



REPUBBLICA ITALIANA

194/2026

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Massimo LASALVIA	Presidente
Natale LONGO	Consigliere relatore
Aurelio LAINO	Consigliere
Roberto RIZZI	Consigliere
Beatrice MENICONI	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello in materia di responsabilità iscritto al n. **61842**
del ruolo generale, proposto da:

- **Maria Teresa Pandolfi** (c.f. PNDMTR57C44B569P), residente in
L'Aquila, rappresentata e difesa dall'avv. Fausto Corti, con domicilio
eletto presso lo studio del legale in L'Aquila, alla via Vittorio Veneto
n. 11 (pec: fausto.corti@pecordineavvocatilaquila.it);

Appellante

Contro

- **Procura regionale presso la Corte dei conti Sezione Giurisdizionale**
per la Regione Abruzzo, in persona del Procuratore regionale;

Appellata

avverso

la sentenza n. 26/2024 della Corte dei conti Sezione Giurisdizionale Regionale per l'Umbria, depositata il giorno 8 marzo 2024;

VISTO l'atto di appello;

ESAMINATI gli altri atti e documenti di causa;

UDITI nella pubblica udienza del 10 luglio 2026, con l'ausilio del segretario di udienza dott.ssa Dina Maria Rita Cerroni, il relatore Cons. Natale Longo, l'avvocato Fausto Corti per l'appellante e il V.P.G. Giulio Stolfi per la parte pubblica.

Svolgimento del processo

Con atto di citazione depositato in data 27 settembre 2023 la Procura Regionale per l'Abruzzo della Corte dei conti ha citato in giudizio l'ing. Maria Teresa Pandolfi per risarcire, in favore del Comune di L'Aquila, il danno erariale di euro 16.131,05 (o della diversa somma che risulterà in corso di causa), oltre interessi e rivalutazione.

Secondo la Procura regionale, l'ing. Pandolfi, quale direttore dei lavori eseguiti per la riparazione post-sisma dell'abitazione privata di Alimonti Daniela (con finanziamenti per i danni causati del sisma del 6 aprile 2009) avrebbe non correttamente asseverato nella "Relazione al conto finale e certificato di regolare esecuzione" - redatta ai sensi dell'art. 2, comma 9 dell'OPCM del 6 giugno 2009, n. 3779 e del paragrafo 9 degli indirizzi per l'esecuzione degli interventi di cui alla predetta Ordinanza, nonché in altra documentazione contabile - l'effettuazione di lavori presso l'immobile della Alimonti e liquidati alla ditta Ciotti.

In particolare, detti lavori sarebbero risultati difformi da quelli

effettivamente realizzati, in quanto effettuati soltanto in parte, come emerso all'esito di un sopralluogo effettuato il 12 gennaio 2012 da tecnici del Comune di L'Aquila.

L'importo delle spese non ammissibili era inizialmente quantificato in euro 12.103,93, oltre Iva e compenso dovuto al tecnico, importo rettificato (sulla base della CTU effettuata in sede penale) dalla Guardia d Finanza (nota datata 11 giugno 2013) in euro 13.131,05, di cui euro 11.391,67 per lavorazioni non effettuate, euro 1.139,17 per Iva ed euro 600,21 per i compensi professionali calcolati in proporzione all'importo dei lavori indebitamente percepiti, comprensivi di oneri di legge ed imposte.

In sede penale, la posizione del titolare della ditta Ciotti veniva definita, per tutti i procedimenti intentati, dalla sentenza del GIP del Tribunale dell'Aquila n. 165/2015, con applicazione della pena su richiesta *ex art.* 444 cpp e confisca di beni mobili ed immobili per un importo pari ad euro 403.266,96.

La posizione dell'ing. Pandolfi è stata invece definita in sede penale con sentenza n. 127/2021, con cui il Tribunale di L'Aquila ha dichiarato non doversi procedere per essere i reati contestati (640 bis c.p. e 481 c.p.) estinti per prescrizione.

Con la sentenza gravata, la Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, dopo aver respinto l'eccezione di difetto di giurisdizione e quella di prescrizione, ha accolto parzialmente la domanda giudiziale, condannando l'ing. Pandolfi al risarcimento, a titolo di colpa grave e a beneficio del Comune di L'Aquila, del danno erariale pari ad euro

6.930,00 (comprensivi di rivalutazione monetaria), oltre interessi dal deposito della sentenza.

Con atto di gravame datato 7 ottobre 2024, ha proposto appello avverso detta sentenza l'ing. Maria Teresa Pandolfi, articolando i motivi di impugnazione di seguito compendati.

A) Violazione della Legge 39/2009 e dell'art. 3-ter del D.L. 125/2010.

Difetto di giurisdizione.

L'appellante ha censurato la sentenza nella parte in cui ha respinto l'eccezione di giurisdizione, evidenziando che, ai sensi del combinato disposto dell'art. 3 del D.L. 28 aprile 2009, n. 39 e dell'art. 3-ter del D.L. 5 agosto 2010, n. 125, *“i contributi a fondo perduto ivi previsti sono concessi ai privati a titolo di indennizzo per il ristoro, in tutto o in parte, dei danni causati dal sisma del 6 aprile 2009 ad edifici di proprietà privata. Conseguentemente i contratti stipulati dai beneficiari per la esecuzione di lavori e per l'acquisizione di beni e servizi connessi non si intendono ricompresi tra quelli previsti dall'articolo 32, comma 1, lettere d) ed e), del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163”*.

In particolare, secondo l'appellante, il legislatore ha collocato espressamente le attività svolte (compresi i contratti) ai fini della ricostruzione pubblica post-sisma in un ambito esclusivamente privatistico.

Inoltre, ha aggiunto l'appellante, l'art. 11 del D. Lgs. 78/2015, al comma 4, ha stabilito che *“Gli amministratori di condominio, i rappresentanti legali dei consorzi, i commissari dei consorzi obbligatori (...)*

ai fini dello svolgimento delle prestazioni professionali rese ai sensi delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri adottate per consentire la riparazione o la ricostruzione delle parti comuni degli immobili danneggiati o distrutti dagli eventi sismici del 6 aprile 2009, assumono la qualifica di incaricato di pubblico servizio, ai sensi dell'articolo 358 del codice penale”.

Pertanto, a) i contratti tra il percettore del contributo pubblico e i tecnici incaricati della progettazione e della direzione dei lavori, così come i contratti di appalto con le imprese, sarebbero estranei al Codice dei contratti pubblici e assoggettati alle sole norme del Codice civile; b) il legislatore ha riconosciuto al solo proprietario dell’immobile danneggiato dal terremoto il diritto di domandare e quindi di percepire il contributo e, conseguentemente, il dovere di gestirlo in modo appropriato, attribuendogli il ruolo e le conseguenti responsabilità di incaricato di pubblico servizio, ai sensi dell’art. 358 c.p..

Quindi, secondo l’appellante, mentre le condotte illecite del percettore del contributo pubblico sono ovviamente sottoposte alla giurisdizione del giudice contabile, in forza della espressa attribuzione del ruolo di incaricato di pubblico servizio e della funzione ad egli assegnata di diretta gestione e rendicontazione del contributo pubblico post-sisma, le attività dei soggetti privati che, su incarico del beneficiario del contributo, partecipano alla esecuzione dei lavori di ricostruzione ricadono esclusivamente in ambito privatistico e devono ritenersi escluse dalla giurisdizione contabile.

L’appellante ha richiamato a sostegno della tesi sostenuta una

pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, secondo cui le procedure di appalto indette in seguito al sisma del 2009 non comportano l'obbligo di seguire nella scelta dell'appaltatore procedure ad evidenza pubblica prescritte dal diritto comunitario o interno, e un parere dell'Anac, che ha escluso la sua competenza in materia di contratti per i lavori di ricostruzione post sisma perché estranei alla sfera dei contratti pubblici.

Non vi sarebbe dunque alcun rapporto di servizio, relativamente a detti contratti, tra il direttore dei lavori (incaricato dal privato e che non può qualificarsi come *"un organo tecnico e straordinario dell'Amministrazione"*) e l'Amministrazione, con conseguente difetto di giurisdizione del giudice contabile.

Vi sarebbe altresì un vizio motivazionale della sentenza gravata, nella misura in cui ha fatto riferimento, ai fini del riscontro della giurisdizione, a precedenti differenti, relativi ad appalti pubblici ovvero comunque affidati dall'Amministrazione.

B) Violazione dell'art. 82 c.p.p. e dell'art. 523, comma 2, c.p.p. – travisamento della prova.

L'appellante ha altresì censurato la sentenza gravata laddove ha respinto l'eccezione di prescrizione proposta dalla convenuta, che aveva sostenuto che la presenza del comune all'udienza del 26 aprile 2016, ove aveva formalizzato la costituzione di parte civile, lasciava salvo il solo effetto interruttivo istantaneo prodotto dalla domanda rinunciata" (cfr. Cass. civ., sez. II, n. 27044/2013), essendo successivamente intervenuta una rinuncia implicita (o revoca tacita ex

art. 82, comma 2, c.p.p.) derivante dal mancato deposito delle conclusioni della parte civile (*ex art. 523 c.p.p.*), cosicché il termine prescrizione, pur interrotto in modo istantaneo dalla suddetta costituzione di parte civile del Comune del 26 aprile 2016, aveva cominciato nuovamente a decorrere da quella stessa data ed era spirato allo scadere dei cinque anni, ossia il 26 aprile 2021.

La sentenza gravata ha respinto detta eccezione considerato che la convenuta non ha provato l'asserita circostanza della mancata formulazione delle proprie conclusioni da parte dell'Ente, tenuto conto che la mera assenza della parte civile all'udienza di discussione, in base al principio della immanenza della costituzione della parte civile, non implica la revoca implicita della costituzione, ove le conclusioni siano state in precedenza formulate in forma scritta (eventualmente anche fuori udienza mediante deposito in cancelleria).

Peraltro, ha argomentato il giudice di prime cure, dal tenore della sentenza penale che ha definito il giudizio penale dei reati ascritti all'ing. Pandolfi, non risulta che si sia verificata la revoca tacita della costituzione di parte civile prevista dall'art. 82, comma 2 c.p.p. né argomenti in tal senso possono essere ricavati dalla mancata decisione sulla domanda di risarcimento, considerato che il giudice pronuncia su di essa unicamente quando emette sentenza di condanna (*ex art. 538 c.p.p.*) e non in caso di proscioglimento; inoltre, nel verbale dell'udienza penale del 3 marzo 2021, all'esito della quale è stata emessa la citata pronuncia, non solo non risulta che la parte civile abbia omesso di formulare le proprie conclusioni, ma si afferma

espressamente che la parte civile “si richiama alle conclusioni scritte che deposita unitamente alla nota delle spese” (in ogni caso, l’effetto interruttivo sarebbe comunque rimasto fino al 3 marzo 2021, non essendo in fattispecie intervenuta una rinuncia espressa, prevista dall’art. 306 c.p.c., e considerata la permanenza della volontà interruttiva dell’Ente fino al momento della predetta revoca).

L’appellante ha censurato detta motivazione, rilevando che:

- la prova della mancata partecipazione all’udienza del Comune si ricaverebbe dalla sentenza medesima, in cui si afferma che il giudice ha invitato le parti a concludere in ordine all’intervenuta prescrizione e si riporta che “il pubblico ministero e il difensore dell’imputato hanno concluso ...”;
- il Comune non ha ivi rassegnato le proprie conclusioni;
- la sentenza avrebbe errato nella parte in cui imputa alla esponente la mancata dimostrazione del fatto che il Comune dell’Aquila non ha depositato le conclusioni (non presenti agli atti e comunque l’onere graverebbe invece sulla parte pubblica);
- il verbale di udienza del 3 marzo 2021, nella parte in cui afferma che la parte civile “si richiama alle conclusioni scritte che deposita unitamente alla nota spese”, riporta una formula prestampata, diversamente dalle parti scritte a penna, tant’è vero che il Comune non risulta tra le parti presenti in udienza.

La sentenza gravata sarebbe dunque nulla per travisamento della prova:

- anche l’affermazione della sentenza gravata secondo cui, nell’ipotesi

di revoca della costituzione di parte civile, l'effetto interruttivo avrebbe avuto efficacia fino all'udienza del 3 marzo 2021 sarebbe priva di fondamento, in quanto si tratta di revoca *ex art. 82, comma 2, c.p.p.*, con conseguente venir meno dell'effetto interruttivo permanente della prescrizione, residuando soltanto l'effetto interruttivo istantaneo.

C) Omessa pronuncia.

L'appellante ha evidenziato che la sentenza gravata, pur a fronte delle corpose argomentazioni avanzate con riguardo al concorso dell'impresa esecutrice dei lavori e del proprietario dell'immobile alla causazione del danno contestato, ha vagliato solo la posizione dell'impresa, limitandosi ad aggiungere che *"non risultano invece adottati elementi idonei a provare il concorso nella causazione del danno di altri soggetti"*.

Detto capo della sentenza risulterebbe, dunque, secondo parte appellante, del tutto apodittico, in quanto privo di motivazione.

L'appellante ha, quindi, concluso chiedendo di annullare la sentenza gravata, con vittoria di spese nei due gradi di giudizio.

La Procura generale non ha rassegnato conclusioni scritte.

All'udienza del 10 luglio 2026, l'appellante ha in particolare insistito sui motivi di appello inerenti alla giurisdizione e alla prescrizione, mentre la Procura generale ha sostenuto opposte conclusioni, evidenziando che il giudice penale si è pronunciato esclusivamente in punto di prescrizione, non potendo decidere, in detta sede, con riguardo al risarcimento dei danni.

Motivi delle decisione

[1] In via preliminare, si osserva che l'atto di appello è stato notificato dall'appellante esclusivamente alla Procura regionale e non anche alla Procura generale, la quale tuttavia è comparsa in udienza, rassegnando oralmente le proprie conclusioni.

In proposito, si osserva che, secondo giurisprudenza della Corte di cassazione (ord. n. 26655/2021), sebbene gli uffici della Procura generale presso la Corte dei conti e gli uffici della Procura regionale presso le Sezioni giurisdizionali regionali della medesima Corte siano processualmente autonomi, <<fra la Procura generale presso la Corte dei conti e le Procure regionali presso le sezioni giurisdizionali regionali della medesima Corte sussiste un collegamento tanto di carattere ordinamentale, giacché tutti tali uffici condividono l'esercizio delle funzioni di pubblico ministero nella giurisdizione contabile, quanto di carattere organizzativo e funzionale, giacché "il Procuratore generale coordina, anche dirimendo eventuali conflitti di competenza, l'attività dei Procuratori regionali" (D.Lgs. n. 174 del 2016, art. 2, comma 3)>>.

Pertanto, sempre secondo la menzionata giurisprudenza della Corte di cassazione, deve ritenersi che *"la notifica di un ricorso per cassazione presso una Procura regionale raggiunga un soggetto non del tutto privo di collegamento con quello, la Procura generale, a cui il ricorso si sarebbe dovuto notificare; donde la conclusione della nullità, non inesistenza", "con conseguente possibilità di sanatoria per il raggiungimento dello scopo ai sensi dell'art. [156](#) c.p.c., comma 3"*.

Considerato che la Procura generale è comparsa in udienza, ivi

rassegnando le proprie conclusioni, ritiene dunque il Collegio che il contraddittorio possa dirsi ritualmente instaurato.

[2] Con riguardo al motivo di appello relativo al ritenuto difetto di giurisdizione di questa Corte, occorre innanzitutto esaminare sinteticamente la disciplina giuridica relativa ai contributi in questione, che rinviene la sua fonte normativa primaria nel decreto-legge n. 39/2009 (conv. con modificazioni dalla L. n. 77/2009), rubricato “Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile”.

Avuto riguardo alla “straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per fronteggiare, con ulteriori interventi, gli eccezionali eventi sismici verificatisi nella regione Abruzzo” (così testualmente il preambolo del decreto legge), l’art. 3 della suddetta fonte normativa, rubricato “Ricostruzione e riparazione delle abitazioni private e di immobili ad uso non abitativo; indennizzi a favore delle imprese”, ha previsto, “per soddisfare le esigenze delle popolazioni colpite dal sisma del 6 aprile 2009 nei territori individuati ai sensi dell'articolo 1”, tra l’altro, che:

“a) la concessione di contributi a fondo perduto, anche con le modalità, su base volontaria, del credito d'imposta e, sempre su base volontaria, di finanziamenti agevolati garantiti dallo Stato, per la ricostruzione o riparazione di immobili adibiti ad abitazione considerata principale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, distrutti, dichiarati inagibili o danneggiati ovvero per l'acquisto di nuove abitazioni sostitutive

dell'abitazione principale distrutta. Il contributo di cui alla presente lettera è determinato in ogni caso in modo tale da coprire integralmente le spese occorrenti per la riparazione, la ricostruzione o l'acquisto di un alloggio equivalente.....

e) la concessione di contributi, anche con le modalità del credito di imposta, per la ricostruzione o riparazione di immobili diversi da quelli adibiti ad abitazione principale, nonché di immobili ad uso non abitativo distrutti o danneggiati;

e-bis) nel caso di immobili condominiali, l'assegnazione dei fondi necessari per riparare le parti comuni direttamente all'amministratore che sarà tenuto a preventivare, gestire e rendicontare in modo analitico e con contabilità separata tutte le spese relative alla ricostruzione...".

Con il D.L. 5 agosto 2010, n. 125, convertito con modificazioni dalla L. 1 ottobre 2010, n. 163, il legislatore ha poi specificato (art. 3-ter, comma 1) che "Le disposizioni di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a), e) ed e-bis), del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, si interpretano nel senso che i contributi a fondo perduto ivi previsti e destinati alla ricostruzione, riparazione o acquisto di immobili, sono concessi ai privati o ai condomini costituiti da privati ai sensi degli articoli 1117 e seguenti del codice civile, a titolo di indennizzo per il ristoro, in tutto o in parte, dei danni causati dal sisma del 6 aprile 2009 ad edifici di proprietà privata. Conseguentemente i contratti stipulati dai beneficiari per la esecuzione di lavori e per l'acquisizione di beni e servizi connessi non si intendono ricompresi tra quelli previsti dall'articolo 32, comma 1, lettere d) ed e), del codice dei contratti pubblici relativi a lavori,

servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163".

L'art. 1 del suddetto decreto legge n. 39/2009 ha poi demandato l'attuazione degli interventi ad Ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri, emanate di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per quanto attiene agli aspetti di carattere fiscale e finanziario.

In sede di intervento immediato, la Presidenza del Consiglio ha adottato l'OPCM n. 3709 del 9/7/2009, prevedendo un insieme di disposizioni attuative del menzionato decreto legge n. 39/2009, tra le quali:

- *"Il comune svolge l'istruttoria sulle domande presentate verificando i presupposti per la concessione del contributo, la coerenza degli interventi con gli indirizzi di cui all'art. 1, comma 1, e con gli strumenti urbanistici ed il regolamento igienico sanitario vigenti, nonché l'equivalenza dell'abitazione sostitutiva da acquistare con quella distrutta"* (art.2, comma 4);

- *"Il Sindaco del comune, entro sessanta giorni dalla presentazione della domanda, autorizza anche dettando prescrizioni gli interventi di riparazione con miglioramento sismico, o ricostruzione, o acquisto dell'abitazione sostitutiva e determina la spettanza del contributo indicandone l'ammontare in relazione alle spese giudicate ammissibili, dandone immediata comunicazione agli interessati. Tale quantificazione rappresenta il tetto massimo concedibile"* (art.2, comma 6);

- *"9. Entro trenta giorni dall'ultimazione dei lavori, il beneficiario del contributo o il rappresentante del condominio, quando gli interventi sono eseguiti in un condominio o in un edificio comprensivo di più unità"*

immobiliari, deposita presso l'Ufficio tecnico comunale e presso il Genio civile una dichiarazione di conclusione dei lavori asseverata da un competente professionista iscritto all'albo, nella quale e' attestato il rispetto delle caratteristiche edilizie, formali ed estetiche dell'edificio originario, ovvero il rispetto del progetto di variante approvato dal comune la corretta realizzazione dei lavori e la loro rispondenza alle norme sismiche, edilizie ed a quanto indicato nella perizia giurata allegata alla domanda di concessione del contributo, nonche' l'avvenuto ripristino dell'agibilita' sismica. Nel caso in cui siano stati eseguiti interventi di miglioramento sismico, occorre altresì depositare presso il Genio Civile la relazione a struttura ultimata ed il certificato di collaudo. Alla dichiarazione sono altresì allegati i documenti di spesa" (art. 2, comma 9).

Con l'OPCM n. 3803/2009, la Presidenza del Consiglio ha quindi previsto (art.7) che *"al fine di assicurare l'immediato avvio degli interventi di ristrutturazione e riparazione degli edifici danneggiati dal sisma di cui all'articolo 1, comma 1 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3779 del 6 giugno 2009, i comuni possono concedere il contributo per la riparazione anche a titolo provvisorio, sulla base di un'istruttoria amministrativa volta alla verifica della regolarità formale e della completezza della domanda e della documentazione allegata. Il provvedimento sulla concessione del contributo a titolo provvisorio è adottato entro trenta giorni dalla data di presentazione della domanda al sindaco; decorso inutilmente tale termine la domanda si intende accolta anche ai fini dell'immediato avvio dei lavori. Il sindaco provvede alla concessione del contributo a titolo definitivo entro trenta giorni dalla data di concessione del contributo a titolo*

provvisorio, previa verifica in ordine sia alla coerenza degli interventi con gli indirizzi di cui all'articolo 1, comma 1, dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3779 del 6 giugno 2009, sia alla congruità economica degli stessi”.

Inoltre, l’art. 12, comma 1, dell’OPCM n. 3817/2009 ha previsto che “il contributo a titolo provvisorio di cui all’articolo 7 dell’ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3803 del 15 agosto 2009, anche con la modalità del finanziamento agevolato, è concesso in via di anticipazione nel limite del 25% dell’importo richiesto e, comunque, fino al limite massimo di euro 20.000. Le spese effettuate con l’anticipazione corrisposta ai sensi del presente articolo, ferma restando la rendicontazione dovuta sul contributo o sul finanziamento complessivamente erogato, dovranno essere documentate con le fatture relative agli stati di avanzamento dei lavori”.

Il Commissario delegato per gli eventi sismici in questione ha poi dettato “indirizzi per l’esecuzione degli interventi di cui all’OPCM n. 3790/2009”, prevedendo, tra l’altro, che (paragrafo 10), nell’ambito della documentazione necessaria per la riscossione del contributo, siano prodotti: “dichiarazione asseverata del professionista abilitato che certifichi la conclusione dei lavori ed attesti: a) il rispetto delle caratteristiche edilizie, formali ed estetiche dell’edificio originario; b) la corretta esecuzione dei lavori e la loro rispondenza alle norme sismiche, edilizie ed alla perizia asseverata allegata alla domanda di contributo; c) il ripristino dell’agibilità sismica; d) la rispondenza al progetto depositato presso il Genio Civile, qualora i lavori riguardino anche elementi strutturali. e) certificato di collaudo dell’intervento di miglioramento sismico eseguito; - documenti di

spesa costituiti da: a) computo metrico estimativo redatto sulla base del prezziario regionale; b) fatture di pagamento; c) documenti attestanti l'avvenuto pagamento delle fatture precedenti; - rapporto fotografico dello stato post-operam e delle fasi lavorative, con relativa planimetria in cui sia indicato il punto di vista di ciascuna immagine fotografica."

Il successivo paragrafo 11, rubricato "criteri di controllo" ha poi previsto che *"I Comuni sono tenuti ad effettuare, mediante sorteggio, controlli a campione ai sensi dell'art. 4 comma 1 dell'OPCM 3790, sui progetti e sull'esecuzione in corso d'opera, prima dell'erogazione dei fondi stanziati, verificando la congruità degli interventi previsti nel progetto e la corretta esecuzione mediante sopralluoghi, designando allo scopo un responsabile del procedimento. Dei sopralluoghi è redatto apposito verbale. Qualora in sede di controllo sia accertata la non congruità degli interventi progettati rispetto alle indicazioni definite nell'OPCM 3790 e nei presenti indirizzi o la mancata o parziale effettuazione dei lavori, il Comune procede alla revoca del contributo o alla sua riduzione, in fase di erogazione, con contestuale informativa al Commissario delegato e dandone comunicazione anche agli albi professionali di appartenenza, e di categoria, per i conseguenti provvedimenti"*.

Dall'esame, seppur sommario, della disciplina vigente in materia emerge, dunque, che si tratta di interventi pubblici adottati nell'esercizio della funzione di protezione civile, affidati ad un Commissario delegato e ai Comuni, funzionali al sollievo in particolare delle esigenze abitative della popolazione colpita dagli eventi sismici e assoggettati, quale funzione pubblica, da un insieme

di prescrizioni, evidentemente funzionali alla corretta ammissione degli interventi ed erogazione dei fondi, rivolti sia agli enti che ai cittadini e ai professionisti/enti coinvolti nella realizzazione delle opere.

[3] Alla luce della riferita e sintetica ricostruzione della disciplina normativa, occorre pregiudizialmente esaminare il motivo di appello incentrato sul ritenuto difetto di giurisdizione del giudice contabile nei riguardi dell'odierno appellante, argomentato in particolare con la natura indennitaria del finanziamento e con l'espressa previsione normativa della esenzione dei contratti esecutivi dall'applicazione del regime giuridico degli appalti pubblici (il già richiamato art. 3 *ter*, comma 1, del d.l. n. 125/2010, conv. nella L. n.163/2010).

In proposito, è utile richiamare la consolidata giurisprudenza contabile e della Corte di Cassazione, secondo cui *"il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è spostato dalla qualità del soggetto (che può ben essere un privato od un ente pubblico non economico) alla natura del danno e degli scopi perseguiti, cosicché ove il privato, per sue scelte, incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla Pubblica Amministrazione, alla cui realizzazione egli è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, e la incidenza sia tale da poter determinare uno sviamento dalle finalità perseguito, egli realizza un danno per l'ente pubblico (anche sotto il mero profilo di sottrarre ad altre imprese il finanziamento che avrebbe potuto portare alla realizzazione del piano così come concretizzato ed approvato dall'ente pubblico con il concorso dello stesso imprenditore), di cui deve*

rispondere dinanzi al Giudice contabile” (Cass., Sez. Un., sent. 1 marzo 2006, n. 4511; conf. Cass., Sez. Un., sent. 5 giugno 2008, n. 14825 e Cass., Sez. Un., sent. 3 marzo 2010, n. 5019).

In detto quadro ricostruttivo, la giurisprudenza della Corte di cassazione (di recente, Cass. SS.UU. n. 19452/2024) ha elaborato una nozione estensiva di rapporto di servizio, affermando che *“sul piano sistematico, l'ampliamento della responsabilità erariale a soggetti non ricompresi nell'apparato amministrativo è avvenuto attraverso ... l'elaborazione di una nozione di rapporto di servizio in senso ampio, quale rapporto configurabile tutte le volte in cui il soggetto, persona fisica o giuridica, benché estraneo all'ente, si trovi investito, anche di fatto, dello svolgimento, in modo continuativo, di una determinata attività in favore dello stesso, venendo conseguentemente ad inserirsi nella sua organizzazione e ad assumere particolari vincoli ed obblighi funzionali ad assicurare il perseguimento delle esigenze generali, cui l'attività medesima, nel suo complesso, è preordinata”* (Cass. S.U. 14 gennaio 2015 n. 473; Cass. S.U. 30 agosto 2019, n. 21871).

Anche con riguardo alla responsabilità dei soggetti privati percettori di contributi, la suprema Corte ha ritenuto che *“...in tema di danno erariale, ai fini della sussistenza di un rapporto di servizio tra la pubblica amministrazione erogatrice di un contributo e il soggetto privato percettore, con conseguente radicamento della giurisdizione contabile, è sufficiente che la risorsa sia stata illegittimamente percepita dal beneficiario. In generale, un rapporto di servizio tra la pubblica amministrazione erogatrice di un contributo e il soggetto privato si configura in tutti i casi in cui quest'ultimo,*

ponendo in essere i presupposti per la illegittima percezione di un finanziamento pubblico o disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato, abbia frustrato lo scopo perseguito dall'amministrazione, distogliendo le risorse conseguite dalle finalità cui erano preordinate" (Cass., Sez. Un., n. 9659/2023, che richiama Cass., Sez. Un., n. 1994/2022 e n. 7740/2023).

Orbene, con riguardo al caso di specie, il Collegio ritiene, sulla base della riferita disciplina giuridica e della richiamata giurisprudenza della Corte di cassazione, che la fattispecie *sub iudice* ricada nell'ambito della giurisdizione contabile, avuto riguardo in particolare ai seguenti elementi ricostruttivi:

- a) natura giuridica pubblica dei fondi erogati;
- b) manifesto impiego dei fondi nell'ambito di un intervento emergenziale di protezione civile;
- c) vincolo di destinazione dei contributi erogati alla ristrutturazione del patrimonio abitativo danneggiato, con puntuale definizione di presupposti e procedura;
- d) assegnazione dei fondi medesimi ai proprietari dei beni (e ai condomini) danneggiati dal sisma, non come generico sussidio, ma come provvista da utilizzare obbligatoriamente al fine di realizzare l'intervento di protezione civile;
- e) espressa qualificazione normativa (art. 11, comma 4, del D. Lgs. 78/2015) degli amministratori di condominio quali "incaricati di pubblico servizio" *ex art. 358 c.p.*;
- f) imposizione ai percettori/gestori di puntuali obblighi di

rendicontazione/certazione, sia sul piano tecnico che sul terreno contabile;

g) previsione di una specifica attività di controllo, gestita dal Comune, sui lavori effettuati.

Detta giurisdizione, ad avviso del Collegio, ricomprende anche l'attività *contra ius* eventualmente svolta del direttore dei lavori, Pandolfi, la quale:

a) quale tecnico incaricato della redazione della prevista perizia tecnico amministrativa, ha redatto un computo metrico estimativo previsionale dei lavori necessari a rimuovere lo stato di inagibilità dell'edificio, quantificando anche l'importo dei fondi necessari;

b) ha redatto il conto finale dei lavori, da cui emerge che il tecnico ha redatto il progetto esecutivo, approvato dall'Amministrazione;

c) ha sottoscritto i registri di contabilità dei lavori e gli stati di avanzamento;

d) ha redatto, quale "direttore dei lavori", il certificato di regolare esecuzione (oltre allo stato finale dei lavori), sottoscritti insieme all'impresa esecutrice dei lavori, attestando, in maniera non veritiera, che "essi sono stati eseguiti a regola d'arte ed in conformità delle prescrizioni contrattuali".

Pertanto, emerge *per tabulas* che l'ing Pandolfi ha concorso, nella veste di direttore dei lavori (e di progettista) alla realizzazione dell'illecito amministrativo contabile, sia nella fase della progettazione, sia in quella della realizzazione, sia infine in quella della rendicontazione tecnica.

Sul terreno normativo, oltre alla disciplina già menzionata, possono utilmente richiamarsi ulteriori disposizioni emergenziali:

a) art.7, comma 2, dell'O.P.C.M. n. 3820 del 12 novembre 2009.

Al fine di assicurare l'ordinato svolgimento di tutti gli interventi di riparazione dell'edificio e delle singole unità immobiliari, previsti dalle ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3779 del 6 giugno 2009 e n. 3790 del 9 luglio 2009 ed allo scopo di evitare l'eventuale duplicazione delle lavorazioni o il verificarsi di situazioni di pericolo a causa della contemporaneità di lavori inerenti alle singole unità immobiliari e alle strutture, alle parti comuni ed agli impianti funzionali alla piena agibilità ed abitabilità dell'edificio, il progettista, il direttore dei lavori ed il responsabile della sicurezza, incaricati dall'amministratore del condominio, coordinano i progettisti, i direttori dei lavori ed i responsabili della sicurezza dei lavori sulle singole unità immobiliari.

b) art.2, commi 8 e 9, dell'O.P.C.M. n.3790 del 9 luglio 2009.

Prima dell'inizio dei lavori il beneficiario ne dà comunicazione al Comune ed al Genio civile della Provincia indicando il Direttore dei lavori e il Coordinatore della sicurezza in corso d'opera ai sensi del decreto legislativo n. 81/2008. Inoltre, presso il Genio civile, che per la relativa istruttoria può avvalersi del Consorzio Rete di laboratori universitari di ingegneria (RELUIS) nonché di Abruzzo Engineering, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, deve essere depositato anche il progetto di miglioramento sismico, qualora previsto nell'intervento.

c) *art.3, commi 1, 2 e 3, dell'O.P.C.M. n. 3945 del 13 giugno 2011.*

A decorrere dalla data di pubblicazione della presente ordinanza, i lavori sulle parti comuni degli edifici classificati con esito E e degli aggregati strutturali, di cui all'articolo 7 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n.3820 del 12 novembre 2009, devono iniziare, con comunicazione al Comune sottoscritta dal direttore dei lavori e dal committente, entro venti giorni dalla concessione del contributo e devono terminare entro i tempi indicati nel preventivo di spesa allegato alla domanda di contributo.

d) *OPCM n. 3806/2009, art.1, comma 4.*

[4.] I nuclei familiari con abitazione principale classificata con esito B e C in zona rossa del capoluogo e delle frazioni alla data del censimento di cui all'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3753 del 6 aprile 2009 anche se non già assegnatari degli alloggi del progetto CASE o dei moduli abitativi provvisori (MAP) di cui ai commi 1 e 4, come i nuclei con abitazioni classificate con esito E e F, mantengono il titolo a permanere nei predetti alloggi anche nel caso che le relative abitazioni principali non risultino più ricomprese nella zona rossa per gli effetti derivanti da successivi interventi di messa in sicurezza, per il tempo necessario per la esecuzione dei lavori di riparazione dei relativi immobili secondo le previsioni formulate dal progettista e dal direttore dei lavori ed inserite nel contratto di affidamento dei lavori.

e) *art. 7, comma 1, del D.C.D. n. 57, del 13 maggio 2011.*

Il Direttore dei Lavori, qualora le riconosca indispensabili per la

conclusione dei lavori, autorizza varianti in corso d'opera senza aumento della spesa, comunicandole tempestivamente al Comune, prima dell'esecuzione delle stesse. Qualora le varianti riguardino lavorazioni strutturali necessarie al ripristino dell'agibilità dell'edificio, il Direttore dei Lavori può autorizzarle purché compatibili con gli interventi previsti nel progetto originario, se del caso provvedendo a recuperare le spese necessarie riducendo le lavorazioni destinate agli interventi non strutturali. In tal caso, prima dell'esecuzione dei lavori, il Direttore dei Lavori comunica la variante al Comune e ai competenti uffici del Genio Civile.

f) Indirizzi per l'esecuzione degli interventi di cui all'Ordinanza del Presidente del consiglio dei ministri n.3790 del 17.7.2009.

n 8. Documenti di progetto da consegnare.

Prima dell'inizio dei lavori il beneficiario dovrà dare comunicazione, sottoscritta anche dal Direttore dei Lavori e dal Coordinatore della Sicurezza, al Comune e al Genio Civile della Provincia.

g) Indirizzi per l'esecuzione degli interventi di cui all'Ordinanza del Presidente del consiglio dei ministri n.3790 del 17.7.2009

n. 9. Esecuzione dei lavori.

La corretta esecuzione dei lavori sarà curata dal Direttore dei Lavori, che ne assume la piena responsabilità e che, al termine, ne certifica la regolare esecuzione. Tale documentazione, congiuntamente a quella amministrativa, concorrerà a giustificare l'erogazione dei contributi da parte dei Sindaci ai sensi dell'articolo 4 della OPCM n. 3790/09 e del comma 1 dell'articolo 7 della OPCM n. 3803/09.

Dall'esame della disciplina testé rassegnata emerge, ad avviso del Collegio, la sussistenza di un rapporto di servizio, *lato sensu* inteso, tra l'amministrazione e il direttore dei lavori; il motivo di appello si rivela dunque infondato.

[5] Avuto riguardo alla prospettazione attorea, occorre altresì esaminare il motivo di appello incentrato sulla ritenuta intervenuta prescrizione dell'illecito amministrativo-contabile, argomentata dall'appellante secondo quanto già riferito (revoca implicita della costituzione di parte civile per mancata precisazione delle conclusioni, conseguente venir meno ex tunc dell'effetto interruttivo permanente correlato alla costituzione medesima).

La sentenza gravata, a fronte delle argomentazioni difensive che avevano sostenuto il venir meno dell'effetto interruttivo permanente a seguito della revoca tacita (per mancata precisazione delle conclusioni) della costituzione di parte civile *ex art. 82, comma 2, c.p.p.*, ha respinto l'eccezione di prescrizione sulla base delle seguenti argomentazioni:

- la convenuta non ha provato l'asserita circostanza della mancata formulazione delle proprie conclusioni da parte dell'Ente, considerato che la mera assenza all'udienza di discussione non implica la revoca della costituzione di parte civile, stante il principio di immanenza della stessa ove le stesse siano state formulate in forma scritta (peraltro nel verbale si afferma che "la parte civile si richiama alle conclusioni scritte che deposita unitamente alla nota spese");
- in ogni caso, "pur se fosse provato il mancato deposito delle predette

conclusioni e fosse affermata la revoca implicita della costituzione di parte civile ai sensi del citato art. 82, comma 2, c.p.p., gli effetti interruttivi della prescrizione sarebbero comunque durati fino all'udienza fissata per la discussione finale di cui all'art. 523 c.p.p. e, quindi, fino al 3 marzo 2021, non essendo in fattispecie intervenuta una rinuncia espressa, prevista dall'art. 306 c.p.c., e considerata la permanenza della volontà interruttiva dell'Ente fino al momento della predetta revoca".

Dal canto suo, la Procura generale, in sede di discussione orale all'odierna udienza, ha rimarcato, al di là dei suddetti rilievi di ordine probatorio, che il giudice penale si è pronunciato esclusivamente sul punto della prescrizione penale, non potendo, peraltro, statuire, in detta sede, in ordine alle questioni risarcitorie e, dunque, non potendosi riscontrare un'ipotesi di revoca tacita della costituzione di parte civile.

Conseguentemente, secondo la Procura generale, l'originaria costituzione di parte civile del Comune in sede penale manterrebbe l'effetto interruttivo permanente (oltre che istantaneo) della prescrizione civile, cosicché il motivo di appello sarebbe infondato.

In proposito, ritiene il Collegio che dette argomentazioni non possano ritenersi persuasive, con riguardo al caso di specie, per le ragioni di seguito compendiate.

a) Innanzitutto, si rileva che il verbale d'udienza del 3 marzo 2021, sebbene affermi espressamente (ma con modello precompilato), come riferito nella sentenza impugnata, che la parte civile "si richiama alle

conclusioni scritte che deposita unitamente alla nota delle spese”, riporta nel contempo tra i presenti esclusivamente il pubblico ministero e il difensore dell’imputata, non anche la parte civile;

b) il Comune di L’Aquila si è effettivamente costituito parte civile nell’unico procedimento penale (ad esito di riunione) all’udienza del 26 aprile 2016, nella quale tuttavia ha chiesto, quale danno patrimoniale, “la somma che l’Ente locale ha sborsato in carenza di una giusta causa individuata in euro 2.494,35” “pari alla somma di quanto percepito in denaro” dall’ing. Pandolfi, oltre al danno non patrimoniale”. In proposito, si osserva che la sentenza gravata, a fronte della richiesta difensiva di rideterminare il danno nella misura pari a quanto percepito dall’ing. Pandolfi, ha respinto l’istanza sostenendo correttamente che il danno contestato consisteva nell’intero importo del contributo riconosciuto al privato. Inoltre, si rileva che, anche tenuto conto della riferita riunione in sede penale degli originari separati procedimenti, i corrispettivi percepiti dall’ing. Pandolfi risultano ben più consistenti dell’importo richiesto dal Comune in sede di costituzione di parte civile quale somma percepita dal direttore dei lavori;

c) risulta dagli atti che il Comune, dopo l’iniziale costituzione di parte civile (formulata, quanto a *petitum e causa petendi*, nel senso già tratteggiato), non ha effettivamente coltivato la domanda (neppure nei limiti in cui era stata formulata). Infatti, nelle successive udienze del 13 dicembre 2016, 28 novembre 2017, 13 marzo 2018, 26 novembre 2018, 13 marzo 2018, 26 settembre 2018, 24 ottobre 2018, 31 gennaio

2019, 20 marzo 2019, 13 giugno 2019, 26 settembre 2019, 13 dicembre 2019, 5 febbraio 2020 e 1 luglio 2020, il Comune non risulta (anche se i verbali sono parzialmente scritti a penna e a volte poco leggibili) riportato tra i soggetti presenti;

d) non può, dunque, utilmente evocarsi il principio di immanenza della costituzione di parte civile. In proposito, secondo la giurisprudenza della Suprema Corte (Cass. pen. sent. n. 44906/2013)

“Nel sistema del codice di procedura penale vige il principio della c.d. immanenza della costituzione della parte civile, nel senso che il danneggiato che abbia esercitato l'azione civile nell'ambito del processo penale, conserva la qualità di parte in tutti gli stati e gradi del processo, senza necessità di ulteriori adempimenti ricognitivi. E' considerato corollario di tale principio la regola per la quale non può essere qualificata come revoca tacita o presunta della costituzione di parte civile la mancata comparizione della stessa nel corso della fase finale del giudizio, salvo che la medesima assenza non si traduca nella mancata presentazione delle conclusioni, così come espressamente stabilito dall'art. 82, comma 2, cod. proc. pen.”.

Tuttavia, nel caso di specie, per un verso, l'atto di costituzione presenta la suddetta caratterizzazione in punto di formulazione della domanda (*petitum e causa petendi* sostanzialmente restitutoria degli emolumenti percepiti dall'ingegnere, peraltro determinati in misura nettamente inferiore al reale) e, per altro verso, si riscontra un sostanziale disinteresse della parte civile a coltivare la suddetta costituzione per un arco temporale di circa 5 anni, culminato con la mancata precisazione delle conclusioni, che non sono state rassegnate

in maniera propria, non soltanto nell'ultima udienza (ove il giudice si è pronunciato esclusivamente sulla prescrizione e non poteva, *ex art.* 538 c.p.p., pronunciarsi in materia restitutoria e risarcitoria), ma in tutto il procedimento penale in questione, rimasto pendente per lunghissimo tempo.

Pertanto, ritiene il Collegio, in sostanziale adesione alle argomentazioni dell'appellante, che non possa riconoscersi alla suddetta costituzione di parte civile l'effetto interruttivo (quantomeno) permanente della prescrizione contabile, che deve dunque ritenersi perfezionata, considerato che la costituzione di parte civile risale al 26/4/2016 e che l'invito a dedurre è stato notificato all'ing. Pandolfi in data 14/7/2023.

Pertanto, considerato che si tratta di condanna di primo grado a titolo di colpa e che non è stato affatto contestato l'occultamento doloso, pare utile evidenziare che i pagamenti dei fondi in questione risalgono al 2010.

In materia, si richiama il disposto dell'art.1, comma 2, della legge n. 20/1994, come recentemente modificato dalla legge n.1/2026 (modifica applicabile, per espressa previsione di legge, anche ai giudizi in corso), che testualmente prevede, salva l'ipotesi di occultamento doloso, che *"Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato fatto dannoso, indipendentemente dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti sono venuti a conoscenza del danno....."*.

L'appello deve dunque essere accolto, con conseguente annullamento

della sentenza gravata e proscioglimento dell'ing. Pandolfi da ogni addebito.

[6] Quanto alle spese processuali di entrambi i gradi di giudizio, se ne dispone la compensazione ex art. 31, comma 3 c.p.c., considerato che il giudizio è stato definito soltanto su questioni preliminari.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Prima Sezione giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando sul giudizio di appello iscritto al **n. 61842** del ruolo generale, lo accoglie, con conseguente annullamento della sentenza gravata.

Spese processuali compensate.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 10 luglio 2026.

IL MAGISTRATO RELATORE

Natale Longo

Firmato digitalmente

IL PRESIDENTE

Massimo Lasalvia

Firmato digitalmente

Depositato in Segreteria il 03/09/2026

IL DIRIGENTE

Massimo Biagi

Firmato digitalmente