente, il medesimo importo di € 2.500, onnicomprensivo, è riconosciuto al convenuto Pozzoli, il quale è subentrato nell'organo di controllo solo successivamente all'adozione della prima deliberazione. Risulta, pertanto, evidente la sua estraneità al vizio di legittimità rappresentato dall'omessa attivazione della procedura comparativa.

Anche per il convenuto Pozzoli, la determinazione dell'importo avviene in applicazione dei criteri previsti dal richiamato D.M. 13 agosto 2022, n. 147.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Toscana, definitivamente pronunciando sul giudizio in epigrafe:

- respinge la domanda risarcitoria;
- liquida in favore dei convenuti Laura Cipriani e Matteo Pozzoli le spese per oneri difensivi, nella misura onnicomprensiva di € 2.500,00 per ciascuno di essi;
- liquida in favore dei convenuti Antonio Sereni, Angelo Agus, Carmela Ficara e Filippo Vannoni le spese per oneri difensivi nella misura onnicomprensiva di € 5.000,00, da suddividersi in parti uguali tra loro;
- dispone l'integrale compensazione delle spese di lite con

referimento a tutti gli ulteriori convenuti.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Firenze, nella pubblica udienza del 7 novembre 2024.

Il Giudice estensore

Il Presidente

Marco Scognamiglio

Leonardo Venturini

f.to digitalmente

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 30/12/2024

Il Funzionario

Dott. Simonetta Agostini

f.to digitalmente