



SENT. N. 103/24

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE ABRUZZO

composta dai signori magistrati:

Bruno Tridico Presidente

Stefano Grossi Giudice

Paola Lo Giudice Giudice relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio iscritto al n. **20678** del registro di Segreteria, promosso dalla Procura regionale nei confronti del dott. Raffaele Giannone (c.f. GNNRFL66H09A345Q), difeso dall'avv. Tommaso Di Nitto (c.f. DNTTMS68S06D708W) del Foro di Roma;

Uditi all'udienza pubblica del 16 luglio 2024, il magistrato relatore, dott.ssa Paola Lo Giudice, il Procuratore regionale pres. Giacinto Dammicco, nonché l'avv. Tommaso Di Nitto per il convenuto, con l'assistenza del segretario d'udienza, dott.ssa Silvana Di Luca.

Ritenuto in

FATTO

1. Con atto di citazione depositato presso la Segreteria di questa Sezione il 18 dicembre 2023 la Procura regionale ha convenuto in giudizio il dott. Raffaele Giannone, in qualità di responsabile della prevenzione, della corruzione e della trasparenza (nel prosieguo, anche RPCT) della Gran Sasso

Acqua s.p.a. (nel prosieguo, anche GSA), chiedendone la condanna al pagamento, in favore della società, della somma di euro 41.914,00 o della diversa somma che risulterà in corso di causa, con maggiorazione della miglior sorte tra rivalutazione monetaria e interessi legali calcolata da ciascuna diminuzione patrimoniale nonché degli interessi legali dalla pubblicazione della sentenza fino al soddisfo, e delle spese del giudizio in favore dello Stato.

L'azione di responsabilità trae origine da una denuncia di danno erariale pervenuta il 20 ottobre 2022 dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (nel prosieguo, Anac). L'Anac esponeva che, con delibera n. 157 del 30 marzo 2022, aveva accertato ai sensi dell'art. 7, comma 2, lett. d), d.lgs. n. 39/2013 l'inconferibilità all'avv. Piccinini dell'incarico di Presidente del Consiglio di amministrazione della GSA, attribuito il 16 luglio 2020 e all'epoca in corso, in quanto il medesimo era contestualmente liquidatore della Euroservizi Prov. Aq. S.p.a. in liquidazione (nel prosieguo, Euroservizi). Il dott. Giannone, nella qualità di RPCT, sebbene onerato di comunicare all'interessato la sussistenza della causa di inconferibilità e la conseguente nullità dell'atto di conferimento dell'incarico e del relativo contratto, aveva avviato un procedimento di vigilanza, all'esito del quale aveva archiviato la segnalazione dell'Anac. Secondo il dott. Giannone l'incarico di liquidatore della Euroservizi non era assimilabile a quello di "presidente o amministratore delegato", individuato dal citato art. 7, comma 2, lett. d), d.lgs. n. 39/2013 quale "incarico di provenienza" ai fini della predetta inconferibilità, con conseguente legittimità dell'atto di nomina quale presidente del Consiglio di amministrazione della GSA. L'Anac, nella seduta del 12 ottobre 2022, aveva confermato la delibera n. 157/2022 e disposto l'invio degli atti alla Procura regionale.

La Procura avviava l'istruttoria e acquisiva notizie in merito

all'ammontare dei compensi lordi e dei rimborsi erogati dalla GSA a favore dell'avv. Piccinini dalla data di adozione della delibera n. 157/2022. All'esito, notificava l'invito a dedurre. Il dott. Giannone inviava deduzioni ex art. 72 c.g.c. e chiedeva di essere audito.

2. Ritenendo sussistenti gli elementi della responsabilità amministrativa, la Procura adottava l'atto di citazione richiamato in epigrafe. Affermava l'illiceità della condotta, individuata nell'omessa contestazione all'avv. Piccinini della causa di inconfiribilità dell'incarico di presidente della GSA, come accertata dalla delibera dell'Anac, così consentendo la prosecuzione dell'incarico vietato dalla legge. Evidenziava il carattere costitutivo-provvedimentale e non meramente ricognitivo dei poteri di accertamento dell'Anac, richiamando giurisprudenza amministrativa, nonché la definitività della delibera dell'Anac n. 157/2022, in quanto non oggetto di gravame giurisdizionale da parte di chi vi aveva interesse.

Nel merito, affermava la sussistenza della causa di inconfiribilità ai sensi dell'art. 7, comma 2, lett. d), d.lgs. n. 39/2013. Infatti, l'incarico "di destinazione" di presidente della GSA rientrava tra gli "incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia" di cui alla citata lett. d). L'incarico "di provenienza" di liquidatore della Euroservizi era invece riconducibile a quello di "presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia nella stessa regione" di cui al citato art. 7, comma 2, ultima parte. In proposito richiamava la norma interpretativa di cui all'art. 1, comma 2, lett. l), d.lgs. n. 39/2013, secondo la quale per "incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo

pubblico” devono intendersi “gli incarichi di presidente con deleghe gestionali dirette, amministratore delegato e assimilabili, di altro organo di indirizzo delle attività dell’ente, comunque denominato, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico”. L’incarico di liquidatore era equiparabile a quello di amministratore unico o amministratore delegato, ossia dell’organo che sostituiva. Infatti, come confermato dall’atto di nomina a liquidatore della Euroservizi, l’avv. Piccinini aveva assunto i poteri dell’amministratore unico e le connesse responsabilità gestorie.

Il danno patito dalla GSA era quantificato in euro 41.914,00, pari alla somma dei compensi e dei rimborsi corrisposti all’avv. Piccinini dalla data di adozione della delibera dell’Anac n. 157/2022 fino alla cessazione dell’incarico, avvenuta il 25 maggio 2023, trattandosi di somme corrisposte sulla base di un atto di conferimento e di un contratto nulli ai sensi dell’art. 17, d.lgs. n. 39/2013. La Procura escludeva la possibilità di valutare ai sensi dell’art. 1, comma 1-*bis*, l. n. 20/1994 il vantaggio conseguito dall’Amministrazione, stante la contrarietà a norme imperative e l’esistenza di un potenziale conflitto di interessi nello svolgimento dell’incarico.

Il danno era conseguenza immediata e diretta della condotta del dott. Giannone, quale RPCT della società, che, discostandosi dal comportamento necessitato a seguito della menzionata delibera dell’Anac e in assenza di legittime motivazioni, aveva consentito la prosecuzione dell’incarico nullo e il pagamento dei compensi fino alla sua scadenza naturale.

In considerazione dei contenuti della determinazione dell’Anac e del carteggio intercorso con il dott. Giannone, nonché delle motivazioni pretestuose e infondate con le quali aveva sostenuto la legittimità del

provvedimento di incarico, la condotta era caratterizzata dall'elemento

psicologico del dolo, quantomeno nella forma del dolo eventuale.

3. Il dott. Giannone si costituiva in giudizio con memoria depositata il 24 giugno 2024, chiedendo di rigettare la richiesta di condanna.

Preliminarmente, rappresentava che la Corte costituzionale, con sentenza n. 98/2024 del 4 giugno 2024, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, lettera d), d.lgs. n. 39/2013 nella parte relativa all'ipotesi di inconfiribilità contestata. Da ciò conseguiva l'esclusione della responsabilità, stante l'efficacia retroattiva della pronuncia.

Nel merito affermava l'infondatezza delle tesi accusatorie. Escludeva che la delibera dell'Anac avesse effetti vincolanti nei confronti del RPCT, richiamando quale conferma di tale assunto l'art. 16 del medesimo d.lgs. n. 39/2013 e la giurisprudenza amministrativa. Sosteneva l'insussistenza dell'ipotesi di inconfiribilità e che il provvedimento di archiviazione del 9 maggio 2022 della segnalazione dell'Anac, adottato quale RPCT, era congruamente motivato sulla base di considerazioni giuridiche. In particolare, il provvedimento aveva sottolineato la differenza operata dall'art. 7, comma 2, d.lgs. n. 39/2013 tra l'incarico "di provenienza", per il quale si faceva riferimento ai soli incarichi di "presidente o di amministratore delegato", e l'incarico "di destinazione", per il quale si faceva riferimento all'incarico di "amministratore". La definizione di cui al citato art. 1, comma 2, lettera l), d.lgs. n. 39/2013, secondo il quale per "incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico" si intendono "gli incarichi di Presidente con deleghe gestionali dirette, amministratore delegato e assimilabili, di altro organo di indirizzo delle attività dell'ente, comunque denominato, negli enti

pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico” si riferiva alla generale nozione di “amministratore” e rilevava unicamente ai fini dell’incarico “di destinazione”, non anche di quello “di provenienza”. Dunque, l’ipotesi di inconferibilità disciplinata dal citato art. 7, comma 2, lettera d) si realizzava solo qualora l’assegnatario dell’incarico di destinazione avesse ricoperto un precedente incarico di “presidente o di amministratore delegato” di un ente di diritto privato in controllo pubblico, restando esclusa la possibilità di estendere tali nozioni a incarichi diversi, quale quello di liquidatore. Sottolineava l’impossibilità di accedere a una interpretazione estensiva di una norma preclusiva del conferimento di un incarico, non suscettibile di essere ampliata oltre i casi in essa indicati. Comunque, era esclusa la possibilità di assimilare la carica di “amministratore” con quella di “liquidatore”, stanti le differenze tra le cariche in questione e considerato che l’assimilazione tra esse si poneva in contrasto con la *ratio* della normativa in materia di inconferibilità, volta ad evitare che, nello svolgimento del pregresso incarico, l’amministratore pubblico potesse esercitare poteri idonei a incidere sulla sua successiva nomina in altro ente. Peraltro, con una precedente deliberazione dell’Anac (la n. 244/2022) era stata esclusa l’inconferibilità dell’incarico in un caso analogo a quello di cui al presente giudizio, così rendendo evidente l’incertezza del relativo quadro regolatorio.

Affermava l’insussistenza dell’elemento psicologico, essendo semmai ravvisabile un mero errore interpretativo in un quadro di incertezza normativa.

La determina di archiviazione del procedimento era stata assunta a seguito di un’istruttoria approfondita e di un analitico studio del quadro giuridico, con la convinzione di porre in essere un atto funzionale al perseguimento

dell'interesse pubblico. Nessuna pronuncia giurisdizionale aveva affermato la rilevanza dell'incarico di liquidatore quale incarico di provenienza in materia di inconfiribilità.

Il convenuto escludeva altresì la sussistenza del danno, considerato che, anche se l'avv. Piccinini si fosse dimesso, la GSA avrebbe dovuto erogare i medesimi compensi in favore di un altro presidente.

Riteneva erronea la quantificazione del danno, riferito ai compensi corrisposti all'avv. Piccinini al lordo delle imposte e non a quelli netti.

In via subordinata, chiedeva l'applicazione del potere riduttivo, stante il legittimo affidamento nella possibilità di discostarsi dalla delibera dell'Anac e il quadro normativo di riferimento confuso.

4. Con memorie di udienza del 13 luglio 2024, la Procura confermava quanto rappresentato in citazione e replicava a quanto dedotto dal convenuto, con particolare riferimento agli effetti da ricondurre alla intervenuta pronuncia costituzionale.

5. All'udienza pubblica del 16 luglio 2024 sono comparsi, come da verbale, il Pubblico Ministero in persona del Procuratore regionale pres. Dammicco e l'avv. Di Nitto per il convenuto.

Il P.M. ha ribadito che la pronuncia della Corte costituzionale non rileva ai fini del presente giudizio, trattandosi di rapporto esaurito e sottolineando che l'incarico si era svolto e concluso nella vigenza della disciplina richiamata, la quale ne vietava il conferimento. Ha evidenziato la portata inequivocabile della delibera dell'Anac e la disutilità del servizio reso sulla base di un titolo nullo, confermando quanto esposto nell'atto di citazione.

L'avv. Di Nitto ha preso atto della tardività del deposito della memoria

della Procura, escludendo che la stessa possa essere presa in considerazione. Ha ribadito le argomentazioni svolte nella propria memoria e ha insistito circa l'efficacia nel presente giudizio della pronuncia di costituzionalità, non trattandosi di situazione giuridica consolidata.

Esaurita così la discussione orale, la causa è stata trattenuta in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. La Sezione è chiamata a pronunciare sulla richiesta di condanna del dott. Giannone, nella qualità di responsabile della prevenzione, della corruzione e della trasparenza della Gran Sasso Acqua s.p.a, per non aver dichiarato la nullità dell'incarico di Presidente della società stessa, conferito ad un soggetto rispetto al quale l'Anac, con propria delibera, aveva dichiarato la sussistenza di una causa di inconferibilità ai sensi dell'art. dall'art. 7, comma 2, lettera d), d.lgs. n. 39/2013, in conseguenza della titolarità in capo al medesimo soggetto dell'incarico di liquidatore di altro ente di diritto privato in controllo pubblico.

2. La domanda di condanna non può essere accolta.

Occorre prioritariamente considerare che la Corte costituzionale, con la pronuncia n. 98/2024, intervenuta successivamente alla notifica dell'atto di citazione, ha tra l'altro dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, lett. d), d.lgs. n. 39/2013, "nella parte in cui non consent(e) di conferire l'incarico di amministratore di ente di diritto privato - che si trovi sottoposto a controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a quindicimila abitanti o di una forma associativa tra comuni avente

la medesima popolazione - in favore di coloro che, nell'anno precedente, abbiano ricoperto la carica di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato controllati da amministrazioni locali (provincia, comune o loro forme associative in ambito regionale)”.

Tale pronuncia, dopo aver richiamato la *ratio* dei principi e criteri direttivi cui avrebbe dovuto attenersi il Governo nel dettare la disciplina in questione, indicati nella delega contenuta nell'art. 1, commi 49 e 50, l. n. 190/2012, ha in particolare evidenziato che il tratto comune delle previsioni in argomento era l'obiettivo di assicurare l'esercizio imparziale delle funzioni pubbliche affidate, rendendolo immune dall'influenza eventualmente derivante dallo svolgimento di incarichi pubblici elettivi, con l'introduzione di ipotesi di inconfiribilità per provenienza politica. La Corte costituzionale ha dunque ritenuto che “nel caso di specie, il legislatore delegato è andato oltre i limiti che (...) caratterizzano la previsione dell'art. 76 Cost. Le disposizioni del d.lgs. n. 39 del 2013 avrebbero dovuto prediligere una interpretazione restrittiva delle cause di inconfiribilità che si mantenesse entro i binari indicati dalla legge di delega. Al contrario, esse hanno incluso, tra le ragioni di inconfiribilità di nuovi incarichi, l'esercizio di pregresse esperienze di natura non politica (...). In tal modo, si è operata una commistione tra incarichi politici e incarichi di mera gestione amministrativo-aziendale, che devono invece essere tenuti distinti”.

Ai sensi dell'art. 136 Cost., “quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di un atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione”. Ai sensi dell'art. 30, comma 3, l. n. 87/1953, “le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla

pubblicazione della decisione". In proposito la consolidata giurisprudenza di legittimità e di merito ha chiarito che una norma di legge dichiarata costituzionalmente illegittima cessa di essere efficace *erga omnes* ed *ex tunc*, anche rispetto ai rapporti pendenti, indipendentemente dalla circostanza che la fattispecie sia sorta in epoca anteriore alla pubblicazione della decisione. Gli effetti dell'incostituzionalità, invece, non si estendono ai rapporti esauriti in modo definitivo, ove per "rapporti esauriti" devono intendersi quelli ormai consolidati, per avvenuta formazione del giudicato o per essersi verificato altro evento cui l'ordinamento collega il consolidamento del rapporto medesimo, ovvero per essersi verificate preclusioni processuali, o decadenze e prescrizioni non direttamente investite, nei loro presupposti normativi, dalla pronuncia di incostituzionalità (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, Sez. VI, sent. n. 2519/2019; Cass. civ., sez. V, sent. n. 4842/2024).

Nella fattispecie in esame la decisione del giudizio presuppone una valutazione incidentale circa la sussistenza della dedotta causa di inconferibilità rispetto all'incarico di presidente della GSA, da effettuarsi ai sensi dell'art. 7, comma 2, lett. d), d.lgs. n. 39/2013, dichiarato incostituzionale con la citata sentenza n. 98/2024.

Una tale valutazione, tuttavia, in disparte ogni pronuncia sull'effettiva sussistenza della causa di inconferibilità dell'incarico, considerata l'efficacia *ex tunc* della dichiarazione di incostituzionalità, deve ritenersi preclusa successivamente alla citata pronuncia costituzionale, realizzandosi altrimenti una perdurante applicazione della disposizione stessa. Stante l'inapplicabilità con efficacia *ex tunc* della norma che si assume violata, viene dunque meno lo stesso fondamento normativo della condotta asseritamente illecita

contestata al convenuto.

Deve precisarsi che il rapporto in questione non può ritenersi esaurito ai fini della limitazione alla retroattività della dichiarazione di incostituzionalità. Pur considerando che il provvedimento con il quale il convenuto ha archiviato la segnalazione dell'Anac è un provvedimento definitivo e che l'incarico asseritamente inconfirabile si è svolto fino alla sua conclusione, va evidenziato che l'oggetto del presente giudizio è la valutazione circa la dedotta illiceità della condotta del convenuto e che rispetto a tale valutazione non vi è alcun elemento idoneo a configurare il rapporto come esaurito. Si aggiunga che l'atto di conferimento dell'incarico ritenuto illegittimo e il provvedimento del convenuto di archiviazione della segnalazione dell'Anac non sono stati oggetto di impugnativa e, dunque, non è intervenuta alcuna pronuncia giurisdizionale che abbia affermato tale asserita illegittimità.

3. Tenuto conto di quanto deciso, resta assorbita ogni ulteriore questione sollevata dalle parti.

4. In considerazione della novità della questione e della sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità della norma posta a fondamento dell'asserita responsabilità, il Collegio ritiene che sussistano i presupposti per dichiarare l'integrale compensazione delle spese tra le parti ai sensi dell'art. 31, comma 3, c.g.c.

PER QUESTI MOTIVI

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Abruzzo, respinta ogni contraria istanza, deduzione o eccezione, con decisione definitiva,

- *respinge la richiesta di condanna;*
- *compensa le spese.*

Così deciso in L'Aquila, nella camera di consiglio del 16 luglio 2024.

Il giudice estensore

Il Presidente

(Paola Lo Giudice)

(Bruno Tridico)

f.to digitalmente

f.to digitalmente

Depositato in segreteria 01/09/2024

Il Direttore della segreteria

f.to Dott.ssa Antonella Lanzi