REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

dott.ssa Giuseppina Maio	Presidente
dott.ssa Oriella Martorana	Consigliere
dott. Marco Fratini	Consigliere - relatore
dott.ssa Carola Corrado	Primo referendario
dott.ssa Flavia D'oro	Primo referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sui ricorsi in appello iscritti nel registro di segreteria al n. **59963** proposti da:

-**Sarina LIGA**, rappresentata e difesa dagli avv.ti Giuseppe Morbidelli, Waldemaro Flick, Francesco Paolini, Ettore Nesi, Francesco Paoletti elettivamente domiciliata come in atti.

- Appellante principale-

-**Claudio MARTINI**, rappresentato e difeso dall'avv. Graziella Ferraroni elettivamente domiciliato come in atti.

- Appellante incidentale-

-**Matteo RENZI**, rappresentato e difeso dall'avv. Alberto Bianchi, elettivamente domiciliato come in atti.

- Appellante incidentale-

contro

Procura regionale presso la Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per la Toscana;

Procura Generale della Corte dei conti,

avverso e per la riforma

della sentenza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per la Toscana n. 39 del 2022, depositata il 3.3.2022.

Visti tutti gli atti e documenti di causa.

Uditi, nella pubblica udienza del 9 aprile 2025, con l'assistenza della dott.ssa Paola Rinaldi, data per letta, con il consenso delle parti presenti, la relazione del Cons. Fratini, l'avv.to Morbidelli Giuseppe e Paolini Francesco nell'interesse di Liga Sarina, l'avv.to Ferraroni Graziella nell'interesse di Martini Claudio e l'avv.to Bianchi Alberto nell'interesse di Renzi Matteo ed il Pubblico ministero, Vice Procuratore generale Cons. Luigi D'Angelo.

Ritenuto in

FATTO

1. La Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Toscana, con la sentenza gravata, previo rigetto dell'eccezione pregiudiziale del convenuto Matteo Renzi di erronea applicazione della normativa emergenziale, ha condannato Sarina Riga, Claudio Martini e Matteo Renzi all'epoca dei fatti Sindaco (Renzi) e Dirigenti (Liga e Martini) del Comune di Firenze al risarcimento del danno causato all'Ente per aver affidato, in violazione di legge, due incarichi ex art. 90

T.U.E.L. (Responsabile dell'ufficio di comunicazione esterna e Portavoce del Sindaco) a soggetti estranei alla pubblica amministrazione, cagionando un pregiudizio erariale patrimoniale parametrato all'importo del trattamento economico dirigenziale liquidato e così addebitato pro-quota: - RENZI 10%, euro 69.738,18; - MARTINI 5%, euro 34.869,09; - LIGA 45%, euro 313.821,00, oltre interessi e spese di giudizio.

L'accertamento dell'illegittimità dei predetti incarichi compiuto dal giudice di primo grado è basato sui seguenti elementi:

a) carenza del requisito soggettivo.

Il giudice territoriale osserva che "*anche ritenendo che non costituisca requisito condizionante la nomina in una delle posizioni di staff il possesso della laurea, simili forme di diretta collaborazione sono il prodotto di scelte operate sulla base di criteri di tipo fiduciario, che tengono ovviamente conto della peculiarità dell'incarico in conseguenza del necessario rapporto intercorrente con l'organo politico, ma non possano avvenire soltanto in considerazione del predetto rapporto definito intuitu personae*.

Conseguentemente, non risulta ammissibile che il relativo conferimento avvenga in totale assenza di criteri selettivi in grado di valorizzare le indispensabili professionalità e competenze".

Il giudice di primo grado, a prescindere dalla necessità del possesso della laurea, sottolinea l'impossibilità di desumere *aliunde* elementi idonei a far evidenziare, in capo ai nominati, requisiti idonei a superare la presunzione di inidoneità allo svolgimento degli incarichi loro conferiti.

b) carenza dei requisiti procedimentali.

Sotto il versante procedimentale, il giudice di primo grado ha rilevato che nel conferimento degli incarichi ai sensi dell'articolo 90 del decreto legislativo n. 267 del 2000, a prescindere dal titolo di studio richiesto, devono essere rispettati embrionali criteri di selezione, essendo l'Ente tenuto "*in ogni caso a garantire, nella scelta operata, il rispetto dei canoni di ragionevolezza e di buon andamento dell'azione amministrativa, valutando la professionalità in relazione alle specifiche caratteristiche del ruolo, tenendo conto della complessità delle funzioni da svolgere e delle competenze necessarie per ricoprire l'incarico, come evincibili dal curriculum professionale, da intendersi non come imprescindibile requisito giustificativo dell'incarico, ma come una delle modalità ostensive del possesso delle competenze necessarie a ricoprirlo*".

Il conferimento degli incarichi in esame sarebbe avvenuto in violazione delle relative regole procedimentali.

c) carenza dei requisiti oggettivi.

Il conferimento degli incarichi oggetto del presente giudizio sarebbe stato effettuato in mancanza di un regolamento interno all'ente idoneo a giustificare il conferimento medesimo.

Quanto all'elemento soggettivo, il giudice di primo grado, ha ravvisato la gravità della colpa nella difformità dalla condotta tenuta rispetto a quella doverosa ed esigibile in base alla posizione ricoperta e dei conseguenti doveri di ufficio, anche in relazione all'inescusabile ignoranza della normativa applicabile. "*Infatti, è stata riscontrata un'operazione di conferimento di incarichi a soggetti esterni che, innanzitutto,*

si palesa come illegittima, in quanto contrastante con i precetti posti dalla disciplina di settore, dettagliatamente dipanata anche in pronunce giurisdizionali persino precedenti alla condotta. Inoltre, tale attività è risultata deviare rispetto alle norme interne vigenti, all'epoca dei fatti, all'interno dello stesso comune e, comunque, ai principi basilari del diritto amministrativo".

2. I convenuti in primo grado hanno proposto appello avverso la sentenza di condanna.

2.1 La dr.ssa Liga ha censurato la sentenza denunciando:

a) Nullità e/o erroneità della sentenza nella parte in cui i motivi posti a fondamento della responsabilità erariale della Dott.ssa Liga non corrispondono a quelli indicati dalla Procura nell'atto di citazione. Nullità e/o erroneità della sentenza per violazione del contraddittorio. Nullità e/o erroneità della sentenza per difetto di corrispondenza tra chiesto e pronunciato e correlato vizio di ultrapetizione.

b) Erroneità della sentenza nella parte in cui ha ritenuto sussistente l'elemento oggettivo e non ha respinto la domanda di risarcimento dell'asserito danno erariale nei confronti della Dott.ssa Liga.

c) Erroneità della sentenza nella parte in cui ha ritenuto sussistente l'elemento soggettivo della colpa grave in capo alla Dott.ssa Liga e non ha respinto la domanda di risarcimento dell'asserito danno erariale (capi VIII e XII della sentenza). Irragionevolezza dei criteri di imputazione soggettiva del danno.

d) In via subordinata. Erroneità della sentenza nella parte in cui ha negato la riduzione del danno erariale per mancanza dei presupposti dell'*utilitas* e/o della *compensatio lucri cum damno.*

e) In via subordinata. Erroneità e/o iniquità della sentenza di primo grado in ordine alla graduazione della responsabilità.

f) In via subordinata. Erroneità e/o iniquità della sentenza di primo grado per l'addebito del danno causato dalla Deliberazione G.C. 14.7.2009, n. 446.

g) In via subordinata. Erroneità e/o iniquità della sentenza di primo grado per il mancato esercizio del potere di riduzione.

Ha concluso chiedendo "*in accoglimento del presente appello: - in via preliminare, accertare e dichiarare la nullità della sentenza impugnata, o comunque annullarla, per la violazione dei principi del contraddittorio e della corrispondenza tra chiesto e pronunciato e per il vizio di extrapetizione, per quanto dedotto al punto II; - in tesi, annullare e/o riformare la sentenza impugnata, accertandosi l'insussistenza del danno erariale contestato alla Dott.ssa Liga, per quanto dedotto ai punti III e IV; - in subordine, in riforma della sentenza impugnata, ridurre il danno nei confronti della Dott.ssa Liga, per quanto dedotto e nelle misure indicate ai punti V-VIII. Con vittoria delle spese di entrambi i gradi di giudizio.*".

2.2. Il dr. Claudio Martini ha proposto appello incidentale per i seguenti motivi:

a) *Error in iudicando e in procedendo* - Difetto di motivazione e/o motivazione apparente - violazione e falsa applicazione art. 2712 c.c.- violazione e falsa applicazione artt. 2727 e 2729 c.c. -violazione artt. 112 e 116 c.p.c. – omessa pronuncia su un punto decisivo della questione - mancata valutazione delle carenza di legittimazione passiva ed estraneità del dott. Martini ovvero delle allegazioni addotte ex art. 2712

c.c. per il disconoscimento del documento informatico - violazione e falsa applicazione art 20 CAD.

b) *Error in iudicando e in procedendo* – omesso esame di un punto decisivo - Omessa/errata valutazione delle prove critiche o presuntive allegate dal dott. Martini – manifesta illogicità – carenza di istruttoria – mancato accertamento incidentale.

c) *Error in iudicando e in procedendo* - Difetto di motivazione, violazione e falsa applicazione art. 116 c.p.c. e artt. 2712, 2727 e 2729 c.c. – mancanza di prova- manifesta illogicità – mancanza di coerenza.

In conclusione ha chiesto l'accoglimento "*del presente gravame, contrariis reiectis e per i motivi in atti, riformare l'impugnata sentenza della Corte dei Conti – Sezione Giurisdizionale per la Toscana n. 39/2022, depositata in data 03.03.2022, nel giudizio in materia di responsabilità iscritto al n. 61685/2019 del registro di Segreteria, siccome manifestamente infondata e comunque erronea ed in violazione di legge e, quindi, rigettare integralmente la domanda della Procura erariale regionale nei confronti del dr. Claudio Martini, odierno appellante, poiché nulla, inammissibile, improcedibile ed improponibile, promossa in carenza di legittimazione passiva del dr. Martini in quanto materialmente estraneo alla proposta di ordinanza sindacale 516/09 (e 515/09) come da contestazione e disconoscimento ex art. 2712 c.c. del file di log relativo, nonché infondata in fatto e diritto e non provata e, quindi, assolvere il convenuto dr. Martini per estraneità ai fatti, con vittoria di compensi e spese e accessori di legge di entrambi i gradi del giudizio*".

2.3 Avverso la sentenza ha proposto appello anche il dr. Matteo Renzi per i seguenti motivi:

a) Nullità insanabile per grave violazione dei principi del giusto processo di cui all'art. 111 Cost., della pienezza del contraddittorio e del diritto costituzionale di difesa (art. 24 Cost), e comunque da annullare per plurimi vizi di difetto di motivazione, falso presupposto di fatto e di diritto, lesione ingiustificata del legittimo affidamento, contraddittorietà tra provvedimenti dello stesso giudicante e violazione di legge (segnatamente, dell'art. 85 d.l. 18/2020).

b) Violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, in quanto la sentenza non trova corrispondenza nelle accuse della Procura, sollevando profili rispetto ai quali gli odierni appellanti non hanno potuto difendersi.

c) Insussistenza dei motivi di illegittimità del conferimento degli incarichi in esame e degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, sia sotto il profilo della colpa grave che del danno erariale

d) Sussistono viceversa degli elementi per l'applicazione della c.d. esimente politica di cui all'art. 1 comma 1 ter della l. 20/1994.

In conclusione "*fatta salva ogni ulteriore deduzione, e richiamata, per ogni altro profilo non trattato nel presente atto, la memoria del 3 febbraio 2021 depositata nel giudizio di primo grado, alla quale nei predetti termini si rinvia, si chiede che l'Ecc.ma Corte voglia: a) in via principale, accertare e dichiarare la nullità definitiva e insanabile della Sentenza appellata per la violazione degli art. 24 e 111 Cost., nonché degli artt. 2 e 4 del codice del processo contabile e dei principi fondamentali in tema di due process of law, di pienezza del diritto di difesa e di rispetto del contraddittorio nella trattazione della c.d. "eccezione*

pregiudiziale" dalla stessa Sentenza considerata "presupposto sostanziale della validità della decisione", come prospettato nel precedente paragrafo 3.21 e in quelli da 3.1. a 3.20. ad esso antecedenti; b) sempre in via principale, accertare e dichiarare la nullità definitiva e insanabile della Sentenza per violazione degli artt. 2, 4, 7 e 101 terzo comma, del codice del processo contabile, dell'art. 101, secondo comma, c.p.c., degli artt. 24 e 111 Cost. e dei principi fondamentali in tema di pienezza del diritto di difesa e di tutela del contraddittorio, come prospettato nel precedente paragrafo 10 e in quelli da 4 a 9 ed esso antecedenti. c) in via subordinata, annullare in via definitiva la sentenza appellata per violazione del principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato e per extrapetizione, con violazione degli artt. 101 terzo comma e 7 secondo comma del codice del processo contabile, e degli artt. 99 e 112 c.p.c, secondo quanto prospettato nel paragrafo 10.2.; d) in ulteriore subordine, accertare e dichiarare che la Sentenza appellata è viziata da plurime violazioni e false applicazioni di legge (tra cui gli artt. 1, 4, 5 primo comma, 39 del codice del processo contabile; l'art. 85 d.l. 18/2020 e ss.mm.ii.; l'art. 90 TUEL e ss.mm.ii.; l'art. 1 l. 20/1994), nonché da difetto assoluto, illogicità e contraddittorietà della motivazione, contraddittorietà con precedenti provvedimenti dello stesso Giudice, irrazionalità, violazione dei principi in tema di affidamento, falso presupposto di diritto, sia in relazione ai profili oggettivi che soggettivi di cui è causa, nei sensi di cui al presente ricorso (e segnatamente ai paragrafi 2.19, 11.1., 11.2., 11.3., 11.4., 11.5., 12.1., 13..4., 13.6., 13.7., da 14.1 a 14.6.), e conseguentemente annullarla in via definitiva; e) in ogni caso e comunque, annullare integralmente e definitivamente ogni statuizione di condanna del convenuto Renzi al pagamento di quanto ascrittogli nella Sentenza appellata,

e respingere ogni e qualsivoglia richiesta di addebito a suo carico di qualsivoglia danno erariale per i fatti di cui è causa, mandandolo da siffatta richiesta definitivamente indenne; f) in ulteriore estremo subordine, ridurre il danno eventualmente accertato sia in applicazione dei principi di cui ai precedenti paragrafi 16 e 17, sia in ragione del grado di responsabilità che fosse motivatamente accertato a carico del convenuto Renzi e del quantum di danno che fosse a lui imputabile, con l'esercizio, nella misura più ampia, del potere riduttivo previsto dalla legge. In ogni caso, con vittoria di spese ed onorari di entrambi i gradi del giudizio.".

Gli appellanti hanno anche prodotto memorie volte a ribadire le conclusioni già rassegante nei rispettivi atti di appello.

3. La Procura generale ha rassegnato le proprie conclusioni, chiedendo il rigetto degli appelli per infondatezza delle censure e la conseguente conferma della sentenza di primo grado.

All'odierna udienza le parti hanno concluso come in atti e la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente, a norma dell'art.184, c. 1, c.g.c., gli appelli devono essere riuniti, poiché tutti proposti avverso la medesima sentenza.

2. Per la decisione, potrà utilmente farsi applicazione del principio della ragione più liquida.

Nel sistema di progressione logica nella decisione delle questioni, prima delineato dall'art. 276 c.p.c., ed attualmente disciplinato dall'analogo art. 101, c. 2, c.g.c., ordinariamente il giudice decide gradatamente le questioni pregiudiziali proposte dalle parti o rilevabili

d’ufficio e, quindi, il merito della causa.

Peraltro, la giurisprudenza della Cassazione, condivisa anche da Consiglio di Stato (sent. n. 2022 del 2024; Ad. Plen. n. 5 del 2015) e Corte dei conti (Sez. II App., sent. n. 361 del 2023 e n. 265 del 2023; Sez. III App., sent. n. 406 del 2023), “*ha da tempo ha riconosciuto la natura sostitutiva della ragione più liquida all’ordinaria «scala» delle questioni, considerata anche la pregnanza costituzionale di un siffatto strumento, idoneo a facilitare, e dunque accelerare, la decisione, id est proteggendo il valore costituzionale della ragionevole durata del giusto processo*.” (Cass. n. 3269 del 2024).

Il principio della “ragione più liquida”, quindi, imponendo un approccio interpretativo che privilegia la verifica delle soluzioni sul piano dell’impatto operativo, piuttosto che su quello della coerenza logico-sistematica, consente di sostituire il profilo dell’evidenza a quello dell’ordine delle questioni da trattare, 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, oramai, nella giustizia contabile, agli artt. 5, 39, lett. d), c.g.c. e 17 delle norme di attuazione del c.g.c.

Con la conseguenza che la causa può essere decisa sulla base della questione ritenuta di più agevole soluzione - anche se logicamente subordinata -, senza che sia necessario esaminare previamente le altre (Cass. n. 3269 del 2024; n. 26214 del 2022; n. 363 del 2019).

3. I principi innanzi esposti consentono di affrontare prioritariamente

la censura relativa al denunciato vizio di ultrapetizione della sentenza.

Il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato condensa la disciplina recata dall'art. 112 c.p.c., a tenore del quale il giudice deve pronunciare su tutta la domanda e non oltre i limiti di essa; e non può pronunciare d'ufficio su eccezioni che possono essere proposte soltanto dalle parti. Come questa Corte ha già avuto modo di evidenziare (Sez. I App. n.192 del 2024; Sez. II App., sent. n. 50 del 2021), benché l'art. 7 del c.g.c. non richiami espressamente tale disposizione, l'operatività della stessa nel processo che si celebra innanzi alla Corte dei conti deve ritenersi immanente, rappresentando, quel principio, un corollario del "principio della domanda", di cui all'art. 99 c.p.c.; norma oggetto di esplicito rinvio, da parte del citato art. 7, c. 2, c.g.c.

La sinergica operatività dei due principi implica la sussistenza del vizio di ultra-petizione, quando l'accertamento compiuto in sentenza finisce per riguardare un petitum e una causa petendi nuovi e diversi rispetto a quelli fatti valere in citazione e sottoposti dalle parti all'esame del giudice, con conseguente attribuzione di un bene o di un'utilità non richiesta dalla parte attrice o, comunque, attribuita per ragioni dalla stessa non esternate a pregiudizio del diritto di difesa della parte soccombente.

Ciò si verifica nelle ipotesi in cui vi sia stata pronuncia oltre i limiti delle pretese e delle eccezioni formulate o su questioni estranee all'oggetto del giudizio e non rilevabili d'ufficio, se il giudice ha esaminato e ha accolto il ricorso per un motivo non prospettato dalle parti (Cons. Stato, sez. IV, n. 8153 del 4.9.2023).

In definitiva, ha luogo una compromissione del principio della corrispondenza tra il chiesto e pronunciato, allorquando il giudice, interferendo con il potere dispositivo delle parti, alteri uno degli elementi obiettivi di identificazione dell'azione (petitum e causa petendi), attribuendo o negando, ad uno dei contendenti, un bene diverso da quello richiesto e non compreso - nemmeno implicitamente o virtualmente - nell'ambito della domanda o delle richieste delle parti. Diversamente, non incorre nel vizio di ultra-petizione il giudice che esamini una questione non espressamente formulata, tutte le volte che questa debba ritenersi tacitamente proposta, in quanto in rapporto di necessaria connessione con quelle espressamente formulate (Cass., sez. II, n. 18583 del 30.6.2023).

Nel caso di specie, il giudice territoriale ha deciso la causa in violazione del principio della domanda, condannando sulla base di una causa petendi non prospettata dalla Procura.

Al riguardo, il Collegio rileva che la Procura regionale, con l'atto di citazione di primo grado, ha contestato che:

i) "*i due soggetti nominati, all'atto del conferimento degli incarichi dirigenziali, non possedevano il requisito, necessario, per il conferimento dei medesimi costituito dalla laurea magistrale ovvero specialistica*" (pag. 4, lett. f, dell'atto di citazione);

ii) *l'art. 90 del d.lgs. n. 267 del 2000 sulla base del quale sono stati adottati i predetti incarichi, in ordine al titolo di studio necessario per rivestire incarichi dirigenziali non conteneva alcuna deroga alla regola generale declinata dagli artt. 19 e 28 del d.lgs. n. 165 del 2001 – pacificamente, espressione di un*

consolidato e risalente principio generale dell'ordinamento del pubblico impiego, in base alla quale si richiedeva (e si richiede) il requisito della "laurea" per il conferimento degli incarichi dirigenziali" (pag. 7, punto 2.1, dell'atto di citazione).

iii) "*nessuna norma dell'ordinamento nazionale o locale, ivi compresi i regolamenti del Comune di Firenze, o clausola dei CCNL relativi al comparto ovvero alla dirigenza degli enti locali consentiva, all'epoca dei fatti per cui è causa, l'attribuzione della qualifica dirigenziale, e/o il trattamento economico previsto per i dirigenti, a soggetti sprovvisti di laurea (almeno triennale).*

*Ne consegue che il costo sostenuto dal comune di Firenze per corrispondere i trattamenti economici di livello dirigenziale a soggetti sprovvisti di laurea costituisca integrale danno erariale" (*pag. 8 dell'atto di citazione).

iv) Il danno erariale (€ 697.381,80) "*deriva dall'intera durata degli incarichi, attesa la definitiva assenza del titolo di studio (laurea) necessario per rivestire gli incarichi de quibus*" (pag. 9 dell'atto di citazione).

v) "*è difficilmente ipotizzabile che chi divenga Sindaco della città di Firenze, dopo aver svolto il ruolo di Presidente della Provincia, non abbia una minima contezza del requisito della laurea, come condicio iuris per il conferimento di incarichi dirigenziali, ancorché fiduciari*" (pag. 10 dell'atto di citazione).

L'esame dell'atto di citazione di primo grado evidenzia che la *causa petenti,* unitamente al fatto costitutivo della domanda risarcitoria, è tutta incentrata su di un unico *thema probandum*: l'assenza del titolo di studio necessario per il conferimento degli incarichi in esame.

Anche il danno erariale viene individuato dalla Procura regionale come una conseguenza immediata e diretta della "a*ssenza del titolo di studio*

(laurea) necessario per rivestire gli incarichi de quibus".

Del pari, il danno risarcibile viene quantificato nell'atto di citazione in conseguenza della durata degli incarichi conferiti a soggetti privi del necessario titolo di studio.

A fronte di una inequivoca domanda risarcitoria fondata sul difetto del necessario titolo di studio in capo ai soggetti ai quali sono stati conferiti gli incarichi, la sentenza di condanna ha invece ritenuto sussistente la responsabilità degli odierni appellanti per ragioni del tutto diverse da quelle prospettate dall'atto introduttivo del giudizio.

E lo stesso giudice di primo grado evidenzia che la risoluzione della questione inerente alla necessità del titolo di studio non assume valore decisivo ai fini della valutazione della legittimità dell'operato degli odierni appellanti che "*ridonda già nell'antigiuridicità del conferimento in base a ulteriori, e sinanco maggiormente problematiche, considerazioni*", affermando espressamente di non prendere posizion espressa sulla questione sull'applicabilità al caso di specie dell'art. 90 del d.lgs. n. 267 del 2000 e dei conseguenti requisiti - tra cui il possesso dei titoli di studio - necessari per il conferimento di incarichi dirigenziali (pag 43, ultimo e penultimo capoverso).

Il giudice di primo grado, di conseguenza, ha fatto discendere l'illegittimità degli incarichi in esame (e la conseguente condanna) dal riscontro di tre vizi.

i) La carenza di elementi idonei a superare la presunzione di inidoneità allo svolgimento degli incarichi loro conferiti.

Il giudice di primo grado, a prescindere dalla necessità del possesso

della laurea, ha sottolineato l'impossibilità di desumere *aliunde* elementi idonei a far evidenziare, in capo ai nominati, requisiti idonei a giustificare l'incarico.

ii) La carenza dei requisiti procedimentali.

Come già evidenziato nella esposizione in fatto, il giudice di primo grado ha rilevato che nel conferimento degli incarichi ai sensi dell'articolo 90 del decreto legislativo n. 267 del 2000, a prescindere dal titolo di studio richiesto, devono essere rispettati criteri di selezione, essendo l'Ente tenuto "*in ogni caso a garantire, nella scelta operata, il rispetto dei canoni di ragionevolezza e di buon andamento dell'azione amministrativa, valutando la professionalità in relazione alle specifiche caratteristiche del ruolo, tenendo conto della complessità delle funzioni da svolgere e delle competenze necessarie per ricoprire l'incarico, come evincibili dal curriculum professionale, da intendersi non come imprescindibile requisito giustificativo dell'incarico, ma come una delle modalità ostensive del possesso delle competenze necessarie a ricoprirlo*".

Il giudice di prime cure ha osservato ancora che anche la determinazione del trattamento economico deve connettersi con tali caratteristiche, venendo determinata in relazione a diversi fattori, quali la dimensione e la complessità dell'Ente, le competenze professionali richieste in relazione alle caratteristiche e alla complessità dell'incarico, la temporaneità dell'incarico medesimo.

Tali requisiti, si afferma nella sentenza appellata, dovevano rinvenire congrua sintesi nelle motivazioni della designazione (proveniente dal Sindaco), nella deliberazione della Giunta sull'assunzione del

personale di *staff e* sull'emolumento unico accessorio, nel parere tecnico a supporto e nel contratto individuale di lavoro subordinato poi formalizzato: elementi che, invece, nel caso di specie non sono riscontrabili né sotto il versante formale né sotto quello sostanziale.

Per contro, ha osservato il giudice territoriale, "*il complesso e farraginoso procedimento seguito per il conferimento degli incarichi disvela in realtà la volontà di attribuire il citato e cospicuo emolumento in modo sostanzialmente derogatorio rispetto ai meccanismi normativamente previsti, evidentemente al fine di valorizzare la pregressa sussistenza di un rapporto fiduciario con il conferente*".

c) Carenza dei requisiti oggettivi.

Il conferimento degli incarichi oggetto del presente giudizio sarebbe stato effettuato in mancanza di un regolamento interno all'ente idoneo a giustificare il conferimento medesimo.

Questi tre profili di illegittimità degli atti di conferimento degli incarichi in esame rilevati dal giudice di primo grado integrano un fatto costituivo del tutto nuovo rispetto alla prospettazione della domanda risarcitoria della Procura. Il fatto *non iure* accertato dalla sentenza di condanna si appalesa del tutto diverso da quello fatto valere dall'attore in primo grado.

La violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, nel caso di specie, ridonda anche in lesione del diritto di difesa: il giudice di primo grado, infatti, ha fondato la responsabilità degli odierni appellanti su ragioni di illegittimità che non hanno neppure costituito oggetto di contraddittorio.

E ciò si riflette sull'ambito del potere del giudice: se quest'ultimo può 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, non può invece, come avvenuto nel caso di specie, introdurre elementi necessari al perfezionamento della fattispecie diversi da quelli sottoposti al suo esame, essendo allo stesso vietato, in forza del principio di cui all'art. 112 c.p.c., porre a base della decisione circostanze che, ancorché rinvenibili all'esito di una ricerca condotta sui documenti prodotti, non siano stati oggetto di puntuale allegazione o contestazione negli scritti difensivi delle parti (cfr. Cass., 27 novembre 2018, n. 30607; Cass., 10 giugno 2020, n. 11103; Cass., 25 ottobre 2022 n. 31561; Cass. sent. n. 34910 del 13.12.2023; in termini Corte dei conti, Sez. I, sent. n. 52 del 2024). Con la conseguenza che, nell'esercizio del potere di interpretazione e di qualificazione della domanda, il giudice può dare ai fatti una qualificazione giuridica diversa da quella prospettata dalle parti, rientrando nelle sue prerogative la sussunzione degli atti e dei fatti che formano oggetto della contestazione nell'appropriata disciplina di riferimento, sempre che sia rispettato l'ambito delle questioni proposte e siano lasciati immutati il "petitum" e la "causa petendi", senza introdurre, nel tema controverso, nuovi elementi di fatto o nuove ragioni della domanda (Cass. Sez. II, n. 8479 del 2002 e n. 9590 del 2013, Sez. Lav. n. 6757 del 2011; Corte dei conti, Sez. II App. n. 120 del 2012, Sez. III App., n. 96 del 2016; Sez. I App., n. 484 del 2023): ciò che si è verificato nel caso di

specie.

4. Acclarata la violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, nel merito il Collegio ribadisce che il fatto costitutivo della domanda risarcitoria proposta dalla Procura regionale (la mancanza del necessario titolo di studio per il conferimento degli incarichi in esame) è stato ritenuto, dallo stesso giudice di primo grado, non decisivo ai fini della valutazione della legittimità dell'operato degli odierni appellanti. Come già evidenziato, il Collegio di prime cure ha affermato di non prendere posizione espressa sulla questione sull'applicabilità al caso di specie dell'art. 90 del d.lgs. n. 267 del 2000 e dei conseguenti requisiti - tra cui il possesso dei titoli di studio - necessari per il conferimento di incarichi dirigenziali (pag 43, ultimo e penultimo capoverso, della sentenza appellata).

Sul punto, il Collegio evidenzia che, in base all'art. 90 del TUEL, non è ritenuto necessario il titolo di laurea per ricoprire incarichi negli uffici di *staff*.

Il comma 3 *bis* della stessa norma è ancora più esplicito nel prevedere che il contratto del soggetto assunto nell'ufficio di *staff* può essere parametrato a quello dirigenziale prescindendo dal possesso del titolo di studio.

La disposizione è stata introdotta con il d.l. 24 giugno 2014, n. 90, e quindi successivamente ai fatti oggetto del presente giudizio.

Gli appellanti hanno menzionato precedenti della giurisprudenza di questa Corte che hanno affermato la natura ricognitiva, non già innovativa, della disciplina recata dal citato d.l. 24 giugno 2014, n. 90

(Corte dei Conti, sez. III Centrale d'Appello, 12 luglio 2017, n. 352; Corte dei Conti, sez. III Centrale d'Appello, 15 marzo 2017, n. 122).

Vale sottolineato che la natura ricognitiva della disposizione in esame si ricava, seguendo i criteri interpretativi della legge *ex* art. 12 preleggi cod. civ., sia dal tenore letterale della stessa, considerato che si apre significativamente con la locuzione *"Resta fermo"*; sia dall'intenzione del legislatore, evincibile dalla relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 90/2014, ove si esplicita che *"la disposizione di cui al comma 4 è volta a ribadire, con riferimento agli incarichi conferiti ai sensi dell'articolo 90 del TUEL, il divieto di effettuazione da parte dei soggetti interessati dell'attività gestionale tipica dei dirigenti ... Con il presente articolo si chiarisce definitivamente la natura che nella ratio della norma da sempre caratterizza gli incarichi conferibili in base all'articolo 90 ..."*.

L'adesione all'orientamento interpretativo che assegna valore meramente ricognitivo alla disciplina introdotta dal d.l. 24 giugno 2014, n. 90 comporta l'infondatezza nel merito della domanda risarcitoria della Procura: viene infatti esclusa la stessa antigiuridicità della condotta, che costituisce il presupposto oggettivo della responsabilità amministrativa.

Il Collegio osserva inoltre che, in ogni caso, anche a prescindere dalla condivisione della predetta interpretazione ermeneutica del dato normativo, la domanda risarcitoria formulata dalla Procura si appalesa comunque infondata.

E infatti, anche escludendo la natura ricognitiva del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, la specificazione effettuata da tale norma manifesta, al tempo

della sua entrata in vigore, l'esigenza di certezza del quadro normativo in ordine ai presupposti necessari per il conferimento di incarichi quali quelli oggetto del presente giudizio.

Il che non consente di muovere oggi, a fronte di una condotta posta in essere in data antecedente all'entrata in vigore del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, un rimprovero di colpevolezza parametrato su un giudizio di colpa grave.

In conclusione, gli appelli meritano accoglimento e, per l'effetto, la sentenza gravata va annullata.

Resta assorbita ogni ulteriore questione.

Spese come in dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Terza Centrale d'appello, definitivamente pronunciando, previa riunione degli appelli, li accoglie, nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla la sentenza di primo grado e rigetta la domanda erariale.

Le spese, secondo soccombenza, sono poste a carico del Comune di Firenze e sono liquidate, per entrambi i gradi di giudizio in euro 10.922,00 in favore del dr. Claudio Martini, euro 7.577,00 a favore del dr. Matteo Renzi euro 10.922,00 in favore della dr.ssa Sarina Liga.

Manda alla segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 9 aprile 2025.

L'estensore	**Il Presidente**
Marco Fratini	Giuseppina Maio
f.to digitalmente	f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 29/05/2025

Il Dirigente

f.to digitalmente