SENT. 46/2025

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE II GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Daniela	ACANFORA	Presidente
Roberto	RIZZI	Consigliere
Nicola	RUGGIERO	Consigliere
Maria Cristina	RAZZANO	Consigliere
Ilaria Annamaria	CHESTA	Consigliere rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio iscritto ai n. 61181 promosso da:

SIGISMONDO Lorenzo nato a Penne (PE) il 3 luglio 1967, residente in Collecorvino (PE), via san Rocco n. 36, C.F. SGSLNZ67L03G438A, rappresentato e difeso dall' avv. Sergio Della Rocca, con elezione di domicilio digitale all'indirizzo pec avvsergiodellarocca@cnfpec.it

Contro

PROCURA GENERALE della Corte dei conti, in persona del Procuratore generale p.t., domiciliata in Roma, via A. Baiamonti n. 25;

PROCURA REGIONALE presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Abruzzo, in persona del Procuratore regionale p.t.

per la riforma

della sentenza n. 49/2023 della Sezione giurisdizionale per la regione Abruzzo, depositata in data 14 luglio 2023.

Uditi, nella pubblica udienza del giorno 5 novembre 2024, con l'assistenza del Segretario di udienza, dott. Riccardo Giuseppe Carlucci, la relatrice cons. Ilaria Annamaria Chesta, l'avv. Sergio Della Rocca per il sig. Sigismondo e il V.P.G. Antongiulio Martina, in rappresentanza della Procura generale.

Esaminati l'atto di appello, l'atto conclusionale, gli altri atti e i documenti del fascicolo di causa.

Ritenuto in

FATTO

1.Con la gravata sentenza la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Abruzzo ha disposto la condanna del sig. Sigismondo Lorenzo, in qualità di Responsabile del Servizio dell'Area Tecnica e Responsabile unico del procedimento (R.U.P.) presso il Comune di Sant'Eufemia a Maiella (PE) al pagamento della somma complessiva di euro 15.582,85 per aver liquidato il compenso incentivante previsto dall'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016 (Codice dei contratti pubblici), a favore di sé medesimo e in assenza dei presupposti di legge.

L'istruttoria della Procura contabile aveva preso avvio dalla denuncia della Guardia di Finanza - Tenenza di Popoli -, del 24 gennaio 2022, integrata con una nota trasmessa il successivo 8 marzo 2022 e corredata dagli allegati depositati in atti, concernente un presunto danno erariale arrecato al Comune di Sant'Eufemia a Maiella,

imputato al sig. Sigismondo. Secondo la Procura contabile, sussisteva l'antidoverosità della condotta del convenuto per illegittima applicazione della disciplina prevista dall'art. 113 del citato d.lgs. n. 50 del 2016, in mancanza dei presupposti per l'attribuzione degli incentivi.

Con atto introduttivo del 25 ottobre 2022 la Procura contabile contestava al convenuto l'illecito erariale per l'indebito esborso degli incentivi tecnici, per l'importo di euro di euro 15.582,85, oltre euro 300,00 a titolo di danno da disservizio, per una somma complessiva di euro 15.882,85. Rappresentava che, in forza del disposto normativo dall'art. 113 del citato d.lgs. n. 50 del 2016, nonché della stratificata giurisprudenza contabile in materia, doveva ritenersi illegittima la corresponsione degli incentivi, in primo luogo per la mancata approvazione, all'epoca dei fatti, dello specifico regolamento comunale previsto dal comma 3 del citato art. 113, ritenuto un elemento essenziale della *"fattispecie complessa"*, legittimante la liquidazione del compenso incentivante. Al riguardo, secondo la prospettazione attorea, il regolamento approvato dal Comune di Sant'Eufemia a Maiella, con la deliberazione della Giunta comunale n. 23 del 2 aprile 2014, avrebbe riguardato, in realtà, la "*ripartizione degli incentivi per la progettazione interna di cui all'art. 92 del D. Lgs. n. 12 aprile 2006, n. 163"*, cioè unicamente l'ipotesi di affidamento a soggetti interni all'amministrazione delle fasi di progettazione e di pianificazione. Ad avviso dell'ufficio requirente difettava altresì il previo esperimento di una gara per l'esecuzione delle opere, in

mancanza della quale era da escludere la possibilità di procedere all'attribuzione dell'incentivo in questione. In particolare, per gli interventi indicati alle lett. *a), b), c), f) e g)*, il Comune avrebbe fatto ricorso alla procedura dell'affidamento diretto, come risulterebbe dalla documentazione prodotta. Tali incentivi sarebbero, infatti, stati erogati con riferimento ad una serie di interventi di seguito dettagliati:

a) "Legge 30 dicembre 2018, n. 145 art. 1 - Messa in sicurezza della viabilità nel capoluogo."

b) "Legge 30 dicembre 2018, n. 145 art. 1 - Messa in sicurezza cimitero e viabilità".

c) "D.L. n. 34/2019 - Messa in sicurezza della viabilità nel capoluogo - Ulteriore quota Comuni < 1000 abitanti."

d) "Efficientamento energetico edifici comunali in Via Roma."

e) "Ristrutturazione e ampliamento dell'impianto comunale di depurazione delle acque reflue urbane."

f) "Lavori di recupero, adeguamento e miglioramento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria del centro storico - L.R. n. 40/2017."

g) "Masterplan Abruzzo - Patto per il Sud - Chiesa di Santa Maria delle Grazie di Roccacaramanico – lavoro di completamento."

h) "Sistemazione condutture acque bianche e nere finalizzata alla messa in sicurezza della viabilità in Via Roma e innesti."

i) "O.C.P.D.C. n. 171 del 19.06.2014 - Piano regionale di interventi strutturali ed antisismici di edifici "strategici" ad elevato rischio

sismico. Assegnazione contributo di euro 321.000,00 al Comune di Sant'Eufemia a Maiella".

In aggiunta a tali evidenti profili di illegittimità, proseguiva la Procura, nel provvedimento di liquidazione degli incentivi non si sarebbero rinvenuti puntuali elementi relativi allo svolgimento, da parte del R.U.P., di attività specifiche ad integrazione e completamento delle attività rese dai professionisti incaricati della progettazione, con conseguente impossibilità di qualificare come assolutamente "*necessario*" l'apporto del convenuto per la realizzazione dei diversi interventi. In alcuni casi, infine, l'ammontare degli incentivi sarebbe stato liquidato in misura eccedente le percentuali previste dalla normativa.

La Procura riteneva, inoltre, che la condotta del sig. Sigismondo fosse connotata da "dolo eventuale", consistente nella piena consapevolezza e nell'accettazione del rischio che l'autoliquidazione degli incentivi costituisse danno all'erario comunale, a fronte del vantaggio patrimoniale personale conseguito. In via solo subordinata, chiedeva la condanna a titolo di colpa grave, stante la "*inescusabile negligenza*" e la "*macroscopica violazione delle norme*" rinvenibili nel comportamento del convenuto.

2. La Sezione territoriale, con la sentenza impugnata, ha accolto la domanda attorea, avuto riguardo al danno patrimoniale, rilevando l'assenza di previo specifico regolamento, ritenuto condizione necessaria per l'attribuzione degli incentivi tecnici, previsti dall'art. 113 d.lgs. n. 50/2016, all'epoca vigente. Secondo il primo giudice il

Regolamento approvato dalla Giunta comunale in data 2 aprile 2014 riguarda, infatti, esclusivamente, la diversa fattispecie relativa all'erogazione degli incentivi in caso di progettazione dell'opera da parte di funzionari comunali. Solo successivamente all'indagine posta in essere dalla Procura contabile, con deliberazione di Giunta Comunale n. 86 del 7 settembre 2022 (in modifica della precedente deliberazione G.C. n.64/2022) il Comune di Sant' Eufemia a Maiella approvava, in via definitiva, il nuovo specifico regolamento riguardante gli incentivi tecnici, ai sensi del citato art. 113 d.lgs. n. 50/2016.

A tale regolamento, peraltro, non potrebbe essere attribuita alcuna valenza retroattiva, come sostenuto dalla difesa del convenuto, anche alla luce di quanto disposto dalla Sezione Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 16/2021/QMIG, poiché l'autoliquidazione degli incentivi al Sigismondo è stata ritenuta attenere ad un'autonoma fase procedimentale, definitivamente conclusa, rispetto alla quale non può spiegare alcuna "*efficacia sanante retroattiva*" il regolamento *ex post*, adottato dal Comune di Sant'Eufemia, con la citata deliberazione n. 86 del 7 settembre 2022. La Sezione territoriale ha, quindi, ritenuto fondata la domanda attorea anche sotto il diverso profilo del mancato espletamento di procedure ad evidenza pubblica, per la maggior parte degli incarichi svolti dal convenuto. E' stato rilevato che l'art. 113, comma 2, primo periodo, d.lgs. n. 50 del 2016 prevede, infatti, che il fondo da ripartire venga determinato in misura pari ad una percentuale degli importi posti a

base di gara. Proprio tale richiamo consente di configurare come indefettibile il previo esperimento di una procedura concorsuale, ai fini del riconoscimento degli incentivi in esame. Non risulterebbe altrimenti possibile l'accantonamento delle risorse necessarie al pagamento degli incentivi. E' stato ritenuto che gli affidamenti di cui alle **lett. a) b) e c)** sono stati disposti direttamente, ex art. 36, 2 comma, lett. a) del d. lgs n. 50/2016, mentre quelli di cui alle **lett. f) e g)** sono avvenuti in affidamento diretto, senza l'indizione di una previa gara, ai sensi dell'art.1, comma 2, lett. a) del d.l. 16 luglio 2020, n.76 conv. in l. 11 settembre 2020 n.120, sulla base dello speciale contesto normativo emergenziale Covid.

Non è stata, invece, ritenuta fondata la richiesta di condanna per danno da disservizio, non ritenendosi provato il danno, quale mera conseguenza di una condotta antidoverosa, in assenza di una specifica individuazione del pregiudizio causato.

La sentenza ha ritenuto che il comportamento del Sigismondo fosse assistito dall'elemento soggettivo della colpa grave, per avere autoliquidato i compensi "*in palese contrasto con la normativa di riferimento, come interpretata in modo univoco dalla giurisprudenza contabile".*

Il sig. Sigismondo è stato, conseguentemente, condannato al risarcimento del danno, in favore del Comune di Santa Eufemia in Maiella nell'importo di euro 15.582,85.

3. Avverso la sentenza di primo grado il sig. Sigismondo ha interposto appello, con atto notificato in data 19 ottobre 2023 e

depositato in data 18 novembre 2023, deducendo vari motivi di doglianza, come di seguito sinteticamente illustrati.

Con un primo motivo ha dedotto: "***Erroneità della sentenza in ordine alla carenza, nella fattispecie, dello specifico regolamento per l'approvazione degli incentivi di cui all'art. 113 d.lgs. n. 50/2016, nonché in ordine alla necessarietà dello stesso***".

La sentenza di primo grado avrebbe erroneamente ritenuto che, nel caso in esame, difettasse lo specifico regolamento relativo agli incentivi per le funzioni tecniche, così come previsto dall'art. 113 d.lgs. n. 50/2016, applicabile *ratione temporis, ed avrebbe altresì* aderito erroneamente alla tesi della Procura in ordine alla necessarietà dello stesso, al fine della legittimità dei provvedimenti di liquidazione degli anzidetti incentivi. Nel giudizio di primo grado, in realtà, risulterebbe acquisito il Regolamento per la ripartizione degli incentivi, approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 23/2014, che consentirebbe di fondare la legittimità dei provvedimenti contestati dalla Procura.

L'anzidetto regolamento avrebbe ad oggetto l'erogazione di incentivi anche per fattispecie ulteriori rispetto a quella della progettazione, sicché la sentenza impugnata sarebbe erronea sotto tale profilo. Parimenti inesatta risulterebbe anche la successiva argomentazione della Sezione Giurisdizionale Regionale, secondo la quale: "*Tanto è vero che lo stesso Comune di Santa Eufemia, solo successivamente all'indagine posta in essere dalla Procura contabile, con deliberazione*

di Giunta Comunale n. 86 del 7 settembre 2022, ha approvato il nuovo specifico regolamento riguardante gli incentivi tecnici ai sensi del citato art. 113 D. Lgs. n. 50/2016".

L'appellante richiama espressamente la pronuncia n. 16/2021 della Sezione Autonomie di questa Corte che ammetterebbe un'applicazione retroattiva del regolamento successivamente adottato.

La fattispecie all'esame della Sezione Autonomie sarebbe del tutto simile alla presente in quanto anche il Comune di Sant'Eufemia a Maiella era dotato di regolamento per la ripartizione degli incentivi, adottato ai sensi dell'art. 92 del d.lgs. n. 163 del 2006, non adeguato alla disciplina sopravvenuta con il d.lgs. n. 50 del 2016, art. 113. Anche nella fattispecie per cui è causa, si discuteva, dunque, della sussistenza di un regolamento discendente da una normativa precedente (d.lgs. n. 163/2006) a quella vigente nel periodo temporale di esecuzione dei lavori (d.lgs. n. 50/2016).

Secondo l'appellante le due fattispecie esaminate dai due diversi consessi sarebbero del tutto simili, cosicché l'approdo interpretativo fatto proprio dalla Sezione Autonomie non potrebbe che essere invocato anche in questa sede.

Per espressa clausola contenuta nel nuovo regolamento il Comune di Sant'Eufemia a Maiella avrebbe inoltre espressamente esteso l'efficacia del principio enunciato nella deliberazione n. 16/SEZAUT/2021/QMIG della Sezione Autonomie anche ai lavori banditi nel periodo intertemporale, compreso tra l'entrata in vigore

del d.lgs. n. 50 del 2016 (19 aprile 2016) e l'approvazione del regolamento stesso (13 settembre 2022), tra i quali rientrano tutti quelli oggetto del presente procedimento.

La Sezione Giurisdizionale di primo grado avrebbe dunque errato, laddove ha ritenuto inapplicabile al caso in esame il principio di diritto espresso dalla Sezione Autonomie poiché, in realtà, le fattispecie sarebbero sovrapponibili, così come apparirebbe sussistente nella presente vicenda il legittimo affidamento dell'odierno appellante, che, porta, dunque, a considerare la retroattività del regolamento del 2022.

Con un secondo motivo di impugnazione l'appellante ha dedotto: "***Erroneità della sentenza in ordine all'indefettibilità del previo esperimento di una procedura concorsuale ai fini del riconoscimento degli incentivi tecnici".***

La sentenza di prime cure meriterebbe di essere riformata, nella parte in cui ha ritenuto fondata la seconda prospettazione di illegittimità, che riguarda la maggior parte degli incarichi svolti dall'appellante, ovverosia il mancato previo esperimento di una procedura concorsuale, ai fini del riconoscimento degli incentivi di cui si discute.

Per quel che riguarda, infatti, gli interventi contraddistinti dalle lettere **a):** *Legge 30 dicembre 2018, n. 145 art. 1 – Messa in sicurezza della viabilità nel capoluogo*, **b):** *Legge 30 dicembre 2018, n. 145 art. 1 – Messa in sicurezza cimitero e viabilità*" e **c)**: *D.L. n. 34/2019 – Messa in sicurezza della viabilità nel capoluogo – Ulteriore quota*

Comuni < 1000 abitanti", il Sigismondo, oltre a svolgere le funzioni di R.U.P., avrebbe, altresì, svolto quelle di progettazione dei lavori, di coordinamento della sicurezza in tutte le fasi, di misurazioni, di contabilità, di collaudo, di certificazione della regolare esecuzione. Gli incentivi erogati in suo favore, sarebbero, quindi, stati calcolati ai sensi delle previsioni dell'art. 24 del d.lgs. n. 50 del 2016. Gli stanziamenti per tali attività tecniche sarebbero stati accantonati all'interno dei quadri economici dei vari progetti, ai sensi dell'art. 113, co. 1, del citato d.lgs. n.50 del 2016. In ordine all'intervento di cui alla lettera **f),** ovvero: "*Lavori di recupero, adeguamento e miglioramento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria del centro storico – L.R. n. 40/2017*" (ma il discorso varrebbe anche, come ulteriore elemento di legittimità, per quello di cui alla lett. "*c. D.L. n. 34/2019 – Messa in sicurezza della viabilità nel capoluogo – Ulteriore quota Comuni < 1000 abitanti*"), la legittimità dell'*iter* che ha condotto alla corresponsione di incentivi discenderebbe dal fatto di essere stati posti in essere sotto la vigenza del d.l. n. 76 del 2020 e da esso assentiti (poiché relativi a lavori, in entrambi i casi, di importo inferiore a euro 150.000,00), avendo chiarito la stessa giurisprudenza contabile che gli incentivi tecnici vengono riconosciuti anche per gli affidamenti diretti, consentiti "*dal d.l. n. 76 del 2020, per un arco di tempo limitato, per lavori di importo inferiore a 150.000 euro e servizi e forniture di importo inferiore ai 75.000 euro*". Anche le relative somme, dunque, sarebbero state legittimamente erogate dal Comune e non potrebbero in alcun modo andare ad

incrementare l'importo del presunto danno erariale (e conseguente da disservizio), cui fa riferimento la Procura nell'ambito delle proprie allegazioni. Per quel che riguarda, infine, l'intervento di cui alla lettera ***g)*** ovvero: *"Masterplan Abruzzo – Patto per il Sud – Intervento PSRA63I titolato: Chiesa di Santa Maria delle Grazie di Roccacaramanico – lavoro di completamento*", l'appellante sostiene che è stata seguita una procedura negoziata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per l'affidamento dei lavori. Anche in tutti questi casi, dunque, considerato che la ripartizione dei fondi è stata effettuata in ossequio alle previsioni regolamentari vigenti, e che, per stessa ammissione della Procura (per gli interventi "*d)*", "*e)*", "*h)*" e "*i)* ") e per quanto appena evidenziato in relazione all'intervento "*g)*", risulta l'indizione di procedure di gara, non si porrebbe alcuna questione, con conseguente legittimità dei relativi importi corrisposti dal Comune.

Con un terzo motivo di impugnazione è stata lamentata altresì "***erronea valutazione della sussistenza dell'elemento soggettivo da parte del Geom. Sigismondo"***.

La sentenza impugnata meriterebbe di essere riformata, altresì, per aver ritenuto la "*sussistenza di colpa grave del comportamento del convenuto, che si è autoliquidato importi incentivanti in palese contrasto con la normativa di riferimento, come interpretata in modo univoco dalla giurisprudenza contabile".* In realtà, secondo l'appellante, non vi sarebbe stata alcuna violazione della normativa di riferimento, né della giurisprudenza contabile formatasi in

materia, sicché ne deriverebbe che alcun addebito potrebbe essergli validamente mosso. La condotta dell'odierno deducente sarebbe stata, infatti, improntata a canoni di buona fede e correttezza. In relazione a ciascuno degli interventi contestati, invero, avrebbe operato legittimamente, in ossequio alle previsioni contenute nel "*Regolamento per la ripartizione degli incentivi per la progettazione interna, di cui all'art. 92 del d.lgs. 163/2006*", approvato con la deliberazione della Giunta Comunale n. 23 del 2014. Né potrebbe imputarsi all'odierno appellante una responsabilità derivante dalla mancata adozione del regolamento che rechi l'espresso riferimento all'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016, dato che trattasi di atto di competenza dell'Amministrazione Comunale. Non sarebbe possibile, dunque, ravvisare l'elemento soggettivo della colpa grave, anche tenuto conto della presenza di una disciplina generica e spesso lacunosa, che ha indotto le Amministrazioni a richiedere alla Magistratura contabile pareri su diverse e innumerevoli questioni applicative, né tantomeno il dolo in alcun modo ravvisato dal giudice di primo grado.

Con ulteriore motivo viene inoltre contestata "***l'erroneità del rigetto della richiesta istruttoria relativa allo svolgimento di una consulenza tecnica d'ufficio***".

La sentenza impugnata sarebbe meritevole di riforma nella parte in cui ha rigettato la richiesta della "*CTU per quantificare i vantaggi asseritamente conseguiti dall'Amministrazione di Sant'Eufemia per l'attività comunque svolta dal geom. Sigismondo. Nello specifico, con*

l'incentivazione adottata dall'Amministrazione comunale sarebbe stato stimolato il personale interno con un asserito risparmio di spesa ipotetica per professionisti esterni" (pag. n. 9 della sentenza). La richiesta di CTU meriterebbe di essere accolta, poiché l'esecuzione delle funzioni tecniche da parte dell'odierno appellante avrebbe evitato che le medesime funzioni dovessero essere affidate a professionisti esterni, con conseguente aggravio economico per il Comune di Sant'Eufemia a Maiella. L'appellante ha infine riproposto formalmente le contestazioni ritenute assorbite in primo grado.

4. La Procura generale ha depositato conclusioni scritte, con atto in data 16 ottobre 2024, chiedendo il rigetto del gravame.

Quanto al primo motivo di gravame la Procura generale osserva che, effettivamente, a dispetto del relativo titolo, l'invocato regolamento approvato con la delibera di Giunta comunale n. 23 del 2 aprile 2014 disciplinava i compensi incentivanti da ripartirsi per ogni singola opera o lavoro, "*tra il responsabile del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori*" cionondimeno, il detto regolamento doveva ritenersi tacitamente abrogato a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 113 d.lgs. n. 50 del 2016, che ha innovato la disciplina dell'istituto dei compensi incentivanti, non potendo la disciplina ritenersi applicabile, *ratione temporis*.

In ordine all'assunto dell'appellante, che ha sostenuto l'applicabilità retroattiva del regolamento riguardante gli incentivi tecnici ex precitato art. 113 d.lgs. n. 50 del 2016, la Procura generale ha

osservato come la deroga al principio di irretroattività sancito dall'art. 11 disp. prel. c.c. - deroga prevista dall'art.11 del regolamento agli interventi avviati successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n.50 del 2016- non possa, comunque, operare con riferimento a fattispecie esaurite alla data di entrata in vigore del regolamento, in conformità all'insegnamento di cui alla deliberazione n. 16/2021/QMIG della Sezione delle Autonomie.

In altre parole, secondo la Procura generale, la corretta lettura della succitata deliberazione non consentirebbe un'interpretazione estensiva della portata retroattiva del regolamento (del. G.C. n. 86 del 7 settembre 2022) il cui art. 11, recante "*entrata in vigore e disposizioni transitorie*" prevedeva che "*per gli incentivi per funzioni tecniche per interventi relativi a lavori, servizi e forniture per i quali l'attività di programmazione sia stata avviata dopo il 19.4.2016…e prima dell'entrata in vigore del presente regolamento, valgono, per ciascuna fase, le norme del presente regolamento…*"

Con riguardo al secondo motivo di gravame, è stato osservato dalla Procura generale che sia l'art 93, c. 7 *bis* d.lgs. n. 163 del 2006 sia l'art. 113, c. 2 del d.lgs. n. 50 del 2016 commisurano il compenso incentivante al 2% dell'importo dei lavori posti a base di gara, implicando la necessarietà di una procedura ad evidenza pubblica.

Con riguardo agli interventi di cui alle lettere a), b) e c) è stato osservato che non vi sarebbe la benché minima menzione delle pretese prestazioni di progettazione che l'appellante assume di aver svolto, con riferimento ai lavori *de quibus*.

Anche avuto riguardo agli interventi di cui alla lett. f) e alla lettera g), posti in essere sotto la vigenza del d.l. n. 76 del 2020, è stato osservato che la prospettazione dell'appellante sarebbe infondata, alla luce dell'insegnamento di cui alla delibera n. 121/2020 della Sezione controllo Veneto, espressasi nel senso che la disciplina in deroga, introdotta con l'art. 1 del predetto d.l. n. 76 del 2020, deve ritenersi di stretta interpretazione, non consentendo alcun effetto estensivo del regime derogatorio. Dovrebbe inoltre escludersi l'applicabilità del compenso incentivante con riferimento agli altri lavori, a nulla rilevando che la ripartizione dei fondi sia stata effettuata in ossequio alle previsioni regolamentari vigenti.

Avuto riguardo al terzo motivo di gravame la Procura generale rileva che dovrebbe ritenersi evidente che il comportamento del Sigismondo, che si è autoliquidato compensi incentivanti, dovrebbe considerarsi connotato quanto meno da colpa grave. La rinnovazione della richiesta di consulenza tecnica sarebbe evidentemente inammissibile in ragione della sua palese inconferenza posto che lo svolgimento delle funzioni tecniche costituirebbe adempimento degli obblighi di servizio, comunque incombenti sul Sigismondo in qualità di dipendente dell'amministrazione comunale.

All'udienza pubblica l'avv. Della Rocca si è riportato integralmente ai propri scritti difensivi e ne ha chiesto l'accoglimento. Il v.p.g. Martina ha richiamato le proprie conclusioni.

A seguito della chiusura della discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

Rilevato in

DIRITTO

I.Il Collegio rileva preliminarmente che, secondo l'insegnamento del giudice di legittimità, l'ordine di trattazione delle questioni, stabilito dall'art. 276, secondo comma, c.p.c., "*mentre impone al giudice del merito di esaminare per prime le questioni pregiudiziali di rito rispetto a quelle di merito, consente tuttavia di scegliere, tra varie questioni di merito, quella che il giudice di merito stesso ritenga "più liquida"* "(Cass., II, n. 693/2024; Cass., Sez. III, n. 30507/2023; Cass., SS.UU., n. 9936/2014; Cass., Sez. VI, n. 30745/2019; Cass., Sez.V, n. 363/2019; Cass. , Sez. VI, n. 12002 /2014).

Il principio in questione è enunciato con riferimento a scenari nei quali la "*ragione più liquida*", pur essendo logicamente subordinata ad altri profili di merito, presenta, nondimeno, rispetto a questi ultimi, eguale capacità "*di assicurare la definizione del giudizio*", in tal modo consentendo una più celere definizione del giudizio e non di uno solo dei profili che da quest'ultimo possono essere toccati (Cass., Sez. II, n. 693/2024; Cass. SS. UU., n. 9936/2014; Cass., Sez. V, n. 11458/2018; Cass., Sez. VI, n. 12002 /2014; Cass. Sez. III, n.26214/2022).

Il principio della "*ragione più liquida*" consente, in altre parole, la decisione della causa sulla base della questione ritenuta di più agevole soluzione - anche se logicamente subordinata - senza che sia necessario esaminare previamente le altre, in una prospettiva maggiormente aderente alle esigenze di economia processuale e di

celerità del giudizio, costituzionalizzata dall'art. 111 Cost., nonché in coerenza con il principio di sinteticità codificato agli artt. 5, 39, lett. d), c.g.c. e 17 delle norme di attuazione del c.g.c. (Corte dei conti, Sez. II app. n.157/2024, n.153/2021; Sez. III app., n. 100/2024).

II. In tale contesto il Collegio rileva la natura dirimente del terzo motivo di gravame, con il quale l'appellante ha censurato la sentenza di primo grado per aver ritenuto "*la sussistenza di colpa grave del comportamento del convenuto, che si è autoliquidato importi incentivanti in palese contrasto con la normativa di riferimento*".

Secondo l'appellante la condotta tenuta, consistita nell'adozione di una serie di determinazioni con le quali il medesimo ha liquidato il compenso incentivante in contestazione, sarebbe stata improntata a canoni di buona fede e correttezza, non risultando integrata alcuna violazione della normativa di riferimento né della giurisprudenza contabile formatasi in materia.

In relazione al suddetto capo della sentenza va rilevato che il profilo della condanna del Sigismondo, a titolo di colpa grave, è stato devoluto alla cognizione del giudice d'appello mentre non è stata fatta oggetto di impugnazione, da parte della Procura contabile, la diversa qualificazione dell'elemento soggettivo, originariamente prospettato in termini dolosi, nell'atto introduttivo del giudizio.

In forza del principio *tantum devolutum quantum appellatum* questo giudice d'appello è quindi tenuto a riesaminare il capo della decisione di primo grado concernente la sussistenza dell'elemento soggettivo costitutivo dell'illecito erariale.

Rileva, tuttavia, il Collegio che tutte le condotte oggetto di contestazione risultano essere collocate temporalmente tra il giorno 11 novembre 2020 e il 15 maggio 2021; periodo nell'ambito del quale sono state assunte le determinazioni di quantificazione e liquidazione degli importi a titolo di compenso incentivante, sottoscritte da Sigismondo e individuate quali provvedimenti causalmente produttivi del prospettato danno erariale.

Le richiamate condotte risultano, con evidenza, essere state realizzate sotto la vigenza dell'art. 21 d.l. n. 76/2020, convertito con l. n. 120/2020 (in vigore a far data dal 17 luglio 2020 e più volte prorogato, da ultimo sino al 30 aprile 2025), secondo il quale *"Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 30 aprile 2025, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente*".

Come chiarito dalla Corte costituzionale l'art. 21, comma 2, del d.l. n. 76 del 2020 e s.m.i. "*ha introdotto una disciplina provvisoria che, quanto alle condotte attive, limita la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti alle sole ipotesi dolose*" modificando "*in via temporanea, la disciplina dell'elemento*

soggettivo della responsabilità amministrativa, che l'art. 1, comma 1, della L. n. 20 del 1994 (come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera a, del D.L. n. 543 del 1996, come convertito) àncora, a regime, al dolo e alla colpa grave" (Corte costituzionale, sent. n. 132/2024).

La suddetta norma, pertanto, sortisce l'effetto di delimitare - temporaneamente - la perseguibilità dell'illecito erariale con l'azione di danno in chiave restrittiva, scriminando i comportamenti attivi gravemente colposi -sebbene dannosi per l'erario- in quanto giustificati da una norma dettata all'indomani della prima fase della pandemia Covid 19.

La richiamata disposizione ha superato il vaglio di costituzionalità, essendo stato rilevato dal Giudice delle leggi, con la richiamata pronuncia, che una "*disciplina provvisoria che limiti l'elemento soggettivo al dolo può essere non irragionevole, anche se indebolisce la funzione deterrente, in quanto radicata nella particolarità di uno specifico contesto in cui la tutela di fondamentali interessi di rilievo costituzionale richieda che l'attività amministrativa si svolga in modo tempestivo e senza alcun tipo di ostacoli, neppure di quelli che derivano dal timore di incorrere (al di fuori delle ipotesi dolose) nella responsabilità amministrativa*" (Corte costituzionale, sent. n. 132/2024); tale è stato ritenuto il caso della disposizione introdotta dal d.l. n. 76/2020, che, come esplicitato nel suo preambolo, era stato adottato in ragione della "*straordinaria necessità e urgenza di realizzare un'accelerazione degli investimenti e delle infrastrutture attraverso la semplificazione delle procedure in materia di contratti*

pubblici e di edilizia, operando senza pregiudizio per i presidi di legalità", e di "*introdurre misure di semplificazione procedimentale e di sostegno e diffusione dell'amministrazione digitale, nonché interventi di semplificazione in materia di responsabilità del personale delle amministrazioni, nonché di adottare misure di semplificazione in materia di attività imprenditoriale, di ambiente e di green economy, al fine di fronteggiare le ricadute economiche conseguenti all'emergenza epidemiologica da Covid-19*" (Corte costituzionale, sent. n. 132/2024)

Stante la vigenza di tale quadro normativo, applicabile alla fattispecie *ratione temporis*, va rammentato che il giudice contabile è chiamato -anche in appello- a conoscere tutte le circostanze acquisite al processo, a procedere alla loro corretta qualificazione, nonché valorizzazione giuridica al fine di rendere una decisione conforme al disposto dell'art. 95 c.g.c., in base al quale "*Nel decidere la causa il giudice pronuncia secondo diritto...*".

Come chiarito dal giudice di legittimità, il giudice "*deve individuare, in base al principio iura novit curia, la disciplina applicabile al caso concreto in base ai fatti tempestivamente allegati dalle parti. Unico vero limite alla possibilità di modifica risulta quindi essere il c.d. "materiale grezzo", ossia i fatti materiali/storici che vengono introdotti dalle parti alla conoscenza del giudice quale precondizione indispensabile all'attività identificativa delle norme applicabili e qualificatoria della domanda svolta*" (Cass. , Sez.III, n.20264/2024).

E' stato altresì chiarito che *"il principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato "non osta a che il giudice renda la pronuncia richiesta*

in base ad una ricostruzione dei fatti autonoma rispetto a quella prospettata dalle parti" (Cass. Sez. 4, 4/02/2016, n. 2209), nè alla facoltà che al giudice pur sempre compete "di assegnare una diversa qualificazione giuridica ai fatti e ai rapporti dedotti in lite, nonchè all'azione esercitata in causa, ricercando le norme giuridiche applicabili alla concreta fattispecie sottoposta al suo esame, e ponendo a fondamento della sua decisione principi di diritto diversi da quelli erroneamente richiamati dalle parti" (Cass., Sez. III n. 26610/2021; Cass., Sez. VI, n. 8645/2018; Cass., Sez. II, n. 18583/2023; Cass. Sez. Lav. n. 5831/2021; Cass., Sez. IV, n. 12943/2012). In tale contesto è stato altresì affermato che non viola il principio di corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato di cui all'art. 112 c.p.c. "*la decisione del giudice che accolga l'eccezione … sulla base di una ragione giuridica diversa da quella prospettata dalla parte che ha formulato l'eccezione … Infatti, in base al principio iura novit curia, spetta al giudice individuare gli effetti giuridici dei singoli atti indicati dalle parti…*" (Cass., Sez. III, n. 1149/2020).

Anche la giurisprudenza contabile, in linea con quella civile, ha chiarito che non incorre nel vizio di ultra-petizione il giudice che individui la normativa applicabile alla fattispecie, ancorché diversa da quella richiamata dalla parte e che esamini una questione non espressamente formulata, tutte le volte che questa debba ritenersi in rapporto di necessaria connessione con quelle espressamente formulate: "*il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato va, infatti, coordinato con il richiamato disposto dell'art. 95 c.g.c., in base*

al quale "Nel decidere la causa il giudice pronuncia secondo diritto (...); norma che codifica, anche per il giudizio contabile, analogamente all'art. 113 c.p.c., il principio "iura novit curia", che conferisce al giudice il potere di assegnare una diversa qualificazione giuridica ai fatti e ai rapporti dedotti in giudizio, nonché all'azione esercitata in causa, potendo porre a fondamento della sua decisione disposizioni e principi di diritto diversi da quelli richiamati dalle parti, purché i fatti necessari al perfezionamento della fattispecie ritenuta applicabile coincidano con quelli della fattispecie concreta sottoposta al suo esame (Corte dei conti, Sez.III app., nn. 122 e 233/2024; anche di questa Sezione II app. n.170/2023).

Risultando il motivo di gravame vertere espressamente sul capo di sentenza concernente l'elemento soggettivo dell'illecito viene in rilievo, nel caso in esame, la mera sussunzione della fattispecie nell'ambito di una diversa normativa, neppure risultando necessario attivare ulteriormente il contraddittorio sul punto.

In relazione a tale profilo va altresì rilevato che "*la diversa qualificazione giuridica dei fatti di causa rientra nel potere del giudice d'appello e non necessita della sottoposizione al contraddittorio delle parti: l'art. 101 c.p.c. impone, infatti, la fissazione di un termine per l'interlocuzione con le parti, soltanto in relazione al rilievo d'ufficio di una questione non sottoposta al dibattito processuale, situazione ben diversa da quella riconducibile al naturale potere del giudice, anche d'appello, di dar seguito al principio "iura novit curia" attraverso una diversa qualificazione dei medesimi fatti di causa*" (Cass., Sez. III,

n.26610/2021, id. n. 5832/2021).

E' infatti pacificamente rimesso al giudice il potere di attribuire significatività giuridica ad una circostanza che, pur acquisita al processo (attraverso affermazioni pregresse di parte, produzioni o qualunque incombente istruttorio legalmente svolto), non sia stata giuridicamente valorizzata dalle parti, fermo restando che il potere-dovere di rilevare il significato giuridico di un certo fatto non va invece sovrapposto all'introduzione nel processo di una circostanza di fatto che già non gli appartenesse.

III. Nel caso di specie la circostanza inerente all'individuazione del momento di realizzazione dei comportamenti contestati all'appellante Sigismondo quali asseritamente illegittimi e fonte di danno risulta, pacificamente, dal materiale istruttorio prodotto in giudizio sin dal primo grado.

Dall'atto di citazione del 25 ottobre 2022 (pag. 20) è risultato che i comportamenti contestati, sfociati negli atti di liquidazione dei compensi incentivanti, coincidono con l'adozione delle determinazioni del Servizio Tecnico n. 179 dell'11.11.2020, n. 81 del 13.05.2021, n. 180 dell'11.11.2020, n. 84 del 13.05.2021, n. 175 dell'11.11.2020, n. 82 del 13.05.2021, n. 67 del 28.04.2021, n. 181 dell'11.11.2020, n. 86 del 15.05.2021, n. 83 del 13.05.2021, n. 174 dell'11.11.2020, n. 85 del 13.05.2021; si aggiunga che dei suddetti provvedimenti è stata fornita prova con la loro produzione in giudizio (docc. nn. 2 e 3, allegati n. 8 e segg.) unitamente all'atto di citazione.

Non è revocabile in dubbio che la circostanza inerente all'esatto

perimetro temporale delle condotte attive contestate al Sigismondo è stata ritualmente dedotta in giudizio sin dal primo grado; sicchè la valorizzazione della stessa sotto il profilo giuridico è operazione che questo giudice di appello ben può e deve compiere osservando che i comportamenti contestati ricadono integralmente nell'ambito di applicazione del citato art. 21 d.l. n. 76/2020.

Ebbene, ravvisato il corretto quadro normativo entro il quale deve essere giudicata la condotta ascritta all'appellante, sotto il profilo dell'elemento psicologico, va osservato che non è possibile indagare l'eventuale esistenza dell'elemento psicologico doloso – pur contestato in primo grado, in via principale, dalla Procura regionale nella forma del dolo eventuale – atteso che, come accennato, la sentenza impugnata, ritenendo sussistente di contro la colpa grave, con implicito rigetto della prospettazione dolosa dell'attore pubblico, non è stata oggetto di impugnazione incidentale della Parte pubblica.

Né è revocabile in dubbio che non sia stata oggetto di contestazione, a carico del Sigismondo, alcuna condotta omissiva ovvero inerzie fonti di danno, ma unicamente comportamenti attivi sfociati nelle determinazioni di liquidazione dei compensi.

In conclusione, alla luce di quanto sopra delineato, questo giudice deve rilevare come dalle circostanze emergenti dagli atti processuali e documentate *"ex actis"* non possa ritenersi integrata nella condotta dell'odierno appellante, stante la relativa collocazione temporale, l'elemento soggettivo richiesto dalla legge per la condanna al risarcimento del danno, sicchè la sentenza deve essere riformata con

assoluzione del sig. Lorenzo Sigismondo da ogni addebito.

All'assoluzione segue la liquidazione a favore dell'appellante delle spese di difesa del doppio grado di giudizio quantificate nell'importo di euro _3.000,00, oltre spese generali nella misura del 15%, iva e cpa._____

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, accoglie l'appello proposto da Sigismondo Lorenzo e per l'effetto, in riforma della gravata sentenza, lo assolve da ogni addebito.

Liquida all'appellante le spese di difesa del doppio grado di giudizio, nell'importo di euro 3.000,00 oltre spese generali nella misura del 15%, iva e c.p.a.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti e le comunicazioni di rito.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 5 novembre 2024.

L'Estensore — Il Presidente

(Ilaria Annamaria Chesta) — (Daniela Acanfora)

(F.TA DIGITALMENTE) — (F.TA DIGITALMENTE)

Depositata in Segreteria il 04 MARZO 2025

Per il Dirigente

(dott. Massimo Biagi)

(F.TA DIGITALMENTE)

Il Funzionario Preposto
Lucia Bianco