



CORTE DEI CONTI

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2026

PROCURA GENERALE

Roma, 24 febbraio 2026

Aula delle Sezioni riunite







CORTE DEI CONTI

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2026

PROCURA GENERALE

Roma, 24 febbraio 2026
Aula delle Sezioni riunite

INDICE

Introduzione del Procuratore generale aggiunto Andrea Lupi

PARTE PRIMA - LE ATTIVITA' DELLA PROCURA CONTABILE 1

A) Lo scrutinio delle denunce di danno erariale e le archiviazioni alla luce della legge 7.01.2026, n.1 (V.P.G. Fabrizio Cerioni).....	1
B) I mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale (V.P.G. Alfio Vecchio).....	8
C) La citazione (S.P.G. Giulio Stolfi).....	29
D) Rito abbreviato e doloso arricchimento (V.P.G. Chiara Vetro).....	40
E) Appelli, Cassazione, Sezioni riunite, in sede giurisdizionale e in speciale composizione (P.G.A. Andrea Lupi).....	47
F) Il contributo della Procura generale alla funzione nomofilattica (atti di deferimento di questioni di massima) (V.P.G. Adelisa Corsetti – V.P.G. Giulia De Franciscis – S.P.G. Emanuela Rotolo).....	57
G) Giudizi a istanza di parte, per resa del conto e di conto (V.P.G. Attilio Beccia)	68
H) Il ruolo e l'azione della Procura generale e delle Procure regionali nel contrasto alle irregolarità ed alle frodi in danno dell'Unione Europea (V.P.G. Arturo Iadecola - V.P.G. Chiara Vetro)	81
I) L'esecuzione delle decisioni della Corte dei conti (V.P.G. Sabrina D'Alesio – S.P.G. Emanuela Rotolo)	94

PARTE SECONDA - QUESTIONI DI MAGGIORE ATTUALITA' NELL'ANNO GIUDIZIARIO 2025 111

Capitolo I..... 111

LA GIURISDIZIONE 111

A) Gli interventi di sostegno alle persone e alle imprese e le misure di promozione della sostenibilità ambientale (V.P.G. Giulia De Franciscis - S.P.G. Emanuela Rotolo)	111
1. Gli interventi finanziari a favore delle persone: la dibattuta questione del giudice competente in relazione alle fattispecie di indebita erogazione del Reddito di cittadinanza. Novità giurisprudenziali e operative	111
2. Gli interventi di sostegno alla liquidità delle imprese: ulteriori sviluppi del contenzioso erariale	117
3. I finanziamenti per la sostenibilità ambientale e l'efficientamento energetico: le perduranti criticità emergenti dalla giurisprudenza contabile in tema di "certificazioni energetiche" e realizzazione di impianti alimentati con energie rinnovabili (fotovoltaico, solare, termico, biogas)	120
B) L'imposta di soggiorno e la giurisdizione contabile (V.P.G. Alfio Vecchio)	124

1. L'introduzione dell'imposta di soggiorno e il primo riconoscimento della natura di agente contabile del gestore della struttura ricettiva.	124
2. Il mutamento del quadro normativo a seguito della novella del 2020 (c.d. decreto-rilancio).....	127
3. L'orientamento delle Sezioni centrali di Appello della Corte dei conti.....	129
4. L'orientamento della Cassazione e l'ordinanza n. 1527/2026	131
Capitolo II	133
IL DANNO ERARIALE	133
a) ATIPICITÀ DELLA CONDOTTA E DELL'EVENTO. ALCUNE TENDENZE DELL'AZIONE DI CONTRASTO	133
a. 1) Il danno erariale e il sistema sanitario: un presidio in un sistema al crocevia (S.P.G. Giulio Stolfi)	133
a. 2) Il danno erariale negli enti locali: l'efficiente uso delle risorse pubbliche e la legalità dell'azione amministrativa (S.P.G. Giulio Stolfi).....	147
a.3) Danno erariale e servizi pubblici essenziali. La responsabilità amministrativa derivante dal fallimento delle società pubbliche (V.P.G. Fabrizio Cerioni)	155
a. 4) L'attività delle Procure regionali nell'accertamento delle fattispecie di danno in materia di aggiudicazione ed esecuzione di contratti pubblici (V.P.G. Fabrizio Cerioni).....	161
b) LA QUANTIFICAZIONE DEL DANNO ERARIALE (V.P.G. Fabrizio Cerioni)	171
c) FATTISPECIE "TIPIZZATE": IL DANNO ERARIALE A PROTEZIONE DI BENI GIURIDICI SPECIFICI	175
c. 1) Il danno da svolgimento di attività extraistituzionale (V.P.G. Arturo Iadecola)	175
c. 2) Il danno all'immagine (V.P.G. Giulia De Franciscis – S.P.G. Emanuela Rotolo)	187
c. 3) Il danno da omesso controllo (V.P.G. Attilio Beccia)	194
Capitolo III	196
RASSEGNA DELLE PIU' SIGNIFICATIVE PRONUNCE EMESSE NEL 2025 DALLA CORTE COSTITUZIONALE E DALLA CORTE DI CASSAZIONE NELLE MATERIE DI COMPETENZA DELLA CORTE DEI CONTI (V.P.G. Antongiulio Martina)	196
1. Premessa.....	196
2. Le più significative pronunce della Corte costituzionale.....	196
2.1 Sentenza n. 189/2025: distacco e comando del personale nella legislazione regionale	196
2.2 Sentenze n. 150/2025 e n. 174/2025: finanziamento delle agenzie regionali per l'ambiente e perimetro sanitario.....	201

2.3 Sentenza n. 165/2025: trattamenti economici accessori e competenza legislativa regionale.....	205
2.4 Sentenze n. 19/2025 e n. 167/2025: raffreddamento della perequazione delle pensioni.....	209
2.5 Sentenza n. 110/2025: cumulo gratuito e neutralizzazione dei periodi assicurativi.....	215
3. Le più significative pronunce della Corte di cassazione	220
3.1 Responsabilità amministrativa.....	220
3.2 Responsabilità amministrativa per danno erariale indiretto	221
3.3 Giurisdizione contabile.....	222
3.4 Eccesso di potere giurisdizionale	223
3.5 Impugnabilità immediata ex art. 360, terzo comma, c.p.c. e giudicato sulla giurisdizione.	226
3.6 Difetto di giurisdizione e composizione del Collegio giudicante	227
3.7 Incarichi extraistituzionali	228
3.8 Concessionaria della riscossione	229
3.9 Imposta unica sulle scommesse	229
3.10 Imposta di soggiorno	230
3.11 Agente della riscossione di società “in house”	232
3.12 Consorzi di bonifica	234
3.13 Esecuzione del giudicato contabile e sopravvenienze	236
Capitolo IV	239
RASSEGNA DELLE PIÙ SIGNIFICATIVE PRONUNCE EMESSE NEL 2025 DALLE SEZIONI RIUNITE DELLA CORTE DEI CONTI (V.P.G. Adelisa Corsetti)	239
1. Sezioni riunite in sede giurisdizionale: questioni di massima.....	239
2. Sezioni riunite in sede giurisdizionale: regolamenti di competenza	241
3. Sezioni riunite in speciale composizione: impugnazione di atti e deliberazioni in sede di controllo.....	242
Capitolo V	250
GLI ORIENTAMENTI DEL GIUDICE CONTABILE NELLA GIURISPRUDENZA DELL'ANNO 2025 (V.P.G. Luigi D'Angelo)	250
1. Questioni pregiudiziali e preliminari	251

1.1. I confini della giurisdizione contabile.....	251
1.2. Il carattere di pregiudizialità necessaria fra una controversia e il giudizio contabile ai fini di cui all'art. 106, comma 1, c.g.c.	253
1.3. L'estinzione del diritto al risarcimento del danno per decorso del termine di prescrizione.....	254
1.3.1. L'occultamento doloso del danno: rilievo d'ufficio e idoneità delle condotte omissive a configurare il <i>quid pluris</i> necessario a posticipare l'esordio del termine prescrizionale al momento della scoperta del danno ...	254
1.3.2. L'estensione degli effetti interruttivi della prescrizione nei confronti dei co-obbligati solidali	256
1.3.3. Interruzione della prescrizione per una sola volta ex art. 66 c.g.c.	256
1.3.4. Prescrizione e danno indiretto.....	257
2. Problematiche procedimentali e processuali	257
2.1. Specificità e concretezza della <i>notitia damni</i>	257
2.2. Autonomia dell'azione di responsabilità erariale rispetto a quella risarcitoria spettante alla p.a. danneggiata (anche in sede penale)	258
2.3. Rinuncia all'impugnazione	258
2.4. Il principio della ragione più liquida in appello sulle questioni di rito e di merito	259
2.5. Divieto del <i>bis in idem</i>	259
2.6. Il principio di sinteticità nel processo contabile	260
2.7. I rapporti fra l'appello principale e i gravami incidentali tardivi.....	261
2.8. L'intervento dell'amministrazione danneggiata nel processo contabile	261
2.9. Il riparto dell'onere probatorio e le prove atipiche	262
2.10. La valenza delle pronunce di "applicazione della pena a richiesta" ex art. 444 c.p.p. nel contesto del giudizio contabile, anche alla luce delle modifiche recate dal d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 (c.d. "riforma Cartabia").....	264
3. L'elemento soggettivo dell'illecito contabile nel mutato quadro normativo	265
3.1. Circa la compatibilità del dolo richiesto dall'art. 21, comma 1, del d.l. n. 76/2021 con la forma del dolo eventuale.....	266
4. Il danno erariale.....	267
4.1. Danno all'immagine	267

4.2. <i>Danno alla concorrenza</i>	268
4.3. <i>Danno erariale e interferenze con la confisca</i>	270
4.4 <i>Danno erariale e finanza pubblica allargata</i>	271
4.5. <i>Danno erariale e insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali</i>	271
4.6. <i>La compensatio lucri cum damno</i>	272
4.7. <i>La (in)trasmissibilità dell'obbligazione risarcitoria agli eredi</i>	273
5. <i>Fattispecie ricorrenti</i>	273
5.1. <i>Indebita percezione di contributi pubblici</i>	273
5.2. <i>Espletamento di attività extra istituzionali non autorizzate e non autorizzabili</i>	274
5.3. <i>Svolgimento di attività medica extramuraria in assenza di autorizzazione</i>	275
5.4. <i>Affidamento contra legem di incarichi a soggetti estranei alla p.a.</i>	276
5.5. <i>Danno erariale da tangente</i>	277
5.6. <i>Danno da malpractice medica</i>	277
6. <i>Il giudizio di revocazione</i>	279
7. <i>Le azioni a tutela del credito erariale</i>	280
8. <i>I giudizi di conto</i>	280
9. <i>I giudizi per resa del conto</i>	281
10. <i>Il giudizio di interpretazione</i>	282
11. <i>I giudizi a istanza di parte</i>	282
12. <i>Giudizi in materia di responsabilità sanzionatoria</i>	283
13. <i>Giudizi innanzi alla Corte dei conti e anonimizzazione delle sentenze</i>	285

APPENDICE

TABELLE STATISTICHE

Introduzione del Procuratore generale aggiunto

Andrea Lupi

Il clima in cui si svolge la cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario del 2026 non è certamente uno dei migliori, segnato dalle innumerevoli tensioni internazionali dovute anche ad anacronistiche pulsioni imperialiste che rischiano di gettare benzina sul fuoco sui tentativi di avviare a conclusione i processi di pace sempre più complicati dagli accordi che stentano a partire, oppure che subiscono arresti o, peggio, repentine retromarcie.

Quanto alla situazione relativa al nostro Paese, per ciò che più da vicino ci interessa, l'esordio dell'anno è stato caratterizzato dalla pubblicazione e successiva entrata in vigore della legge n. 1/2026, recante modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni, nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale.

Non possiamo dire che si tratti di una buona legge e, bisogna dirlo con la massima franchezza, non tanto perché introduce norme volte a limitare il potere di azione del PM contabile e l'autonomia decisionale del giudice (si pensi, ad esempio, alle limitazioni della responsabilità al dolo nelle ipotesi di conclusione di accordi di conciliazione da parte di rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, ovvero, riguardo al giudice, al limite legale del 30 % all'esercizio del potere di riduzione), quanto, piuttosto, perché la legge lascia aperti enormi spazi all'attività interpretativa a causa del fatto che le modifiche sono assolutamente prive di coerenza con il sistema della responsabilità in essere, in particolare con le disposizioni di cui al codice di giustizia contabile (ad esempio, risulta molto difficile trovare un ragionevole ambito di coesistenza tra il potere di riduzione legale, di cui al nuovo comma 1.1 dell'art. 1 della legge n. 20/1994, introdotto dalla legge n. 1/2026, e il rito abbreviato di cui all'art. 130, e seguenti, del codice, ovvero nel rapporto tra la legge n. 1/2026 e la legge Gelli sulla c.d. responsabilità medica).

Oltre a questa patente mancanza di coerenza, molte norme risultano di assai difficile applicazione (per tutte, si rammenta la disposizione transitoria di cui all'art. 6) e oscure nell'espressione testuale (a proposito, ad esempio, della retribuzione lorda che va presa a riferimento in rapporto al limite del 30% del pregiudizio accertato).

Con riguardo ancora al potere di riduzione del giudice contabile entro il limite legale del 30%, un aspetto positivo della legge n. 1/2026 è il fatto che tale potere è escluso non soltanto nelle ipotesi di condotte dolose, ma anche in tutti i casi di illecito arricchimento, perciò sia per condotte dolose ma pure per condotte gravemente colpose.

Per ciò che concerne, infine, la delega al Governo per il riordino delle funzioni della Corte dei conti, è doveroso rimarcare come alcuni principi e criteri direttivi sembrino, di primo acchito, di difficilissima attuazione. Si pensi, ad esempio, alla previsione di un rafforzamento degli effetti della nomofilachia che le Sezioni riunite dovrebbero svolgere nei confronti dell'attività delle procure. Non si capisce in che termini debba essere inteso tale rafforzamento e, soprattutto, entro quali limiti e in quale relazione sia con la funzione di coordinamento spettante al Procuratore generale. A proposito di tale funzione appare del tutto incoerente con il sistema delineato dal codice di giustizia contabile la disposizione che prevede - per alcune istruttorie (particolare rilevanza, complessità o novità delle questioni) - la sottoscrizione congiunta del Procuratore generale con il Procuratore regionale, competente per territorio, degli inviti a dedurre, degli atti di citazione e delle richieste di misure cautelari. Va rilevato, innanzitutto, che il Procuratore regionale non sottoscrive gli inviti a dedurre e gli atti di citazione e neppure i ricorsi per sequestro conservativo. Il P.R. questi atti li vista soltanto, perché essi restano di esclusiva competenza del magistrato (sostituto e/o vice procuratore generale) che li ha redatti. Gli unici atti di esclusiva competenza del Procuratore regionale sono le archiviazioni e gli appelli. Parlare, perciò, di sottoscrizione è del tutto inesatto. Oltretutto, in tal modo, il Procuratore generale verrebbe a svolgere, non più una mera funzione di coordinamento, bensì una vera e propria funzione di attore nel processo di primo grado; funzione, ovviamente, incompatibile con quella di attore e parte nel processo di impugnazione.

I temi della relazione per l'udienza di apertura dell'anno giudiziario 2026 sono, all'incirca, gli stessi dello scorso anno.

Anche quest'anno una prima parte della memoria tratta dell'attività della Procura generale, nonché, in ossequio al principio di unicità dell'ufficio, delle Procure regionali.

Se pur la legge di riforma della Corte dei conti è oramai entrata in vigore, riteniamo ancora necessario evidenziare i livelli quantitativi e qualitativi del lavoro delle procure territoriali e della Procura generale. Infatti, esiste tuttora una narrazione intorno alle funzioni e alle concrete decisioni adottate dalle diverse diramazioni dell'Istituto per nulla corrispondente ai presupposti di fatto e alle motivazioni di diritto che sostengono tali decisioni.

Come già abbiamo detto nella memoria dello scorso anno, è fondamentale riaffermare la centralità dell'attività requirente nell'ambito della funzione giurisdizionale, nonché la sua efficacia ed effettività. La missione della Procura generale è la realizzazione - piena e sostanziale - dell'ordinamento anche, eventualmente, contrastando le tesi di una procura regionale, ovvero chiedendo l'accoglimento di un appello di parte.

Anche quest'anno, nell'ambito delle attività della Procura generale, oltre, ovviamente, a quella principale derivante dall'essere parte nel processo di impugnazione e dinanzi alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale, nonché parte interveniente necessaria dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione (perciò, redazione delle conclusioni e delle memorie, degli appelli di PG, e, conseguentemente, anche di eventuali ricorsi e controricorsi in Cassazione), si è dato rilievo al ruolo che essa svolge negli organismi europei, al contributo ad EPPO e al contrasto alle frodi UE. Altra fondamentale competenza svolta dalla Procura generale inerisce al contributo alla funzione nomofilattica attraverso la prospettazione di questioni di massima o di diritto. Funzione che, senza dubbio, acquisirà un'importanza fondamentale nella fase di applicazione della legge n. 1/2026.

Anche quest'anno ci sono perciò le due rassegne della giurisprudenza della Corte costituzionale (vanno ricordate su tutte le sentenze relative al finanziamento delle agenzie regionali per l'ambiente con somme rivenienti dal perimetro sanitario) e della Corte di cassazione, nonché degli orientamenti delle Sezioni centrali di Appello del 2025.

La novità di quest'anno concerne la concentrazione in due capitoli - la giurisdizione e il danno erariale - dell'esame di alcune fattispecie che hanno assunto una speciale evidenza nel corso dell'anno, a seguito dell'affermazione di orientamenti giurisprudenziali innovativi o, comunque, rilevanti per i punti di diritto espressi.

Ci si riferisce, in particolare, riguardo alla giurisdizione, al tema dell'imposta di soggiorno su cui, com'è noto, è intervenuta la Cassazione con la recentissima ordinanza delle Sezioni Unite n. 1527/2026, nonché, relativamente al danno erariale, al tema della responsabilità amministrativa derivante dal fallimento delle società pubbliche, nonché il danno da svolgimento di attività extraistituzionale.

Conclusivamente, anche quest'anno non posso esimermi dal ringraziare i colleghi, e il personale amministrativo, dell'importante lavoro svolto, in brevissimo tempo, e senza poter essere esentati dagli altri impegni presso le Sezioni centrali d'Appello e le Sezioni riunite.

Così come non posso esimermi dal ricordare l'instancabile lavoro della dottoressa Lucia Palomba che ha seguito, con il solito costante impegno e, oserei dire, l'amorevole cura, tutte le innumerevoli attività (specialmente l'attenta rilettura dei singoli paragrafi della relazione) che hanno portato alla pubblicazione di questa memoria.

PARTE PRIMA
LE ATTIVITA' DELLA PROCURA CONTABILE

**A) LO SCRUTINIO DELLE DENUNCE DI DANNO ERARIALE E LE
ARCHIVIAZIONI ALLA LUCE DELLA LEGGE 7.01.2026, N. 1**

(V.P.G. Fabrizio Cerioni)

1. Attività preliminari del Procuratore regionale: l'esame delle denunce di danno erariale e la pre-archiviazione

Nell'organizzazione delle Procure regionali un'attività propedeutica di grande rilevanza è costituita dall'esame delle numerose denunce, che provengono dalla polizia erariale, dalle pubbliche amministrazioni, dall'autorità giudiziaria ordinaria (trattasi in tal caso di segnalazioni) e dai privati cittadini, a testimonianza di una persistente fiducia nella Corte dei conti come giudice che tutela gli interessi dello Stato collettività, in grado di ripristinare la legalità violata e di sanzionare gli autori degli illeciti. Nel corso del 2025 le Procure regionali della Corte dei conti hanno ricevuto 48.505 denunce rispetto alle 36.909 denunce pervenute nel 2024.

L'esame preliminare delle suddette denunce ha lo scopo di verificare se procedere all'istruttoria o all'archiviazione immediata delle stesse *"per difetto dei requisiti di specificità e concretezza o per manifesta infondatezza"* (art. 54, d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174). In alcuni casi l'esame preliminare delle denunce viene svolto dallo stesso Procuratore regionale, in altri casi tale compito viene affidato a rotazione ai singoli magistrati che svolgono le funzioni di "filtro" (per un determinato periodo di tempo), in altri casi, infine, è svolto dai singoli magistrati cui le denunce sono assegnate per lo svolgimento dell'istruttoria.

2. Il procedimento di archiviazione

Nel procedimento di accertamento della responsabilità amministrativa, disciplinato dal codice di giustizia contabile (approvato con il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, nel prosieguo, anche c.g.c.), l'archiviazione è prevista dagli articoli 54 (*Apertura del procedimento istruttorio*), 68 (*Istanza di proroga*), 69 (*Archiviazione*), 70 (*Riapertura del fascicolo istruttorio archiviato*) e 83 (*Pluralità di parti*).

Il codice di giustizia contabile prevede che l'archiviazione non si risolva in una mera attività materiale di "posizionamento in archivio" delle denunce e delle istruttorie già avviate ("aperte")¹ ma sia oggetto di uno specifico procedimento che si conclude con un "giudizio" sull'infondatezza della notizia di danno per mancanza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa o sull'insufficienza probatoria e si estrinseca nel "decreto di archiviazione", debitamente "motivato", vistato dal Procuratore regionale.

Il pubblico ministero contabile procede ad archiviare la "notizia di danno" ovvero il "procedimento istruttorio" nei seguenti casi:

- a) la notizia di danno sia priva dei necessari requisiti di specificità e concretezza (di cui all'art. 51 c.g.c.) o risulti *ictu oculi* infondata (art. 54 c.g.c.), anche per l'evidente mancanza di "colpa grave" per effetto del c.d. "scudo erariale" di cui al d.l. n. 76/2020 (in vigore fino al 31-12-2025) o della novella contenuta nella legge n. 1/2026 (in vigore dal 22-01-2026), la quale ha ridefinito la nozione di colpa grave e l'ha esclusa *ex lege* per determinate condotte²;
- b) la notizia di danno risulti *ictu oculi* prescritta essendo decorsi più di cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso (secondo la nuova formulazione dell'art. 1, co. 2, della legge 20/1994)³;

¹ Giova ricordare che nella semantica processuale il termine "*archiviare*" ha progressivamente perduto il suo significato generico di necessario "adempimento burocratico" volto alla conservazione degli atti del processo e dei provvedimenti giurisdizionali conclusivi del medesimo, per designare il contenuto di una "specifica decisione" dell'autorità giudiziaria, frutto, spesso, di significativi accertamenti dell'organo designato all'espletamento dell'istruttoria. Con tale decisione, il suddetto organo dispone l'"archiviazione anticipata" del procedimento, rilevando l'inutilità di giungere al suo epilogo naturale costituito dall'instaurazione del processo.

² Si veda l'ultima modifica all'art. 1, comma 1, della legge 14/01/1994, n. 20 di cui all'art. 1, comma 1, lett. a), nn. 1.1) e 1.2) della legge 7 gennaio 2026, n. 1.

³ L'art. 1, co. 2, della legge 14/01/1994, n. 20 è stato modificato, da ultimo, dall'art. 1, comma 1, lett. a), n. 6), della legge 7 gennaio 2026, n. 1.

- c) la notizia di danno risulti infondata dopo l'apertura di un procedimento istruttorio e lo svolgimento di indagini da parte del PM contabile ai sensi degli articoli 55 e seguenti c.g.c., ancorché vi sia già stata la notificazione dell'invito a dedurre al presunto responsabile. In questo caso il decreto di archiviazione verrà comunicato al destinatario dell'invito;
- d) non siano stati reperiti elementi sufficienti (cioè prove, anche indiziarie) idonei a sostenere in giudizio la contestazione di responsabilità;
- e) all'esito dell'istruttoria contabile e delle eventuali audizioni risulti evidente la carenza di colpa grave del presunto responsabile, anche considerando che quest'ultimo si è conformato al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva in sede di controllo;
- f) il giudice non abbia accolto l'istanza di proroga del termine per il deposito dell'atto di citazione ed il procuratore della Corte dei conti, alla scadenza dell'ulteriore termine di 45 giorni (stabilito dall'art. 68, comma 3, c.g.c.), non abbia ancora raccolto gli elementi necessari ad individuare i responsabili del danno ovvero non sia in grado di sostenere fondatamente, in giudizio, la contestazione di responsabilità.

3. Pre-archiviazioni e archiviazioni istruttorie per difetto di specificità e concretezza della notizia di danno o infondatezza della stessa (anche per effetto del c.d. «scudo erariale»)

Le Procure regionali “pre-archiviano” la *notitia damni*, ai sensi dell'art. 54 del codice di giustizia contabile, quando la stessa risulti priva dei presupposti di specificità e concretezza ovvero risulti, *ictu oculi*, infondata.

L'archiviazione dopo lo svolgimento dell'istruttoria, invece, presuppone che il PM contabile abbia valutato insussistenti i presupposti della responsabilità amministrativa: rapporto di servizio, fatto dannoso, imputabilità del fatto al presunto responsabile sotto il profilo causale ed elemento soggettivo (dolo o colpa grave). La cessazione degli effetti del c.d. “scudo erariale” (previsto dall'art. 21 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, in vigore dal 17 luglio 2020, convertito con la legge 11 settembre 2020, n. 120) la cui efficacia è cessata il 31 dicembre 2025, comporta che il PM contabile potrà valutare la sussistenza della colpa grave, sia per le condotte commissive, sia per quelle omissive.

Per ciò che concerne la prescrizione, nell'individuare il *dies a quo* occorre ricordare i principi stabiliti dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, secondo cui l'espressione "fatto dannoso" impiegata dall'art. 1, comma 2, della legge 20/1994, comprende il binomio "condotta produttiva danno" ed "evento dannoso", per cui la prescrizione non decorre finché, oltre al fatto commissivo od omissivo, non si sia verificato anche l'evento dannoso (Corte dei conti, SS.RR., n. 7/2000/QM). Nel caso di "danno indiretto", poiché l'evento dannoso si realizza con la diminuzione del patrimonio dell'amministrazione, la prescrizione inizia a decorrere solo dal momento del pagamento al terzo danneggiato (Corte dei conti, SS.RR., 5/09/2011 n. 14/QM). Inoltre, quando il danno è la sommatoria di pagamenti riferibili a diversi periodi di tempo, tutti risalenti ad un unico atto deliberativo, la decorrenza della prescrizione va individuata nella data di ciascun pagamento (Corte dei conti, SS.RR. 28/03/2007, n. 5/QM).

Nel corso del 2025 le Procure regionali hanno pre-archiviato, senza avviare alcun procedimento istruttorio, 20.184 denunce di danno⁴. Dopo l'espletamento di attività istruttoria, sono stati archiviati 23.071 procedimenti (di cui 143 dopo la notifica di inviti a fornire deduzioni).

Il dato conferma una significativa attività delle Procure regionali, meno apparente di quella che si estrinseca nell'apertura dei procedimenti di accertamento della responsabilità amministrativa, ma non meno impegnativa poiché la decisione di "archiviare" una notizia di danno richiede, quanto meno, un'attenta valutazione da parte del Procuratore regionale e dei suoi vice e sostituti, nonché la redazione del "provvedimento di archiviazione", che deve sempre essere "debitamente motivato", come dispone l'art. 69, comma 3, c.g.c.

Considerando, dunque, sia le cd. pre-archiviazioni conseguenti alla funzione di "filtro" svolta dalle Procure regionali sia le archiviazioni successive all'espletamento di attività istruttoria propriamente detta, si rilevano complessivamente archiviazioni in misura corrispondente a 43.255 denunce.

⁴ Va precisato che le archiviazioni effettuate nel 2025 possono concernere anche denunce pervenute in anni precedenti, ma questo dato evidenzia la propensione delle Procure erariali ad archiviare le notizie di danno infondate.

4. Archiviazione per infondatezza della notizia di danno dopo la notificazione dell'invito a dedurre al presunto responsabile (con la conseguente presentazione di controdeduzioni, scritte e/o orali), anche per mancanza di prova della responsabilità

L'archiviazione del procedimento istruttorio può avvenire anche dopo la notifica dell'invito a dedurre di cui all'art. 67 c.g.c., tenendo conto dei dati conoscitivi forniti dallo stesso invitato. Non va dimenticato, infatti, che la funzione dell'invito a fornire deduzioni non è quella di realizzare il contraddittorio tra attore e presunto responsabile dell'illecito erariale, ma è sostanzialmente "istruttoria", serve cioè a consentire l'acquisizione di ulteriori elementi di conoscenza e valutazione dei presupposti della responsabilità amministrativa (anche a favore del presunto responsabile) soggetti al libero apprezzamento del Procuratore regionale⁵.

Il decreto di archiviazione impone al PM titolare dell'istruttoria di formulare un "giudizio" sull'infondatezza della notizia di danno e la redazione del "provvedimento di archiviazione", che deve essere "debitamente motivato", anche in considerazione dei risultati degli accertamenti espletati, come si evince dall'art. 69, comma 3, c.g.c. e deve essere condiviso con il Procuratore regionale chiamato ad apporvi il proprio visto.

Dopo la notifica dell'invito a dedurre l'archiviazione è tempestivamente comunicata al destinatario della stessa, ovvero, nel caso di pluralità di invitati, a quelli la cui posizione viene ritenuta soggettivamente o oggettivamente irrilevante nella causazione del danno erariale.

Giova ricordare che, secondo il codice di giustizia contabile, una volta archiviati, i fascicoli istruttori possono essere riaperti, con decreto motivato del Procuratore regionale, solo se dopo l'emanazione del formale provvedimento di archiviazione siano stati rivenuti elementi nuovi consistenti in fatti sopravvenuti, ovvero preesistenti ma dolosamente occultati (art. 70 c.g.c.)⁶.

Le archiviazioni dopo la notifica degli inviti a dedurre dimostrano una significativa capacità di autonoma valutazione critica degli elementi raccolti, poiché la decisione di «archiviare» l'istruttoria avviene dopo l'espletamento di diverse attività di indagine (quali la richiesta di documenti e informazioni alle pubbliche amministrazioni, il conferimento di

⁵ In questi esatti termini: Corte conti, Sez. Riunite 19 giugno 1998, n. 14/QM.

⁶ Sul punto si veda la chiara decisione della Corte dei conti, Sez. giur. Lombardia, 1/07/2024, n. 28.

deleghe istruttorie, eventuali ispezioni, nonché la redazione degli inviti a fornire deduzioni, le audizioni dei presunti responsabili, l'esame delle controdeduzioni e dei documenti da essi depositati).

5. Archiviazione del fascicolo per carenza di colpa grave del presunto responsabile per essersi costui conformato al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva in sede di controllo

Un'ulteriore causa di archiviazione deriva dall'accertamento dell'assenza di colpa grave del presunto responsabile del danno, qualora risulti che costui abbia conformato la propria condotta ad un parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali, nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi (art. 69, comma 2, c.g.c.).

L'accennata esimente dalla responsabilità amministrativa, derivante dalla conformità dell'azione amministrativa alle delibere della Corte dei conti in sede di controllo, limitatamente ai profili presi in considerazione dalla magistratura contabile nell'esercizio del controllo stesso, è stata introdotta inizialmente dall'art. 17, comma 30-*quater*, lett. a), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102 e modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009) con riguardo all'emanazione di atti vistati e registrati in sede di controllo preventivo di legittimità.

Anche questa causa di archiviazione del procedimento richiede una significativa attività del PM contabile, che spesso solo nel corso dell'istruttoria già avviata e, quindi, dopo la richiesta di documenti all'amministrazione o leggendo le controdeduzioni del presunto responsabile, viene a conoscenza del parere reso dalla Sezione di controllo e può valutare se l'attività degli amministratori sia stata effettivamente conforme agli indirizzi espressi dalla Corte dei conti e, dunque, la condotta debba considerarsi esente dalla responsabilità contabile, ovvero se, nonostante la conformità di alcune condotte al suddetto parere, le fattispecie illecite siano state realizzate prima della richiesta del parere alla Corte dei conti ovvero riguardino fattispecie non esaminate dalla Sezione di controllo.

Le Procure regionali della Corte dei conti non hanno segnalato archiviazioni per mancanza di colpa grave disposte ai sensi dell'art. 69, comma 2 c.g.c., tranne un caso presso la Sezione giurisdizionale per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano.

6. Archiviazione del fascicolo a seguito della mancata concessione della proroga per il deposito dell'atto di citazione.

Un'ulteriore causa di archiviazione deriva dalla mancata concessione della proroga per il deposito dell'atto di citazione (di cui agli artt. 67, comma 5, e 68 c.g.c.) da parte del giudice.

La *ratio* della richiesta di proroga può derivare da una situazione di *semiplena probatio* e, dunque, dalla necessità di acquisire ulteriori elementi istruttori al fine di accertare la fondatezza della notizia di danno (ovvero la sua infondatezza) e quindi poter “sostenere in giudizio la contestazione di responsabilità” (art. 69, comma 1).

Se il pubblico ministero contabile chiede alla competente Sezione giurisdizionale la concessione di una proroga per il deposito dell'atto di citazione e la suddetta autorizzazione non viene concessa, è obbligato ad emettere l'atto di citazione o a disporre l'archiviazione entro i successivi 45 giorni (art. 68, comma 3, c.g.c.). Pertanto, se il PM contabile non ottiene la proroga richiesta e non deposita l'atto di citazione entro 45 giorni è obbligato ad archiviare il fascicolo istruttorio.

B) I MEZZI DI CONSERVAZIONE DELLA GARANZIA PATRIMONIALE

(V.P.G. Alfio Vecchio)

Il diritto dell'erario al risarcimento che scaturisce dall'illecito contabile deve essere tutelato al fine di conservare la garanzia rappresentata dal patrimonio del responsabile. Tale garanzia potrebbe venire pregiudicata da atti di disposizione che riducono i beni sui quali potrebbe operare l'esecuzione delle sentenze di condanna.

Le azioni a tutela delle ragioni del credito erariale e i mezzi di conservazione della garanzia rientrano nelle "*materie della contabilità pubblica*", che l'art. 103 Cost. riserva alla cognizione della giurisdizione contabile⁷.

Alla Corte dei conti, infatti, è affidata la tutela delle ragioni creditorie erariali anche attraverso "*i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale*", in quanto tali azioni hanno carattere accessorio e strumentale rispetto alle azioni di accertamento e di condanna, permettendo al creditore (l'erario) di tutelare l'integrità del patrimonio del debitore, necessaria per garantire la possibilità di soddisfarsi in caso di mancato adempimento spontaneo dell'obbligazione che deriva dal successo dell'azione erariale.

Il codice di giustizia contabile disciplina il sequestro contabile e la ritenuta cautelare, mentre sono richiamate, con un rinvio alla disciplina codicistica, anche l'azione revocatoria e l'azione surrogatoria.

A differenza del processo civile, dove l'iniziativa spetta al creditore privato, nel giudizio davanti alla Corte dei conti la legittimazione ad agire spetta al Pubblico Ministero.

La giurisprudenza non ha mancato di estendere l'azione del PM al di là delle richiamate figure di cui al libro VI, titolo III, capo V del codice civile, ammettendo, ad esempio, l'esercizio dell'azione di simulazione *ex* artt. 1414 e ss. c.c., in relazione a quegli atti negoziali con i quali il debitore abbia inteso sottrarre i propri beni alla garanzia del credito erariale.

⁷ Cass., Sez. Un. ordinanza 3 giugno 2020, n. 10441.

Si è anche ritenuta ammissibile, in alcuni casi⁸ di attività vincolata e non discrezionale della p.a., l'emissione di provvedimenti cautelari atipici, ai sensi dell'art. 700 c.p.c., volti a prevenire il verificarsi del danno erariale (e quindi non solo a conservare la garanzia) in una concezione dinamica del ruolo della giurisdizione contabile⁹.

Il codice di giustizia contabile attribuisce alla Corte dei conti la giurisdizione piena su queste azioni quando sono accessorie a un giudizio di responsabilità erariale, superando i dubbi passati sulla competenza del giudice ordinario.

1. Il sequestro conservativo

Le procure della Corte dei conti hanno presentato n. 45 istanze di sequestro conservativo *ante causam* e in corso di causa, che, nel corso dell'anno 2025, sono state decise con ordinanze. All'esito del giudizio cautelare i provvedimenti di accoglimento sono stati 20, mentre in altri 25 giudizi la domanda è stata rigettata.

L'importo dei sequestri conservativi attivati nel 2025 ha raggiunto la somma complessiva di € 201.654.950,67, mentre sono stati convertiti in pignoramento beni sequestrati per l'importo di € 46.868.948,87. Nel 2025 i reclami avverso provvedimenti di sequestri conservativi sono stati n. 5.

L'istituto determina l'inefficacia relativa degli atti dispositivi posti in essere dal debitore sui beni e sui diritti oggetto della misura, rendendoli inopponibili al creditore procedente, in maniera analoga ad un pignoramento.

Si determinano quindi due effetti, uno conservativo della garanzia patrimoniale generale di cui all'art. 2740 c.c. e uno cautelare, anticipatorio degli effetti della decisione definitiva di merito favorevole al creditore.

⁸ Corte conti, Sez. giur. Campania, ordinanze 14 giugno 2016, n. 154 e 20 luglio 2011, n. 146.

⁹ Nella delega di cui all'art. 20 della legge n. 124/2015 si è esplicitamente previsto il compito di "riordinare le disposizioni processuali vigenti integrandole e coordinandole con le norme e i principi del codice di procedura civile relativamente ai seguenti aspetti [...] gli istituti processuali in tema di tutela cautelare anche *ante causam* e di tutela delle ragioni del credito erariale tramite le azioni previste dal codice di procedura civile"; tale riferimento espresso all'integrazione della disciplina con gli istituti cautelari mediante le azioni del c.p.c. promuove un'interpretazione tendenzialmente estensiva, che ricomprende l'esperibilità dell'azione espressamente normata nel processo civile all'art. 700 c.p.c..

L'adozione del sequestro conservativo, secondo il costante orientamento giurisprudenziale¹⁰, non è preclusa dalla contestuale sottoposizione dei beni dell'intimato a sequestro preventivo nell'ambito penale, essendo il procedimento penale e il procedimento contabile in posizione di autonomia l'uno rispetto all'altro, fatta salva l'applicazione degli artt. 651 e ss. c.p.p.

Si è così evidenziato come il sequestro penale abbia natura sanzionatoria e preventiva avverso la reiterazione del reato, mentre il sequestro conservativo contabile persegua finalità di tutela di interessi di natura risarcitoria riferiti alla p.a. danneggiata.

I beni che possono essere sottoposti a sequestro conservativo contabile sono quelli individuati dal c.p.c., ai sensi degli artt. 671 e 514; quindi, sono sottoponibili a sequestro i beni suscettibili di pignoramento, come, tra l'altro, con frequente applicazione per i dipendenti pubblici, i crediti previdenziali ed assistenziali sorti a ragione del rapporto di ufficio¹¹, l'indennità di fine rapporto, gli stipendi e le retribuzioni, entro i limiti¹² previsti dall'art 545 c.p.c.

L'eventuale presenza di beni non sottoponibili a sequestro può essere rilevata d'ufficio¹³ anche nel giudizio contabile.

La concessione della misura cautelare è subordinata alla verifica della sussistenza dei requisiti del *fumus boni iuris*, riconosciuta sulla base di una cognizione necessariamente sommaria ma che deve essere provata dal PM istante, e del *periculum in mora*, vale a dire il fondato timore del creditore istante di perdere le garanzie del credito nelle more dello svolgimento del giudizio di merito, sempre ancorato a circostanze precise ed obiettivamente verificabili¹⁴.

¹⁰ Corte conti, Sez. giur. Emilia-Romagna ordinanza 1° febbraio 2024, n.2; Cass. Pen., Sez. V, sent. 24 ottobre 2014, n. 44387.

¹¹ Corte conti, Sez. giur. Lazio, ordinanza 24 luglio 2024, n. 125.

¹² La Corte costituzionale, attraverso diversi interventi, ha assimilato la disciplina prevista per i dipendenti pubblici alle disposizioni applicabili per i dipendenti privati (Corte cost. 31 marzo 1987, n. 89, Corte cost. 4 dicembre 2002, n. 505).

¹³ Corte conti Sez. giur. Umbria, ordinanza 25 marzo 2025, n. 8, ha evidenziato che, anche in sede contabile, il giudice può rilevare d'ufficio l'inefficacia del sequestro richiesto in violazione dei divieti e oltre i limiti previsti dall' art. 545 c.p.c.

¹⁴ Cfr. Corte conti Sez. giur. Sicilia, ordinanza 24 marzo 2025, n. 37 che ha escluso l'esistenza del *periculum in mora* laddove sussista altro sequestro conservativo a favore del medesimo creditore (l'AGEA) sugli stessi rapporti finanziari dedotti nel giudizio cautelare.

In merito a quest'ultimo requisito, si è confermato¹⁵ l'orientamento secondo cui l'apprezzamento di detto rischio deve essere condotto valutando l'eventuale sproporzione tra la capacità patrimoniale del debitore in relazione all'entità del credito da tutelare (c.d. criterio oggettivo) o anche avendo riguardo alle connotazioni comportamentali del debitore in grado di ingenerare nel creditore il ragionevole dubbio che la sua pretesa possa rimanere insoddisfatta (c.d. criterio soggettivo).¹⁶

Detti parametri di valutazione, secondo la giurisprudenza anche d'appello, sono alternativamente sufficienti a giustificare la misura cautelare, non essendo necessario che siano simultaneamente compresenti¹⁷.

Il "*quantum*" dei beni da vincolare deve essere oggetto di specifica valutazione da parte del giudice che autorizza il sequestro. Si richiamano in proposito i principi di adeguatezza e proporzionalità, quali principi che travalicano il perimetro delle libertà personali per divenire necessario termine di raffronto tra la compressione dei diritti e la giustificazione posta a base della loro limitazione¹⁸.

Anche all'interno della fase cautelare, infatti, deve essere rispettato il principio del bilanciamento degli interessi delle parti, giacché a fronte della necessità di tutelare l'erario rispetto al rischio di perdere la garanzia del proprio credito, si pone l'esigenza di preservare la posizione dell'esecutato a non vedersi privare della libera disponibilità di beni, in assenza di un accertamento pieno della pretesa erariale.

La natura cautelare del sequestro ne giustifica la proposizione, oltre che in corso di causa, anche prima dell'instaurazione del giudizio, tenendo conto però che il Giudice del sequestro può spingersi ad esaminare questioni (tecniche e giuridiche) solo ai fini e nei limiti della decisione cautelare, essendo rimesso il necessario approfondimento proprio alla fase dibattimentale del giudizio di merito con le relative garanzie procedurali¹⁹.

¹⁵ Corte conti, Sez. Seconda centrale d'Appello, ordinanza 25 giugno 2024, n. 13.

¹⁶ Corte conti, Sez. giur. Trentino Alto Adige - Bolzano, ordinanza 17 ottobre 2025, n. 4.

¹⁷ Corte conti, Sez. Prima centrale d'Appello, ordinanza 13 maggio 2024, n. 10.

¹⁸ Corte conti, Sez. giur. Lazio, ordinanza 8 aprile 2024 n. 58.

¹⁹ Corte conti, Sez. giur. Campania, ordinanza 26 giugno 2024, n. 79.

Il procedimento di concessione del sequestro conservativo è caratterizzato da maggiore celerità rispetto al codice di rito, in quanto il primo esame dell'istanza con eventuale concessione della misura è demandato al Presidente della sezione giurisdizionale *inaudita altera parte*, con la sola garanzia del contraddittorio posticipato.

Tale particolarità bilancia la previsione dell'invito a dedurre e della conseguente ostensione degli atti istruttori, con il derivato rischio che il presunto responsabile sottragga le garanzie patrimoniali, già prima del giudizio.

I successivi²⁰ due gradi del giudizio cautelare, di fronte al giudice monocratico²¹ e di fronte al Collegio in sede di eventuale reclamo a carattere devolutivo-sostitutivo, consentono l'ulteriore esame dell'istanza, la difesa in contraddittorio e il riesame integrale delle decisioni prese.

L'ordinanza con la quale viene deciso un reclamo non è impugnabile²² in appello con ulteriore reclamo. Infatti, deve essere tenuto distinto l'istituto della modifica del sequestro, sempre possibile in presenza dei prescritti presupposti (*ex art. 75 c.g.c.*), dall'impugnazione del reclamo, il quale determina un provvedimento non ulteriormente impugnabile.

Ai destinatari della misura cautelare *ante causam* è assicurata la celere instaurazione del giudizio di merito, nonché è garantito che il sequestro, in ragione della sua gravosità, perda efficacia per l'ipotesi di omessa tempestiva formalizzazione della incolpazione da parte del PM (artt. 74 e 78 c.g.c.).

La giurisprudenza²³ ha di recente chiarito che il termine non superiore a 60 giorni di validità del sequestro in assenza dell'instaurazione del giudizio di merito, non può essere

²⁰ Le disposizioni normative che regolano la procedura (art. 74, comma 2, c.g.c.) prevedono che il decreto presidenziale sia notificato al convenuto entro un termine non superiore a trenta giorni e che l'udienza di convalida venga fissata entro quarantacinque giorni dalla data di adozione del decreto, cfr. Corte conti Sez. giur. Piemonte, ordinanza 10.07.2025, n. 30.

²¹ Corte conti, Sez. giur. Bolzano, ordinanza 15 ottobre 2025, n. 3, ha sottolineato che il giudice monocratico può confermare, modificare o revocare il decreto presidenziale, ma non sospenderlo, non essendo prevista tale ipotesi. Un'eventuale istanza di sospensione deve quindi essere dichiarata inammissibile.

²² Corte conti, Sez. Terza centrale d'Appello, ordinanza 12 aprile 2024, n. 6 ha dichiarato inammissibile un reclamo in appello avverso l'ordinanza collegiale della sezione territoriale che aveva già provveduto su un sequestro.

²³ Corte conti, Sez. giur. Sicilia, ordinanza 21 dicembre 2023, n. 182.

esteso anche nel caso in cui il PM abbia ottenuto la proroga del termine per depositare l'atto di citazione.

Il d.lgs. 119/2019, c.d. "correttivo" al codice di giustizia contabile, ha previsto che all'udienza di comparizione possa intervenire, per opporsi al sequestro, il terzo che assuma di essere leso nei propri diritti²⁴.

Ai fini della conferma, modifica o revoca (eventualmente parziale) del sequestro, il giudice designato dovrà, dunque, tenere in considerazione anche le ragioni del terzo.

È stato, tuttavia, precisato che le uniche questioni che possono essere prospettate dal terzo in tale sede sono quelle funzionali alla rappresentazione di propri diritti sui beni sottoposti a cautela, vale a dire alla delimitazione della consistenza patrimoniale dei beni da assoggettare alla stessa misura cautelare, oltre che quelle attinenti alla lesione del proprio diritto di difesa; mentre non sono ammesse, da parte sua, doglianze in ordine alla carenza dei presupposti del sequestro, ossia il *fumus boni iuris* e il *periculum in mora*.

L'ordinanza del giudice designato è reclamabile, oltre che dalle parti²⁵, anche dal terzo che *"assume di essere pregiudicato dal provvedimento cautelare"*²⁶.

Il rigetto della richiesta cautelare non preclude la possibilità di presentare una nuova istanza di sequestro conservativo, in presenza di nuovi elementi a sostegno dell'invocata misura.²⁷

Le procedure di esecuzione si eseguono secondo le disposizioni del Codice di procedura civile, come previsto dall'art. 79 c.g.c., e quindi in forma distinta a seconda della natura dei beni sottoposti alla misura cautelare. Il sequestro sui beni mobili si esegue *"secondo le norme stabilite per il pignoramento presso il debitore o presso terzi"*; sui beni immobili *"con la trascrizione del provvedimento presso l'ufficio del conservatore dei registri immobiliari"*²⁸.

²⁴ Art. 74, comma 4-bis, c.g.c., aggiunto dall'art. 35 del d.lgs. n. 114/2019. Si può fare l'esempio del terzo che si oppone al sequestro assumendo di essere l'effettivo proprietario dei beni sottoposti a sequestro.

²⁵ Corte conti, Sez. giur. Campania, ordinanza del 15.05.2025, n. 68 sulla distinzione tra reclamo al collegio e istanza di modifica del provvedimento cautelare ex art 669 decies c.p.c., *"se si verificano mutamenti nelle circostanze o se si allegano fatti anteriori, di cui si è acquisita conoscenza successivamente al provvedimento cautelare"*.

²⁶ Tale disposizione è contenuta nell'art. 76 c.g.c., come modificato dal d.lgs. 119/2019, c.d. *correttivo*.

²⁷ Corte conti, Sez. giur. Campania, ordinanza del 23.01.2025, n. 20.

²⁸ In virtù del rinvio dell'art. 79 c.g.c., per l'esecuzione del sequestro conservativo si applicano gli articoli 678 e 679 c.p.c.

Nel caso di esecuzione del sequestro conservativo su beni mobili e sui crediti, parte della giurisprudenza²⁹ ha di recente sottolineato l'ineludibilità dell'intervento dell'Ufficiale giudiziario nell'apposizione del vincolo cautelare, che non può essere sostituito dall'azione della Guardia di Finanza, quale organo ausiliario del PM contabile.

Nel procedimento di esecuzione della misura cautelare, infatti, non è sufficiente la notifica del ricorso e del decreto autorizzativo presidenziale, bensì è necessario espletare un'attività più complessa di competenza esclusiva dell'Ufficiale giudiziario.

In particolare, nel sequestro da compiere secondo le forme dell'atto di pignoramento presso terzi³⁰ costituiscono elementi essenziali dell'atto sia l'ingiunzione al debitore esecutato (che, ai sensi dell'articolo 492 c.p.c., fa acquistare certezza e rilevanza giuridica all'obbligo di astenersi da ogni atto pregiudizievole), sia l'intimazione rivolta al terzo, ai sensi dell'articolo 543 c.p.c., di non disporre, senza ordine del giudice, delle somme o cose da lui dovute al debitore esecutato.

Quindi, anche se non è necessario l'uso di formalità rigide, la mancanza anche di uno solo di tali elementi (carenti a seguito di notifica in assenza dell'Ufficiale giudiziario) è stato riconosciuto quale motivo di inefficacia del sequestro, tale da determinare la revoca della misura cautelare.

Permane un contrasto con altra giurisprudenza, anche recente³¹, che ritiene, al contrario, legittimo per la notifica dell'atto di pignoramento presso terzi il ricorso alle forze dell'ordine (al posto dell'Ufficiale giudiziario previsto in via ordinaria), previa autorizzazione del Presidente della Sezione, su motivata richiesta del PM, in applicazione dell'art. 42 c.g.c.

²⁹ Corte conti, Sez. giur. Campania, ordinanza del 14.10.2024 n. 113; Corte conti, Sez. giur. Campania, ordinanza 26.11.2024, n. 129 che ha ritenuto, in caso di notifica senza l'Ufficiale giudiziario, non applicabile il principio del raggiungimento dello scopo non essendo stato legittimamente apposto il vincolo sostanziale sui beni del debitore, trattandosi di una ipotesi di inesistenza del vincolo cautelare.

³⁰ Come previsto dall'art 678 c.p.c.

³¹ Corte conti, Sez. giur. Lazio, ordinanza 24 luglio 2024, n. 125, che ha aderito all'orientamento dell'ordinanza n. 35/2023 della medesima sezione; nello stesso senso, in ambito penale, la pronuncia Cass. pen. Sez. VI, n. 31565 del 2009, ha escluso l'intermediazione necessaria dell'Ufficiale giudiziario nei sequestri che muovano da organi requirenti che possono avvalersi della polizia giudiziaria.

Una delle novità introdotte dal codice di giustizia contabile conferisce all'incolpato la possibilità di sottrarsi al sequestro conservativo già concesso, assicurando comunque l'eventuale adempimento dei propri obblighi.

È stata introdotta (art. 81 c.g.c.), infatti, l'espressa previsione che consente alla parte, sui cui beni o diritti sia già stato disposto il sequestro conservativo, di chiedere, in luogo della misura cautelare, di versare una cauzione in denaro ovvero di offrire una fideiussione bancaria per l'importo stabilito in camera di consiglio in misura non superiore alla richiesta risarcitoria formulata dalla Procura. La giurisprudenza, specificando la natura della fattispecie, ha rilevato che *"L'art. 81 del codice della giustizia contabile non prevede la possibilità di revoca del sequestro in atto, ma solo ammette, al comma 3, la sospensione dell'efficacia dello stesso, con decorrenza dal momento del deposito della garanzia."* (Corte conti, Sez. giur. Emilia-Romagna, Ordinanza 1.02.2024, n. 2).

Il sequestro costituisce una misura interinale che perde efficacia nel caso in cui la pretesa erariale non venga confermata nel giudizio di merito anche con sentenza non passata in giudicato o venga meno l'esigenza cautelare, ad esempio per accoglimento dell'istanza di accesso al rito abbreviato *ex art. 130 c.g.c.*

Il sequestro conservativo si converte automaticamente in pignoramento³², dopo la sentenza di condanna esecutiva (art. 80 c.g.c.); sussiste l'onere del tempestivo compimento degli adempimenti *ex art. 156 disp. att. c.p.c.*, come la richiesta di annotazione della sentenza in margine alla trascrizione per i beni immobili entro il breve termine di 60 giorni³³.

Al contrario, il sequestro conservativo perde efficacia quando, con sentenza, viene dichiarato inesistente il diritto a cautela del quale era stato concesso.

Fino alla sentenza e alla conseguente immediata conversione del sequestro in pignoramento, con la quale inizia la fase dell'esecuzione (ai sensi degli artt. 80 c.g.c. e 686

³² Corte conti, Sez. giur. Molise, sentenza 23 ottobre 2025, n. 55: *"a seguito della sentenza di condanna divenuta esecutiva, si verifica ipso iure la conversione del sequestro conservativo in pignoramento, ai sensi dell'art. 686 c.p.c., come attualmente confermato dall'art. 80 del c.g.c., con conseguente avvio del processo esecutivo"*.

³³ Il mancato tempestivo svolgimento delle attività procedurali contemplate dall'art. 156, disp. att. al codice di rito, determina l'estinzione del processo esecutivo. L'eventuale perdita di efficacia del pignoramento deve essere tempestivamente eccepita dal soggetto debitore mediante la formula dell'opposizione agli atti esecutivi, nel breve termine di cinque giorni.

c.p.c.), tutte le questioni inerenti alla misura cautelare sono attribuite alla giurisdizione contabile.

Dopo la predetta conversione le nuove questioni attinenti alla fase esecutiva, ad esempio riguardo all'efficacia del pignoramento e alla cancellazione delle trascrizioni, sono rimesse alla giurisdizione ordinaria quale giudice dell'esecuzione³⁴.

In caso di integrale soddisfacimento del credito erariale, con sentenze 30 settembre 2025 n. 435 e n. 436, la Sez. giur. Lazio ha riconosciuto la propria competenza per l'accoglimento dell'istanza di declaratoria di sopravvenuta inefficacia del sequestro conservativo e conseguente ordine di cancellazione delle iscrizioni pregiudizievoli alla Conservatoria dei registri immobiliari, anche dopo la sentenza.

Tale orientamento, pur contrario ad altri pronunciamenti, è stato motivato con il richiamo ai principi di effettività, di concentrazione delle tutele e ragionevole durata del processo contabile (artt. 1- 4 c.g.c.) al fine di non rendere necessario un giudizio di accertamento.

In senso contrario, sempre nel 2025, si è espressa la Sez. giur. Molise con la sent. 23.10.2025, n. 55, in quanto *“dopo la sentenza di condanna non c'è più il provvedimento cautelare, al suo posto c'è ormai il pignoramento con l'inizio del procedimento esecutivo.”* (in tal senso anche Sez. giur. Piemonte sent. 12.03.2025, n. 23).

La competenza³⁵ ad adottare i provvedimenti in corso di causa in ordine alla revoca, modifica o gestione del sequestro spetta al giudice che ha emesso l'ordinanza di sequestro in primo grado, anche se viene proposta impugnazione avverso la sentenza, in quanto la competenza sulla misura cautelare non coincide con la competenza sull'impugnazione.

Nel caso in cui la domanda cautelare sia avanzata per la prima volta quando pende il giudizio di impugnazione, la competenza a provvedere è della Sezione di Appello. È

³⁴ Corte conti, Sez. giur. Piemonte, sent. 17.03.2025, n. 23. Un esempio di questioni antecedenti alla fase dell'esecuzione, che afferiscono quindi alla giurisdizione contabile, è costituito dalla domanda di accertamento dell'inefficacia del sequestro nella parte in cui questo non è stato convertito in pignoramento a seguito di condanna parziale, cfr. Corte conti Sez. giur. Veneto sent. 28 dicembre 2022, n. 352.

Al contrario, un esempio di questioni successive all'inizio della fase di esecuzione (che quindi afferiscono alla giurisdizione ordinaria) è costituito da una domanda intesa a far valere l'inefficacia del sequestro conservativo per inutile decorrenza dei termini di cui all'art 156 disp. att. c.p.c.

³⁵ Corte conti, Sez. riunite, 23 novembre 2000, n. 12/QM.

disciplinata³⁶, infatti, la possibilità che le esigenze di adozione della misura cautelare, anche sulla base di circostanze sopravvenute, vengano avanzate dalla Procura contabile per la prima volta in secondo grado.

In un caso recente è stato concesso e confermato in appello un nuovo sequestro, laddove la sentenza di primo grado aveva ridotto l'importo del sequestro già concesso *ante causam*, diminuendone l'importo in conformità della condanna parziale, poi impugnata dalla Procura contabile³⁷.

Dopo le modifiche al codice di giustizia contabile del d.lgs. n. 114/2019³⁸, per il sequestro in appello sono previste fasi procedurali analoghe al primo grado, con l'adozione di un primo provvedimento da parte del Presidente, una successiva fase monocratica di fronte al giudice designato ed un eventuale reclamo di fronte al Collegio.

In appello, la valutazione del presupposto del *fumus*, pur necessaria, risulta generalmente meno decisiva perché ripetitiva di elementi già esaminati in primo grado. Al contrario, il *periculum* richiede una valutazione nuova e complessa in quanto tale presupposto deve essere enucleato tenendo conto del decorso di un apprezzabile lasso di tempo dall'emersione dell'illecito contabile³⁹.

All'esito dell'appello, in caso di caducazione della domanda a fondamento del sequestro conservativo, viene dichiarata l'inefficacia della misura cautelare, con la cancellazione dai registri immobiliari delle trascrizioni del medesimo sequestro conservativo.⁴⁰

In merito all'applicazione dell'imposta ipotecaria alle trascrizioni dei sequestri conservativi a difesa delle ragioni erariali, la Procura generale ha promosso, nel corso del 2024, un'interlocuzione con l'Agenzia delle Entrate in riferimento sia alla necessità di snellire le procedure amministrative per la trascrizione dei sequestri conservativi e delle altre azioni a tutela del credito erariale, anche attraverso la possibilità di una loro

³⁶ Art 77 c.g.c. "Quando vi sia il fondato timore che nelle more della decisione di appello le garanzie patrimoniali del credito vengano meno, il pubblico ministero, contestualmente alla proposizione del gravame, o con separato atto, può chiedere alla sezione d'appello davanti alla quale pende il giudizio il sequestro conservativo..."

³⁷ Corte conti, Sez. Prima centrale d'Appello, ordinanza 31.05.2024, n. 11.

³⁸ Il d.lgs. n. 114/2019 ha modificato, tra l'altro, l'art. 77 c.g.c., intitolato "Sequestro conservativo in appello".

³⁹ Corte conti, Sez. Prima centrale d'Appello, ordinanza 13 maggio 2024, n.10.

⁴⁰ Corte conti, Sez. giur. d'Appello per la Reg. Siciliana, sentenza 20-28 marzo 2025, n.40.

trasmissione in via telematica, sia ad una semplificazione degli adempimenti tributari a carico delle Procure contabili all'atto della trascrizione delle relative istanze. Pertanto, con risoluzione n. 33/E del 2 luglio 2024, l'Agenzia ha chiarito che sussiste l'esenzione di cui all'art. 1 comma 2 Tuic⁴¹ dal pagamento dell'imposta ipotecaria quando si agisce per sequestri in cui parte danneggiata sia lo Stato (inteso come Stato-persona per un danno occorso alle "entità territoriali centrali e nazionali"), mentre, negli altri casi in cui la Procura contabile procede a tutela di soggetti diversi dagli enti dello Stato-persona, è applicabile l'istituto della prenotazione a debito (art 15 del Tuic⁴²) come modalità di riscossione differita dell'imposta, non a carico della Procura richiedente, in quanto questa agisce non per un interesse economico specifico, ma per un interesse generale. Sul versante della semplificazione delle procedure di trascrizione è stato invece pubblicato, nella Gazzetta Ufficiale,⁴³ il Provvedimento 11 dicembre 2024 "Estensione delle procedure telematiche di cui all'art. 3-bis del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 463, alle procure presso la Corte dei conti per le richieste di formalità connesse alle azioni a tutela delle ragioni del credito erariale" emanato dal Direttore dell'Agenzia delle Entrate di concerto con il Capo del Dipartimento per gli Affari di giustizia del Ministero della Giustizia. È così prevista, tra l'altro, la facoltà, sia per la Procura generale che per le Procure regionali presso le Sezioni giurisdizionali, di procedere telematicamente, mediante Modello Unico Informatico (MUI), alle formalità immobiliari connesse alla tutela del credito. Tale modello, infatti, consente alle Procure coinvolte di gestire direttamente l'iter procedurale delle richieste, con la possibilità di richiedere, con un'unica operazione, l'esecuzione delle formalità relative a beni afferenti a diverse Conservatorie.

Pertanto, proprio al fine di rendere progressivamente effettive queste funzionalità e in continuità con l'attività svolta nel corso del 2024, la Procura generale ha proseguito, nel corso del 2025, con l'Agenzia delle Entrate, un dialogo volto al raccordo e all'adeguamento

⁴¹ L'articolo 1 del d. lgs. 31 ottobre 1990, n. 347 (TUIC) prevede che "2. Non sono soggette all'imposta le formalità eseguite nell'interesse dello Stato né quelle relative ai trasferimenti di cui all'art. 3 del testo unico sull'imposta sulle successioni e donazioni ...".

⁴² L'articolo 15 del d. lgs. 31 ottobre 1990, n. 347 (TUIC) prevede che: "Possono essere eseguite anche senza previo pagamento delle imposte: a) le iscrizioni, rinnovazioni ed annotazioni che sono richieste dal pubblico ministero nell'interesse di privati, da pubblici ufficiali e da privati in virtù di un obbligo loro imposto per legge; b) le formalità e le vulture richieste dalle amministrazioni dello Stato quando le spese relative devono far carico ad altri..."

⁴³ Gazzetta Ufficiale serie generale n. 298 del 20 dicembre 2024.

degli applicativi messi a disposizione con le categorie e le esigenze giuscontabili. Gli Uffici coinvolti in siffatta opera di approfondimento sono ad oggi 23: le 19 Procure regionali, le Procure delle Province autonome di Trento e Bolzano, nonché la stessa Procura generale e l'Ufficio di Procura generale presso la Sezione giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana.

2. L'azione revocatoria

Nell'anno 2025, le Procure regionali hanno proposto n. 5 azioni revocatorie.

Anche prima del codice di giustizia contabile, sul piano normativo⁴⁴ e su quello giurisprudenziale⁴⁵, era stato esplicitato che, per evitare la dispersione dei beni da parte del soggetto ritenuto responsabile, il PM contabile può esperire l'azione revocatoria.

Tale azione ha carattere accessorio e strumentale rispetto all'azione di danno erariale e, in virtù di tale accessorialità, rientra nella materia della contabilità pubblica ai sensi dell'art. 103 Cost., appartenendo così alla giurisdizione della Corte dei conti⁴⁶.

La disciplina dell'azione è contenuta negli artt. 2901 – 2904 cod. civ., che si applicano davanti alla Corte dei conti in virtù del rinvio di cui all'art. 73 del codice di giustizia contabile.

Attraverso l'azione revocatoria, è chiesta la dichiarazione di inefficacia di atti di disposizione dei propri beni posti in essere dal debitore, in modo da evitare che questi disperda il proprio patrimonio e lo sottragga così alla garanzia del credito erariale.

L'azione è di mero accertamento⁴⁷ e produce solo l'inefficacia, e non la nullità, dell'atto impugnato ciò escludendone l'effetto restitutorio, ossia il ritorno del bene alienato nel patrimonio del debitore alienante.

⁴⁴ Art. 1 comma 174 legge 23 dicembre 2005, n. 266 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)".

⁴⁵ Cass. civ., Sez. Un., ordinanza 22 ottobre 2007, n. 22059; Cass. Sez. Un. ordinanza 3 luglio 2012, n. 11073. In seguito, con altra pronuncia, la Suprema Corte ha ammesso la "colegittimazione" dell'amministrazione danneggiata e del P.M. contabile all'esercizio dell'azione in questione, rispettivamente dinanzi al giudice ordinario e a quello contabile cfr: Cass. civ., Sez. Un., ordinanza 19 luglio 2016, n. 14792.

⁴⁶ Cass., SS.UU., 22 ottobre 2021, n.29561.

⁴⁷ L'azione revocatoria, quindi, non è né un'azione costitutiva né un'azione di condanna, essendo escluso che l'atto revocando costituisca un atto illecito in assenza di elementi ulteriori rispetto a quelli necessari per configurare l'*actio pauliana*.

L'azione giova soltanto al creditore che l'ha proposta, il quale, ottenuta la dichiarazione di inefficacia, può promuovere le azioni conservative o esecutive sui beni che formano oggetto dell'atto impugnato. I beni non rientrano nel patrimonio del debitore, ma la revoca è pronunciata col solo effetto di assoggettarli alle azioni dell'erario danneggiato⁴⁸.

Può esercitare l'azione il titolare di un diritto di credito, anche di un "credito litigioso", privo dei requisiti della certezza, liquidità ed esigibilità (*ex plurimis*, Cass. 10522/2020) o sottoposto a termine o a condizione. Il fatto che il credito costituisca *res litigiosa*⁴⁹, come avviene nel caso in cui il PM abbia agito in costanza del giudizio di responsabilità amministrativa, non è di ostacolo alla proposizione della domanda, né determina la sospensione necessaria del relativo giudizio, ai sensi dell'art. 106 c.g.c.

L'azione può, ad esempio, essere esperita anche quando pende un giudizio di appello, o anche dopo il passaggio in giudicato della sentenza⁵⁰ (Corte conti, Sez. giur. Calabria, sentenza 15 aprile 2025, n. 136).

L'azione revocatoria, seppure esercitabile anche in sede esecutiva, non si trasforma in azione esecutiva, stante la diversa natura delle due azioni: l'una volta a mantenere e conservare l'integrità del patrimonio del debitore, l'altra volta a conseguire concretamente la soddisfazione del credito erariale.

L'azione revocatoria non dà luogo, come la domanda di sequestro, ad un procedimento cautelare, con il predetto carattere di interinalità (che fa dipendere le sorti del provvedimento da quelle del procedimento di merito), bensì ad un ordinario giudizio di cognizione, destinato a concludersi con una sentenza sottoposta ai mezzi di impugnazione previsti dal codice di giustizia contabile e suscettibile di passare in giudicato.

⁴⁸ Cfr. Relazione del Ministro Guardasigilli Grandi al Codice civile del 1942.

⁴⁹ Corte conti, Sez. giur. Campania, sent. 30.01.2025, n. 30, ma anche già Corte conti, Sez. Terza centrale d'Appello, 6 ottobre 2020, n. 221. Per l'esercizio dell'azione revocatoria è sufficiente una ragione di credito eventuale, mentre il requisito dell'antiorità del credito rispetto all'atto impugnato in revocatoria deve essere riscontrato in base al momento in cui il credito stesso insorge e non a quello del suo accertamento giudiziale. In caso di credito risarcitorio da fatto illecito, esso sorge dalla data dell'illecito (Corte di cassazione, Sezione III, sentenza n. 11121/2020).

⁵⁰ Cass. SSUU, con ordinanza 19.08.2024, n. 22900, ha confermato la giurisdizione contabile anche in tali ipotesi.

Costituiscono presupposti dell'azione l'esistenza del credito e il compimento di un atto di disposizione idoneo, in grado di influire profondamente e negativamente sul patrimonio del debitore⁵¹, diminuendone l'attivo o aumentandone il passivo.

L'*eventus damni* risiede, quindi, nella obiettiva maggiore difficoltà di escussione del patrimonio del debitore, quale conseguenza dell'atto dispositivo di cui si discute⁵². La giurisprudenza ha chiarito che è sufficiente un aggravamento del pericolo che venga persa la garanzia patrimoniale per una possibile futura incapacienza dei beni del debitore⁵³, senza che sia necessaria una impossibilità assoluta di soddisfazione del credito erariale.

È onere del debitore, che intenda sottrarsi agli effetti di tale azione, provare che il suo patrimonio residuo è di dimensioni tali, in rapporto all'entità della sua complessiva debitoria, da soddisfare ampiamente le ragioni creditorie.

Sul piano soggettivo rileva, poi, il c.d. *consilium fraudis*, vale a dire la consapevolezza, da parte del debitore, di ledere la garanzia del creditore con la diminuzione del proprio patrimonio.

Tale requisito si atteggia diversamente a seconda che l'atto di disposizione sia anteriore o posteriore al sorgere del credito.

In caso di atti di disposizione antecedenti spetterà alla Procura contabile la prova che l'atto era stato dolosamente preordinato dal debitore al fine di spogliarsi del patrimonio; per consolidata giurisprudenza, il dolo (da intendersi come dolo "specifico"⁵⁴) può essere provato anche con presunzioni semplici.

⁵¹ Esempi ricorrenti di fattispecie nei giudizi contabili che integrano atti di disposizione sottoponibili ad azione revocatoria ordinaria sono le donazioni di immobili in favore dei figli, quali anticipazioni successorie.

⁵² Corte conti, Sez. Seconda d'Appello, sent. 13 marzo 2025, n. 55.

⁵³ Corte conti, Sez. giur. Calabria, sentenza 15 aprile 2025, n. 136.

⁵⁴ Cass. SS.UU. sentenza n. 1898 del 21.01.2025: "In tema di azione revocatoria, quando l'atto di disposizione è anteriore al sorgere del credito, ad integrare la "dolosa preordinazione" richiesta dall'art. 2901, primo comma, cod. civ. non è sufficiente la mera consapevolezza, da parte del debitore, del pregiudizio che l'atto arreca alle ragioni dei creditori (c.d. dolo generico), ma è necessario che l'atto sia stato posto in essere dal debitore in funzione del sorgere dell'obbligazione, al fine d'impedire o rendere più difficile l'azione esecutiva o comunque di pregiudicare il soddisfacimento del credito, attraverso una modificazione della consistenza o della composizione del proprio patrimonio (c.d. dolo specifico), e che, trattandosi di atto a titolo oneroso, il terzo fosse a conoscenza dell'intento specificamente perseguito dal debitore rispetto al debito futuro".

In caso di atti successivi, invece, la consapevolezza è in sostanza presupposta dovendo essere valutata in termini oggettivi e quindi con riferimento alle circostanze di fatto, cosicché sussisterà ogniqualvolta è conoscibile, e quindi anche solo ravvisabile, il pericolo di un danno alle ragioni del creditore.

Secondo la giurisprudenza⁵⁵, l'anteriorità o meno del credito rispetto all'atto di disposizione impugnato deve essere individuata avendo riguardo al momento in cui si è verificato il fatto dannoso; occorre, quindi, fare riferimento all'effettiva insorgenza del credito e non al suo accertamento giudiziale (Corte conti Sez. Prima d'Appello, sent. 10.10.2025, n.188).

Riguardo all'atto di disposizione rileva la distinzione tra atti a titolo oneroso o a titolo gratuito.

Se l'atto è a titolo gratuito la consapevolezza di ledere la garanzia deve sussistere soltanto in capo al debitore.

Se l'atto è a titolo oneroso è necessario anche provare la c.d. *participatio fraudis* e cioè provare che il terzo contraente (ad es. considerando i suoi rapporti personali con il debitore alienante o il prezzo dell'alienazione eccessivamente basso) fosse consapevole del pregiudizio che l'atto arrecava alle ragioni del creditore e, nel caso di atto anteriore al sorgere del credito, fosse partecipe della dolosa preordinazione (art. 2901, c. 1, n. 2 cod. civ.).

La cognizione del giudizio contabile deve esaminare, quindi, anche l'atteggiamento del terzo, privo di alcun rapporto di servizio con l'amministrazione.

La giurisprudenza si è pronunciata più volte sulla difficile prova della conoscenza da parte del terzo del danno arrecato alle ragioni creditorie⁵⁶.

Con sent. 26.03.2025, n. 86, la Sez. giur. Lombardia ha riconosciuto, come elementi rilevanti per dimostrare la conoscenza condivisa con il terzo acquirente del danno per l'erario, le circostanze che l'atto dispositivo sia avvenuto poco tempo dopo

⁵⁵Cfr. Corte conti, Sez. giur. Calabria sent. 16.04.2025, n. 149 e sent. 16.09.2025, n. 259.

⁵⁶ Cfr. Corte conti, Sez. giur. Calabria, sent. 4.03.2024, n. 20: "*Dal punto di vista processuale, la prova della scientia damni può essere ricavata anche da presunzioni semplici, quali la sussistenza di un vincolo di parentela fra il debitore ed il terzo, tale per cui apparirebbe inverosimile la mancata conoscenza della sua situazione debitoria*".

il deposito della sentenza di condanna, il prezzo irrisorio, il rapporto di parentela con il cedente, la diffusione mediatica della vicenda e l'avvenuta condanna del padre per un importo assai rilevante.

Sussiste un'ipotesi di litisconsorzio necessario tra creditore, debitore alienante e terzo acquirente, qualora sia proposta l'azione revocatoria perché, in caso di accoglimento della domanda, il patrimonio del terzo acquirente risulterebbe inciso dagli effetti della sentenza (così anche Corte conti, Sez. giur. Sicilia, ordinanza 19 febbraio 2025, n. 80 in un caso di donazione a un terzo non chiamato in giudizio dalla Procura).

Il carattere pregiudizievole dell'atto di disposizione nell'azione revocatoria ordinaria è valutato in relazione alla insufficienza dei beni residui del debitore ad offrire la garanzia patrimoniale, non assumendo rilievo una semplice mera diminuzione della garanzia medesima (Corte conti, Sez. giur. Calabria sent. 19.08.2024, n. 164).

Sui beni per i quali è accolta l'azione revocatoria, il PM contabile può eventualmente richiedere il sequestro conservativo, essendo stato chiarito che le tutele assicurate dall'azione revocatoria e dal sequestro conservativo non sono equivalenti⁵⁷.

3. L'azione surrogatoria e l'azione di simulazione

L'azione surrogatoria, sebbene ricompresa nel capo del codice civile relativo ai mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale, espressamente incluso tra le norme applicabili al processo di responsabilità amministrativa, non risulta aver avuto, sinora, frequente applicazione nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti⁵⁸.

L'azione, non immediatamente satisfattiva per il creditore, ha prevalente natura conservativa della garanzia patrimoniale, in quanto rivolta ad incrementare il patrimonio del debitore, esercitando diritti ed azioni che spetterebbero al debitore e che questi non esercita per inerzia o contraria volontà.

⁵⁷ Corte conti, Sez. giur. Toscana, sent. 17 dicembre 2021, n. 63.

⁵⁸ Per un esempio, Corte conti, Sez. giur. Liguria, sent. 21 giugno 2013, n. 106, che ha respinto la domanda del P.M. volta a far dichiarare la nullità, per mancanza dell'atto pubblico ai sensi dell'art. 782 c.c., della donazione di una somma di denaro fatta da una persona, già condannata al risarcimento del danno erariale al momento dell'azione di nullità, in favore del coniuge.

I suoi effetti, non immediatamente soddisfattivi per il creditore, si esauriscono nella sfera patrimoniale del debitore titolare della situazione surrogata, mentre il creditore ne trae un'utilità mediata.

Il conseguente vantaggio è di tutti i creditori e non solo di quello che ha agito in surroga, a differenza dell'azione revocatoria.

L'azione surrogatoria non è un'azione tipica avente contenuto ricorrente e determinato⁵⁹. Il contenuto dell'azione surrogatoria è pertanto rappresentato dal contenuto della singola azione di volta in volta esercitata dal creditore.

Sono esercitabili mediante l'azione surrogatoria, ad esempio, il diritto di esigere il credito, anche se il titolo da cui il credito risulta sia annullabile o risolubile, le azioni a difesa di un diritto reale, il potere di annullamento, di rescissione o di risoluzione per eccessiva onerosità del contratto, il potere di far valere un'azione revocatoria, il diritto di ottenere un risarcimento, diritti e poteri dispositivi di ordine processuale quali il diritto di impugnare la sentenza resa nei confronti del solo debitore o di opporsi ad un'esecuzione promossa da un terzo che si assuma ingiusta.

Oltre all'esistenza del credito, presupposto per l'esercizio dell'azione è l'inerzia del debitore (mentre l'azione revocatoria richiede un atto di disposizione). È del tutto irrilevante il motivo per cui il debitore non si attivi nella tutela dei propri diritti e nell'esercizio delle proprie azioni. L'inerzia va valutata, infatti, alla stregua di un fatto giuridico e quindi in termini oggettivi e può anche non essere dovuta a colpa del debitore o avere carattere parziale.

Come per l'azione revocatoria, anche in tal caso si deve indagare circa l'esistenza di un pericolo attuale di un danno futuro, consistente nella impossibilità o nella maggiore difficoltà di realizzare il credito coattivamente. Non è tuttavia necessario, per valutare il pericolo, un raffronto tra entità del credito ed entità del patrimonio del debitore, dovendosi invece considerare la situazione patrimoniale complessiva del debitore. Pertanto, il creditore

⁵⁹ Su tale aspetto l'azione surrogatoria differisce dall'azione revocatoria e dal sequestro conservativo.

che agisce in surrogatoria, non è tenuto a fornire la prova dello stato di insolvenza del suo debitore.

I diritti nei quali il creditore può surrogarsi sono tutti quelli a contenuto patrimoniale e disponibile, esclusi quelli che, per loro natura o per legge, non possono essere esercitati che dal loro titolare. Il creditore non può, pertanto, esercitare i diritti non patrimoniali, quali quelli inerenti alla sfera familiare, nonché tutti quelli rispetto ai quali la discrezionalità del titolare riguardo all'esercizio del diritto costituisce un aspetto essenziale del diritto stesso (non sono surrogabili, così, ad esempio, in ragione del carattere personale del diritto: il diritto di convalidare il negozio annullabile, la facoltà di recesso dal contratto, anche di società, il diritto di chiedere la risoluzione del contratto).

La giurisprudenza contabile ha chiarito che l'azione surrogatoria può essere adoperata dal PM contabile solo per la tutela della garanzia patrimoniale ma non per altri fini. Nel caso di transazione illegittima tra il dipendente responsabile e l'amministrazione per recuperare un credito erariale per sua natura non conciliabile con transazione (ad esempio un aiuto pubblico utilizzato per fini distorti), la Procura non potrebbe adoperare l'azione surrogatoria per sostituirsi all'amministrazione per il recupero dell'importo dovuto ulteriore rispetto a quanto già ricevuto per la transazione; per ottenere la somma ulteriore la parte pubblica deve agire con l'ordinaria azione di responsabilità amministrativa.

Infatti, il PM contabile rappresenta un interesse direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati, e non già l'interesse particolare e concreto, e quindi non è sufficiente il fine di promuovere il recupero materiale dell'importo per potersi sostituire all'amministrazione, ma deve al contrario essere promossa l'azione per enucleare nell'interesse la fattispecie di responsabilità amministrativa, con tutti i suoi elementi.

Gli strumenti di tutela delle ragioni del creditore a disposizione del PM non si risolvono solo nell'azione surrogatoria, nell'azione revocatoria e nel sequestro conservativo, che sono menzionati dall'art. 73 c.g.c. a titolo esemplificativo.

In particolare, tra le “altre azioni” esperibili a difesa del risarcimento erariale, la giurisprudenza ha ormai da tempo⁶⁰ riconosciuto pacificamente l’azione di simulazione.

Tale azione mira ad accertare un negozio apparente, in quanto non realmente venuto in essere, come, ad esempio accade quando si simula un negozio traslativo per sottrarre il bene trasferito alla garanzia patrimoniale del debitore.

Emerge così la differenza dall’azione revocatoria, la quale è volta ad ottenere la declaratoria di inefficacia di un contratto esistente e realmente voluto, previo accertamento dell’*eventus damni* e, nei negozi a titolo oneroso, anche dell’esistenza del *consilium fraudis*, elementi da cui si prescinde nell’accertamento della simulazione.

Per integrare una simulazione non è sufficiente la prova che, attraverso l’alienazione di un bene, il debitore abbia inteso sottrarlo alla garanzia generica dei creditori, ma è necessario provare specificamente che questa alienazione sia stata soltanto apparente.

Con sent. 16 luglio 2025, n. 197, la Sez. giur. Puglia ha riconosciuto al requirente la possibilità di provare l’accordo simulatorio contrattuale anche tramite presunzioni o testimoni, al pari dei terzi o dei creditori (e non solo con un atto scritto come necessario fare nei rapporti tra le parti).

Casi recenti di azioni di simulazione promosse dalle procure regionali hanno riguardato presunte fittizie compravendite immobiliari⁶¹, o casi di simulazione relativa, laddove, al posto di una compravendita, si intravedeva una donazione indiretta attraverso il pagamento da parte del soggetto debitore che voleva sottrarre la garanzia all’erario⁶².

Di frequente l’azione di simulazione è parte di un più complesso disegno volto a sottrarre la garanzia generica anche con altri negozi, questi ultimi non simulati ma che possono essere a loro volta oggetto di azioni revocatorie.

⁶⁰Cfr. anche Cass. civ., Sez. Un., ord. 3 giugno 2020, n. 10441, secondo la quale la “...natura accessoria e strumentale, rispetto al fine di realizzare la tutela dei crediti erariali, che è dato ravvisare nell’azione di simulazione – o nell’azione revocatoria, ipotesi considerata dal giudice della nomofilachia nella decisione appena richiamata –, “consente inoltre di ritenere che esse non sono estranee alle “materie della contabilità pubblica”, che l’art. 103 Cost., riserva alla cognizione della Corte dei conti...”.

⁶¹ Corte conti, Sez. giur. Lombardia, sent. 4 maggio 2023, n. 86.

⁶² Corte conti, Sez. giur. Veneto, sent. 2 novembre 2023, n. 126.

In altri casi, l'azione di simulazione è proposta dal requirente congiuntamente all'azione revocatoria, affinché, qualora non si riesca a dimostrare l'accordo simulatorio, venga comunque dichiarato inefficace il negozio che ha sottratto la garanzia patrimoniale (Corte conti, Sez. giur. Lombardia, sent. 26.03.2025, n. 86).

4. La ritenuta cautelare e il fermo amministrativo

Un ulteriore strumento a tutela delle pretese erariali è costituito dalla ritenuta cautelare. L'art. 82 c.g.c., infatti, nell'ambito delle *"azioni a tutela delle ragioni del credito erariale"*, prevede che, qualora l'amministrazione o l'ente danneggiato abbiano, in virtù di sentenza di condanna passata in giudicato per responsabilità amministrativa, ragione di credito verso aventi diritto a somme dovute da altre amministrazioni o enti, possano richiedere la sospensione del pagamento. Questa deve essere eseguita in attesa del provvedimento definitivo.

La ritenuta, inserita, sul piano sistematico, nell'ambito delle azioni a tutela delle ragioni del credito erariale, concerne indubbiamente l'esecuzione del giudicato.

È, infatti, un rimedio esercitabile dall'amministrazione danneggiata solo a fronte di una sentenza di condanna per responsabilità erariale, risultando, dunque, una misura strumentale alla realizzazione del titolo esecutivo già emesso.

L'amministrazione, in via preventiva anticipatamente alla pronuncia di primo grado, ha anche l'ulteriore strumento del cosiddetto *"fermo amministrativo"*, di cui all'art. 69, c. 6, del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440 (legge di contabilità dello Stato)⁶³.

Si tratta di un provvedimento di autotutela amministrativa, con funzione cautelare, utilizzato per tutelare le ragioni creditorie della parte pubblica nei confronti di terzi.

L'adozione del provvedimento si basa sulla circostanza che l'amministrazione sia, al medesimo tempo, creditrice e debitrice di una determinata somma nei riguardi di un soggetto privato. In tal caso, la P.A. può determinare la sospensione del pagamento del

⁶³ In base alla natura del credito sottostante si ritiene sussistere la giurisdizione erariale in merito al provvedimento di fermo, sul presupposto che *"la cognizione delle controversie relative al fermo amministrativo è attribuita al Giudice cui spetta la cognizione delle controversie sul diritto con esso cautelato"*, venendosi a creare uno *"stretto collegamento fra la misura cautelare in esame (e le sue vicende) e il diritto per la cui provvisoria tutela essa è concessa"* (Cass., S.U., 14 gennaio 2009, n. 555; 22 dicembre 2010, n. 25983).

credito vantato dalla controparte, aspettando che maturino le condizioni per la compensazione legale.

Presupposto del fermo amministrativo è che l'amministrazione vanti una "*ragione di credito verso aventi diritto a somme dovute da altre amministrazioni*".

Con la sentenza n. 507 del 2 dicembre 2025 la Sez. giur. Lazio ha sottolineato come, per attuare l'istituto di cui al cit. art. 69, non è necessario che sussista un credito certo, ma è sufficiente che esso si manifesti anche in forma di una mera "pretesa" (Corte cost. sent. n. 67/1972), nonché anche per crediti non liquidi e non esigibili⁶⁴. Inoltre, il credito può altresì essere vantato a "qualsiasi titolo", cioè, avere qualsiasi fonte (art. 1173 c.c.) e corrispondere a qualsiasi interesse, patrimoniale o non patrimoniale.

Con sentenza n. 178/2025 la Sezione Terza centrale d'Appello ha rilevato che il fermo amministrativo, stante la sua intrinseca natura di strumento autoritativo in grado di comprimere la sfera giuridica del privato, incontra dei limiti nella necessità di applicare il principio di proporzionalità, di matrice eurolunitaria, presidio di equilibrio tra la tutela dell'interesse erariale e il sacrificio della sfera giuridica del privato. In applicazione di tale principio si è ritenuto che la ragione di credito, genericamente individuata nella pendenza di un procedimento penale ancora in fase di indagini e con un'azione contabile non ancora esercitata, in assenza di più specifici elementi non costituisca presupposto sufficiente per considerare sussistente il *fumus* di fondatezza della pretesa per l'ottenimento della misura a carattere cautelare.

La giurisprudenza, in materia di fermo amministrativo, ha ripartito la giurisdizione secondo il principio della natura del credito sottostante, cioè del diritto che da detto fermo è tutelato: sussiste, quindi, la giurisdizione contabile laddove il credito da tutelare concerne una pretesa erariale derivante dalla responsabilità amministrativa-contabile.

⁶⁴ Nell'ipotesi in cui l'amministrazione vantasse un credito liquido ed esigibile potrebbe già opporre la compensazione legale e, pertanto, non sussisterebbe la necessità di disporre il fermo di pagamento.

C) LA CITAZIONE

(S.P.G. Giulio Stolfi)

Atto introduttivo del giudizio di responsabilità è, come noto, la citazione, non differentemente da quanto avviene nel giudizio ordinario di cognizione. Tuttavia, se in quest'ultimo la citazione viene prima portata a conoscenza del convenuto – tramite la notificazione – e poi del giudice, tramite la costituzione dell'attore in giudizio, nel giudizio di responsabilità amministrativa il *nomen* dell'atto introduttivo cela una dinamica processuale maggiormente affine a quella che, tradizionalmente, è propria del ricorso: difatti, come risaputo, la citazione è (esattamente all'opposto di quanto avviene con l'ordinario processo di cognizione in sede civile) dapprima portata a conoscenza del giudice tramite il deposito presso la segreteria della Sezione territorialmente competente, e solo in seguito notificata al convenuto. Per la notificazione al convenuto dell'atto di citazione è necessario che il presidente, giunto a conoscenza dell'iniziativa attorea tramite, appunto, il deposito, fissi con proprio decreto l'udienza di comparizione; a mente dell'art. 88, c.g.c., che contiene il disegno di tutte le attività successive al deposito, il decreto presidenziale contiene l'assegnazione di un duplice termine: da un lato, all'attore – che deve notificare citazione e decreto di fissazione dell'udienza entro 30 giorni; tale termine è espressamente qualificato dalla legge come “ordinatorio”; dall'altro lato, al convenuto, che deve costituirsi non meno di venti giorni prima dell'udienza, salvo incorrere – ove provveda tardivamente – nelle decadenze di cui all'art. 90 del codice. Il termine di trenta giorni entro i quali il PM deve notificare la citazione è bensì “ordinatorio”, secondo quanto si è detto, ma, a tutti gli effetti, se lecito esprimersi in questi termini, “condizionato” dalla necessità di rispettare un termine libero di almeno 90 giorni (art. 88, c. 3) fra il perfezionamento della notifica e la data della celebrazione dell'udienza (150 giorni se il convenuto si trova all'estero).

La differente scansione trova una ragion sufficiente sistematica nella singolarità – che è poi anche la maggiore ricchezza – dell'azione di responsabilità amministrativa per danno erariale, ossia il suo sposare tratti e logiche di matrice essenzialmente pubblicistica con strumenti e caratteristiche inequivocabilmente civilistici. Così come il danno erariale è eminentemente “istituto di diritto pubblico”, ma costruito a partire dalla responsabilità

civile, e modellato su una funzione risarcitoria-ripristinatoria dell'azione, allo stesso modo l'atto introduttivo del giudizio è bensì una citazione, ma una citazione che assume una traiettoria processuale spiccatamente pubblicistica, qual è quella del ricorso, investendo prima il giudice della domanda e solo in un successivo momento portandone a conoscenza la stessa parte convenuta. Difatti, la domanda è per sua essenza rivolta al soddisfacimento di un interesse (e alla realizzazione di un diritto subiettivo) che è dell'ente pubblico danneggiato, ma, per evidentissima teleologia di piena rispondenza costituzionale, anche della stessa collettività (organizzata e posta come istituzione). A chiudere il cerchio di rimandi e risposdenze – tutti perfettamente coerenti in uno svolgimento ordinamentale sin qui pienamente organico – non si può non ricordare come la titolarità dell'azione sia esclusiva in capo al Pubblico ministero, che, come agente (necessario) assume le vesti di sostituto processuale (con tutto ciò che ne consegue quanto al tema dell'interesse ad agire).

La differenza nella dinamica fra deposito e notificazione al convenuto, al di là delle sue (importanti) radicazioni concettuali, delle quali si è appena per accenni dato conto, non è peraltro priva di rilievo pratico, poiché il solo deposito già produce effetti processuali, mentre nell'ordinaria sequenza del processo di cognizione civile è la notificazione che determina a tutti gli effetti l'esistenza della domanda e, con questa, la litispendenza. La stessa lettera della legge consente di affermare con certezza che la litispendenza, nel rito della responsabilità amministrativa, si determini col deposito della citazione: di tanto è sicura spia, infatti, il tenore dell'art. 86, c. 4, laddove afferma che è il deposito a determinare, testualmente, "la pendenza del processo" (nonostante alcuna giurisprudenza di merito ricollegli, errando, la litispendenza alla notificazione: si tratta, però, di una affermazione che può essere ricondotta più al *lapsus calami* che non a una specifica conclusione ermeneutica).

Tutto ciò premesso, tuttavia, quanto alle peculiarità che lo contraddistinguono nella sistematica codicistica del processo amministrativo-contabile, l'atto introduttivo si ragguaglia quasi in tutto, contenutisticamente, alla citazione nel processo ordinario di cognizione: in particolare, esso assume la consueta fisionomia che discende dalla duplice funzione che illustre dottrina distingueva in "informativa" (e propria del processo orale), ossia rivolta alla controparte perché essa abbia conoscenza che esiste una domanda contro di lei e che vi sarà un'udienza nella quale essa potrà comparire; e "difensiva" (propria,

invece, del processo scritto), in ragione della quale l'atto rappresenta la base espositiva dei contenuti che consentono la trattazione della causa. La tradizione processualistica distingue due componenti necessarie dell'atto di citazione, individuandole, come risaputo, nella *vocatio in ius* e nella *editio actionis*. Il regime dei vizi dell'atto è calibrato in modo differente a seconda se la difformità dal paradigma legale cada su di un elemento della *vocatio in ius* oppure della *editio actionis*.

In questo senso, l'art. 86 stabilisce, quanto ai primi, che la citazione è nulla se è omessa o risulta assolutamente incerta l'identificazione del convenuto o la sottoscrizione del Pubblico ministero. Quanto ai secondi, la nullità della citazione è comminata se è omessa o risulta assolutamente incerta l'individuazione o la quantificazione del danno, o l'indicazione dei criteri per la sua determinazione, ovvero se manca l'esposizione dei fatti, delle qualità nelle quali sono stati compiuti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda, con le relative conclusioni.

Le nullità della citazione sono, per loro stessa natura, sanabili. Ciò risponde al criterio fondamentale per cui il processo tende alla realizzazione dell'azione o, senza voler riaprire l'antica (e nondimeno ancora assai interessante) disputa, alla soddisfazione del diritto di azione. In questo senso, una volta investito il giudice della domanda, non avrebbe senso arrestarsi ad una pronuncia del tutto liminare solo perché il contenuto stesso della domanda è completamente incerto oppure perché la funzione "informativa" della citazione è stata frustrata. Si tratta, come ognuno vede, di una problematica da tenere ben distinta rispetto a quella della sussistenza delle condizioni dell'azione e perfino di quella dei presupposti processuali, alle quali essa è, pure, strettamente correlata: si potrebbe dire che, rispetto ad entrambe le tematiche evocate, quella qui in discorso è espressiva di un *a-priori*: difatti, anche solo per pervenire alla pronuncia che arresta immediatamente il processo è necessario che l'atto introduttivo metta il giudice in grado di determinarsi in ordine, quantomeno, a questa decisione. Detto altrimenti: vizi come quelli della *editio actionis* e, a maggior ragione, della *vocatio in ius* non comportano la consumazione del (diritto di) azione.

Per questo motivo il codice, in coerenza con l'atteggiarsi dei principi generali del diritto processuale, non limita la sanatoria della nullità con addentellati di tipo contenutistico, che si presterebbero a operazioni di difficile governabilità e senz'altro

bordegianti nell'abuso del processo. Il rimedio tipico, ossia la rinnovazione, ovvero l'integrazione, della citazione (a seconda del fatto che il convenuto sia o meno costituito), è appunto costruito, a seconda, per consentire la corretta instaurazione del contraddittorio tra le parti (da ultimo Cass., Sez. Un., n. 2258/2022) e per mettere il giudice in grado di emettere, sussistendone i presupposti, una pronuncia sul merito (così Cass., Sez. III civ., n. 17495/2011).

Del tutto marginali, in questo senso, appaiono i casi di nullità "insanabile" (talora dichiarata come tale dalla giurisprudenza civile di merito), limitati alla assoluta assenza di alcuna *vocatio in ius*. Negli stessi termini, come meglio si dirà, è orientata anche la giurisprudenza di legittimità.

Principale differenza tra la sanatoria dell'uno e dell'altro genere di vizi sta nel fatto che, mentre per quelli della *vocatio in ius* essa opera *ex tunc*, all'opposto, per quelli dell'*editio actionis*, l'operatività è *ex nunc*. Ed è proprio per questo motivo, infatti, che la legge, onde evitare qualsiasi possibile lesione del diritto di difesa, stabilisce ed esige che il convenuto possa poi adeguatamente prendere posizione sulla domanda attorea integrata – tant'è che il Codice di rito civile prevede l'applicazione dell'art. 167, e quello di giustizia contabile rimanda ai commi 2 e 3 dell'art. 90.

Se il disposto dell'art. 86, c.g.c., come visto fin qui, riprende assi e cardini dalla tradizione del processo ordinario di cognizione, rappresentando perlopiù una riedizione dei contenuti dell'art. 164 c.p.c., il successivo art. 87 introduce una nullità del tutto peculiare al processo per responsabilità amministrativa, e che di questo, a dire il vero, costituisce una singolarità particolarmente significativa. La citazione infatti, come risaputo, a mente dell'appena citata disposizione è nulla anche quando non sussista corrispondenza tra i fatti di cui all'articolo 86, comma 2, lett. e) (per i quali v. *supra*) e gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre, tenuto conto degli ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a seguito delle controdeduzioni.

Il richiamo alla lett. e) stabilisce un rapporto di connessione tutt'altro che casuale, e chiarisce oltre ogni possibile dubbio che la nullità in parola è sicuramente da ricondursi ad un vizio della *editio actionis*. La specificità rispetto agli altri vizi del medesimo genere, contemplati all'art. 86, è però assai evidente, e sta nel fatto che al rilievo di questa nullità

non può conseguire la rinnovazione o l'integrazione della citazione. In altre parole, si è di fronte ad una nullità che, appunto, non è sanabile, e il cui rilievo provoca l'arresto anomalo del processo. La soluzione, di per sé – in base a quanto detto – apparentemente eccentrica dal punto di vista del sistema processuale, si giustifica, però, agevolmente sul piano sostanziale, poiché la previsione di cui all'art. 86 c.g.c. costituisce, a ben vedere, una estrinsecazione diretta dei principi del giusto processo e, in particolare, un presidio assai incisivo del diritto di difesa. Difatti, tramite questa norma si conferisce valore nel processo alla cristallizzazione dei risultati dell'istruttoria, come espressa nell'invito a dedurre, e, più in generale, si dà significato all'intera fase pre-processuale: tutta la domanda deve essere ancorata a quanto originariamente portato a conoscenza del presunto responsabile con l'invito a dedurre. L'art. 87, insomma, rappresenta la cerniera fondamentale di giunzione fra il processo e l'attività di indagine compiuta dall'ufficio inquirente. Non esiste, di per sé, una specifica possibilità di far valere, all'interno del processo, la autonoma nullità dell'invito a dedurre per mancanza del contenuto minimo essenziale voluto dall'art. 67 c.g.c.; la mancata corrispondenza, in alcuni tratti essenziali, fra invito e citazione dà, quindi, luogo a una causa di nullità della seconda, non del primo. Agli atti istruttori come tali, infatti, non si riconnette uno specifico regime di nullità, se non in quanto i vizi di questi atti siano richiamati come nullità di un atto propriamente processuale. Ancora una volta, vale notare, nel tema della necessaria corrispondenza – nei tratti essenziali – fra invito e domanda in senso stretto (per come manifestata nella citazione) emerge il carattere schiettamente pubblicistico dell'istituto della responsabilità amministrativa.

Difatti, in controluce rispetto al rafforzamento della tutela del possibile danneggiante, deve leggersi il riconoscimento di un rilievo ordinamentale a sua volta amplificato, rispetto a quanto accade nella responsabilità civile, dell'incolpazione o, se si preferisce, della pretesa attorea; e si tratta di una amplificazione che non dipende tanto da una maggiore percepita afflittività del risarcimento (anzi, la specialità dell'istituto fa sì che esso si risolva in una possibile condanna maggiormente sagomata sulla condizione oggettiva e soggettiva in cui l'agente ha operato), quanto piuttosto dal riconoscimento concettuale, se è lecito esprimersi in questi termini, di un valore sistematico che è proprio dello stesso risarcimento del danno erariale *in quanto tale*, nel suo andare oltre la rispondenza a un diritto subiettivo di un ente, sia pur pubblico, e al di là dell'interesse di

questo stesso ente all'integrità del proprio patrimonio, per riconnettersi al presidio di un bene giuridico, ossia quello incarnato nell'esigenza di tutela della corretta gestione delle risorse pubbliche, che pertiene, inteso in senso ampio e rettamente contestualizzato, a tutta la collettività.

Sia come sia, è essenziale notare: (a) che la corrispondenza della citazione rispetto all'invito a dedurre deve essere limitata agli elementi essenziali del fatto; ciò chiama fuori causa una serie di contestazioni (spesso rinvenibili nella pratica, ma per la verità con poco seguito pretorio) che pretendono una sovrapponibilità della citazione rispetto all'invito riferita a tutti gli elementi essenziali e i presupposti della fattispecie; (b) che la nullità di cui all'art. 87 può essere rilevata solo nel caso in cui sia presente, nella citazione, il requisito di cui all'art. 86, c. 2, lett. e), ossia una esposizione dei fatti che non sia perplessa o carente. Il meccanismo logico e funzionale delle due norme, quindi, impone una operatività articolata come segue: dapprima il giudice deve verificare se il libello introduttivo contenga una *editio actionis* sufficientemente chiara e comprensibile; ove questa manchi, la citazione andrà rinnovata o integrata; solo in un secondo momento, cioè a fronte di una domanda intellegibile e autoconsistente, si dovrà verificare la coerenza tra questa e "gli elementi essenziali del fatto" come dispiegati nell'invito a fornire deduzioni. In caso di esito negativo della verifica, la nullità è insanabile e comporta l'arresto anomalo, come detto, del processo. Giova soggiungere che entrambe le nullità, per diverse vie, si convertono in motivi di gravame, ma solo alla prima, chiaramente, sarà applicabile il regime di rinnovazione degli atti processuali illustrato nell'*acquis* della giurisprudenza di legittimità con riferimento al rito ordinario di cognizione.

Sui temi fin qui affrontati da un punto di vista generale era intervenuta, nel corso del 2024, una significativa pronuncia di appello (Corte conti, Sez. II App., n. 212/2024), che aveva contribuito a fare il punto sull'applicazione degli istituti processuali evocati nelle pagine precedenti, correggendo una giurisprudenza di merito orientata in modo almeno in parte originale rispetto agli assi maestri del sistema. Il Collegio di prime cure, in particolare, aveva ritenuto affetta da nullità (non sanabile) una citazione della quale era stata disposta l'integrazione a mente dell'art. 86, sulla scorta del fatto che l'integrazione avrebbe avuto una natura "novativa" di un originario atto introduttivo "irrimediabilmente vulnerato". In particolare, la pronuncia di primo grado aveva affermato che l'integrazione doveva porsi in

un rapporto in qualche misura obbligato, dal punto di vista contenutistico, rispetto alla citazione originaria e ritenuta affetta da nullità, e segnato dalla necessità di rispettare un preciso schema di integrazione “di genere a specie”. Tuttavia, se la norma, per il rilievo del vizio di cui all’art. 86, c. 2, lett. e), richiede la “mancanza” dell’esposizione dei fatti, risulta difficile comprendere come possa procedersi a una “specificazione” di un che di “mancante”, ossia di assolutamente carente, gravemente perplesso, indeterminabile. La Sezione d’appello aveva, infatti, meglio perimetrato questa statuizione, che evidentemente avrebbe ingenerato una circolarità ermeneutica destinata, in ultima analisi, a inficiare la stessa operatività del meccanismo di sanatoria di cui all’art. 86, c.g.c.; il Collegio ha infatti stabilito che *“Se [...] la disciplina sul rito ordinario in materia di responsabilità erariale permette di sopperire all’assenza degli elementi di validità della citazione dettati dall’art. 86, comma 2, lett. e) cit., va da sé che l’attività di integrazione non può che tradursi in un atto idoneo a darne esaustiva rappresentazione, quindi in un atto logicamente differente dall’iniziale libello, in primis dal punto di vista contenutistico, ancorché ciò debba avvenire nel rispetto del nucleo essenziale della controversia già delineata con l’atto originario e con i documenti inizialmente depositati a supporto dello stesso.”*

In altre parole, se è vero che l’integrazione non deve debordare dal confine della *emendatio libelli*, è altrettanto vero che il rispetto di questo confine si deve apprezzare rispetto agli elementi di individuazione della domanda che effettivamente si possono ritrarre dall’atto originario: il che significa che l’integrazione non potrà mai porsi in contraddizione con l’atto originario, nella misura in cui questo, perlomeno, individua un “nucleo essenziale della controversia”, ma ben potrà – ed anzi dovrà – svolgerli, proprio per consentire di superare la “insanabile perplessità” dell’iniziale citazione, e pena la frustrazione della stessa *ratio* della sanatoria.

Proprio sullo scorcio del 2025, tuttavia, i percorsi pretori del giudice d’appello amministrativo-contabile sembrano arricchirsi di nuovi elementi di complessità rispetto ai (lineari) approdi sopra rapidamente rassegnati. L’occasione per tornare a riflettere sulle questioni relative alla nullità della citazione è data da una recente pronuncia della Sez. III centrale d’Appello, la n. 195 del 24/12/2025, che ha confermato la statuizione resa in prime cure dalla Sez. reg. per il Lazio con sent. n. 535 del 26/07/2022. In quella occasione, il Collegio territoriale aveva dichiarato inammissibile l’atto di citazione spiccato dalla competente Procura contabile, ritenendolo *“radicalmente privo degli elementi richiesti dall’art.*

86, c.g.c.” e, come tale, non idoneo a essere integrato tramite il meccanismo di cui al c. 7 del medesimo articolo, di cui sopra si è ampiamente detto. Nella specie, l’atto di citazione appariva estremamente stringato e strutturalmente perplesso: anche il rimando alla documentazione allegata non offriva, secondo i primi giudici, elementi per poter individuare la condotta ascrivibile al convenuto, il nesso di causalità fra di essa e il danno, il ricorrere dell’elemento soggettivo richiesto per integrare il parametro della responsabilità amministrativa. Secondo il Collegio, non era quindi possibile individuare correttamente né il *petitum* né la *causa petendi* (in particolare, si trattava di una ipotesi di danno da *malpractice* medica: la vicenda concreta aveva dato adito ad un procedimento in sede civile, nel quale il giudice ordinario aveva formulato una proposta conciliativa, sfociata poi in una transazione tra l’ASL e gli aventi causa dal paziente danneggiato; la soluzione individuata dal G.O. non era stata condivisa, però, dal requirente amministrativo, sebbene non risultassero chiari ai primi giudici contabili i motivi del dissenso).

La sentenza appena succintamente rassegnata era stata impugnata dalla Procura generale, che, nell’atto introduttivo del secondo grado di giudizio, mirava a riaffermare la lettura del meccanismo incorporato nell’art. 86 – e, in ispecie, nel c. 7 – che lo riconduce alla sistematica classica della scienza processuale, secondo i postulati dogmatici che si sono rammentati anche nelle prime battute del presente discorso. In particolare, l’appello rammentava che, per consolidata dogmatica, i vizi dell’*editio actionis* si traducono in una nullità sanabile: la legge processuale, in questo caso, non assegna al giudice altro potere che quello di rilevare la nullità e di assegnare un termine per la relativa sanatoria, non essendo consentiti giudizi prognostici di alcun tipo sulla sufficienza, o meno, dell’integrazione/emenda a sanare i vizi genetici del libello attoreo. La Procura generale contestava, pure, la qualificazione in termini di “inammissibilità” della citazione operata dalla sentenza gravata.

Il giudice d’appello ha ritenuto di non condividere l’impostazione del ricorso. Muovendo dalla tradizionale affermazione della giurisprudenza amministrativo-contabile secondo cui la citazione deve essere autosufficiente (non basta, cioè, un mero rinvio *per relationem* agli atti di causa per individuare gli elementi qualificanti della fattispecie e i

presupposti fondanti della responsabilità amministrativa agita⁶⁵), il Collegio di secondo grado ha inferito che *“la mancanza nella citazione degli elementi essenziali impedisce, in modo irrimediabile, di individuare con certezza il titolo che costituisce la causa petendi della domanda risarcitoria, cioè il titolo per il quale, in definitiva, il preteso danno costituirebbe un illecito”*. Di talché, in presenza di una *“radicale”* mancanza di ogni indicazione, nell’atto di citazione, degli elementi essenziali *“richiesti dall’art. 86 C.g.c.”*, la citazione dovrebbe definirsi *“inesistente”* e quindi non sanabile con il ricorso al meccanismo di cui all’art. 86, c. 7, c.g.c.

La pronuncia in disamina, pur animata dal condivisibile intento di garantire il pieno esplicarsi del contraddittorio e, in special modo, del diritto di difesa del convenuto (che deve poter essere messo in condizione di contraddire su una pretesa che abbia una sua riconoscibilità e un *ubi consistam* accettabilmente solido e presidiabile), presta il fianco, tuttavia, ad alcune considerazioni critiche.

Anzitutto, come anticipato in apertura del presente discorso, la categoria di una insanabilità della citazione tale da prestarsi a tradurre una *“inesistenza”* della stessa – ossia, ancora il vizio di una sua irredimibile non riconducibilità al modello legale – viene adoperata dalla giurisprudenza di legittimità esclusivamente con riguardo a vizi che – nelle stesse parole della S.C. – rendono l’atto *“privo dell’elemento indispensabile per la sua formazione fenomenica”*, al punto che non si realizza nemmeno *“quella consistenza che permetta una valutazione giuridica in termini di invalidità o di nullità”*. Nella specie, il vizio rilevato era l’indecifrabilità assoluta della sigla del difensore, che non era in alcun modo riconducibile con certezza al patrocinatore legale della controparte (Cass., Sez. II civ., ord. 24/12/2021, n. 41484). Come si vede, non si tratta di difetti *“contenutistici”*, ma di veri e propri *a-priori* del rapporto processuale.

⁶⁵ Tuttavia, è anche vero che non si può censurare un atto introduttivo solo perché l’esatta contezza dei suoi presupposti e degli elementi di fatto e di diritto della pretesa può essere raggiunta anche tramite il riferimento al complesso degli atti di causa. Ciò sarebbe distonico rispetto al consolidato orientamento della S.C., secondo cui è sufficiente che la domanda sia sufficientemente determinata a seguito di un esame *“del contenuto complessivo dell’atto di citazione, dei documenti ad esso allegati, nonché, in relazione allo scopo del requisito di consentire alla controparte di apprestare adeguate e puntuali difese, della natura dell’oggetto e delle relazioni in cui, con esso, si trovi la controparte”* (cfr. Cass., Sez. II civ., sent. n. 1681/2015). Diversamente si atteggia (in modo più rigoroso) il principio di autosufficienza del ricorso per cassazione, ma è evidente che il senso sistematico di questa declinazione maggiormente stringente della necessità di un atto introduttivo autoconsistente non può essere riportato dalla sua sede propria a quella di un libello introduttivo di una causa di merito, ancorché speciale, dove dovrebbero vigere le regole generali.

Inoltre, la sent. n. 195/2025 della Sez. III centrale d'Appello adotta una nozione di *causa petendi* non allineata con quella della giurisprudenza di legittimità, descrivendola come “il titolo per cui il preteso danno costituirebbe un illecito”. Come risaputo, questo elemento oggettivo dell'azione è comunemente definito, piuttosto, come il fatto costitutivo del diritto azionato in giudizio. Le due nozioni non coincidono. Difatti, il fatto costitutivo del diritto al risarcimento per cui il PM agisce è esattamente il danno erariale, causato da un illecito rientrante nel paradigma della responsabilità amministrativa. Nel caso qui in disamina, il fatto costitutivo della pretesa era la condotta imperita, imprudente o negligente del sanitario; come tale, l'identificabilità in astratto di quest'elemento non sembra poter essere messa in discussione *ab initio*; si potrebbe discutere, semmai, di una completa insufficienza *in concreto* dell'esposizione di questo fatto contenuta nell'atto introduttivo del giudizio.

L'espressione impiegata dalla sentenza d'appello in commento sembra, invece, a maggior ragione nel più ampio contesto motivazionale nel quale si colloca, dare ingresso, all'interno della nozione in cui si sostanzia la *causa petendi*, ad una serie di elementi che, in realtà, inverano dei profili della domanda che rimangono estranei al perimetro del mero “fatto giuridico” invocato, per l'appunto, quale *causa petendi* del risarcimento (in particolare, quel che il Collegio sembra richiedere è in primo luogo una maggiore specificazione dei profili di antigiridicità della condotta asseritamente pregiudizievole per l'erario, del nesso causale tra essa e il danno, nonché dell'elemento psicologico). In presenza di una identità e stabilità del nucleo essenziale del “fatto giuridico”, però, ogni “integrazione e specificazione” che non comporti modifica del fatto costitutivo è consentita, in radice, come *emendatio libelli* e non comporta affatto nullità della citazione (così per giurisprudenza costante della S.C., cfr., ad es., Cass., Sez. II civ., ord. n. 11226/2019; Sez. III civ., ord. n. 4322/2019; Sez. II civ., sent. n. 32146/2018).

A tal riguardo secondo l'insegnamento della giurisprudenza di legittimità è proprio una assoluta mancanza dell'esposizione dei fatti posti a fondamento della domanda a causare la nullità, che è, però, come si sa, sanabile; sicché, il caso contemplato dal giudice come nullità “insanabile” e fonte di “inesistenza” dell'atto di citazione è, invece, a ben vedere, proprio quello che sia la norma del c.g.c., sia quella – assolutamente ragguagliabile e indubbiamente fornita di *eadem ratio* – che ne costituisce l'archetipo, ossia l'art. 164, c.p.c., pongono a presupposto della propria operatività. In definitiva, proprio una perplessità

radicale sulla *causa petendi*, in special modo ove quest'elemento sia ricondotto alla propria nozione sistematica, si dovrebbe risolvere esattamente in una nullità sanabile con l'integrazione della citazione, e quindi dovrebbe essere contemplata come parte della possibile attività di parte eventualmente conseguente all'ordine del giudice di cui all'art. 86, c. 7, c.g.c.; difetti che, invece, riguardano elementi diversi dal nucleo essenziale della *causa petendi* e del *petitum*, come quelli che la pronuncia in disamina sembra ricondurre alla possibilità d'integrazione *ex art. 86, c. 7* (discorrendo di incertezze e perplessità non "radicali") sono oggetto di una possibile *emendatio libelli* e non danno causa a una nullità dell'atto introduttivo.

D) RITO ABBREVIATO E DOLOSO ARRICCHIMENTO

(V.P.G. Chiara Vetro)

Le sentenze rese dalle Sezioni territoriali e d'appello nell'anno 2025 - per le quali vi è stata istanza di definizione ai sensi dell'art. 130 c.g.c. con rito abbreviato - sono 155 (139 nelle quali la richiesta è stata accolta e 16 di segno opposto).

L'art. 130 c.g.c. stabilisce che, *“in funzione deflattiva dei giudizi”* ed *“allo scopo di ottenere un incameramento certo ed immediato delle somme dovute all'erario”*, è possibile, sia in primo che in secondo grado, che il convenuto in giudizio (o condannato, nel caso l'istanza sia presentata in grado d'appello) proponga - a tacitamento di ogni pretesa - il pagamento di una somma pari ad una percentuale predeterminata dal codice del *quantum* richiesto in citazione, all'esito del versamento della quale il giudizio viene definito con sentenza.

La funzione dell'istituto è stata evidenziata, *ex pluribus*, dalla Sez. giur. reg. Toscana nel decreto n. 2/2025: *“Le finalità deflattive perseguite dall'istituto del rito abbreviato rappresentano un ulteriore elemento determinante nella valutazione di congruità. L'obiettivo primario del procedimento è quello di garantire un rapido incameramento delle somme dovute all'erario, consentendo una definizione anticipata del giudizio senza necessità di approfondimenti istruttori o ulteriori fasi processuali. In tale prospettiva, le somme offerte dai convenuti, considerate adeguate dalla Procura, appaiono idonee a soddisfare pienamente le esigenze di economia processuale e di efficienza nell'amministrazione della giustizia contabile”*. Inoltre, la Sez. giur. reg. Sicilia, con il decreto n. 4/2025, ha statuito che *“va disattesa la richiesta avanzata dal convenuto nel corso della discussione orale in camera di consiglio di versamento rateale dell'importo ... in quanto la disciplina dell'art. 130 persegue la finalità di garantire l'incameramento certo e immediato di somme risarcitorie all'erario, tanto che, ai fini della definizione del giudizio con rito abbreviato va accertato l'avvenuto tempestivo e regolare versamento, in unica soluzione, della somma determinata”*.

L'istanza di rito abbreviato viene accolta, *“previo e concorde”* parere del Pubblico Ministero.

Nella maggior parte dei casi le Sezioni seguono l'indicazione del Pubblico Ministero; hanno ammesso il rito abbreviato con il parere *positivo* del PM, nell'anno 2025, tra le altre, le seguenti sentenze: Sez. I App. n. 134; Sez. II App. n. 65; Sez. III App. n. 73; Sez. giur. Emilia Romagna nn. 5, 82, 83, 84; Sez. giur. Lazio nn. 49, 56, 322, 348, 367, 368, 508, 512; Sez. giur.

Lombardia nn. 3, 15, 52, 62, 69, 81, 110, 139, 170, 186, 193; Sez. giur. Piemonte nn. 155, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 269, 270; Sez. giur. Puglia nn. 20, 53, 122; Sez. giur. Sardegna nn. 46, 51, 71, 107, 123, 176; Sez. giur. Sicilia nn. 91, 247.

In altri casi, le Sezioni giurisdizionali *non hanno concesso* il rito abbreviato, sempre *in conformità* con il parere del PM che si era, appunto, espresso in senso *negativo*: Sez. Appello Regione Siciliana n. 30; Sez. giur. Emilia Romagna nn. 26 e 108; Sez. giur. Liguria n. 6; Sez. giur. Marche n. 103; Sez. giur. Sardegna n. 128.

La ragione del parere negativo del PM risiede, talvolta, nella ritenuta *non congruità* della somma offerta (es. Sez. giur. Toscana, decreto n. 3/2025); la maggior parte delle volte, nella sussistenza del *doloso arricchimento* del danneggiante, circostanza che rende la richiesta inammissibile (art. 130, comma 4, c.g.c.: “*La richiesta di rito abbreviato è comunque inammissibile nei casi di doloso arricchimento del danneggiante*”); in tale senso, *ex pluribus*, cfr. sentenza della Sezione giur. Emilia Romagna n. 108 (“*Sempre in via preliminare va dichiarata la inammissibilità della richiesta di definizione del giudizio ai sensi dell’art. 130 c.g.c. Conformemente al parere negativo della Procura, questa Corte ritiene sussistente il doloso arricchimento ... circostanza ostativa alla concessione del beneficio*”).

Appare opportuno segnalare, fra i casi in cui vi è stato il parere negativo del pubblico ministero e il rigetto da parte del Collegio della richiesta *ex art. 130 c.g.c.*, anche il decreto n. 2/2025 della Sezione Seconda giurisdizionale di Appello, in cui il Collegio non ha condiviso il ragionamento del convenuto, il quale offriva non una somma pari al 70% del danno prospettato in citazione – come impone l’art. 130 c.g.c. – bensì il 70% *della quota ideale di responsabilità a lui imputabile*, che egli sosteneva essere “*uguale a quella degli altri corresponsabili dal momento che il P.M. non ha indicato diversamente*”. Il Giudice ha chiarito che, in caso di più convenuti in via solidale, “*le quote idealmente uguali sono quelle riferite – in assenza di diversa disposizione – al regresso interno fra i corresponsabili solo dopo che uno di loro abbia provveduto all’integrale pagamento*”. Interessante anche il richiamo che la Sezione fa ad un proprio precedente sul punto (decisione della Sez. II App., n. 194/2023) secondo cui “*L’azione di responsabilità erariale o è parziaria o è solidale (tertium non datur) e investe sempre il rapporto “esterno” tra l’amministrazione danneggiata e il soggetto o i soggetti danneggianti, nel quale la solidarietà passiva assolve alla funzione di rafforzare la garanzia di adempimento della relativa obbligazione, ben potendo il creditore rivolgersi a ciascun condebitore per l’intero. Soltanto qualora*

vi sia il risarcimento integrale da parte di uno dei coobbligati, ai sensi degli artt. 1298 e 2055 c.c., nei rapporti interni l'obbligazione in solido si divide tra i diversi debitori (o tra i diversi creditori), salvo che sia stata contratta nell'interesse esclusivo di alcuno di essi, e le parti di ciascuno si presumono uguali, se non risulta diversamente".

In diversi casi, invece, il giudice si è *discostato* dall'indicazione del PM, che aveva espresso parere contrario, concedendo *comunque* il rito abbreviato (Sez. giur. Abruzzo, sentenza n. 65; Sez. giur. Lombardia n. 17; Sez. giur. Piemonte n. 39; Sez. giur. Sicilia n. 156; Sez. giur. Toscana n. 76). Il comma 5 dell'art. 130 c.g.c., infatti, prevede che *"il Presidente fissa l'udienza in Camera di Consiglio se il convenuto prospetta come ingiustificato il dissenso espresso dalla procura competente sulla richiesta di rito abbreviato e tale prospettazione non appare manifestamente infondata"*.

Nel caso concluso (con accoglimento) con il decreto n. 23/2025 della Sez. giur. Piemonte, il Pubblico Ministero aveva evidenziato che *"Ulteriore profilo di inammissibilità sarebbe da ravvisare nel non aver il convenuto indicato in maniera puntuale la somma offerta in pagamento, ma un ampio intervallo (da 20.000,00 a 41.576,20 euro), tanto da rendere indeterminata la richiesta sotto l'aspetto dell'importo per il quale sarebbe stato richiesto l'accesso al rito abbreviato"*.

Nel caso del decreto n. 3/2025 della Sez. giur. Umbria *"il parere negativo della Procura era motivato sulla base del fatto che la richiesta di accesso al rito abbreviato era tardiva, poiché depositata, unitamente alla comparsa di costituzione e alla richiesta di parere, in data 11.06.2024, ossia il giorno antecedente all'udienza inizialmente fissata, in violazione dell'art. 130 c.g.c., che prevede che l'istanza debba essere presentata, acquisito il previo e concorde parere del PM, a pena di decadenza, nella comparsa di risposta che, ai sensi dell'art. 90 c.g.c., va depositata almeno venti giorni prima dell'udienza"*. Sul punto il Collegio, nell'accogliere l'istanza, ha ritenuto che *"sebbene l'art. 130 c.g.c. testualmente preveda che il convenuto possa presentare la richiesta di rito abbreviato "acquisito il previo e concorde parere del pubblico ministero", anche a voler considerare che la richiesta di parere debba intervenire prima di quella di accesso al rito abbreviato, la violazione di tale prescrizione non è causa di inammissibilità della richiesta (Sez. giur. Piemonte, decr. n. 24/2023 e Sez. giur. Veneto, decr. n. 1/2022)"*.

Anche nel caso trattato nel decreto n. 2/2025 della Sezione giur. Sicilia, il PM aveva dato parere sfavorevole alla richiesta di rito abbreviato sia per tardività che per doloso arricchimento del convenuto. Il Collegio ha respinto entrambe le eccezioni, relativamente alla pretesa tardività per le stesse motivazioni utilizzate dalla Sez. giur. Umbria appena

analizzata; con riguardo, invece, al presunto doloso arricchimento (atteso che il danno azionato era un danno all'immagine) così motivando: *“Il Collegio, quindi, intende seguire l’orientamento della giurisprudenza contabile secondo cui nel caso in cui il danno azionato riguardi soltanto poste di danno (quali il danno all’immagine della PA o il danno da disservizio) per le quali non è configurabile un corrispondente doloso arricchimento del soggetto agente, l’istanza di rito abbreviato è ammissibile (cfr. C. conti, ex multis: Sez. II App., decr. n. 3/2020; Sez. giur. Campania, decr. n. 19/2020; Sez. giur. Piemonte, decr. n. 13/2020; Sez. giur. Toscana: decr. n. 4/2019 e decr. n. 3/2021)”*.

Altro caso in cui, nonostante il parere negativo della Procura (motivato dall'asserito doloso arricchimento), il Collegio ha accolto la richiesta, ritenendo che il doloso arricchimento non fosse concretizzato né acclarato, è quello di cui alla Sezione giur. Lazio, decisione n. 35 *infra* citata (ma nel medesimo senso si vedano anche le nn. 36 e 37 di cui ai decreti 16, 17 e 19), con riguardo a ipotesi di danno erariale derivante da episodi corruttivi accertati in sede penale con condanna irrevocabile. Nella fattispecie, il Collegio ha sottolineato come non fosse emersa dagli atti alcuna utilità conseguita da parte del convenuto e, più nello specifico, la *"promessa di quote societarie da intestare a familiari"* richiamata negli atti penali risultasse essere stata accettata, ma mai concretizzata. In sostanza, dunque, l'arricchimento doloso non risultava né accertato in sede penale, né altrimenti dimostrato in sede contabile.

Altro caso in cui, a fronte del parere negativo del PM per “doloso arricchimento”, la Sezione ha ammesso, invece, il rito premiale ritenendo esservi stato sì un arricchimento, ma non doloso, è quello di cui alla sentenza Sez. giur. Abruzzo n. 65/2025 e relativo decreto n. 7/2025.

In altre fattispecie, sempre in contrasto con l’avviso espresso dal PM, il Collegio non ha concesso il rito abbreviato, pur in presenza di parere *positivo* (Sez. giur. Marche n. 53; Sez. giur. Molise n. 29; Sez. giur. Toscana nn. 77 e 78; Sez. giur. Umbria n. 51; Sez. giur. Veneto n. 300). Con particolare riferimento a quest’ultima sentenza, il Collegio ha evidenziato che ammettere il rito abbreviato in un caso di doloso arricchimento avrebbe l’effetto di premiare ingiustificatamente la condotta illecita, consentendo al danneggiante di trattenere una parte (seppur ridotta) delle somme non riversate; la fattispecie riguardava, infatti, il mancato

riversamento al Comune dell'imposta di soggiorno riscossa dagli ospiti che comporta un oggettivo arricchimento del gestore della struttura ricettiva a danno dell'ente locale.

Anche nel caso del decreto n. 10/2025 della Sez. giur. Toscana il rigetto dell'istanza è stato motivato per la presenza di doloso arricchimento; consistendo la condotta del convenuto nello svolgimento di attività extraistituzionale incompatibile e non autorizzata, con la ricezione di indebiti compensi e l'omesso riversamento degli stessi all'Amministrazione, il Collegio ha ritenuto che consentire la definizione agevolata (il rito abbreviato) avrebbe eluso l'obbligo dell'istante di versare quanto illecitamente percepito, con conseguente violazione dell'art. 53, comma 7, d.lgs. n. 165/2001.

Con decreto n. 1/2025 la Sezione Prima di Appello ha definito un caso in cui, sulla richiesta di rito abbreviato, la Procura generale aveva dato parere positivo *“ritenendola accoglibile poiché la richiesta dell'appellante di applicare una condanna nella misura del 70 per cento “del danno” sarebbe da intendere comunque riferita al 70 per cento del “danno contestato in citazione” in virtù del richiamo operato dall'appellante all'articolo 130 del c.g.c., che in tal senso dispone”*; avendo l'istante in udienza insistito nell'offerta del 70% della somma oggetto di condanna, l'istanza non è stata accolta ed il decreto ha disposto la prosecuzione del giudizio con rito ordinario.

Anche nel caso trattato dalla Sez. giur. Lazio con il decreto n. 1/2025, l'esito finale è stato il medesimo (prosecuzione con rito ordinario), ma per ragioni diverse: nella fattispecie l'istanza era stata ammessa ed erano stati concessi 30 giorni per il pagamento ma, il giorno dell'udienza, il convenuto *“ha chiesto un rinvio del termine per effettuare il versamento al fine di poter usufruire di un prestito, attese le condizioni economiche precarie in cui versa”*.

Talvolta è accaduto che il PM abbia mutato l'iniziale avviso: è il caso trattato dalla Sez. giur. Umbria con il decreto n. 4/2025, in cui il Requirente, dopo un iniziale parere negativo, nel corso della camera di consiglio *“ad integrazione e modifica del parere reso in precedenza, ha dichiarato parere favorevole alla nuova istanza di rito abbreviato formulata dalla controparte, ravvisandosi nell'uso reiterato di codici errati nel badge elettronico un comportamento connotato da colpa grave”*.

In due casi il PM non ha rilasciato il parere ed il Collegio non ha ammesso il rito abbreviato: si tratta delle sentenze della Sez. giur. Toscana n. 117 e della Sez. giur. Campania n. 207 (*“Alla pubblica udienza odierna il PM, premettendo che l'istanza di definizione del giudizio*

ex art. 130 C.G.C. va ritenuta inammissibile non essendo stato preventivamente richiesto il parere del requirente e che quest'ultimo sarebbe stato comunque negativo stante la connotazione chiaramente dolosa dei fatti oggetto di causa ...").

In un caso (sentenza Sez. giur. Puglia n. 20/2025) la Procura ha rilasciato il proprio parere concordando sulla definizione del giudizio mediante il rito abbreviato, ma non sul *quantum* proposto. Fissata l'udienza camerale il Collegio ha accolto l'istanza di rito abbreviato e disposto il pagamento della somma originariamente proposta dal convenuto.

Particolare il caso di cui alla sentenza della Sez. I App. n. 47/2025, in cui l'impugnazione proposta dalla Procura territoriale è stata dichiarata inammissibile in quanto il giudizio era già stato definito ai sensi dell'art. 130 c.g.c.. Nella fattispecie, la Procura ha evidenziato l'*abnormità* della sentenza di primo grado, emessa con rito abbreviato nonostante il parere negativo del PM motivato dal carattere doloso dell'illecito arricchimento. La Sezione d'Appello ha dichiarato inammissibile il gravame così motivando: *"all'udienza deputata alla valutazione dell'istanza di rito abbreviato, nonostante il parere contrario della Procura, il convenuto ha ribadito la volontà di avvalersi del rito premiale, illustrando le proprie difese, in tal modo implicitamente contestando il dissenso formulato dalla Procura col tardivo parere e sanando, per raggiungimento dello scopo (art. 44, ult. comma, c.g.c.), la mancata preventiva contestazione del dissenso attoreo, per gli effetti di cui all'art. 130, comma 5, c.g.c. Ne discende che l'iter processuale di prime cure, inizialmente viziato nel suo incedere, è stato tuttavia, col comportamento di entrambe le parti processuali, rimesso sui suoi corretti binari, esitando in una sentenza che, dunque, rispecchia i canoni di legge per qualificarsi come emessa all'esito di un rito abbreviato. Di qui la sua preannunciata non appellabilità, ex art. 130, comma 9, c.g.c."*

Dal punto di vista della procedura, particolarmente stringente, proprio in relazione alla peculiare funzione deflattiva dell'istituto, appare l'applicazione del principio di concentrazione; sul punto si è pronunciata la Sez. giur. Lazio con decreto n. 8/2025, come segue: *"In merito alla richiesta di differimento dell'udienza di ammissione al gennaio 2026, con pagamento al febbraio 2026, peraltro priva di qualsiasi supporto motivazionale... Non è previsto, né appare compatibile con la ratio dell'istituto o con la stringente successione delle fasi procedurali, che l'istanza di rito abbreviato individui il tempo della sua trattazione o che la trattazione del giudizio sia comunque differita rispetto alla data fissata, per consentire di prevedere il perfezionamento dell'eventuale pagamento in un momento successivo a quello che deriverebbe dalla predetta successione delle fasi"*.

Con riferimento ai rapporti tra giurisdizioni, di particolare interesse è il caso deciso dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana con sentenza n. 71 nella quale è stato statuito che *“Non viene in discussione neppure, nel caso che occupa, la determinazione da parte dell’Amministrazione del quantum dovuto a titolo di retribuzioni indebitamente percepite; infatti, la somma stabilita in seno al giudizio contabile risponde alle finalità specifiche di cui all’art. 130 del Codice di Giustizia Contabile, introdotto allo scopo di pervenire ad una celere definizione delle controversie e di garantire l’incameramento di somme certe ed effettive in favore dell’erario. Tale determinazione non può che spettare al giudice contabile, nell’ambito del giudizio per danno erariale, a seguito della decisione in ordine alla ammissibilità del giudizio abbreviato.”*.

Particolare, infine, il profilo trattato dalla Sez. giur. Toscana con decreto n. 2/2025, e cioè il problema delle spese legali; nel provvedimento si legge infatti: *“va dichiarata inammissibile la domanda avanzata dagli altri convenuti, relativa alla compensazione delle spese processuali, stante la mancata accettazione da parte del Pubblico Ministero. Tale conclusione si impone in forza dell’art. 130, c. 8, c.g.c., che prevede espressamente che la liquidazione delle spese processuali avvenga contestualmente alla definizione del giudizio, garantendo quindi che la valutazione avvenga solo al termine del procedimento, allorquando l’esito complessivo consenta di disporre in modo equo e razionale sulle spese... Rifiutare l’ammissione al rito abbreviato, unicamente in ragione dell’insistenza dei convenuti sulla questione delle spese processuali, rischierebbe di vanificare la finalità propria di tale istituto, ossia garantire un incameramento certo e immediato delle somme dovute all’erario”*. Come ritenuto dal Collegio, tale soluzione si pone in armonia con i principi generali che regolano il processo contabile, così come delineati dai già richiamati artt. 2, 3 e 4 c.g.c.: il principio di effettività (art. 2) impone di privilegiare soluzioni che assicurino il miglior risultato in termini di tutela degli interessi pubblici, favorendo, ove possibile, una definizione rapida ed efficace della controversia; il principio di concentrazione (art. 3) e quello del giusto processo (art. 4) richiedono altresì una gestione del procedimento che eviti rigidità procedurali non necessarie e favorisca un equilibrio tra le esigenze di celerità e di equità.

**E) APPELLI, CASSAZIONE, SEZIONI RIUNITE, IN SEDE GIURISDIZIONALE
E IN SPECIALE COMPOSIZIONE**

(P.G.A. Andrea Lupi)

A termini dell'art. 12, secondo comma, c.g.c. "le funzioni di pubblico ministero innanzi alle sezioni riunite e alle sezioni giurisdizionali d'appello della Corte dei conti sono esercitate dal procuratore generale o da altro magistrato assegnato all'ufficio".

Tenuto conto che la Procura generale è parte nei processi avverso le sentenze di tutte le sezioni territoriali (con esclusione della Sezione siciliana, dove esiste un Ufficio distaccato della Procura generale), incardinati presso le tre Sezioni centrali d'appello, è evidente che i giudizi di appello abbiano un'incidenza assolutamente preponderante nell'attività complessiva della Procura generale.

Com'è noto, l'art. 193 c.g.c. prevede che *"nel giudizio di appello non possono essere proposte nuove domande, né nuove eccezioni non rilevabili d'ufficio e, se proposte, sono dichiarate inammissibili d'ufficio"* (primo comma) e che *"possono tuttavia essere chiesti gli interessi e gli accessori maturati dopo la sentenza impugnata, nonché il risarcimento dei danni subiti dopo la sentenza stessa"* (secondo comma). La norma riproduce sostanzialmente le previsioni di cui al primo e secondo comma dell'art. 345 c.p.c. così come ne riproduce il terzo comma (con la sola eccezione della possibilità di deferire il giuramento decisorio, non ammesso nel processo contabile, a termini dell'art. 94 c.g.c.) il disposto di cui al successivo art. 194 c.g.c., che prevede che *"nel giudizio d'appello non sono ammessi nuovi mezzi di prova e non possono essere prodotti nuovi documenti, salvo che la parte dimostri di non aver potuto proporli o produrli nel giudizio di primo grado per causa ad essa non imputabile"*.

Si tratta, pertanto, di un mezzo di impugnazione ordinario a critica libera con effetto totalmente o parzialmente devolutivo, avuto riguardo ai capi della pronuncia investiti dal gravame (*tantum devolutum quantum appellatum*), e, con i caratteri della *revisio prioris instantiae* ed effetti, per lo più, sostitutivi della sentenza di prime cure, previsto, in termini generali, avverso tutte le sentenze di I grado, con la sola eccezione di quelle emesse all'esito del giudizio abbreviato (art. 130, nono comma, c.g.c.) e del giudizio di opposizione nei giudizi per resa di conto (art. 144. primo comma, c.g.c.).

A termini dell'art. 189 c.g.c. "l'appello è proponibile dalle parti fra le quali è stata pronunciata la sentenza di primo grado e, relativamente all'impugnazione del pubblico ministero, dal procuratore regionale competente o dal procuratore generale". La disgiuntiva "o" se, da una parte, esplicitamente significa che l'appello può essere proposto alternativamente dal Procuratore regionale e dal Procuratore generale, d'altra parte, non ammettendo che possano essere proposti due appelli distinti, implicitamente conferma l'unicità dell'Ufficio di Procura. Occorre inoltre osservare come, ai fini della decorrenza del termine breve per l'impugnazione, gli Uffici di Procura sono oggetto di considerazione unitaria sicché la notificazione della sentenza alla parte privata ad istanza dell'organo requirente territoriale comporta la decorrenza del termine breve per l'impugnazione sia per il Procuratore regionale sia per il Procuratore generale della Corte dei conti, così come, specularmente, la notifica ad istanza del soggetto privato della sentenza o dell'impugnazione comporta la decorrenza del termine breve per l'appello principale o incidentale sia per la Procura regionale che per la Procura generale.

Ben si spiega, pertanto, come nell'assolvimento delle funzioni di coordinamento di cui all'art. 12, terzo comma, c.g.c., i Procuratori generali abbiano prestato particolare attenzione ai profili connessi alla valutazione dell'appellabilità delle sentenze emesse dalle Sezioni giurisdizionali regionali, emanando, all'uopo, appositi indirizzi di coordinamento, recanti la previsione della sollecita trasmissione delle sentenze stesse da parte degli Uffici requirenti territoriali con una nota di accompagnamento recante l'indicazione della volontà di appellare o meno il provvedimento (che secondo il più recente dei suddetti indirizzi di coordinamento - I.C. 1/2024 - deve essere corredata da una breve motivazione in ordine alla scelta operata), anche al fine di consentire, nella negativa, alla Procura generale, di valutare a sua volta se proporre o meno gravame avverso la sentenza.

Nel 2025 gli appelli di parte privata sono stati 495, mentre quelli proposti dalle procure regionali e dalla Procura generale sono stati 137.

Con riferimento ai giudizi d'appello proposti dai soggetti privati la Procura generale rassegna generalmente (ma non necessariamente) per iscritto le proprie conclusioni.

In ogni caso, sia con riferimento agli appelli proposti dai soggetti privati che con riferimento agli appelli di parte pubblica, il rappresentante della Procura generale, che a termini del combinato disposto dell'art. 197, primo comma, e dell'art. 91, sesto comma,

c.g.c., partecipa alle udienze pubbliche innanzi alle Sezioni giurisdizionali d'appello, rassegna ivi oralmente le proprie conclusioni.

In coerenza con la sua funzione di organo di giustizia, le conclusioni rassegnate per iscritto o oralmente dal PM contabile non rispecchiano posizioni precostituite ma sono ovviamente conseguenti alla valutazione in ordine alla fondatezza o meno del gravame sulla base delle risultanze in atti.

La Procura generale esprime, inoltre, i propri pareri in ordine all'ammissibilità ed alla fondatezza delle istanze di rito abbreviato proposte in grado d'appello ai sensi dell'art.130, secondo e terzo comma, c.g.c.: ancorché non siano previsti particolari forme e termini per l'espressione del parere, lo stesso viene frequentemente formulato in forma scritta e depositato, nella segreteria della Sezione, alcuni giorni prima dell'udienza in camera di consiglio fissata, ai sensi dell'art. 130, quinto comma, c.g.c. per la trattazione dell'istanza, cui il PM contabile partecipa illustrando il parere già espresso ovvero esprimendo, in detta sede, il proprio avviso in ordine alla richiesta di definizione agevolata.

Diversamente dall'appello, che costituisce un rimedio a critica libera, inteso al riesame della sentenza di primo grado, avuto riguardo ai capi della decisione impugnati, il ricorso per cassazione non solo è, come si suole ripetere in dottrina, un rimedio a critica vincolata, in relazione alla "tassatività" dei motivi deducibili, ma, con specifico riguardo alle sentenze della Corte dei conti, anche un rimedio a critica "limitata". Come è noto, gli artt. 3 e 4 del d.lgs. 10 ottobre 2022 n. 149 (c.d. riforma Cartabia), emanato in attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, che ha conferito delega al Governo ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della stessa legge, uno o più decreti legislativi recanti il riassetto formale e sostanziale del processo civile, mediante novelle al codice di procedura civile e alle leggi processuali speciali, in funzione di obiettivi di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo civile, nel rispetto della garanzia del contraddittorio, attenendosi ai principi e criteri direttivi previsti dalla stessa legge, hanno apportato rilevanti modifiche alle disposizioni del codice di procedura civile e relative disposizioni di attuazione che hanno investito, sotto diversi profili, il giudizio di cassazione. Al riguardo, si rinvia alla memoria del Procuratore generale relativa alla Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2024 (pagg. 129 e segg.) dove è stata fatta una disamina di maggior dettaglio delle novità normative che interessano il giudizio in cassazione.

Infatti, a termini degli artt. 111, ottavo comma, Cost., contro le decisioni della Corte dei conti il ricorso in Cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione ed analogamente dispongono l'art. 362 c.p.c. (il secondo comma, prevede che *"possono essere denunciati in ogni tempo con ricorso per cassazione: 1) i conflitti positivi o negativi di giurisdizione tra giudici speciali, o tra giudice amministrativo e giudice speciale, o tra questi e i giudici ordinari"*) e l'art. 207 c.g.c., che prevede che *"le decisioni della Corte dei conti in grado d'appello o in unico grado, e quelle di cui all'articolo 144 - e cioè le sentenze inappellabili rese all'esito dell'opposizione nel giudizio per resa di conto - possono essere impugnate innanzi alla Corte di cassazione, ai sensi degli articoli 362 del codice di procedura civile e 111, ottavo comma, della Costituzione, per i soli motivi inerenti alla giurisdizione"*). Va altresì precisato che la disposizione di cui all'art. 65, primo comma, del r.d. 30 gennaio 1941 n. 12 dell'ordinamento giudiziario, che prevede la funzione nomofilattica della Corte di cassazione (al fine di assicurare *"l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità, del diritto oggettivo nazionale"*), si riferisce soltanto alle decisioni del giudice ordinario e dei giudici speciali diversi dal Consiglio di Stato e dalla Corte dei conti.

La funzione nomofilattica per detti Istituti viene esercitata dagli organi - ovvero le Sezioni riunite della Corte dei conti (artt. 11, primo comma, e 114 e segg. c.g.c.) e l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (art. 99 c.p.a.) - cui, nell'ambito delle giurisdizioni, rispettivamente, contabile ed amministrativa, è demandato il compito di assicurare l'uniforme interpretazione della legge attraverso la risoluzione delle questioni di massima e la conseguente enunciazione dei principi di diritto.

Ancorché, così limitato, è peraltro non infrequente il ricorso per cassazione da parte dei soggetti convenuti nei giudizi di responsabilità amministrativa avverso le sentenze d'appello della Corte dei conti, attraverso la prospettazione sia del difetto di giurisdizione che dell'eccesso di potere giurisdizionale.

Quanto alla prima, a termini dell'art. 15, secondo comma, c.g.c. *"nei giudizi di impugnazione, il difetto di giurisdizione è rilevato se dedotto con specifico motivo avverso il capo della pronuncia impugnata che, in modo implicito o esplicito, ha statuito sulla giurisdizione"*. E' evidente, perciò, che, laddove con la sentenza di prime cure la Sezione territoriale abbia affermato espressamente o anche implicitamente, pronunciando sul merito della domanda, la giurisdizione del giudice contabile sulla domanda proposta, la mancata proposizione

dell'appello avverso la relativa statuizione ne comporta il passaggio in giudicato, escludendo che la giurisdizione, ormai irrevocabilmente accertata, possa essere contestata con ricorso per cassazione che, ove proposto, sarebbe evidentemente inammissibile. Quanto alla seconda, va rilevato come, sempre più spesso, attraverso la prospettazione sotto le mentite spoglie dell' "eccesso di potere giurisdizionale", le parti private intendono ottenere un sindacato di pretesi *errores in iudicando* o *errores in procedendo*, sostanzialmente assimilabile al sindacato sui motivi di cui ai nn. 3 e 4 del primo comma dell'art. 360 del c.p.c., evidentemente inammissibile, nei confronti delle pronunce della Corte dei conti, alla luce del disposto di cui all'art. 111, ottavo comma, Cost.

Occorre osservare come la proposizione del ricorso avverso pronuncia d'appello affermativa della giurisdizione è ammissibile quando si accompagni alla pronuncia sul merito, ovvero quando la pronuncia affermativa sulla giurisdizione esaurisca il *thema decidendum* in appello, sicché la pronuncia debba considerarsi definitiva (si pensi all'ipotesi di affermazione della giurisdizione in riforma della sentenza declinatoria di prime cure con conseguente rimessione della causa al primo giudice *ex art. 199*, primo comma, lett. a) c.g.c. o alla sentenza d'appello confermativa della sentenza di prime cure non definitiva affermativa della giurisdizione).

Ove, di converso, dopo una pronuncia, in termini, ovviamente, affermativi sulla giurisdizione, la causa debba proseguire innanzi al giudice d'appello per la pronuncia sul merito della causa, è evidente che la pronuncia sulla giurisdizione, da considerarsi non definitiva, non è suscettibile di ricorso per cassazione immediato, a termini dell'art. 360, terzo comma, c.p.c. che prevede che "*non sono immediatamente impugnabili con ricorso per cassazione le sentenze che decidono di questioni insorte senza definire, neppure parzialmente, il giudizio. Il ricorso per cassazione avverso tali sentenze può essere proposto, senza necessità di riserva, allorché sia impugnata la sentenza che definisce, anche parzialmente, il giudizio*".

Ovviamente definitive e, pertanto, immediatamente impugnabili per cassazione sono le pronunce d'appello declinatorie della giurisdizione, ove investano l'intera domanda oggetto di devoluzione al giudice di secondo grado.

Anche la Procura generale propone innanzi alla S.C. ricorsi per cassazione intesi ad affermare la giurisdizione del giudice contabile, a fronte di pronunce declinatorie.

Il termine breve, decorrente dalla notificazione della sentenza, per la proposizione

del ricorso per cassazione, avverso le sentenze della Corte dei conti, è di 60 gg. (art. 178, primo comma, c.g.c.), che corrisponde al termine breve previsto per la suddetta impugnazione dall'art. 325, secondo comma, c.p.c. Il termine lungo, modellato sulla disciplina del processo civile (cfr. art. 327, primo comma, c.p.c.) è di sei mesi dalla pubblicazione della sentenza (cfr. art. 178, quinto comma, c.g.c.), a fronte del termine lungo di un anno previsto, dal codice di giustizia contabile, per l'appello.

Pertanto, quando la Procura generale impugni innanzi alla Suprema Corte una sentenza d'appello della Corte dei conti deve provvedere alla relativa notifica nel rispetto dei termini suindicati ed al successivo deposito telematico del ricorso, unitamente a copia della sentenza impugnata, nel termine di venti giorni dall'ultima notifica.

Avuto riguardo ai ricorsi per cassazione proposti dalle parti private, costituisce *ius receptum* che il ricorso deve essere notificato alla Procura generale (si veda Cass. SS.UU. 18/10/2018 n. 26256 che ha stabilito che *“Il ricorso per cassazione avverso le pronunce emesse dalla Corte dei conti in grado di appello deve essere notificato al P.M. contabile, quale unico contraddittore necessario, nella persona del Procuratore generale della Corte dei conti; ne consegue l'inammissibilità del ricorso sia nel caso di notifica al Procuratore regionale presso le sezioni giurisdizionali della medesima Corte, in ragione della differenza esistente tra detti uffici e la Procura generale, che nel caso di notifica al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, pur se nella fase della discussione pubblica è questi che partecipa all'udienza come organo requirente”, nonché Cass. SS.UU. 09/11/2009 n. 23681 per la quale “Gli uffici della Procura generale presso la Corte dei conti e quello della Procura regionale presso le sezioni giurisdizionali regionali della medesima Corte, ancorché collegati, sono processualmente autonomi e pertanto, in sede di impugnazione, dinanzi alle Sezioni Unite, di sentenza emessa dalla Sezione giurisdizionale centrale di appello, la legittimazione a resistere alla stessa compete in via esclusiva al P.G. presso la Corte dei conti, con la conseguenza che i termini processuali decorrono utilmente dalle notifiche effettuate nei suoi confronti, restando ininfluyente quella effettuata al Procuratore regionale”*).

La Procura generale presso la Corte dei conti, in ossequio al disposto di cui al nuovo testo dell'art. 370, primo comma, c.p.c., quale risultante a seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 149/2002 (c.d. riforma Cartabia), provvede, di regola, nel termine di quaranta giorni dalla notificazione del ricorso, a depositare telematicamente, presso la Segreteria delle SS.UU. il proprio controricorso, con il quale confuta i motivi dedotti a

fondamento dell'impugnazione, evidenziandone l'inammissibilità e/o l'infondatezza.

A termini del primo comma dell'art. 76 r.d. n. 12/1941 (rubricato "Attribuzioni del pubblico ministero presso la Corte suprema di cassazione"), *"il pubblico ministero presso la Corte di cassazione interviene e conclude in tutte le udienze civili e penali e redige requisitorie scritte nei casi stabiliti dalla legge"*. Infatti, se è il Procuratore generale della Corte dei conti parte legittimata a proporre il ricorso per cassazione, ovvero a resistervi, nella fase della discussione pubblica egli non è presente personalmente, ma attraverso l'organo requirente che partecipa all'udienza, cioè il Procuratore generale presso la Corte di cassazione (si vedano in proposito, Cass. SS.UU., 18/10/2018 n. 26256 Cass. SS.UU. 02/12/1992 n. 12866 e Cass. SS.UU. 02/03/1982 n. 1282 che hanno stabilito *"Il procuratore generale della Corte dei conti, nei giudizi di responsabilità civile ed amministrativa di pubblici amministratori e dipendenti, promossi davanti alla medesima Corte dei conti, partecipa in quanto portatore dell'interesse generale dell'ordinamento giuridico, non già dell'interesse particolare della amministrazione, sicché, in relazione a tale partecipazione, resta esclusa l'applicabilità delle norme che regolano il patrocinio e la difesa dello Stato e degli enti pubblici per mezzo dell'Avvocatura dello Stato. Pertanto, in sede di regolamento preventivo di giurisdizione, proposto in pendenza dei suddetti procedimenti, il procuratore generale della Corte dei conti non abbisogna di una rappresentanza processuale ulteriore o diversa rispetto a quella che si realizza mediante la presenza all'udienza dell'organo del pubblico ministero presso la Suprema Corte, deputato alla tutela del medesimo interesse generale dell'ordinamento giuridico"*).

Occorre, peraltro, osservare, come il rito camerale disciplinato dall'art. 380-bis.1 c.p.c. costituisce ormai la regola, considerato che, ai sensi dell'art. 375, primo comma, c.p.c. *"la Corte, sia a sezioni unite che a sezione semplice, pronuncia in pubblica udienza quando la questione di diritto è di particolare rilevanza, nonché nei casi di cui all'articolo 391 quater"* (ovvero nei giudizi di revocazione per accertato contrasto con la Convenzione EDU), mentre, a termini del secondo comma, sia a sezioni unite che a sezione semplice, pronuncia con ordinanza in camera di consiglio, oltre che nelle ipotesi elencate ai nn. 1, 1-bis, 4, 4-bis, 4-ter, *"in ogni altro caso in cui non pronuncia in pubblica udienza"*.

A tal riguardo, è sufficiente confrontare il numero delle ordinanze e delle sentenze emesse dalla Suprema Corte per avvedersi dell'assoluta marginalità della pubblica udienza nel sistema risultante dalla riforma che, peraltro, ha consolidato ulteriormente una tendenza

già ampiamente riscontrabile nel vigore della previgente disciplina di cui al d.l. n. 168/2016 conv. in l. n. 197/2016.

Il procedimento per la decisione in camera di consiglio di cui all'art. 380-*bis*.1 c.p.c. non contempla la partecipazione personale del PM e delle parti (come previsto, infatti, dall'ultimo periodo del primo comma, "La Corte giudica senza l'intervento del pubblico ministero e delle parti"), ma solo un contraddittorio scritto ("Il pubblico ministero può depositare le sue conclusioni scritte non oltre venti giorni prima dell'adunanza in camera di consiglio. Le parti possono depositare le loro sintetiche memorie illustrative non oltre dieci giorni prima dell'adunanza").

Nel prevedere che "il pubblico ministero deposita le sue conclusioni scritte" la norma ha ovviamente riguardo al pubblico ministero presso la Corte di cassazione ed alle relative conclusioni.

La Procura generale presso la Corte dei conti, nella qualità di ricorrente o, come molto più spesso avviene, di controricorrente, potrebbe, ovviamente, depositare, sia che venga adottato il rito camerale sia nell'eventualità venga fissata l'udienza pubblica, le proprie "sintetiche memorie illustrative": sennonché non consta che il PM contabile si avvalga di tale facoltà, ciò che, del resto, ben si spiega, considerato che, in ragione dell'oggetto del giudizio di cassazione avverso le sentenze del giudice contabile, limitato ai motivi inerenti alla giurisdizione, appare difficilmente configurabile l'esigenza di illustrare ulteriormente le deduzioni formulate con il ricorso o con il controricorso.

Sicché, evidentemente, le attività della Procura generale contabile si esauriscono, qualora ricorrente, nella notifica e successivo deposito del ricorso, e qualora controricorrente, nel deposito del controricorso.

Merita un cenno, in ragione della sua rilevante incidenza ai fini della definizione dei procedimenti, la nuova procedura accelerata per la definizione dei ricorsi inammissibili, improcedibili e manifestamente infondati di cui all'art. 380-*bis* c.p.c., nel testo novellato dal d.lgs. n.149/2022, che prevede che "se non è stata ancora fissata la data della decisione, il presidente della sezione o un consigliere da questo delegato può formulare una sintetica proposta di definizione del giudizio, quando ravvisa la inammissibilità, improcedibilità o manifesta infondatezza del ricorso principale e di quello incidentale eventualmente proposto. La proposta è comunicata ai difensori delle parti" (primo comma), che "entro

quaranta giorni dalla comunicazione la parte ricorrente, con istanza sottoscritta dal difensore può chiedere la decisione. In mancanza, il ricorso si intende rinunciato e la Corte provvede ai sensi dell'articolo 391" (secondo comma) e "se entro il termine indicato al secondo comma la parte chiede la decisione, la Corte procede ai sensi dell'articolo 380-bis.1 e quando definisce il giudizio in conformità alla proposta applica il terzo e il quarto comma dell'articolo 96" (terzo comma).

La Suprema Corte ha evidenziato che la decisione da parte del Collegio in senso conforme alla proposta di definizione accelerata formulata ai sensi dell'art. 380-bis c.p.c. comporta una valutazione legale tipica, ad opera del legislatore, della sussistenza dei presupposti per l'applicabilità della condanna al pagamento di una somma equitativamente determinata a favore della controparte (art. 96, terzo comma, c.p.c.) e di una ulteriore somma di denaro non inferiore ad euro 500,00 e non superiore a euro 5.000,00 (art. 96, quarto comma, c.p.c.) e come, in tal modo, risulti *"codificata un'ipotesi di abuso del processo, peraltro da iscrivere nel generale istituto del divieto di lite temeraria nel sistema processuale"*.

Considerato, peraltro, che l'art. 96, terzo comma, c.p.c. subordina la condanna del soccombente al pagamento di una somma equitativamente determinata alla pronuncia sulle spese ai sensi dell'art. 91, non ne è evidentemente possibile l'applicazione laddove (come solitamente, ma non necessariamente, avviene - si pensi all'ipotesi di intervento *ad adiuvandum* spiegato nel giudizio di responsabilità dall'Amministrazione interessata ex art. 85 c.g.c.), nei giudizi di responsabilità, il Procuratore generale presso la Corte dei conti sia l'unico contraddittore, in favore del quale, come è noto, non vengono liquidate spese, in ragione del suo ruolo di parte solo formale (Cfr. in tal senso, *ex multis*, l'ordinanza n. 3763 del 12/02/2024, con la quale, pronunciando nel giudizio di impugnazione avverso pronuncia d'appello resa in giudizio di responsabilità, le SS.UU. della Suprema Corte hanno avuto cura di precisare che *"nella specifica vicenda in giudizio, peraltro, deve ritenersi inapplicabile il terzo comma dell'art. 96 cod. proc. civ. alla luce dello stesso rilievo per cui non deve provvedersi sulle spese per la natura solo formale di parte del Procuratore Generale della Corte dei conti"*).

Un rapido cenno merita, infine, il regolamento preventivo di giurisdizione di cui all'art. 16 c.g.c. che, al primo comma, prevede che "nel giudizio davanti alle sezioni giurisdizionali regionali è ammesso il ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione

previsto dall'articolo 41 del Codice di procedura civile” e che “si applica il primo comma dell'articolo 367 dello stesso codice”.

Come è noto, il regolamento di giurisdizione non è un mezzo di impugnazione ma uno strumento per ottenere in via preventiva ed immediata una decisione, definitiva e vincolante, sulla giurisdizione da parte della Corte regolatrice: trattasi di uno strumento utilizzabile dallo stesso attore, che, ad esempio, a fronte di contestazioni del convenuto sulla giurisdizione, voglia dirimere ogni dubbio in proposito (Cfr. Cass. SS.UU. 22/10/2007 n. 22059 : *“L'istanza di regolamento di giurisdizione non costituisce un mezzo di impugnazione, ma uno strumento apprestato per consentire alle parti di ottenere, già nel corso del giudizio di primo grado, una pronuncia definitiva sulla giurisdizione, al fine di evitare un inutile dispendio di attività processuale: il suo carattere necessariamente preventivo, ribadito e accentuato dalla riforma del processo civile attuata con la L. 26 novembre 1990, n. 353, implica che la proponibilità del regolamento è subordinata alla condizione che la causa non sia stata ancora decisa, non soltanto nel merito, ma neppure su questioni puramente processuali, comprese quelle attinenti alla giurisdizione”*).

Deve ritenersi che, in sede di regolamento di giurisdizione - che costituisce una fase autonoma del giudizio di merito in primo grado - solo il Procuratore regionale si configuri come parte, in quanto tale legittimata a promuovere il regolamento od a resistervi.

Conclusivamente, è appena il caso di evidenziare che sia il ricorso per cassazione *ex* artt. 111, ottavo comma, Cost., 362 c.p.c. e 207 c.g.c., sia il regolamento preventivo di cui agli artt. 16 c.g.c. e 41 c.p.c., avendo entrambi ad oggetto la giurisdizione del giudice contabile, rivestono un ruolo fondamentale ai fini della delimitazione della relativa *potestas iudicandi* e quindi, in definitiva, anche dell'ambito entro il quale può esplicarsi la legittimazione del PM contabile ai fini della tutela giurisdizionale delle ragioni dell'erario e, più in generale, in materia di contabilità pubblica demandata, a termini dell'art. 103, secondo comma, Cost., alla Corte dei conti.

Per un più dettagliato esame della giurisprudenza della S.C. sulle materie oggetto di cognizione e decisione da parte del giudice contabile ci sia consentito rinviare alla relativa rassegna contenuta nella presente memoria (vds. *infra*) e nelle memorie presentate con riferimento alle cerimonie di inaugurazione degli anni precedenti a partire dalla cerimonia del 2020, che, senza alcuna pretesa di esaustività, ne recano una sintetica illustrazione.

F) IL CONTRIBUTO DELLA PROCURA GENERALE ALLA FUNZIONE NOMOFILATTICA (ATTI DI DEFERIMENTO DI QUESTIONI DI MASSIMA)

(V.P.G. Adelisa Corsetti – V.P.G. Giulia De Franciscis – S.P.G. Emanuela Rotolo)

1. L'interpretazione del giudice e la funzione nomofilattica

L'interpretazione della legge è il cuore dell'attività magistratuale. Essa “non ha una funzione meramente meccanicistica, ma si sostanzia in un'opera creativa della volontà della legge nel caso concreto”⁶⁶. Tanto più in un'epoca caratterizzata dalla pluralità delle fonti e dal dialogo tra le Corti, è necessaria questa opera di adeguamento, che contiene un certo grado di creatività, senza tuttavia trasmodare nella *legis positio*⁶⁷.

Negli ordinamenti giuridici dei Paesi anglosassoni (c.d. Paesi *common law*), l'interpretazione del giudice assolve alla precipua funzione di formare la regola vigente, che è prevalentemente di natura giurisprudenziale, essendo fondata sullo *stare decisis*.

Ma, anche nei Paesi a diritto codificato (c.d. Paesi *civil law*), la supremazia della legge – scandita dall'art. 12, comma 1, preleggi (“*Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore*”) e da rapportare all'art. 101, comma 1, Cost. (“*I giudici sono soggetti soltanto alla legge*”) - non esclude la necessità di interpretare, restando pura utopia quel potere “nullo” del giudice immaginato da Montesquieu.

Nella complessità pluralistica della tessitura sociale⁶⁸ al “diritto vigente” si sovrappone il “diritto vivente”, anche nel sindacato di costituzionalità. Si è parlato, allora, del giudice “creatore” del diritto, dove l’*“inventio”*⁶⁹ è desunta dall'art. 113 c.p.c. che dà cittadinanza al

⁶⁶ Cfr. Cass. SS.UU., 9/07/2024, n. 18722.

⁶⁷ Nella teoria di T. Ascarelli, il limite della creatività sta nella continuità dei precedenti. Rilevano poi i caratteri intrinseci della professionalità del giudice (imparzialità e ragionevolezza) unitamente agli obblighi di motivazione. Cfr. A. Pugiotto, *Sindacato di costituzionalità e diritto vivente*, 1994. Sul rapporto tra diritto e interpretazione, ossia sul diritto come attività creativa e storica che integra la legge con le esigenze umane, che vive nella storia e nella sua applicazione, cfr. T. Ascarelli, *Antigone e Porzia*, in *Problemi giuridici*, Milano, 1959.

⁶⁸ Cfr. M. Luciani, *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enc. Dir.*, Annali IX, Milano, 2016.

⁶⁹ Cfr. P. Grossi, *La invenzione del diritto: a proposito della funzione dei giudici*, 2017. Nel saggio, il Giurista si interroga sui limiti dell'interpretazione del giudice che, invero, appare assai vincolata, trattandosi di attività che si svolge dietro uno stimolo di parte e nel rispetto del contraddittorio.

brocardo *"lura novit curia"*, principio che eleva a dovere d'ufficio la ricerca del diritto⁷⁰, al fine di reperire dal sistema le regole più idonee per la decisione dei casi concreti⁷¹.

La S.C. di cassazione insegna che *"L'interpretazione sistematica di una disposizione di legge, rivolta a coglierne il significato più aderente al sistema normativo nel suo complesso alla luce della disciplina di settore e dei principi generali, costituisce funzione giurisdizionale e, esprimendo un tratto dell'interpretazione logica, non trasmoda mai in produzione normativa"*⁷².

Neppure le norme di interpretazione autentica *"si sottraggono alla interpretazione del giudice e alle prerogative dell'esegesi in funzione applicativa"*⁷³. E ciò muovendo dalla *"diffusa convinzione che la norma è il frutto anche dell'interpretazione ad opera del giudice, il quale, nella ricerca del significato da attribuire all'enunciato linguistico racchiuso nel testo di legge, non può non tener conto del contesto in cui l'intervento del legislatore va ad inserirsi"*⁷⁴.

L'interpretazione della legge compete al giudice, di ogni ordine e grado.

⁷⁰ Cfr. Cons. Stato, sez. II, 5/12/2007, n. 2005/818.

⁷¹ Cfr. Cass. SS.UU., 25/01/2017, n. 1946.

⁷² Cfr. Cass. SS.UU., 11/04/2023, n. 9659.

⁷³ Cfr. Cass. SS.UU., 9/07/2024, n. 18722, con la quale la S.C. ha escluso che la sentenza del giudice di appello avesse travalicato i limiti della giurisdizione contabile, sostituendosi al legislatore nella funzione sua propria di produzione normativa, con riferimento alla normativa in materia di incarichi dei docenti universitari (art. 6, comma 10, l. 30 dicembre 2010, n. 240, come autenticamente interpretato dall'art. 9, comma 2-ter, del d.l. 22 aprile 2023, n. 44, inserito dalla legge di conversione 21 giugno 2023, n. 74).

⁷⁴ Cfr. Cass. SS.UU., 9/07/2024, n. 18722, precisando che *"L'interprete integra, ma non innova, in un certo senso dichiara, ma non costituisce, e ciò a prescindere dall'ampiezza e dalla portata della sua attività intellettuale, che non lambisce il terreno della volontà e dei giudizi di valore"*. Pertanto *"Esiste almeno una ipotesi certa (che questa Corte regolatrice non ha mancato di ipotizzare nella citata ordinanza n. 23542 del 2015) di invasione del giudice nella sfera del legislatore, ed è quando il giudice disapplica una norma di legge che ritiene incostituzionale, senza rimettere la questione alla Corte costituzionale, così esercitando un non consentito sindacato diffuso di costituzionalità"*.

In particolare, l'Organo nomofilattico cita la giurisprudenza della stessa S.C. che ha individuato la nota di qualificazione in grado di far assurgere la violazione di legge a motivo inerente alla giurisdizione (Cass. SS.UU., 23/12/2014, n. 27341), ove si afferma che la valutazione richiesta postula che si individui il limite oltre il quale l'attività interpretativa si trasforma in attività creativa, e quindi in una invasione della sfera riservata al legislatore; detto limite consiste nella tolleranza ed elasticità del significante testuale. E ciò per dire che *"il confine è superato nei soli casi di radicale infedeltà del giudicante nei riguardi della disposizione di legge, realizzato attraverso il superamento del vincolo di soggezione alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.), che si ha là dove il Consiglio di Stato o la Corte dei conti siano pervenuti all'approdo ermeneutico attingendolo fuori dal cerchio delle possibilità concesse dalla disposizione e dal suo sistema di riferimento"*.

Tuttavia, per garantire l'uguaglianza sostanziale di tutti i cittadini dinanzi alla legge (casi uguali decisi in modo uguale), occorre pervenire a un'interpretazione uniforme delle regole codificate, a evitare contrastanti interpretazioni di uno stesso precetto.

Di qui la priorità della funzione nomofilattica che, nella giurisdizione ordinaria, trova fondamento nell'art. 65 del r.d. n. 12/1941 (legge sull'ordinamento giudiziario), secondo cui la Corte di cassazione *"assicura l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale"*, nonché nelle disposizioni del codice di rito, in particolare nell'art. 384 c.p.c., che stabilisce l'enunciazione del principio di diritto, all'esito dei ricorsi proposti.

Per volontà del Costituente, non spetta alla Corte di cassazione l'unificazione della giurisprudenza: poiché il ricorso per cassazione avverso le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione (art. 111, comma 8, Cost.)⁷⁵, spetta ai predetti plessi giurisdizionali stabilire - ciascuno nel proprio ambito di competenza - quale sia l'esatta osservanza della legge.

2. Il ruolo delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale

Nella giurisdizione contabile, la funzione nomofilattica è esercitata dalle Sezioni riunite in sede giurisdizionale che, a norma dell'art. 11, comma 1, c.g.c., sono da intendere *"quali articolazione interna della medesima Corte in sede d'appello"* essendo *"l'organo che assicura l'uniforme interpretazione e la corretta applicazione delle norme di contabilità pubblica e nelle altre materie sottoposte alla giurisdizione contabile"*, così come, nel contenzioso amministrativo, viene svolta dall'Adunanza plenaria.

Le Sezioni riunite giur., con la sentenza n. 34/2024/QM, hanno ribadito il proprio ruolo di vertice del plesso giurisdizionale contabile, affermando che sono il giudice naturale ed esclusivo della nomofilachia in sede giurisdizionale, sulla base di una competenza funzionale attribuita dalla legge anche in relazione ai conflitti e ai regolamenti di

⁷⁵ Cfr. Corte cost. n. 6/2018, che rimarca la distinzione tra il ricorso in Cassazione avverso le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti per "motivi inerenti alla giurisdizione" e il ricorso in Cassazione per violazione di legge (art. 111, comma 7 Cost), istituiti in alcun modo assimilabili. Il rifiuto di giurisdizione sindacabile è solo quello "in astratto" e giammai "in concreto", pena l'invasione nella nomofilachia del giudice di vertice della giurisdizione speciale, cui solo è rimessa la cognizione degli *errores in iudicando* o *in procedendo*.

competenza, nonché ai provvedimenti che dichiarino la sospensione del processo (art. 11, commi 1, 3 e 4, c.g.c.).

È appena il caso di rammentare che l'investitura delle Sezioni riunite giur. quale organo nomofilattico ha origini antiche, risalenti all'ordinamento precostituzionale. Infatti, con il r.d.l. 28 giugno 1941 n. 856, fu prevista la possibilità, per le Sezioni di merito (allora pensionistiche), di rinviare con ordinanza la controversia alla "Adunanza plenaria", presieduta dallo stesso Presidente della Corte dei conti. Grazie alla legge 21 marzo 1953 n. 161, le funzioni attribuite all'Adunanza plenaria furono poi assegnate alle Sezioni riunite della Corte dei conti, organo già esistente ed a cui erano intestate varie altre funzioni, anche in sede giurisdizionale (giudizi di appello). A seguito del decentramento delle funzioni giurisdizionali, le Sezioni riunite persero ogni competenza in grado di appello, concentrando la propria competenza sulle questioni di massima e sui conflitti di competenza⁷⁶.

All'esito del giudizio incidentale per la soluzione delle questioni di massima deferite, gli altri organi della giurisdizione contabile (di cui all'art. 8 c.g.c.) sono tenuti all'obbligo conformativo declinato dagli artt. 115 e 116 c.g.c. e, per le Sezioni giurisdizionali d'appello, dall'art. 117 c.g.c. (*Riproposizione della questione in caso di motivato dissenso*).

3. Gli atti di deferimento del Presidente della Corte e del Procuratore generale

Il potere di deferimento, fisiologicamente, è intestato alle Sezioni giurisdizionali di appello (art. 114, comma 1, c.g.c.), che sono da intendersi quali "*organi intermedi di nomofilachia*" in quanto svolgono un primo essenziale ruolo di armonizzazione e di consolidamento interpretativo del diritto vigente, nell'ambito del sistema delle impugnazioni⁷⁷.

Il potere di deferimento intestato alle Sezioni giurisdizionali di appello è istituito distinto dal potere di rimessione previsto dall'art. 117 del c.g.c. – disposizione mutuata dall'art. 1, comma 7, d.l. n. 453/1993, come novellato dall'art. 42 della l. n. 69/2009 – che ha rafforzato

⁷⁶ Cfr. per una ricostruzione storica dell'evoluzione dell'Organo nomofilattico, Pres. Guido Carlini "*Le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale: attuale conformazione e prospettive di riforma*" – Giornata di studi in memoria di Francesco Rapisarda, Palermo, 11/12/2004.

⁷⁷ Cfr. Corte conti, Sez. riun. giur., 13/10/2010 n. 8/QM; *id.*, 10/02/2010 n. 1/QM; *id.*, 1/06/2011 n. 10/QM.

il ruolo nomofilattico delle Sezioni riunite giur. imponendo alle Sezioni di appello un obbligo conformativo mitigato soltanto dalla facoltà di riproposizione in caso di motivato dissenso⁷⁸.

Detto potere è stato, altresì, riconosciuto al Presidente della Corte e al Procuratore generale, i quali possono deferire alle Sezioni riunite giur. la risoluzione di questioni di massima oppure di questioni di diritto che abbiano dato luogo, già in primo grado, ad indirizzi interpretativi o applicativi difformi, ai sensi dell'art. 114, comma 3, c.g.c.

In entrambi i casi, la facoltà di deferimento non può prescindere dall'esistenza di un procedimento giurisdizionale "nel quale l'emananda pronuncia nomofilattica di queste Sezioni riunite in sede giurisdizionale possa operare con efficacia di giudicato".

Ciò vale a dire che il potere di deferimento assegnato ai vertici della Corte dei conti – pur essendo espressione dell'esigenza di pervenire a un'interpretazione uniforme della normativa, per un più efficace esercizio delle funzioni assegnate all'Istituto – non travalica la struttura incidentale del giudizio per la risoluzione della questione di massima, nel pieno rispetto delle regole processuali⁷⁹.

⁷⁸ Cfr. Corte conti, Sez. riun. giur., 5/09/2011 n. 14/QM, secondo cui la norma ha «*introdotto nel nostro sistema, sia pure con esclusivo riferimento alle pronunce su questioni di massima emesse dalle Sezioni Riunite nell'ambito della loro funzione nomofilattica, il principio del c.d. "stare decisis", tipico del modello anglosassone, conferendo alle pronunce giurisdizionali delle Sezioni Riunite, rispetto ai giudici di merito, autorità, oltre che l'autorevolezza proveniente dalla composizione e dalla collocazione istituzionale dell'organo, ed una forza vincolante attenuata solo dal meccanismo del motivato dissenso, anche al di là del processo nell'ambito del quale la pronuncia è resa, con un'incisività sinora sconosciuta al nostro ordinamento processuale*».

⁷⁹ Il potere di accesso del Presidente della Corte alle Sezioni riunite giur. era stato contestato per asserita violazione dell'art. 25 Cost. Tuttavia, Corte cost. n. 30/2011, nel dichiarare l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, d.l. n. 453/1993 (emendato con l. n. 69/2009), ha escluso ogni violazione del principio di precostituzione del giudice naturale, rilevando come «*contrariamente a quanto sembra sostenere il giudice remittente, le Sezioni riunite, in sede giurisdizionale, nell'esercizio della loro funzione nomofilattica, si limitino a fissare il principio di diritto, demandando la decisione nel merito della controversia alle singole sezioni, salvo il potere di queste di non condividere il principio enunciato dalle Sezioni riunite e rimettere ad esse la decisione del giudizio*».

Sulla necessaria pendenza di un procedimento giurisdizionale anche in caso di deferimento del Presidente, la stessa sentenza ha chiarito: «*Non è, pertanto, esatto che il Presidente della Corte dei conti possa d'ufficio, e dunque a prescindere da qualsiasi impulso di parte, "prelevare" un giudizio pendente presso una sezione giurisdizionale e portarlo, per la decisione, innanzi alle Sezioni riunite. Il Presidente della Corte non ha, infatti, il potere di "trasferire" il giudizio da una sezione giurisdizionale alle Sezioni riunite; può soltanto deferire a queste ultime l'esame della questione di massima, fermo restando, tuttavia, che il giudizio resta incardinato nella sezione davanti alla quale pende e alla quale – dopo la pronuncia delle Sezioni riunite – gli atti devono ritornare per l'ulteriore seguito, con la specificazione innanzi illustrata*».

In applicazione dei medesimi principi, è stata dichiarata inammissibile la questione di massima deferita dal Presidente della Corte avente ad oggetto un dubbio interpretativo prospettato da una sezione regionale di controllo nell'ambito della funzione consultiva ex art. 7, co. 8, l. 5/06/2003 n. 131 (cfr. C. conti, Sez. riun. giur., 2/04/2019 n. 10/QM, secondo cui, in mancanza di una controversia, la sentenza delle Sezioni riunite declassa-

Si rammenta che le Sezioni riunite giur. con la ricordata sentenza n. 34/2024/QM hanno precisato che il potere di deferimento del Procuratore generale *“non gli deriva dall'eventuale qualità di parte del giudizio a quo (art. 12, c. 2, c.g.c.; per quanto concerne i giudizi dinanzi alle SS.RR. in spec. comp., art. 127, c. 2, c.g.c.), in quanto alla parte del giudizio è riservata dall'art. 114, c. 1, c.g.c. soltanto una facoltà d'istanza, ma non un potere di deferimento diretto”*.

E questo conferma come il potere di deferimento del Procuratore generale resti correlato alle esigenze nomofilattiche sottese al potere di coordinamento di cui all'art. 12, comma 2, c.g.c.

4. Casistica: danno all'immagine e diritti di imbarco

Nel corso del 2025 il Procuratore generale ha deferito alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale due questioni di massima: una afferente al danno all'immagine e, in particolare, al regime di perseguibilità di tale pubblico documento alla luce del mutato quadro normativo ed ordinamentale, delineatosi successivamente all'entrata in vigore del codice della giustizia contabile (d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 e ss.mm.); l'altra alla materia dei conti giudiziali relativi alla riscossione delle addizionali comunali sui diritti aeroportuali, con specifico riguardo all'individuazione dell'ente cui riconoscere il ruolo di *“amministrazione”* ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui agli artt. 139 e 141 c.g.c., ovverosia il soggetto pubblico al quale il conto deve essere presentato e che deve provvedere ai connessi incombeni.

1. Sul danno all'immagine

Il Procuratore generale ha portato all'attenzione del Collegio la disposizione recata dall'art. 51, comma 7, c.g.c., secondo cui *“La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse, è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato. Resta salvo quanto disposto dall'articolo 129 delle norme di attuazione, di*

rebbe a parere privo di efficacia ed imperatività, contravvenendo alla funzione tipica della nomofilachia di tipo orizzontale, che è obbligatoria per le sezioni giurisdizionali di appello, salvo motivato dissenso: art. 117 c.g.c.). Ad avviso del giudicante, la richiesta di parere rientrava nelle competenze delle Sezioni riunite in sede di controllo o della Sezione delle autonomie, in base alle disposizioni sulla c.d. nomofilachia del controllo.

coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271".

In particolare, secondo la prospettazione del deferente, la disposizione va letta unitamente alle previsioni recate dall'art. 4, comma 1, lett. g) dell'allegato 3 (norme transitorie e abrogazioni) al medesimo codice, con cui è abrogato l'art. 7 della l. n. 97/2001, nonché dall'art. 4, comma 2, ove è statuito che *"quando disposizioni vigenti richiamano disposizioni abrogate dal comma 1, il riferimento agli istituti previsti da queste ultime si intende operato ai corrispondenti istituti disciplinati nel presente codice"*.

Il quesito, che investe l'individuazione delle condizioni di proponibilità dell'azione di responsabilità erariale per danno all'immagine, è stato così formulato: *"se l'art. 51, comma 7, del Codice della giustizia contabile debba essere interpretato nel senso di consentire la proponibilità dell'azione di responsabilità amministrativa per danno all'immagine per i delitti commessi a danno delle pubbliche amministrazioni, in conformità a quanto previsto dal testo del medesimo art. 51 c.g.c., e non solo per i delitti ai quali fa rinvio l'abrogato art. 7 della legge n. 97/2001 (Libro II, Titolo II, Capo I, c.p.)"*.

Il combinato disposto delle citate previsioni – sino all'entrata in vigore del codice della giustizia contabile – era stato interpretato ed applicato, infatti, nel senso di consentirne il promovimento solo in ipotesi di illeciti penali rientranti nel novero dei *"delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel Capo I del Titolo II del Libro secondo del codice penale"*.

A seguito dell'adozione del nuovo codice del processo contabile e delle disposizioni sopra richiamate, si è sviluppato un indirizzo giurisprudenziale improntato all'affermazione dell'avvenuto superamento dell'originario perimetro di perseguibilità del danno all'immagine, proprio quale conseguenza dell'abrogazione della norma rinviata dall'art. 17, comma 30-ter, d.l. n. 78/2009 (il citato art. 7, l. n. 97/2001) contestualmente all'entrata in vigore della diversa previsione di cui all'art. 51, comma 7, c.g.c.

La fattispecie concreta cui è stata ancorata la prospettazione della questione di massima è stata attinta da un giudizio pendente in primo grado, nel quale la lesione dell'immagine della pubblica amministrazione risulta correlata all'illecita spendita delle prerogative di un *munus publicum* per favorire gli interessi di un'associazione criminale e all'ampia diffusione mediatica dei pertinenti fatti. Il delitto accertato in via definitiva a

carico del soggetto convenuto in sede erariale - associazione a delinquere di stampo mafioso (art. 416-*bis* c.p.) - non rientra nel novero dei reati richiamati dall'art. 7, l. n. 97/2001, sicché la risoluzione di tale questione si presenta rilevante ai fini della decisione sull'ammissibilità e fondatezza della domanda risarcitoria formulata dalla Procura regionale.

L'atto ripercorre le argomentazioni poste a sostegno dei due indirizzi contrapposti.

L'indirizzo restrittivo rileva, in primo luogo, l'assenza, nella legge delega del Codice della giustizia contabile (art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), di indicazioni innovative in ordine alla disciplina sostanziale del danno all'immagine, nel senso della estensione dell'ambito della sua risarcibilità.

Sul piano teleologico, solo i delitti previsti nel Capo I del Titolo II del Libro II del Codice penale, in quanto volti a preservare i principi informatori dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), darebbero luogo a una lesione dell'immagine dell'amministrazione, ritenendosi - viceversa - tale lesione non sempre configurabile nei delitti genericamente "in danno" dell'apparato pubblico.

Sotto ulteriore profilo tecnico-giuridico, si sostiene che il rinvio operato dall'art. 17, comma 30-*ter*, all'art. 7 della l. n. 97/2001 - per il contenuto letterale dello stesso, per l'interpretazione datane reiteratamente dalla Corte costituzionale nonché per il richiamo ad una norma esattamente individuata - abbia carattere recettizio e determini, quindi, l'incorporazione, o l'integrazione, nella norma rinviante (cioè nell'art. 17, comma 30-*ter*) della norma rinvia (art. 7, l. n. 97/2001): con la conseguenza che, in assenza di espressa abrogazione dell'art. 17, comma 30-*ter*, secondo periodo, resterebbero confermati, anche dopo la novella codicistica, i sopra indicati limiti all'esercizio dell'azione per danno all'immagine.

Secondo l'indirizzo estensivo, la formulazione letterale dell'art. 51, comma 7, c.g.c. risulterebbe più ampia rispetto all'abrogato art. 7 della legge n. 97/2001, facendo riferimento non più ai *"delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel Capo I del Titolo II del Libro secondo del Codice penale"*, bensì ai *"delitti a danno delle stesse"*.

Sul piano logico-sistematico, l'abrogazione dell'art. 7 della legge n. 97/2001 ad opera del codice di giustizia contabile avrebbe comportato che il rinvio operato dall'art. 17, comma

30-ter, del d.l. n. 78/2009 debba ora ritenersi effettuato all'art. 51, comma 7, c.g.c., in ossequio a quanto espressamente previsto nell'art. 4, comma 2, dell'allegato 3 al c.g.c.

Nel descritto contesto, al rinvio contenuto nel richiamato art. 17, comma 30-ter si dovrebbe attribuire natura dinamica, sicché, venuta meno tale previsione, risultano non più vigenti i connessi limiti all'azionabilità del danno all'immagine, con riespansione della giurisdizione contabile in relazione a qualsiasi reato (anche comune, direttamente o indirettamente dannoso) che risulti foriero di lesione alla reputazione della P.A.

Nell'atto di deferimento il Procuratore generale ha, poi, posto in rilievo che le ragioni fondanti l'indirizzo ermeneutico estensivo hanno trovato saldi e significativi riscontri nella sentenza della Corte costituzionale n. 123/2023, in cui il Giudice delle leggi ha espressamente affermato che l'art. 51 c.g.c., nel sostituire l'art. 7 della legge n. 97/2001, *“modifica il catalogo dei reati che costituiscono il presupposto sostanziale della proponibilità dell'azione di responsabilità per danno erariale, sostituendo ai reati propri commessi dai pubblici funzionari di cui agli articoli da 314 a 335 cod. pen. «i delitti commessi ai danni» delle pubbliche amministrazioni”*.

Ha, inoltre, sottolineato come detta opzione interpretativa si presenti maggiormente rispondente alla necessità di offrire la più ampia tutela del diritto all'immagine della pubblica amministrazione, nei suoi aspetti correlati non solo alla dimensione di persona giuridica pubblica, ma anche di soggetto giuridico esponenziale della collettività, al cui servizio è posta (artt. 54 e 98 Cost.).

In tal senso ha, infine, richiamato le affermazioni, parimenti chiare, rese dalla Corte di cassazione in sede penale (Sez. VI, sent. n. 5534/2022), secondo le quali l'attuale quadro normativo della responsabilità per il danno all'immagine della P.A. risulta imperniato sulla previsione di cui all'art. 51, comma 7, c.g.c., quale nuova norma rinviata dall'art. 17, comma 30-ter d.l. n. 78/2009: *“[...] la funzione di selezione delle condanne rilevanti anche in sede di danno erariale, prima affidata all'art. 7, l. n. 97 del 2001, attualmente è svolta dall'art. 51, comma 6, d.lgs. n. 174 del 2016. La modifica non è meramente sistematica, posto che la nuova disposizione ha ampliato la categoria dei reati rispetto ai quali può ricorrere un danno erariale, che non è più limitata ai «delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale» (come previsto dall'art. 7), bensì ricomprende tutte le ipotesi di reato commesse in danno della P.A. e,*

quindi anche le fattispecie comuni in concreto comportanti una lesione per la pubblica amministrazione".

Al momento della predisposizione della presente relazione, non è ancora stata pubblicata la sentenza delle Sezioni riunite che si pronunci sulla illustrata questione di massima.

2. I conti giudiziali della riscossione dell'addizionale comunale sui diritti aeroportuali (art. 2, comma 11, della l. n. 350/2003).

Il Procuratore generale ha sollecitato l'intervento nomofilattico delle Sezioni riunite in questa specifica materia, avendo riscontrato incertezze e difformità interpretative ed applicative in ordine alla identificazione del soggetto pubblico tenuto al deposito del conto redatto dalle società di gestione aeroportuali/Sga.

Ha posto in rilievo, in particolare, come in alcune decisioni si sia ritenuto che i conti debbano essere presentati dalla Sga alla Ragioneria territoriale dello Stato, cui competerebbe la parificazione e il successivo deposito presso la Sezione giurisdizionale competente della Corte dei conti; diversamente, si è affermato che il deposito del conto dovrebbe essere curato dalla Sga, ossia dall'agente contabile stesso; un'ulteriore opzione interpretativa è che tali conti vengano presentati all'Enac, che dovrebbe parificarli e depositarli; infine, secondo una quarta tesi, i conti andrebbero presentati agli enti creditori, ossia ai soggetti cui l'addizionale, nelle sue varie componenti, è destinata, i quali dovrebbero conseguentemente curare gli adempimenti di cui all'art. 139, comma 2, c.g.c.

Nell'atto di deferimento, alla luce dell'analisi dell'articolato quadro normativo vigente e delle diverse opzioni ermeneutiche prospettate, si esprime adesione alla tesi dell'individuazione dell' <amministrazione di appartenenza> ex art. 139 c.g.c. negli enti creditori dell'imposta in discussione, ossia, pro quota, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Ministero dell'Interno, l'Inps e, ove ricorrano i presupposti, gli enti locali che ricevono in via diretta il pertinente beneficio finanziario.

Al riguardo si valorizza, sul piano giuridico, la relazione qualificata che si instaura tra gli enti pubblici e i soggetti di diritto privato che svolgono, per loro conto, un'attività che comporti maneggio di pubblico denaro: in questi termini appare corretto intendere tale

relazione come intercorrente tra le Sga/agenti contabili e le amministrazioni, che la legge individua come titolari dei crediti che le stesse sono deputate a riscuotere. Sicché l'attribuzione a dette amministrazioni delle funzioni di cui all'art. 139 c.g.c. appare giustificata dalla esigenza di assicurare che la responsabilità della corretta resa del conto giudiziale sia condivisa dall'ente che si avvantaggia della relativa gestione.

In detto contesto è stato formulato il seguente quesito: *“Se, ai fini della resa del conto giudiziale della riscossione dell'addizionale comunale sui diritti aeroportuali di cui all'art. 2, comma 11, della l. n. 350/2003 e dei relativi incrementi, da parte delle società di gestione aeroportuale, per “amministrazione” – alla quale il conto deve essere presentato ai sensi dell'art. 139, comma 1, c.g.c. e dell'art. 141, comma 4, c.g.c. e che deve provvedere, tramite un responsabile del procedimento da essa nominato, alle attività di cui all'art. 139, commi 2, c.g.c. – debbano intendersi gli uffici territorialmente competenti della Ragioneria generale dello Stato, ovvero dell'ENAC – Ente nazionale dell'aviazione civile, ovvero, per la quota di rispettiva spettanza, degli enti creditori dell'addizionale e dei relativi incrementi, ovvero altro ente o ufficio”.*

L'udienza di discussione del deferimento è stata fissata per il 25 febbraio 2026.

G) GIUDIZI A ISTANZA DI PARTE, PER RESA DEL CONTO E DI CONTO

(V.P.G. Attilio Beccia)

1. Giudizi ad istanza di parte

I giudizi a istanza di parte, originariamente previsti dagli artt. 52-55 del r.d. n. 1038/1933 e dagli artt. 55 e seguenti del r.d. n. 1214/1934, sono attualmente contemplati nell'art. 172 c.g.c. (d.lgs. n. 174/2016, come modificato dal d.lgs. n. 114/2019). Si tratta notoriamente di una categoria residuale di giudizi rispetto a quelli relativi alla responsabilità amministrativa, sanzionatoria, ai giudizi dinanzi alle Sezioni riunite, ai giudizi sui conti e ai giudizi pensionistici. La locuzione "a istanza di parte" vale a sottolineare la differenza rispetto all'azione di responsabilità amministrativo contabile instaurata dal pubblico ministero, che è sì parte ma "imparziale", agendo nell'interesse oggettivo dell'ordinamento e a tutela del pubblico erario. Il fondamento della giurisdizione contabile sui giudizi a istanza di parte è l'art. 103, c. 2, della Cost. Va rimarcato che, sia per la consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione che per quella contabile, la giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è "tendenzialmente generale" a norma dell'art. 103, c. 2, Cost., degli artt. 13 e 44 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, dell'art. 127 del d.p.r. 15 maggio 1963, n. 858, e dell'art. 9 del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 703. Spetta, quindi, alla Corte dei conti "giudicare ogni controversia inerente alla gestione di denaro di spettanza dello Stato o di enti pubblici da parte di un agente contabile". La norma del codice di giustizia contabile sui giudizi a istanza di parte elenca una serie di casi – di cui alle lettere da a) a d) – che hanno portata esemplificativa e non tassativa, attesa la clausola generale di cui alla lett. d). Infatti, la giurisprudenza ha ritenuto che la locuzione "altri giudizi a istanza di parte" avvalori l'esistenza di una categoria "atipica e residuale", "che configura un valido sistema processuale per la risoluzione di controversie che non trovano nel giudizio di conto, nel giudizio di responsabilità oppure nelle ipotesi di giudizi a istanza di parte specificamente disciplinate un possibile fondamento". Da ultimo, va ricordato che l'art. 3, comma 1, lett. m), della l. n. 1/2026, ha delegato il Governo a "*ampliare la tipologia dei giudizi a istanza di parte su cui la Corte dei conti può giudicare ai sensi dell'articolo 172 del codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 annesso al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174*".

Di seguito, si riporta una serie di pronunce delle Sezioni d'Appello e territoriali, rese nel corso del 2025, di potenziale interesse.

In primo luogo, può essere menzionata, in ordine al profilo della legittimazione ad agire per la tutela risarcitoria di un credito erariale, la sentenza della Sezione Prima giurisdizionale di Appello n. 6/2025 che ha dichiarato l'inammissibilità del giudizio ad istanza di parte proposto dall'ente impositore ai sensi dell'art. 172, lett. d), c.g.c., quando il *petitum* sostanziale abbia natura risarcitoria e sia fondato sulla dedotta responsabilità dell'agente della riscossione per presunti inadempimenti nelle attività di notifica e recupero delle entrate iscritte a ruolo. In tali ipotesi la domanda invoca un accertamento di responsabilità amministrativa con pretesa risarcitoria che non riguarda il mero rapporto di dare-avere ma che rientra nelle prerogative esclusive del pubblico ministero contabile. L'art. 172 c.g.c., quindi, pur configurando una categoria residuale di giudizi ad istanza di parte nelle materie di contabilità pubblica, non può essere utilizzato per introdurre surrettiziamente un giudizio di responsabilità, che riserva alla Procura l'iniziativa processuale nelle ipotesi di danno erariale.

In tema di fermo amministrativo ex art. 69 r.d. n. 2440/1923, va segnalata la sentenza della Sezione Seconda giurisdizionale di Appello, n. 21/2025: la mera sopravvenienza della sentenza penale di assoluzione dell'appaltatore non comporta la decadenza automatica della misura cautelare, la quale conserva natura provvisoria e permane sino a un formale provvedimento di revoca o sino all'incameramento delle somme, non essendo configurabile una condizione risolutiva espressa legata all'esito del giudizio penale. Il fermo è legittimamente adottabile anche quando la "ragione di credito" dello Stato consista in una ragionevole apparenza di fondatezza di un potenziale danno erariale, pur contestato o ancora oggetto di accertamenti penali/contabili, essendo sufficiente il *fumus boni iuris* e non richiedendosi la certezza del credito. La misura può essere disposta anche quando il credito cautelato è vantato dalla medesima Amministrazione debitrice (Prefettura - Ufficio territoriale di Governo) del pagamento sospeso, essendo l'amministrazione statale considerata unitaria ai fini dell'applicazione dell'art. 69, r.d. n. 2440/1923. È pertanto legittimo il mantenimento del fermo amministrativo disposto dalla Prefettura su somme dovute al gestore di strutture di accoglienza (nel caso di specie, si trattava di migranti e richiedenti asilo), nonostante l'assoluzione penale, in presenza e pendenza di ulteriori

procedimenti istruttori sia dell'amministrazione sia della competente Procura regionale. Infine, quanto al profilo della legittimazione ad agire, è stato precisato come quest'ultima spetti alle sole amministrazioni statali e non si estenda, invero, agli enti pubblici non statali, dovendo la nozione di "amministrazione" essere interpretata in senso restrittivo, coerentemente con la natura eccezionale della misura *de quo*.

Sempre in materia di fermo amministrativo, le sentenze della Sezione Prima giurisdizionale di Appello nn. 95 e 96 del 2025 hanno perimetrato la nozione di "amministrazioni destinatarie" *ex art. 69 r.d. n. 2440/1923*. In particolare, il Collegio ha chiarito che nell'ambito delle amministrazioni legittimate passive della misura cautelare di sospensione dei pagamenti non rientrano solo quelle statali in senso stretto, ma anche gli enti pubblici dotati di personalità giuridica distinta – quali INPS e Fondo di previdenza del personale MEF – quando il fermo sia richiesto da un'amministrazione statale (Agenzia delle Entrate) a tutela di proprie ragioni creditorie. Il fermo amministrativo, quale misura di autotutela cautelare a presidio di un credito pubblico meramente assistito dal *fumus boni iuris*, richiede comunque una motivazione adeguata, che dia conto della ragionevole esistenza, della proporzionalità e dei presupposti del credito vantato. Secondo la ricostruzione accolta dai giudici di secondo grado è illegittimo il provvedimento di fermo fondato su un danno all'immagine non ancora quantificato, privo di indicazione degli elementi costitutivi del pregiudizio in quanto la sola pendenza di procedimenti penali o disciplinari non può integrare di per sé un credito certo né sufficientemente motivato (su quest'ultimo profilo, in senso conforme, cfr. la sentenza della Sezione Terza di Appello n. 162/2025).

La sentenza della Sezione Seconda giurisdizionale di Appello n. 189/2025 si è invece occupata del tema di rapporti finanziari tra Comuni e Province (o Città Metropolitane) relativi al riversamento della quota TARSU *ex art. 11, commi 5-bis e 5-ter, d.l. n. 195/2009*, riconducendo tale fattispecie nell'ambito dei giudizi ad istanza di parte ai sensi dell'art. 172 lettera d), c.g.c. essendo la pretesa dell'ente provinciale, fondata su obblighi legali di gestione, incasso e trasferimento delle somme, qualificabile come controversia patrimoniale di contabilità pubblica. Il Collegio ha contestualmente escluso che la domanda potesse qualificarsi come risarcitoria in quanto, per consolidato orientamento, la relativa azione è riservata alla legittimazione esclusiva del pubblico ministero contabile. Nel merito, il

giudice di seconde cure ha disposto che l'esternalizzazione del servizio di riscossione a un agente esterno non incide sulla titolarità dell'obbligo in capo al Comune, che rimane unico soggetto tenuto al riversamento della quota provinciale, né trasferisce al concessionario la legittimazione passiva verso l'ente territoriale creditore. Non ricorre l'istituto del *prospective overruling* quando il mutamento giurisprudenziale invocato dall'ente locale attiene a norme sostanziali (nella specie, termini e modalità di aggiornamento delle tariffe TARSU) e non a regole processuali.

Da ultimo, va menzionata la sentenza della Sezione giurisdizionale per il Lazio n. 121/2025 con la quale non è stato riconosciuto il cosiddetto "diritto di ritenzione" esercitato dal concessionario della riscossione sui crediti tributari di spettanza dell'ente locale concedente. La pronuncia ha disposto che, in materia di gestione di tributi locali, il concessionario incaricato dell'accertamento e riscossione dell'imposta comunale sulla pubblicità, dei diritti sulle pubbliche affissioni e della materiale esposizione dei manifesti riveste la qualifica di agente contabile ed è pertanto tenuto al riversamento integrale e tempestivo delle somme riscosse per conto dell'ente, non potendo opporre né compensazione legale, né quella volontaria, né esercitare alcuno *ius retentionis* sulle entrate tributarie, in quanto somme vincolate alla restituzione all'ente impositore. Tale principio discende dal carattere indisponibile dei crediti tributari e dai principi generali in tema di contabilità pubblica, come ribadito dall' art. 226 r.d. n. 827/1924 e dalla conforme giurisprudenza contabile (cfr. sentenze della Sezione giurisdizionale per il Veneto n. 207/2019 e n. 5/2023; sentenza della Sezione Seconda giurisdizionale d'Appello n. 654/2012), che esclude la pignorabilità, sequestrabilità e trattenibilità delle somme prima del loro riversamento. È conseguentemente irregolare la gestione in cui il concessionario trattenga somme a compensazione di propri crediti, anche quando fondata su previsioni contrattuali o su prassi operative pregresse, non avendo rilievo, ai fini dell'obbligo di riversamento, né la pendenza di contenzioso civile, né la prosecuzione del rapporto in regime di proroga tecnica, né la sostenuta difficoltà finanziaria dell'agente.

2. Giudizi per resa del conto

In materia di giudizi per resa di conto, e più in particolare di giudizi di opposizione *ex artt. 142 e ss. c.g.c.* a decreti del giudice monocratico, va richiamata la sentenza della

Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana n. 90 del 4.07.2025 dalla quale può trarsi il seguente articolato principio di diritto: l'iscrizione nell'anagrafe degli agenti contabili di cui all'art. 138 c.g.c. ha natura meramente ricognitiva e non costitutiva. Pertanto, chiunque abbia maneggio di denaro pubblico, come nel caso del soggetto incaricato della riscossione del TEFA - Tributo per l'Esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente - per conto di un ente territoriale, riveste la qualifica di agente contabile ed è assoggettato all'obbligo di rendere il conto giudiziale ai sensi dell'art. 139 c.g.c., indipendentemente dalla delega a terzi o dalla trasmissione di dati contabili avvenuta ad altri fini. La mancata presentazione del conto non è sanata dalla comunicazione di flussi informativi o dall'approvazione dei bilanci sociali, né è opponibile l'eccezione di prescrizione *ex art. 2948 c.c.*, che non si applica all'azione di cui all'art. 141 c.g.c. Il Giudice contabile ha ribadito un principio consolidato in materia: la qualifica di agente contabile deriva dal maneggio di denaro pubblico e non dall'iscrizione nell'anagrafe prevista dall'art. 138 c.g.c., che ha natura meramente ricognitiva.

Sempre nell'ambito e all'esito di un giudizio di opposizione *ex artt. 142 e ss. c.g.c.*, la Sezione giurisdizionale Campania, con la sentenza n. 9 depositata il 9.1.2025, ha statuito che le compagnie di navigazione incaricate della riscossione del c.d. contributo di sbarco ai sensi dell'art. 4, comma 3-*bis*, d.lgs. n. 23/2011, pur rivestendo la qualifica di "responsabili d'imposta", assumono anche la funzione di agenti contabili in quanto maneggiano denaro di spettanza pubblica e sono tenute alla rendicontazione e al riversamento delle somme riscosse. Tale qualifica comporta l'obbligo di resa del conto giudiziale alla Corte dei conti, ai sensi degli artt. 137 e ss. del c.g.c., non potendo tale obbligo essere escluso in assenza di una espressa previsione legislativa. La giurisdizione contabile permane anche in presenza di obblighi tributari e di poteri di accertamento e sanzione previsti dal regolamento comunale, trattandosi di profili concorrenti e non alternativi. L'eventuale qualificazione come "responsabile d'imposta" non elimina il rapporto di servizio e il maneggio di denaro pubblico, elementi essenziali per la configurazione dell'agente contabile. L'obbligo di resa del conto è soggetto alla prescrizione decennale *ex art. 2946 c.c.*, non trovando applicazione la prescrizione quinquennale prevista per i tributi locali, atteso che il contributo di sbarco non integra obbligazioni periodiche ma si perfeziona *uno actu* con la singola prestazione di trasporto.

La Sezione giurisdizionale del Trentino Alto Adige - Bolzano, con la sentenza n. 3/2025, nonché con i decreti nn. 3 e 4 del 2025, ha chiarito i limiti e le condizioni in presenza della quali un sindaco di un Comune deve assumere la qualifica di agente contabile. In tema di resa del conto giudiziale relativo alle partecipazioni societarie degli enti locali, il Sindaco riveste la qualifica di agente contabile delle azioni e delle quote detenute dal comune, qualora non siano stati nominati dirigenti o altri consegnatari incaricati della gestione delle partecipazioni. La giurisprudenza contabile ha avuto modo di precisare che il consegnatario dei titoli azionari e delle quote di partecipazioni va individuato non nel soggetto che ne ha la disponibilità materiale, ma in quello che ne ha la disponibilità giuridica, esercitando per legge o per delega i poteri dell'azionista (cfr. in senso conforme, Sez. giur. Toscana, n. 349 del 2023, n. 127 del 2020 e n. 17 del 2010; Sez. Veneto, n. 99 del 2019 e n. 122 del 2017; Sez. Molise, n. 64 del 2017). Tale soluzione trova conferma nell'art. 9 d.lgs. n. 175/2016, secondo cui i diritti dell'ente locale socio sono esercitati dal Sindaco o da un suo delegato.

3. Giudizi di conto

I giudizi di conto, come più volte sancito dalla Corte costituzionale (cfr. Corte cost. 21.05.1975, n. 114; *id.* 3.11.1988, n. 1007), danno attuazione ad un principio generale del nostro ordinamento, ossia quello del necessario ed obbligatorio controllo giurisdizionale della gestione e del corretto impiego delle risorse finanziarie pubbliche, in quanto destinate a fare fronte ai bisogni della collettività. Detto controllo, che rappresenta il nucleo storico e primigenio della nozione di "materie di contabilità pubblica" *ex* art. 103, co. 2, Cost., si realizza notoriamente con la sottoposizione degli agenti contabili delle pubbliche amministrazioni allo scrutinio del giudice contabile. Il principio di necessarietà dei giudizi in discorso comporta, da un lato, che l'obbligo di rendicontazione gravi senza eccezioni su tutti i soggetti riconosciuti come agenti contabili investiti del maneggio di denaro o valori pubblici, dall'altro, che la magistratura contabile estenda il controllo sul conto giudiziale nella sua integralità.

La predetta tipologia di giudizio "fa sistema" con il distinto ma complementare giudizio per resa del conto, allorquando l'agente contabile non provveda a depositare il conto presso la segreteria della Sezione giurisdizionale (cfr. art. 45, r.d. n. 1214/1934 e artt. 141 e ss. c.g.c.).

La sentenza della Seconda Sezione giurisdizionale di Appello n. 200/2025 ha confermato alcuni importanti principi in materia. In particolare, ha ribadito che la mera irregolarità della gestione economica derivante dalla violazione delle regole procedurali previste dal regolamento contabile dell'ente non comporta automaticamente la condanna del contabile, configurabile, invece, solo in presenza di un ammanco di cassa comprovato o di spese non riconducibili ai fini istituzionali e prive di idonea documentazione giustificativa. La pronuncia in discorso, poi, valorizzando la natura restitutoria del giudizio di conto, ha ribadito che l'agente contabile risponde a titolo di colpa grave quando la gestione dei fondi economici risulti caratterizzata da reiterate violazioni degli obblighi di custodia, vigilanza e corretta tenuta delle scritture, anche indipendentemente da un effettivo danno erariale, salvo che sia possibile individuare spese documentate e inerenti all'attività dell'ente, le quali devono essere ammesse a discarico.

Va inoltre segnalata la sentenza della Terza Sezione giurisdizionale d'Appello n. 45/2025 che ha lumeggiato in merito alla disciplina probatoria applicabile ad una fattispecie di responsabilità contabile prospettata all'interno di un giudizio di responsabilità amministrativa. Nel caso concreto, al convenuto, chiamato nella veste di consegnatario di buoni lavoro (*voucher* INPS), qualificabili come "beni-valore" della pubblica amministrazione, era stata contestata la restituzione di parte del controvalore monetario dei predetti buoni per violazione degli obblighi di custodia e rendicontazione previsti dagli artt. 22, 29 e 33 del r.d. n. 827/1924, nonché dall'art. 93, c.2, d.lgs. n. 267/2000. Il Collegio ha però precisato che l'obbligo restitutorio per carenze documentali non sussiste quando l'agente contabile dimostri, anche mediante documentazione rinvenuta *aliunde*, il corretto utilizzo dei valori affidatigli, ovvero quando la mancata rendicontazione sia dovuta a fattori esterni integranti una forza maggiore, quali l'oggettivo cumulo di incarichi dirigenziali, imposto da provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza e dall'Autorità prefettizia, che determinano una situazione d'inevitabile conflitto nell'espletamento dei connessi obblighi di servizio. In tali ipotesi, deve escludersi l'esistenza di una colpa grave e, per tal motivo, il contabile è stato proscioltto da ogni addebito. Degna di menzione è altresì l'affermazione che l'operatività del c.d. principio di vicinanza della prova nella responsabilità contabile per omessa o irregolare rendicontazione trova fondamento normativo nell'art. 194, r.d. n. 827/1924. La disposizione in discorso, che onera l'agente contabile della prova liberatoria

derivante dal caso fortuito o dalla forza maggiore, in analogia con il regime di cui all'art. 1218 c.c., non costituisce un'inversione dell'onere della prova, ma una sorta di presunzione di colpa a carico del medesimo contabile, vincibile solo fornendo prova contraria di un comportamento improntato alla diligenza richiesta dall'incarico svolto.

Sempre in ordine al diverso atteggiarsi del regime di riparto dell'onere della prova nei due sistemi di responsabilità, connesso anche alla diversa natura dei beni incisi dalla condotta illecita, va menzionata la sentenza della Sezione Terza giurisdizionale di Appello, n. 173/2025, con la quale il Collegio, dopo aver premesso che nel giudizio di responsabilità amministrativo-contabile la mera carenza documentale in merito al carico/scarico di beni o la sola illegittimità delle procedure di affidamento diretto per l'acquisto di beni di consumo non comportano *ipso facto* un danno erariale - quest'ultimo richiedendo prova rigorosa dell'effettivo pregiudizio patrimoniale e della sua riferibilità causale alla condotta dell'agente - ha confermato che il principio di "vicinanza della prova" non sovverte l'onere probatorio *ex art.* 2697 c.c. gravante sulla Procura regionale per lo scrutinio degli elementi costitutivi della stessa responsabilità. Pertanto, non è sufficiente allegare lacune documentali o irregolarità formali di gestione in quanto l'ammanto non si presume. L'applicazione del peculiare regime probatorio *ex artt.* 194, r.d. n. 827/1924 e 93 TUEL implicante una presunzione di colpa o di ammanco in relazione alla mancata o irregolare rendicontazione presuppone, infatti, la dimostrazione del possesso della qualifica di "agente contabile", nonché l'accertamento della violazione di un obbligo di custodia e di quelli afferenti alla resa del conto. In difetto, per i beni di consumo non inventariabili, non sono invocabili i presupposti della responsabilità contabile in senso stretto e l'azione va inquadrata nella responsabilità amministrativa, con i relativi standard probatori. La mancata presenza in magazzino di beni di facile consumo e/o non inventariabili (come la segnaletica stradale nel caso di specie) non consente inferenze automatiche di ammanchi.

Altro rilevante principio di diritto ricavabile dalla pronuncia attiene alla scelta del rito ed ai limiti della "conversione". Se la Procura agisce per responsabilità amministrativa non può, in corso di causa, surrogare i presupposti del giudizio di conto (e invocarne il relativo regime di responsabilità) senza averne dimostrato i requisiti (qualifica di agente contabile e obbligo di resa del conto).

Con riguardo alla giurisprudenza di primo grado, vanno evidenziati gli arresti della Sezione giurisdizionale Marche nn. 137, 138, 139, 140 del 2025. Va evidenziato in premessa, che la corretta identificazione dell'agente contabile nelle fattispecie in esame costituisce tuttora una questione controversa nella giurisprudenza di primo grado e pertanto la Procura generale, nel 2025, ha sollevato questione di massima *ex art. 114, c.3, c.g.c.* innanzi alle SS.RR. in sede giurisdizionale.

In particolare, le pronunce in discorso hanno esaminato i conti giudiziali di varie annualità resi dal dirigente della Direzione Aeroportuale Regioni Centro – ENAC, redatti unitariamente con riferimento a due scali, di cui uno in Umbria, non aperti al traffico commerciale. Nel corso delle rispettive istruttorie, il magistrato relatore aveva evidenziato tre profili: (i) incompetenza territoriale della Sezione Marche per la parte afferente lo scalo umbro, connessa alla redazione unitaria del conto; (ii) inammissibilità del conto per difetto della qualifica di agente contabile in capo al dirigente ENAC, alla luce dell'evoluzione normativa e della prassi che esclude il maneggio di denaro; (iii) incompletezza del conto, poiché inizialmente privo di poste relative alle addizionali comunali (poi oggetto di anticipazione e riversamento da parte dell'ENAC). La Sezione Marche ha dichiarato il giudizio improcedibile, valorizzando entrambi i primi due profili: da un lato, l'inscindibilità del conto unitario interregionale rilevante ai fini della competenza *ex art. 18, lett. b), d.lgs. 174/2016 c.g.c.*, dall'altro la mancanza del requisito sostanziale del maneggio in capo al dirigente, richiesto dall'art. 610 r.d. n. 827/1924 quale presupposto della resa del conto. Le questioni residuali sono state assorbite. Il primo snodo argomentativo ha interessato la competenza territoriale delle Sezioni regionali. L'art. 18, lett. b), c.g.c. circoscrive la competenza ai conti resi da agenti operanti presso uffici/enti aventi sede nella Regione e concernenti attività di gestione di beni pubblici svolte nel territorio regionale. La Sezione, richiamando propri precedenti (cfr. ord. n. 88/2021 e la sent. n. 89/2024), ha ribadito che i due aeroporti ineriscono a gestioni distinte, ancorché facenti capo alla medesima Direzione territoriale dell'ENAC. Ciò che rileva, ai fini della competenza, è la localizzazione dell'attività e non la coincidenza soggettiva del dirigente. Il Collegio ha disatteso le tesi difensive, chiarendo che la competenza è presidio del giudice naturale precostituito per legge (art. 25, co. 1, Cost.) e non può essere derogata da scelte organizzative o da esigenze pratiche dell'amministrazione. Il secondo baricentro della motivazione ha riguardato la

qualificazione soggettiva dell'agente contabile. Il d.p.r. n. 1085/1982, modellato su un assetto in cui il direttore di circoscrizione aeroportuale (allora in seno al Ministero dei Trasporti) riscuoteva direttamente i diritti aeroportuali (approdo, partenza, sosta, imbarco passeggeri) e quindi maneggiava denaro pubblico, prevedeva, coerentemente, la resa del conto (art. 12, con rinvio all'art. 610 r.d. n. 827/1924). L'evoluzione ordinamentale ha però modificato profondamente il quadro: con la l. n. 537/1993 e il d.m. 521/1997 è stata prevista la costituzione di società di capitali per la gestione degli aeroporti. Il d.lgs. n. 250/1997 ha istituito l'ENAC ed ha riservato ad esso la gestione diretta solo di alcuni scali. Nella prassi attuale, come accertato nelle sentenze in discorso, i soggetti obbligati (vettori, aeroclub) versano i diritti di imbarco direttamente sui pertinenti capitoli del bilancio dello Stato. Parimenti avviene per il versamento della quota delle addizionali comunali su tali diritti nei conti correnti dedicati dell'ENAC, per il successivo riversamento, a sostegno del reddito e dell'occupazione nel settore del trasporto aereo, sulla contabilità speciale dell'INPS presso la Tesoreria Provinciale dello Stato di Roma. Il dirigente della Direzione aeroportuale accerta le somme dovute e riscontra i pagamenti tramite attestazioni, ma non dispone più, né materialmente né giuridicamente, delle risorse. Muovendo dall'art. 610 r.d. n. 827/1924 e dalla giurisprudenza contabile che interpreta in senso estensivo il concetto di "maneggio" (comprendendo tanto la disponibilità materiale quanto il potere dispositivo senza intervento di altro ufficio), la Sezione Marche ha concluso che nei casi di specie è mancato il presupposto funzionale per la qualifica di agente contabile in capo al dirigente ENAC. Da ciò è discesa una seconda, autonoma ragione di improcedibilità dei giudizi di conto.

Con riguardo, invece, alla natura giuridica del termine per il deposito dei conti giudiziali *ex art. 150 c.g.c.*, la Sezione giurisdizionale Veneto con una serie conforme di pronunce su fattispecie analoghe (nn. 261, 264, 267, 276, 288 del 2025), allineandosi ad un indirizzo garantista sancito da Sez. giur. Sicilia, n. 22/2023; Sez. giur. Veneto, n. 36/2014; Sez. giur. Piemonte, n. 112/2008, ha qualificato il termine dell'art. 150 c.g.c. che disciplina l'estinzione del giudizio di conto decorsi cinque anni dal deposito del conto come decadenziale, sostanziale e operativo *ex lege*. L'estinzione tutela la certezza dei rapporti e non incide sull'azione di responsabilità amministrativa, ove ne ricorrano i presupposti (art. 150, c. 5, c.g.c.).

La Sezione giurisdizionale Basilicata con le sentenze nn. 28 e 46 del 2025 ha poi sottolineato l'imprescindibilità della parificazione ai fini della procedibilità del conto giudiziale (in senso conforme, cfr. la sentenza sezione giurisdizionale Veneto n. 235/2025). Nel giudizio di conto, la mancata parificazione del conto giudiziale da parte dell'amministrazione costituisce un presupposto processuale imprescindibile, poiché il deposito del conto "munito dell'attestazione di parifica" è condizione necessaria per la valida costituzione in giudizio dell'agente contabile ai sensi degli artt. 139, c. 2; 140, c. 1 e 3, e 145, c. 3, c.g.c. Il conto privo di parifica non è suscettibile di regolarizzazione in sede istruttoria né può essere sanato mediante produzione tardiva di atti contabili o determine adottate dall'ente, attesa l'inidoneità di tali documenti ad assolvere la funzione certificativa propria della parifica e del venir meno delle previgenti facoltà di acquisizione istruttoria, giusta l'abrogazione dell'art. 28 r.d. n. 1038/1933. In assenza della parifica, deve essere dichiarata l'improcedibilità del giudizio, ferma restando la necessità per l'amministrazione di procedere a un nuovo deposito regolare e la possibilità per la Procura di attivare la procedura per resa di conto *ex art. 141, co. 7, c.g.c.*

La sentenza emessa dalla Sezione giurisdizionale Friuli-Venezia Giulia n. 34/2025 ha poi stabilito il principio, valevole di regola per le ipotesi di responsabilità amministrativa, secondo cui anche nei giudizi di conto il debito dell'agente contabile deceduto si trasmette agli eredi solo nel caso di illecito arricchimento del primo e di consequenziale indebito arricchimento dei secondi (art. 1, l. n. 20/1994).

Degno di nota è l'orientamento consolidato espresso dalla Sezione giurisdizionale Marche con la sentenza n. 152/2025 (cfr. Sezione giur. Marche nn. 23, 34, 39, 48, 50, 51, 52, 110, 111, 113, 114, 128, 129 e 152 del 2025) in merito alla distinzione tra debito di custodia e debito di vigilanza ai fini della procedibilità del giudizio di conto: il consegnatario di beni mobili è tenuto alla resa del conto giudiziale soltanto quando la gestione integri un "debito di custodia", caratterizzato dalla presenza di un deposito o magazzino, dalla movimentazione di scorte e dall'obbligo restitutorio delle consistenze iniziali e finali. Quest'ultimo non è invece obbligato alla resa del conto quando i beni siano semplicemente destinati al funzionamento degli uffici e costituiscano dotazioni d'uso, configurando un mero "debito di vigilanza". Ai sensi dell'art. 32 r.d. n. 827/1924 e degli artt. 11, 12 e 23 d.p.r. n. 254/2002, la mera elencazione inventariale dei beni strumentali, priva di evidenza dei

movimenti di carico e scarico tipici della gestione di magazzino, non assume natura di conto giudiziale e determina l'improcedibilità del relativo giudizio.

Con la sentenza della Sezione giurisdizionale Molise n. 5/2025 è stata affrontata la questione della confusione tra gestioni economiche principali e secondarie: siffatta situazione, infatti, integra un'ipotesi di responsabilità solidale ai sensi degli artt. 184 e 192, r.d. n. 827/1924, con conseguente obbligo di restituzione delle somme irregolarmente gestite e non giustificate.

Secondo quanto disposto con la sentenza Sezione giurisdizionale Emilia-Romagna n. 19/2025 nel giudizio di conto relativo alla gestione delle partecipazioni azionarie degli enti locali, la valutazione delle partecipazioni deve essere effettuata secondo il metodo del patrimonio netto previsto dal punto 6.1.3 dell'allegato 4/3 al d.lgs. n. 118/2011, non essendo sufficiente l'indicazione del solo valore nominale. Tuttavia, qualora l'agente contabile abbia adottato un criterio valutativo diverso conformandosi alla prassi amministrativa consolidata e anteriormente all'evoluzione giurisprudenziale che ha imposto l'applicazione del patrimonio netto, l'errore è qualificabile come scusabile, con esclusione dell'addebito e conseguente discarico, anche in presenza di un conto irregolare. La Procura nella sua requisitoria aveva affermato l'inapplicabilità del principio dell'*overruling* alla fattispecie concreta, poiché esso si applica solo al mutamento delle regole del processo.

Sul punto si è avuta una precisa presa di posizione della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che, come noto, impone la "conoscibilità della regola di diritto e la (ragionevole) prevedibilità della sua applicazione" (cfr. *Sunday Times* c. Regno Unito, sentenza del 29 aprile 1979, §§ 48-49).

Con riferimento all'incidenza di un pignoramento delle somme a carico del debitore sul giudizio di conto del relativo tesoriere, ha avuto modo di pronunciarsi la Sezione giurisdizionale Calabria con la sentenza n. 139/2025. In merito, si è argomentato nel senso che l'art. 53 d.l. n. 104/2020 – applicabile agli enti in riequilibrio finanziario – sospende le procedure esecutive sino al 30 giugno 2021, incidendo esclusivamente sui poteri del creditore procedente, ma non sugli obblighi del tesoriere quale terzo pignorato. Quest'ultimo, infatti, permane custode delle somme vincolate *ex art.* 546 c.p.c. e non può destinarle alla riduzione dell'anticipazione di tesoreria, neppure in costanza della sospensione della procedura esecutiva, non essendo libero di disporne *aliunde*.

Infine, la Sezione giurisdizionale Calabria, con le sentenze nn. 196, 197 e 198 del 2025 ha confermato l'obbligatorietà del conto, a pena d'improcedibilità, anche sulle entrate riscosse con modalità dematerializzate: è improcedibile il conto giudiziale dell'agente contabile che renda conto esclusivamente delle somme riscosse in contanti, omettendo gli introiti percepiti tramite strumenti telematici o dematerializzati (PagoPA, bonifici, conti postali, POS), poiché l'obbligo di rendicontazione riguarda tutte le entrate comunque acquisite nell'esercizio della gestione. La rendicontazione deve includere tutte le entrate afferenti al medesimo titolo contabile, anche se riscosse da altri soggetti (subagenti contabili). Diversamente, si eluderebbe la giurisdizione contabile sulle gestioni dematerializzate, in contrasto con la giurisprudenza costante (Sez. giur. Calabria nn. 58/2023, 61/2023, 219-222/2024; Sez. giur. Toscana n. 285/2017; Sez. giur. Sardegna n. 294/2018).

H) IL RUOLO E L'AZIONE DELLA PROCURA GENERALE E DELLE PROCURE REGIONALI NEL CONTRASTO ALLE IRREGOLARITÀ ED ALLE FRODI IN DANNO DELL'UNIONE EUROPEA

(V.P.G. Arturo Iadecola - V.P.G. Chiara Vetro)

1. L'azione di contrasto alle frodi UE ed il ruolo degli uffici di Procura della Corte dei conti

Alla finalità di prevenzione generale e di contrasto alle frodi ed alle altre irregolarità in ambito di fondi europei, unitamente alle Sezioni ed agli uffici di controllo, concorrono le Procure della Corte dei conti; quest'ultima costituisce, infatti, presidio di legalità a tutela del corretto impiego delle risorse pubbliche, non solo nazionali, ma anche europee.

L'attività di contrasto alle frodi euro-unitarie è condotta dalla Corte in sinergia con diversi soggetti, quali la magistratura penale e altri uffici e agenzie statali, come l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, forze di polizia giudiziaria, tra cui in particolare la Guardia di Finanza, ed il COLAF (Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Europei).

Anche nel corso del 2025 è proseguita la partecipazione della Corte a tale Comitato, attraverso sia la Procura generale che le Sezioni di controllo (SS.RR. in sede di controllo e Sezione affari europei e internazionali), con il coinvolgimento nelle relative iniziative ed il contributo alla relazione annuale. Il COLAF, infatti, individuato quale servizio di coordinamento antifrode (*Anti fraud coordination service - AFCOS*), ha funzioni consultive di indirizzo e di coordinamento nell'attività di contrasto alle frodi, con particolare riferimento al settore fiscale e a quelli della politica agricola comune (PAC) e dei fondi strutturali; favorisce, inoltre, la cooperazione e lo scambio di informazioni con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode - OLAF, con il quale la Corte coopera attraverso un protocollo d'intesa stipulato nel 2013 ed, attualmente, in corso di aggiornamento. Nel periodo di riferimento si sono registrate n. 2 interlocuzioni su casi trattati dall'OLAF.

L'attività di condivisione di informazioni su fatti causativi di danno agli interessi euro-unitari tra Procure contabili ed OLAF è proseguita, come nelle scorse annualità, per il

tramite del sistema I.M.S. (*Irregularities Management System*), del quale per l'Italia è responsabile il Dipartimento per gli Affari Europei presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'accesso alla relativa banca dati, da tempo consentito alle Procure della Corte (che rivestono il ruolo di osservatori) con riferimento ai fondi strutturali, nel corso del 2025 è stato ampliato anche con riguardo al settore dei fondi agricoli.

È, parimenti, proseguita la collaborazione delle Procure regionali, sotto la supervisione della Procura generale, con l'Ufficio del Procuratore Europeo – EPPO.

Questo ambito di attività trova la propria disciplina nell'Accordo di lavoro stipulato dal Procuratore generale presso la Corte dei conti e il Procuratore europeo il 13 settembre 2021, volto a dare attuazione al regolamento EPPO (regolamento UE 2017/1939).

L'Accordo, come illustrato nel dettaglio con riferimento alle scorse annualità, impone, in primo luogo, alle Procure regionali e agli uffici dei Procuratori europei delegati di scambiarsi segnalazioni e informazioni in merito a fatti che rientrino nelle rispettive competenze, in quanto fonte di danno per gli interessi finanziari dell'Unione o dello Stato italiano. Esso, inoltre, facilita il coordinamento tra gli Uffici requirenti dei due plessi, anche attraverso la condivisione di banche dati e l'indizione di specifiche riunioni, allo scopo di garantire il migliore svolgimento delle indagini che abbiano per oggetto fatti tra loro collegati.

Nel corso del 2025, la Procura generale e le Procure regionali della Corte dei conti hanno ricevuto n. 21 comunicazioni dai Procuratori europei delegati, mentre le segnalazioni inviate dai requirenti contabili verso questi ultimi sono state n. 16.

Importanti sviluppi ha inoltre avuto nell'anno in esame la partecipazione della Corte dei conti all'organismo, denominato JURISAI, che raggruppa le Istituzioni superiori di controllo, aderenti all'organizzazione internazionale INTOSAI, investite di funzioni giurisdizionali.

In quanto eletta al vertice del *Public Prosecutor Offices Committee* dell'organismo per il periodo 2024-2027, la Procura generale ha presieduto due riunioni *on line* del Comitato, nell'ambito delle quali ha ottenuto l'approvazione dei *Terms of Reference* e dell'*Action Plan*. Quest'ultimo illustra le attività che il Comitato si prefigge di realizzare nel triennio, tra le quali assume particolare rilievo l'organizzazione di un Seminario internazionale di studi sull'attività requirente, in programma a Roma nel corso del presente anno.

Nella qualità di membro di diritto del *Governing Board* di JURISAI, la Procura generale ha poi partecipato alle riunioni svoltesi a Rabat e a Brasilia, rispettivamente, nei mesi di giugno e di settembre 2025.

L'Ufficio ha anche fatto parte, con un proprio rappresentante, della delegazione della Corte dei conti al XXV congresso di INTOSAI (INCOSAI), tenuto a Sharm El Sheik a fine ottobre 2025, nel corso del quale l'assemblea ha, tra l'altro, deliberato il pieno riconoscimento di JURISAI quale *related entity*.

Nell'anno è inoltre proseguita la partecipazione da parte della Procura generale al programma di studi *Jean Monnet "The EPPO and EU law: a step forward in integration"*, della *School of law* della Università degli studi di Milano – Bicocca. Nel quadro del progetto è stata istituita una banca dati di giurisprudenza rilevante in materia euro-unitaria, alla quale il Servizio affari internazionali dell'Ufficio ha contribuito in modo significativo mediante la selezione e l'invio di pronunce della Corte dei conti, corredate di *abstract* in inglese e in francese.

Con riferimento alle azioni di contrasto alle frodi (anche) europee, degna di menzione è infine l'organizzazione, in sinergia tra Procura generale, SAF - Scuola di Alta Formazione "Francesco Staderini" e Guardia di Finanza, di una giornata di studi, tenutasi in data 27 novembre 2025, dal titolo "*Corte dei conti e Guardia di Finanza uniti per la tutela delle finanze pubbliche*" nel corso della quale, nel rinsaldato e rinvigorito percorso comune nella lotta al malaffare, allo spreco ed alla distrazione delle risorse pubbliche, sono stati esposti anche casi pratici seguiti in sinergia da Procuratori della Corte dei conti ed ufficiali e sottufficiali della Guardia di Finanza.

2. Le istruttorie aperte e i giudizi intrapresi nel 2025

In materia di indebita erogazione o cattivo utilizzo di fondi pubblici (nazionali ed europei), gli Uffici requirenti nell'anno 2025 hanno aperto n. 674 istruttorie.

Hanno inoltre emesso n. 269 atti di citazione in giudizio, per il complessivo importo di 76.113.315,23 euro.

L'azione delle Procure territoriali che ha travalicato la fase istruttoria, pervenendo all'avvio del giudizio di responsabilità, si è sviluppata in linea di continuità con gli anni precedenti per quanto riguarda gli ambiti di intervento più significativi.

Ad esempio, la Procura regionale per la Basilicata ha emesso 2 atti di citazione per condotte di illegittima percezione di contributi rientranti nelle misure di sostegno all'agricoltura, erogate dall'Unione Europea nell'ambito della Politica Agricola Comune (PAC, in particolare a valere sui fondi FEAGA e FESR).

Una fattispecie analoga è stata affrontata dalla Procura umbra, la quale ha promosso un giudizio nei confronti di un'azienda agricola per la indebita percezione di somme provenienti da fondi europei, sulla base della dichiarazione del possesso di terreni per i quali risultavano carenti i presupposti di legge.

Nel medesimo settore sono stati intrapresi diversi giudizi da parte della Procura regionale sarda, per danni a carico, soprattutto, dei fondi FEAGA e FESR, derivati, tra l'altro, dalla illegittima percezione di contributi da parte di imprese che li avevano ottenuti violando le preclusioni derivanti dalla normativa antimafia, che impedisce l'erogazione di qualsiasi contributo a persone condannate in sede penale per delitti di criminalità organizzata o sottoposte a misura di prevenzione. Altre imprese, invece, avevano ottenuto tali contributi grazie a false dichiarazioni attestanti un numero di capi di bestiame superiore a quello effettivamente posseduto, o la disponibilità di terreni in assenza del titolo legittimante l'utilizzo.

La Procura regionale per il Lazio ha emesso 5 atti di citazione, individuando un danno erariale di ammontare complessivo superiore ai 4 milioni di euro. Le azioni sono state rivolte, in particolare, al recupero di contributi erogati dalla SIMEST S.p.A., in quanto non dovuti e, in alcuni casi, oggetto di sviamento, al punto da generare anche un danno da disservizio. In altre ipotesi invece, le condotte illecite hanno pregiudicato il Ministero delle Imprese e del Made in Italy, emergendo, anche in questi casi, un danno da disservizio.

La Procura regionale per la Valle d'Aosta ha emesso due atti di citazione per la contestazione di un danno erariale, globalmente inteso, superiore a 1.200.000,00 euro.

L'Ufficio requirente per il Piemonte ha condotto diversi procedimenti in materia di fondi di derivazione euro-unitaria, finalizzando le proprie attività di indagine con la promozione di due atti di citazione.

La Procura regionale per l'Emilia-Romagna ha, a sua volta, emesso due atti di citazione per il risarcimento di un danno erariale di oltre mezzo milione di euro, entrambi relativi a condotte illecite realizzate nell'ambito dell'attribuzione di contributi europei in favore delle piccole e medie imprese. Segnatamente, in un caso, la società beneficiaria ha percepito, tramite l'EASME (Agenzia Europea esecutiva per le Piccole e Medie Imprese), un contributo per la realizzazione di un progetto di efficientamento energetico delle abitazioni civili coordinato dall'Università di Bologna, pur non avendo alcuna possibilità di realizzarlo in quanto già in stato di sostanziale decozione. Nell'altro caso, invece, l'autore dell'illecito ha prodotto alla SIMEST S.p.A. documenti falsi, attestanti un volume di scambi attivi con l'estero mai realizzati, nell'ambito del programma di potenziamento delle PMI che operano su mercati esteri.

Significativo è il dato dell'attività espletata dalla Procura regionale per la Puglia, la quale ha emesso n. 17 atti di citazione, prospettando un danno erariale complessivo per oltre sei milioni di euro, per indebita percezione di contributi, con conseguente produzione di vari tipi di pregiudizio in numerosi settori di intervento, operando di frequente in collaborazione con la Procura europea.

Degna di nota è anche l'attività della Procura regionale per la Calabria, la quale ha emesso n. 15 atti di citazione, per un importo totale pari ad oltre un milione di euro, per l'indebita percezione di contributi pubblici a sostegno di vari comparti.

Di rilievo sono, poi, i dati relativi alle Regioni Sicilia e Toscana. La Procura erariale siciliana ha emesso n. 36 atti di citazione per l'indebita percezione di contributi euro-unitari, diretti al risarcimento di un danno erariale di oltre due milioni e mezzo di euro.

La Procura toscana ha invece emesso n. 37 atti di citazione al fine di contrastare le frodi realizzate ai danni dei fondi europei. In particolare, gli sforzi investigativi della Guardia di Finanza locale hanno svelato l'esistenza di un complesso sistema fraudolento che ha coinvolto centinaia di imprenditori nella Regione Toscana, sotto un'unica regia conducibile ad un medesimo consulente, finalizzato all'indebita percezione ed al conseguente sviamento di contributi pubblici di matrice euro-unitaria erogati per il sostegno alle imprese, a valere sui bandi *"Creazione Impresa Giovanile, Femminile e dei destinatari di Ammortizzatori sociali"*, POR FESR 2014-2020, gestiti dall'Amministrazione regionale e

finalizzati alla promozione e allo sviluppo della piccola e micro imprenditoria e dell'occupazione giovanile e femminile o di soggetti fruitori di ammortizzatori sociali.

3. Le principali decisioni del 2025

Nel 2025, le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti hanno emesso condanne al risarcimento del danno erariale, nel settore dei fondi pubblici nazionali, co-finanziati ed euro-unitari, per euro 45.330.956,30 (totale n. 226 sentenze).

I fondi euro-unitari prevalentemente interessati sono FEOGA, FEAGA, FEASR e FEP (n. 112 sentenze), per un importo di euro 21.208.822,56; FESR (n. 25 sentenze), per un importo di euro 7.456.376,17; FSE (n. 15 sentenze), per un importo di euro 2.160.961,60; altri fondi nazionali e co-finanziati (n. 74 sentenze), per un importo di euro 14.504.795,97.

Da una rilevazione operata sul periodo successivo al riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti sui privati percettori di finanziamenti pubblici (2010-2025) è emerso che le condanne di primo grado hanno raggiunto l'importo complessivo di euro 933.705.185,03, e, quando impugnate, hanno trovato conferma in grado di appello per un importo di euro 585.528.996,05.

Suddividendo la casistica delle sentenze emesse nell'anno 2025 dalle Sezioni territoriali per tipologia di condotte illecite, si rilevano, quali fattispecie maggiormente numerose e significative, le seguenti:

- dichiarazioni mendaci in merito alle effettive modalità di utilizzo dei fondi;
- mancata realizzazione delle attività finanziate;
- produzione di documentazione non veritiera sulle attività svolte, con sviamento nell'utilizzo dei fondi rispetto alle modalità previste nei programmi;
- difetto di condizioni soggettive per l'accesso al finanziamento;
- omessa rendicontazione dell'utilizzo dei fondi.

In tema di distrazione dei fondi dalla destinazione imposta *ex lege*, con sentenza n. 57/2025, la Sez. giur. reg. Veneto si è occupata di un caso di frode nell'ottenimento di *voucher* regionali destinati all'innovazione aziendale con violazione del relativo vincolo di destinazione. Con l'occasione, il Collegio ha analizzato il profilo relativo alla irrilevanza - nel caso di illecito erariale - della dimostrazione del *pactum sceleris* finalizzato all'illecita

percezione del contributo pubblico, sancendo che *“nell’ipotesi di illecito erariale non occorre dimostrarne l’esistenza, essendo sufficiente la realizzazione della condotta illecita e la piena consapevolezza e volontà da parte degli autori di lucrare un contributo al di fuori dei presupposti necessari per la sua legittima percezione”*.

In questo particolare ambito merita attenzione, data la consistenza dell’importo di condanna, la sentenza n. 282/2025 della Sez. giur. reg. Puglia, con cui il giudice contabile ha condannato la società convenuta al pagamento, in favore della Regione, dell’importo di euro 3.965.926,45. L’indagine della Procura contabile è scaturita da una informativa della Guardia di Finanza con cui si segnalava una ipotesi di danno erariale derivante da illecita percezione di contributi pubblici erogati nell’ambito del “Programma integrato di Agevolazione - PIA Turismo”, finanziato con fondi FSC - APQ dalla Regione Puglia. Segnatamente, la Guardia di Finanza ha riscontrato la presenza di fatture soggettivamente e oggettivamente inesistenti, di interposizioni fittizie tra società appaltatrici e subappaltatrici esecutrici dei lavori per i quali era stato disposto il finanziamento, dell’inizio dei lavori in epoca antecedente alla data prevista dal bando e del mancato apporto di mezzi propri richiesto dal disciplinare di gara. Tutte queste condotte, complessivamente attuate dal rappresentante legale della società convenuta in giudizio, in concorso con altri imprenditori locali, avevano condotto, oltre che alla revoca del finanziamento ed all’attivazione della procedura amministrativa volta al recupero del medesimo, anche all’apertura di un procedimento penale per il reato di truffa aggravata *ex art. 640-bis c.p.*, preceduto da un sequestro preventivo, confermato dal Tribunale del Riesame.

In materia di difetto di condizioni soggettive per l’accesso al finanziamento, con la sentenza n. 115/2025 la Sez. giur. reg. Toscana ha trattato una fattispecie - facente parte di un più ampio filone - concernente la percezione di contributi pubblici previsti dal - già menzionato - bando *“Creazione d’impresa giovanile, femminile e dei destinatari di ammortizzatori sociali - Azione 3.5.1 POR FESR 2014-2020”*, in relazione al quale è successivamente emerso che tutte le domande erano state trasmesse dai privati attraverso l’ausilio di un’unica società di consulenza, che redigeva documentazione, solo apparentemente regolare, idonea ad eludere i requisiti del bando.

Con la sentenza n. 226/2025, la Sez. giur. reg. Calabria ha condannato entrambi i convenuti, padre e figlio (quest'ultimo in qualità di istitutore del primo), al risarcimento del danno in favore dell'Agenzia Regionale Calabria per le Erogazioni in Agricoltura (ARCEA) per indebita percezione di contributi pubblici, anche di provenienza europea, ottenuti con la falsa attestazione dei requisiti soggettivi, essendo stato il padre destinatario sia di sentenza di condanna penale, tra gli altri per il reato di associazione a delinquere di tipo mafioso, sia di misura di prevenzione della sorveglianza speciale, per la quale non aveva richiesto la riabilitazione *ex art. 70 del d.lgs. n. 159/2011*.

Con riguardo alla violazione dell'obbligo di rendicontazione, con la sentenza n. 31/2025 la Sez. giur. reg. Toscana ha condannato il convenuto per inadempimento degli obblighi contrattuali legati al microcredito a sostegno delle nuove imprese, pur avendo il medesimo eccepito l'infondatezza della pretesa a fronte dell'intervenuto accordo di rateizzazione stipulato con l'Agenzia delle Entrate - Riscossione; sul punto, la Sezione, richiamando giurisprudenza d'appello, ha ribadito che il giudizio di responsabilità non trova ostacoli allorché l'amministrazione titolare di un diritto di credito abbia già provveduto a chiederne il pagamento in via amministrativa o, ricorrendone i presupposti, esperendo le ordinarie azioni civilistiche, dovendosi riconoscere la piena esperibilità dell'azione risarcitoria fino all'integrale soddisfacimento del credito, idoneo - solo questo - ad escludere la permanenza di un danno risarcibile.

Con riferimento ad ipotesi di frodi plurioffensive (cioè, in danno dell'erario nazionale ed euro-unitario), con la sentenza n. 31/2025 la Sez. giur. reg. Umbria ha condannato un soggetto che, nel compilare la domanda di finanziamento, aveva falsamente attestato di essere in possesso dei terreni cui essa si riferiva, quando, in realtà, il relativo contratto di compravendita era stato risolto (con sentenza del Tribunale) per proprio inadempimento. La pronuncia si segnala in quanto la Corte dei conti, nella fattispecie, ha previsto la corresponsione del risarcimento del danno sia nei confronti dell'amministrazione nazionale danneggiata, sia direttamente nei confronti dell'UE.

In tema di frodi in danno di fondi euro-unitari che interessano il settore agricolo, una delle ipotesi maggiormente ricorrenti è quella che consiste nel rilascio di dichiarazioni mendaci su circostanze ostative al rilascio del finanziamento. È il caso, ad esempio, del

nutrito filone che ha interessato la Regione Sardegna: *ex pluribus*, si veda la sentenza n. 24/2025, con la quale la Sez. giur. reg. Sardegna ha condannato in solido un'impresa e il suo titolare a risarcire all'ARGEA il danno erariale pari ai contributi, co-finanziati dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), ottenuti mediante un sistema di false fatturazioni relativo all'esecuzione di opere di recinzione, in realtà realizzate dalla stessa impresa individuale in economia e non invece da altre aziende, risultate prive di personale. Il Collegio ha ricordato che *"in ipotesi di pubbliche contribuzioni per la realizzazione di iniziative imprenditoriali, la percezione di risorse pubbliche a fronte di spese giustificate da fatture attestanti prestazioni da parte di terzi rivelatesi insussistenti, si configura come illecita anche nel caso in cui il percipiente abbia provveduto alla realizzazione degli interventi oggetto del finanziamento, in ragione del fatto che l'erogazione pubblica presuppone in modo ineludibile la realtà e l'effettività del costo al quale si riferisce"*.

Nello stesso senso si è espressa la Sez. giur. reg. Campania con la sentenza n. 140/2025. In tale ultima fattispecie, il giudice contabile si è occupato anche del diverso profilo relativo al danno erariale da disservizio, sottolineando come nel caso di condotte delittuose preordinate all'indebita percezione di contributi pubblici, il danno per l'amministrazione non si esaurisca nel solo importo del contributo fraudolentemente ottenuto, ma ricomprenda anche i costi sopportati e le risorse vanamente impiegate nell'ambito complessivo di tutte le attività che il soggetto pubblico ha condotto relativamente alla erogazione del contributo stesso.

La Sez. giur. reg. Calabria, con la sentenza n. 214/2025, ha deciso in ordine ad un'ipotesi di responsabilità amministrativa per contributi euro-unitari indebitamente percepiti mediante falsa attestazione della disponibilità giuridica di terreni inesistenti o appartenenti a terzi, nonché allegando contratti di affitto falsi stipulati con soggetti deceduti. Con l'occasione è stato ribadito che la mancanza di un titolo di conduzione valido integra la fattispecie di *"dichiarazione eccessiva intenzionale"* e comporta la decadenza dai benefici e la restituzione integrale delle somme; la mera disponibilità di fatto del fondo non surroga quella giuridica, potendo configurare un'usurpazione di terreni altrui, e l'obbligo nazionale di dimostrare la titolarità dei terreni è conforme al diritto UE (C.G.U.E., C-375/08).

La fattispecie dell'illecita percezione di contributi euro unitari nell'ambito della politica agricola comune (PAC) di sostegno alle attività agricole e di allevamento in territori montani è oggetto della sentenza n. 102/2025 della Sez. giur. reg. Lombardia, che ha trattato un caso di frode a danno delle istituzioni euro-unitarie e della Regione. Di rilievo, nella pronuncia, è il richiamo al cd. principio del "disaccoppiamento" degli aiuti dalle quantità prodotte, laddove nel regime previgente gli agricoltori ricevevano tanti più contributi quanto maggiore era la produzione.

Nello stesso filone - delle false dichiarazioni attestanti la titolarità di terreni che, alla data di presentazione delle domande, erano di proprietà altrui (nel caso di specie, dell'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare ISMEA) - si colloca la sentenza n. 114/2025 della Sez. giur. reg. Sardegna.

Altra condanna (per euro 1.276.061,55), pronunciata dalla Sez. giur. reg. Puglia (sentenza n. 212/2025), ha interessato una società cooperativa agricola in liquidazione e il suo rappresentante, per l'indebita percezione di contributi pubblici erogati da AGEA nell'ambito del Programma di Sviluppo Rurale (PSR) Puglia 2007/2013; la frode ha riguardato un accordo truffaldino tra la cooperativa e la società fornitrice, realizzatosi attraverso la restituzione parziale da parte di quest'ultima della quasi totalità dell'importo versato, a pochi giorni dall'avvenuto pagamento, sotto la finta denominazione di "prestiti". È stata inoltre accertata la violazione delle procedure di selezione dei fornitori previste dai bandi.

Con la sentenza n. 42/2025, la Sez. giur. reg. Molise ha affrontato un caso di responsabilità erariale correlato, come altri di cui già si è detto, all'ottenimento indebito di un finanziamento pubblico in ambito PNRR, erogato dalla SIMEST S.p.A., tramite dichiarazioni false e falso in bilancio; la Corte ha ribadito la propria giurisdizione (sulla base sia della natura pubblica delle risorse gestite da tale ente, sia della qualificazione della società erogatrice come ente strumentale dello Stato, quindi soggetto funzionalmente tenuto alla realizzazione di un programma pubblico).

Con riferimento ai frequenti profili di intersezione tra le funzioni della Corte dei conti e quelle dell'EPPO e dell'OLAF, nel settore delle frodi in danno dell'UE, appare di particolare interesse la sentenza della Sez. giur. reg. Lombardia n. 90/2025, con cui la Corte

meneghina ha condannato, in via solidale, un'associazione ed il suo legale rappresentante al pagamento della somma di euro 246.748,00, da corrispondere a favore della Commissione Europea. Nella fattispecie, i fondi distratti erano stati erogati direttamente da quest'ultima agli aggiudicatari, e l'associazione, dopo aver ricevuto la prima *tranche* di finanziamento, aveva omesso di presentare i rapporti relativi all'avanzamento del progetto, per cui la Commissione aveva risolto il contratto stipulato con ordine di restituzione delle somme erogate. Data l'impossibilità del recupero, la Commissione aveva incaricato l'OLAF di eseguire un controllo sulle attività effettivamente svolte e, all'esito delle indagini amministrative, era emerso che l'associazione aggiudicataria non solo aveva allegato al contratto una polizza assicurativa priva di efficacia, ma non aveva svolto nessuna delle attività descritte nel progetto approvato. La vicenda era anche sfociata in un procedimento penale per il reato di cui all'art. 316-*bis* c.p.

Il caso trattato dalla Sez. giur. reg. Molise con la sentenza n. 42/2025 prende anch'esso le mosse da un articolato procedimento penale, instaurato dalla Procura Europea, la quale aveva chiesto il rinvio a giudizio del legale rappresentante di una società per i reati di truffa aggravata *ex art. 640-bis* c.p. e false comunicazioni sociali *ex art. 2621* c.c. L'imputato aveva esposto in bilancio dati falsi in modo da indurre in errore i soci che l'approvavano, nonché i funzionari – della SIMEST S.p.A. – incaricati dell'istruttoria. Sulla scorta delle indagini effettuate dalla Guardia di Finanza e grazie ai riscontri ottenuti in sede penale, il Collegio molisano ha condannato la società ed il suo legale rappresentante (entrambi rimasti contumaci) alla rifusione del contributo.

Della stessa tipologia è la vicenda trattata dalla Sez. giur. reg. Umbria e decisa con la sentenza n. 53/2025, con la quale il Collegio ha condannato una società, il suo amministratore di fatto e il suo legale rappresentante al pagamento di circa un milione di euro in favore del Ministero dell'Economia e delle Finanze e dell'INPS, quali enti erogatori. Più esattamente, dalle indagini combinate della Guardia di Finanza – Nucleo di Terni, della Procura Europea e della Procura della Repubblica di Terni, erano emerse due voci di danno erariale: una prima, relativa alla illegittima ricezione di contributi di scopo per lo sviluppo di un progetto di ricerca industriale, erogati a valere sul Fondo europeo di sviluppo regionale-FESR e sul Fondo di rotazione gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze; una seconda, relativa alla richiesta di fondi a sostegno di progetti di ricerca scientifica e di

attività produttive colpite dall'emergenza Covid-19, successivamente sviati dagli scopi di pubblico interesse cui avrebbero dovuto essere destinati.

Di particolare interesse è la sentenza n. 295/2025 della Sez. giur. reg. Marche, in quanto il Collegio ha motivato la pronuncia di condanna richiamando la giurisprudenza della Corte di Giustizia UE in materia di erogazione di fondi euro-unitari per il finanziamento di iniziative imprenditoriali: *"Il sistema di sovvenzioni messo a punto dalla normativa comunitaria si basa, in particolare, sull'adempimento da parte del beneficiario di una serie di obblighi, che gli danno diritto a ricevere il contributo finanziario previsto. Se il beneficiario non adempie a tutti i suoi obblighi la Commissione può riconsiderare la portata dei propri obblighi. Il principio della tutela del legittimo affidamento non può essere invocato da un beneficiario che abbia commesso una violazione manifesta della normativa vigente"* (C.G.U.E., C-383/06).

Tra le sentenze in materia di fondi euro-unitari emesse dalle Sezioni giurisdizionali regionali va segnalata, per la particolarità della fattispecie, la n. 66/2025 della Sez. giur. reg. Lazio. In tal caso, infatti, non sono stati convenuti in giudizio, e condannati al risarcimento del danno, i percettori di un finanziamento pubblico, ma i membri dell'organo esecutivo di un'autorità di gestione, i quali avevano adottato una interpretazione dei requisiti per l'erogazione del contributo non coerente con le previsioni euro-unitarie, di fatto determinando un ampliamento del termine per la relativa concessione e la conseguente applicazione, da parte dell'Unione Europea, di una rettifica finanziaria di importo corrispondente.

Infine, anche con riferimento al grado di appello il 2025 ha visto la pubblicazione di diverse pronunce di particolare interesse.

Con la sentenza n. 114/2025, ad esempio, la Sezione Prima centrale ha accolto l'appello proposto da una società agricola e dal suo rappresentante legale avverso la sentenza di condanna al risarcimento per l'indebita percezione di contributi euro-unitari nell'ambito della Politica Agricola Comune. La questione riguardava la spettanza del contributo nel quadro dei principi di disaccoppiamento e della condizionalità delineati dalla normativa europea e nazionale, secondo la quale, fino al 2014, sarebbe stato consentito agli agricoltori di fruire degli aiuti in esame avvalendosi di soggetti terzi che assicurassero il pascolamento del prato con la presenza fisica degli animali. Nel caso di specie, lo

svolgimento delle pratiche degli alpeggi era stato gestito da parte di società di intermediazione, e la presentazione della domanda del contributo era avvenuta attraverso i Centri di Assistenza Agricola (C.A.A.) convenzionati con l'Organismo Pagatore, sui quali grava una doverosa e preliminare attività di verifica della sussistenza di tutti i requisiti fattuali e giuridici per l'erogazione del contributo. Tali circostanze sono state ritenute idonee ad escludere il dolo e la colpa grave in capo al richiedente, non essendo allo stesso ascrivibile un rimprovero, nemmeno per *culpa in vigilando*, sul contenuto delle domande di aiuto presentate all'Organismo Pagatore territorialmente competente.

I) L'ESECUZIONE DELLE DECISIONI DELLA CORTE DEI CONTI

(V.P.G. Sabrina D'Alesio – S.P.G. Emanuela Rotolo)

1. L'esecuzione delle decisioni della Corte dei conti nel codice di giustizia contabile

Il giudizio di responsabilità amministrativo-contabile è caratterizzato dalla natura pubblicistica dell'azione esercitata dalla Procura, la quale agisce a tutela della (specifica) Amministrazione Pubblica e, allo stesso tempo, di un interesse direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati (Corte cost., sent. n. 104/1989).

In tale giudizio, la giurisdizione della Corte dei conti si arresta, tuttavia, al momento della costituzione del titolo, attraverso l'emanazione della sentenza o di altra decisione, mentre non comprende né l'esecuzione dei giudicati in materia di responsabilità amministrativa, né l'ottemperanza delle sentenze medesime, prevista, ai sensi dell'art. 217 del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 e s.m. (Codice della giustizia contabile), esclusivamente nei confronti delle sentenze in materia pensionistica e di quelle pronunciate all'esito di giudizi ad istanza di parte (per l'esauritiva ricostruzione normativa e giurisprudenziale, cfr. Corte conti, Sez. III App., sent. n. 372/2022).

Secondo quanto previsto dalla parte VII del codice, in linea con il precedente impianto normativo di cui al d.p.r. n. 260/1998, l'esecuzione delle decisioni di condanna della Corte dei conti è, pertanto, rimessa alla esclusiva competenza delle amministrazioni beneficiarie delle pronunce (amministrazioni creditrici), che, ai fini del recupero del credito erariale, possono anche far ricorso all'esecuzione forzata di cui al libro III del codice di procedura civile (art. 214, comma 5 lett. b), c.g.c.). In coerenza con quanto affermato, in sede esecutiva, dovrà, dunque, tenersi conto delle somme *medio tempore* recuperate dall'Amministrazione attraverso il ricorso agli strumenti di tutela amministrativa e giurisdizionali alla stessa riconosciuti dall'ordinamento, stante la reciproca autonomia e indipendenza delle iniziative, con il solo limite del recupero integrale del danno (Corte conti, Sez. III App., sent. n. 137/2025).

Risulta, quindi, confermata, anche nel nuovo codice, la scelta legislativa secondo cui tutte le controversie che involgono l'esecuzione delle sentenze di condanna, afferendo a

diritti soggettivi, rimangono attratte nell'ambito della giurisdizione civile (cfr. Corte di Cassazione, SS.UU, ordinanza n. 18635 dell'8.07.2024 sull'opposizione all'esecuzione forzata, nonché, di recente, Corte conti, Sez. giur. Molise, sent. n. 55 del 2025 in caso di intervenuta conversione del sequestro in pignoramento a seguito di condanna).

Anche in assenza di un giudice speciale, la disciplina dell'esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei conti è stata resa più effettiva a seguito delle modifiche apportate al richiamato articolato normativo dapprima con il d.lgs. 7 ottobre 2019, n. 114, c.d. primo correttivo al codice della giustizia contabile, e, in seguito, con il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, con il quale, eliminato l'obbligo di apposizione della formula esecutiva sul titolo giurisdizionale, è stato previsto il potere di rilascio d'ufficio, a cura della segreteria della sezione, di copie attestate conformi all'originale della sentenza.

Alla luce delle suddette modifiche, in vigore dal 28 febbraio 2023, gli articoli 1 e 2 del Decreto Presidenziale n. 41 del 23 febbraio 2023 della Corte dei conti, recante *"Integrazione delle regole tecniche e operative per lo svolgimento dei giudizi dinanzi alla Corte dei conti mediante le tecnologie dell'informazione e della comunicazione"*, hanno riformulato gli artt. 8 (attestazione di conformità) e 12 (titolo esecutivo digitale) del Decreto Presidenziale del 24 maggio 2022, n. 126.

A latere dell'esecuzione, nell'ottica della semplificazione e della collaborazione fra amministrazioni, in data 10 marzo 2023 è stato stipulato l'accordo con il Ministero della Giustizia, concernente l'attività di recupero delle spese di giustizia delle sentenze della Corte dei conti (non rientranti nell'oggetto dell'attività esecutiva delle singole amministrazioni beneficiarie delle sentenze di condanna) mediante il coinvolgimento della Corte di appello di Roma, soggetto incaricato alla riscossione delle spese di giustizia ai sensi e per gli effetti di cui al comma 1 lett. b-bis) dell'art. 208 del d.p.r. 30 maggio 2002, n. 115. A livello territoriale, alcune Regioni hanno dato applicazione al suddetto accordo, consentendo il recupero delle spese nella quasi totalità dei casi.

Quanto ai profili evolutivi dell'istituto, si segnala che l'art. 1, comma 1, lett. a), n. 7 della legge 7 gennaio 2026, n. 1, ha previsto, in capo a chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche, dalle quali discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti, l'obbligo di stipulare una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati dal medesimo all'amministrazione per colpa

grave. Sul piano processuale, l'impresa di assicurazione assume il ruolo di litisconsorte necessario.

La norma interviene in un quadro normativo che afferma, in via generale, il divieto di assicurazione della responsabilità amministrativo-contabile (art. 3, comma 59, della legge n. 244/2007), pur ammettendo deroghe speciali nella materia dei contratti pubblici.

Con la deliberazione n. 19 del 2025, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti ha precisato che i diversi regimi si pongono in rapporto di *genus ad speciem*, considerato che le disposizioni del codice dei contratti pubblici consentono alle amministrazioni di stipulare, con oneri a proprio carico, polizze assicurative per i dipendenti che svolgono le funzioni tecniche di progettazione e verifica, limitatamente ai soli danni derivanti dall'esercizio di queste specifiche attività professionali e indipendentemente dal grado di colpa (salvo il dolo).

Ferma restando l'interpretazione che la giurisprudenza riterrà di dare alla novella e alla collocazione della stessa nell'illustrato quadro normativo, la previsione della copertura assicurativa obbligatoria dovrebbe agevolare, nei casi previsti, il recupero delle somme oggetto di condanna.

2. Il titolo esecutivo e la sua interpretazione. Il monitoraggio del pubblico ministero territorialmente competente nella fase esecutiva: funzioni di impulso, di vigilanza e di indirizzo; la problematica della transazione in sede di esecuzione delle sentenze di condanna; i dati del monitoraggio

Passando all'esame delle singole disposizioni che toccano più da vicino l'esecuzione delle sentenze di condanna, si evidenzia come il legislatore, ancor prima di individuare i provvedimenti giudiziali muniti della formula esecutiva, abbia ritenuto di dover disciplinare il giudizio di interpretazione del titolo giudiziale che, ai sensi dell'art. 211 del c.g.c., può essere promosso dalle parti e dall'amministrazione interessata, nelle forme del giudizio a istanza di parte, quando, ai fini della relativa esecuzione, sorga questione sull'interpretazione di una decisione della Corte dei conti; sul ricorso decide il giudice che ha emesso la decisione. Come è stato correttamente osservato, si tratta di un giudizio di carattere "complementare" e "strumentale", propedeutico rispetto all'azione esecutiva, essendo "*volto esclusivamente a dirimere eventuali contrasti ed incertezze che insorgano in sede*

esecutiva in merito al contenuto precettivo della sentenza da eseguire” e non potendo incidere, in alcun modo, sul giudicato ormai formatosi, anche qualora si miri a *“una riduzione del quantum del danno erariale da corrispondere all’Amministrazione danneggiata”* (cfr. Corte conti, Sez. III App., sent. n. 32/2025; Corte conti, Sez. II App., sent. n. 258/2024 e giur. ivi richiamata).

Il capo II della parte VII del Codice della giustizia contabile è, invece, interamente dedicato all’esecuzione delle sentenze di condanna, che delinea una procedura improntata a celerità ed efficacia (Corte conti, Sez. II App., sent. n. 153/2022). A mente dell’art. 212 (Titolo esecutivo), i provvedimenti giudiziali sono le decisioni definitive di condanna della Corte dei conti, le ordinanze esecutive emesse ai sensi dell’art. 132, comma 3 (rito monitorio), nonché i provvedimenti emessi ai sensi dell’art. 134, comma 4 (giudizio per l’applicazione delle sanzioni pecuniarie). L’esecutività della decisione consegue o alla mancata impugnazione della sentenza di primo grado o all’esito del giudizio di secondo grado, considerato che, a differenza delle sentenze del giudice amministrativo, l’esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei conti, ai sensi dell’art. 190, comma 4, c.g.c. è automaticamente sospesa con la proposizione dell’appello (cfr. Corte conti, Sez. II App., ordinanza n. 15/2024), salvo il caso in cui il giudice del gravame, su istanza di parte e quando vi siano fondate ragioni, consistenti nel *fumus boni iuris* e nel *periculum in mora*, disponga, con ordinanza motivata e sentite le parti, che la sentenza sia provvisoriamente esecutiva (cfr. Corte conti, Sez. I App., ordinanza n. 22/2024). Al riguardo, riflettendo sull’art. 190, comma 4, c.g.c. e sulla sua *ratio*, si è ritenuto che l’appello del PM, in caso di soccombenza parziale della Procura, non sospenda l’esecuzione della sentenza nella parte in cui vi è stata condanna (cfr. Corte conti, Sez. I App., sent. n. 259/2024) e che la sentenza debba essere comunicata all’Amministrazione anche se la Procura decida di appellare (in questo caso l’invito a consultare la Procura regionale è da ritenersi specificamente riferito alla verifica dell’eventuale appello “della parte condannata”).

Il ricorso per revocazione, invece, non sospende l’esecuzione della sentenza impugnata, come previsto dall’art. 205 c.g.c., salvo che, su istanza di parte, il Collegio disponga in camera di consiglio, sentite le parti, con ordinanza non impugnabile, che la esecuzione sia sospesa o che sia prestata congrua cauzione, qualora dall’esecuzione possa derivare grave e irreparabile danno.

Secondo quanto chiarito dalla giurisprudenza, tale strumento cautelare eccezionale, che si sostanzia in un provvedimento inibitorio di natura ordinatoria e temporanea, come tale non contenente alcuna decisione in senso tecnico, né vincolante ai fini della decisione della causa, non può essere esperito al solo scopo di provocare la sospensione dell'efficacia esecutiva della sentenza, occorrendo, per le sentenze di condanna al pagamento di somme di denaro, che l'azione esecutiva sia stata intrapresa mediante pignoramento. La prova del "grave ed irreparabile danno", posta rigorosamente in capo all'istante (Corte conti, Sez. III App., sent. n. 49/2017), consisterebbe nel pericolo che, con l'esecuzione della sentenza di appello, si verifichi una definitiva e non più ripristinabile modifica del bene giuridico oggetto dell'azione, ossia della consistenza patrimoniale del ricorrente (Sez. II App., sentenze n. 6 e n.11/2025).

Una previsione meritevole di rilievo è quella relativa al particolare privilegio di cui gode il credito erariale e al conseguente grado di preferenza da cui il medesimo è assistito in sede di esecuzione. Ed infatti lo stesso art. 216, comma 3, c.g.c. prevede testualmente che il credito della p.a. *"è assistito da privilegio ai sensi dell'art. 2750 del c.c."* e che *"ai fini del grado di preferenza, il privilegio per il credito erariale derivante da condanna della Corte dei conti sui beni mobili e sui beni immobili segue, nell'ordine, quelli per i crediti indicati, rispettivamente, negli articoli 2778 e 2780 del codice civile."*

Come è stato giustamente osservato, *"ciò comporta che l'attore pubblico, proprio per rafforzare la garanzia patrimoniale del credito controverso ha conseguentemente un interesse ad agire qualificato ad ottenere la condanna in sede giudiziale contabile e ciò anche in presenza di un sovrapponibile giudicato civile per i medesimi importi risarcitori, che di tale privilegio non dispongono"* (cfr. Corte conti, Sez. giur. Lombardia, sent. n. 334/2019 e n. 6/2021; Sez. giur. Sardegna, n. 175/2025).

Al riguardo, l'ordinanza del Tribunale di Pescara - settore esecuzioni - del 13.11.2025, nel risolvere il conflitto tra il creditore ipotecario e il creditore erariale privilegiato, beneficiario di un sequestro conservativo, ha fatto espresso richiamo all'art. 216 del c.g.c. Secondo l'ordinanza, se è vero che, *ex art. 2748, comma secondo, c.c., "i creditori che hanno privilegio sui beni immobili sono preferiti rispetto ai creditori ipotecari, se la legge non dispone diversamente"*, è altrettanto vero che, secondo quanto indicato dalla stessa norma dell'art.

216 c.g.c., il privilegio di cui si discute (quello erariale immobiliare) prende grado dopo quelli di cui all'art. 2780 del c.c. (negli stessi termini, Tribunale di Savona, verbale di udienza ex art. 596 c.p.c. del 27.01.2026).

Passando nello specifico alle disposizioni che regolano l'attività esecutiva, non v'è dubbio che l'attività di monitoraggio, di vigilanza e di indirizzo sulle iniziative dell'amministrazione o dell'ente danneggiato (artt. 214, 215 e 216 c.g.c.) da parte del pubblico ministero territorialmente competente, da individuarsi nel Procuratore regionale, risulti indubbiamente rafforzata rispetto alla previgente disciplina, sebbene la responsabilità della esecuzione delle sentenze di condanna incomba in via esclusiva, anche nell'attuale assetto normativo, in capo alla stessa Amministrazione, alla quale spetta altresì la decisione finale in ordine alle modalità esecutive relative alla riscossione del credito.

Con la notifica della sentenza, anche via pec, da parte dell'Amministrazione al condannato ha, infatti, inizio la fase esecutiva vera e propria (cfr. art. 213, comma 3, c.g.c.).

Circa le modalità del recupero, fermo restando l'obbligo di tempestivo avvio (art. 214, comma 3, e art. 215, comma 2, c.g.c., che riproduce il testo dell'art. 2, comma 2, del d.p.r. n. 260/1998 con specifico riferimento al recupero con ritenuta) e di contestuale comunicazione al Procuratore regionale dell'attività di esecuzione (cfr. art. 214, comma 2, c.g.c. - che riproduce il testo dell'art. 7, primo periodo, del citato d.p.r. - in base al quale *"il titolare dell'ufficio designato comunica tempestivamente al Procuratore regionale territorialmente competente l'inizio della procedura di riscossione e il nominativo del responsabile del procedimento"*), l'art. 214, comma 5, c.g.c. prevede che la riscossione del credito erariale per mano dell'Amministrazione titolare possa avvenire mediante il recupero in via amministrativa, l'esecuzione forzata di cui al III libro del codice di procedura civile, nonché mediante l'iscrizione a ruolo ai sensi della normativa concernente, rispettivamente, la riscossione dei crediti dello Stato, degli enti locali e territoriali (le cui attività in dettaglio sono regolate - senza sostanziali elementi di novità rispetto alla disciplina delle sopresse disposizioni di cui al d.p.r. n. 260/1998 - dagli artt. 214-216 del codice), con una scelta attuativa e alternativa delle modalità di recupero da condursi, nell'esercizio del potere discrezionale attribuito all'Amministrazione, in ragione dell'entità del credito, della situazione patrimoniale del debitore e di ogni altro elemento o circostanza a tal fine rilevante (discrezionalità nel *quomodo*). Alla luce delle vigenti disposizioni, l'amministrazione creditrice risulta, pertanto,

intestataria di un'ampia libertà in ordine alla individuazione della modalità esecutiva da esperire per la riscossione del credito, sulla quale il pubblico ministero contabile non può incidere, se non attraverso l'attività di vigilanza, monitoraggio e indirizzo.

Quanto al potere di vigilanza, esso comprende la possibilità di *“indirizzare all'Amministrazione o Ente esecutante, anche a richiesta, apposite istruzioni circa il tempestivo e corretto svolgimento dell'azione di recupero in sede amministrativa o giurisdizionale”* (art. 214, comma 6, c.g.c.).

Il potere di vigilanza può essere esercitato anche attraverso gli *“accertamenti patrimoniali finalizzati a verificare le condizioni di solvibilità del debitore e la proficuità dell'esecuzione”*, propedeutici all'esperimento dell'esecuzione forzata innanzi al giudice ordinario di cui all'art. 216, comma 1, c.g.c., anche ai fini della pianificazione del recupero in via amministrativa (di cui all'art. 215), con particolare riferimento alla eventuale iscrizione di ipoteca sui beni del debitore e alla valutazione effettuata sul piano di rateizzazione sottoposto all'approvazione del pubblico ministero dall'amministrazione precedente. Il relativo potere in capo al PM appare, al riguardo, di natura mista, connotato sia di elementi della funzione di vigilanza che della funzione di indirizzo (art. 215, comma 5).

L'attività di indirizzo del pubblico ministero è prevista, in particolare, dall'art. 216, comma 2, laddove è statuito che nel corso della procedura esecutiva innanzi al giudice ordinario la p.a. precedente debba sottoporre alla valutazione del pubblico ministero territorialmente competente le *“problematiche eventualmente insorgenti al riguardo”*. A differenza del potere di vigilanza, esteso a tutte le amministrazioni titolari del credito erariale, sono escluse dal potere di indirizzo le amministrazioni statali o ad esse equiparate, le quali, come previsto dall'art. 214, comma 7, si avvalgono del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato.

Quanto, infine, alle modalità del monitoraggio, l'art. 214, comma 8, c.g.c. prevede che *“decorsi tre mesi dalla chiusura dell'esercizio di ciascun anno finanziario, il responsabile del procedimento trasmette al pubblico ministero territorialmente competente un prospetto informativo che, in relazione alle decisioni di condanna pronunciate dalla Corte dei conti, indica analiticamente le partite riscosse e le disposizioni prese per quelle che restano da riscuotere, distintamente tra quelle per le quali è in corso il recupero in via amministrativa, quelle per le quali sia stata avviata procedura di esecuzione forzata e quelle iscritte a ruolo di riscossione. Al prospetto informativo sono allegati i*

documenti giustificativi dell'attività svolta".

È indubbio, al riguardo, come la finalità di comunicare il nominativo del responsabile del procedimento, oltre a rispondere a esigenze di trasparenza, consente di perseguire per danno erariale il funzionario che abbia ritardato o non abbia avviato l'esecuzione, evidenziando così, anche a questi effetti, l'importanza del monitoraggio svolto dalle procure contabili della Corte dei conti ai fini dell'eventuale azione di responsabilità nei confronti del funzionario che abbia serbato un'inerzia colposa (cfr. Corte conti, Sez. II App., sent. n. 512/2022), ovvero del dirigente che non abbia tempestivamente individuato la suddetta figura.

L'attività di vigilanza e di monitoraggio sulla esecuzione delle sentenze di condanna da parte del pubblico ministero contabile territorialmente competente offre, inoltre, la possibilità di accertare eventuali cause di incompatibilità con le cariche amministrative degli amministratori comunali che, condannati dalla Corte dei conti, non abbiano ancora eseguito la sentenza di condanna. Infatti, a mente dell'art. 63, comma 1, n. 5) del TUEL, *"sono incompatibili con la carica di sindaco, consigliere comunale o circoscrizionale coloro che per fatti compiuti quando erano amministratori o dipendenti del Comune... sono stati, con sentenza passata in giudicato, dichiarati responsabili verso l'ente e non hanno ancora estinto il debito"*.

Infine, nell'ambito del monitoraggio, una problematica che può venire in rilievo è quella concernente la possibilità di addivenire o meno ad una transazione sul *quantum* dell'importo di condanna.

Alcune *"problematiche eventualmente insorgenti nella fase esecutiva"*, per usare la stessa terminologia del codice, possono, infatti, riguardare l'eventuale incapienza del responsabile condannato dalla sentenza della Corte dei conti, evenienza in cui si pone la delicata questione circa l'opportunità di concludere, anche *in executivis*, una transazione che consenta, almeno, il recupero parziale del credito.

Le critiche che contrastano con l'opinione favorevole alla transazione in sede di esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei conti riguardano principalmente due aspetti: il primo attiene al fatto che la transazione necessiti ontologicamente di una *res dubia* al fine di concludere un accordo di reciproche concessioni, mentre la sentenza di condanna ha per oggetto un credito certo, liquido ed esigibile; il secondo profilo, invece, riguarda il

tema dell'indisponibilità del credito erariale.

Quanto al primo argomento, l'ermeneutica che considera la *res dubia* quale elemento costitutivo della transazione, in realtà, viene smentita proprio dalla relazione del Guardasigilli al codice civile del 1942, in cui si spiega come il presupposto dell'accordo transattivo sia in realtà solo l'esistenza di una lite. Si è però affermato che più che di una transazione su una *res dubia* si tratterebbe, in questo caso, della stipulazione di un *pactum quo minus solvatur* tra amministrazione e debitore incapiente, cioè un negozio atipico mediante il quale il creditore, al fine di ottenere un incameramento, seppur parziale, del debito erariale cristallizzato in un titolo giudiziale incontestato, e pertanto non dubbio, conviene con il debitore la riduzione degli importi oggetto del titolo.

Il secondo argomento che si contrappone alla transazione si concentra, invece, sulla indisponibilità del debito erariale, valorizzando il fatto che, comunque, il codice di giustizia contabile già prevede degli strumenti premiali per il debitore in sede di esecuzione della sentenza, come la possibilità di concludere un piano di rateizzazione (art. 215 c.g.c).

C'è chi ritiene, tuttavia, che anche tali deduzioni possano essere superate, evidenziando come le poste di danno su cui la sentenza della Corte dei conti statuisce, seppur caratterizzate da una natura pubblicistica, in conseguenza della commissione di un fatto doloso o gravemente colposo, appartengono alla sfera risarcitoria dell'amministrazione, aventi, dunque, una funzione riparatorio-compensativa: non si tratterebbe, allora, di un credito tributario o scaturente dall'applicazione di disposizioni sanzionatorie per cui potrebbe porsi un conflitto con il principio di indisponibilità, tanto più che proprio in tema di credito tributario, e nell'ottica di avallare la prassi della transazione anche in sede di esecuzione delle sentenze di condanna, il principio di indisponibilità dei crediti che appartengono allo Stato trova una smentita nella valorizzazione della disciplina della transazione fiscale riportata anche nel nuovo codice della crisi di impresa (art. 182-ter l. fallimentare e artt. 63 e 88 nuovo Codice della crisi d'impresa)⁸⁰.

Ulteriore considerazione favorevole alla transazione si rinviene con riferimento alla discrezionalità amministrativa attraverso cui la p.a. può condurre l'azione di recupero, onde

⁸⁰ "Il potere transattivo della pubblica amministrazione nella risoluzione alternativa delle controversie: spunti per una rinnovata lettura anche attraverso il prisma della responsabilità amministrativo-contabile" di Riccardo Truzzi in Rivista della Corte dei conti, parte I - Dottrina - N. 1/2021.

effettuare la scelta attuativa ritenuta più proficua.

Alla luce di tali osservazioni, autorevole dottrina ha già in passato sostenuto l'opportunità di ripensare al dogma dell'indisponibilità degli interessi oggetto della tutela giudiziaria contabile e alla necessità di giungere all'integrale soddisfazione del credito delle pubbliche amministrazioni.⁸¹

La questione potrebbe essere forse in concreto affrontata nei casi più problematici, tenuto conto, da un lato, della intrasmissibilità del debito erariale agli eredi, salvo il caso di illecito arricchimento, e, dall'altro, dei casi in cui l'azione di recupero diventi particolarmente gravosa per incapienza del responsabile condannato dalla Corte dei conti. Sul punto si evidenzia che nel 2025 la Procura regionale per la Lombardia, in pendenza del giudizio di appello, ha espresso parere favorevole ad una richiesta di transazione formulata all'Università degli Studi di Milano da parte dell'erede del convenuto (professore universitario) che nel primo grado di giudizio era stato condannato per lo svolgimento di attività assolutamente incompatibile all'importo di euro 1.656.079,99. La Procura regionale si è espressa, al riguardo, in termini positivi al fine di evitare l'alea connessa agli esiti incerti del giudizio in corso, ritenendo congrua l'offerta di euro 800.000,00, da corrispondersi in due rate, con ciò autorizzando l'Università alla transazione. Al momento della predisposizione della presente relazione, l'atto transattivo non è stato ancora formalizzato.

Alla luce di quanto sopra esposto, il ruolo e il potere del PM contabile nella fase della esecuzione delle sentenze risultano decisamente rafforzati dalle disposizioni del nuovo codice di giustizia contabile (artt. 212- 216), pur permanendo alcuni limiti che ostacolano la piena ed effettiva realizzazione del credito erariale.

L'attività delle Procure è ampiamente rivolta a tutti gli aspetti del monitoraggio sopra evidenziati. Sotto il profilo statistico, in particolare, nel solo anno 2025 sono state indirizzate da parte delle Procure territoriali alle Amministrazioni n. 4804 note di informativa e/o sollecito sullo stato dell'esecuzione delle sentenze, n. 765 tra pareri e indirizzi, n. 162 accertamenti patrimoniali finalizzati alla più proficua realizzazione del credito. Sempre

⁸¹ Cfr. S. Auriemma, *Definizione del giudizio di appello su richiesta di parte. Art. 1, comma 231-233, legge 266/2005: problematiche teorico- pratiche*, in Atti del seminario di aggiornamento sul tema "Recenti interventi legislativi sul giudizio di responsabilità", Roma, 29-31 marzo 2006.

nello stesso anno, sono stati aperti sette nuovi fascicoli di responsabilità amministrativa, da parte di quattro Procure territoriali, per il danno derivante dalla mancata esecuzione di una sentenza di condanna, per un totale di n. 82 fascicoli pendenti.

3. L'esecuzione nei confronti degli eredi del condannato: i limiti al recupero degli importi di condanna

La contestazione e l'accertamento del danno erariale risultano insufficienti quando in pendenza del giudizio di responsabilità amministrativo-contabile sopravvenga il decesso del presunto responsabile, ovvero quando l'amministrazione debba portare ad esecuzione un titolo esecutivo nei confronti degli eredi del soggetto condannato dalla Corte dei conti che sia nel frattempo deceduto.

Nel sistema della responsabilità amministrativo-contabile, infatti, il debito pecuniario degli eredi è disciplinato in modo diverso rispetto a quello del diritto comune.

L'art. 1, comma 1, della l. n. 20/1994 prevede che *"La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale. (...) Il relativo debito si trasmette agli eredi secondo le leggi vigenti nei casi d'illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi"*. Conseguentemente, per effetto di tale speciale disposizione, la trasmissibilità del debito risarcitorio può essere posta a carico degli eredi in forza di un meccanismo successorio condizionato al duplice presupposto *"dell'illecito arricchimento del dante causa"* e del *"conseguente indebito arricchimento degli eredi"*.

In questo contesto si collocano le disposizioni previste, rispettivamente, dal primo comma dell'art. 108 del c.g.c. , secondo cui *"se prima della costituzione o all'udienza, sopravviene la morte (..) di una delle parti (..), il processo è interrotto, salvo che coloro ai quali spetta di proseguirlo si costituiscano volontariamente, oppure l'altra parte provveda a citarli in riassunzione"* e dal sesto comma dello stesso articolo, secondo cui *"nell'udienza di discussione, il pubblico ministero, se ritiene non sussistere i presupposti per la riassunzione nei confronti degli eredi, può chiedere l'immediata declaratoria di estinzione del processo nei confronti della parte colpita dall'evento interruttivo"* (cfr. Corte conti, Sez. I App., sent. n. 59/2025).

In applicazione di tali disposizioni, ove non sussistano i presupposti per la

riassunzione del giudizio nei confronti degli eredi, stante l'insussistenza dell'illecito arricchimento del *dante causa* e dell'indebito arricchimento degli eredi stessi, il pubblico ministero, nell'udienza di discussione della causa, può chiedere l'immediata declaratoria di estinzione del processo nei confronti della parte colpita dall'evento interruttivo (cfr. *ex multis*, Corte conti, Sez. I App., sent. n. 134/2024; Corte conti, Sez. III App., sent. n. 197/2024). Ove diversamente il pubblico ministero non chieda l'estinzione immediata, il processo è interrotto, ma, ai sensi dell'art. 109, comma 6, del c.g.c., deve essere riassunto nei confronti degli eredi, sempre che ricorrano i presupposti del loro indebito arricchimento, entro il termine perentorio di tre mesi dall'interruzione. La riassunzione del giudizio volto ad accertare la sussistenza dei presupposti dell'illecito arricchimento e dell'indebito arricchimento degli eredi spetta alla Procura contabile; tuttavia, non sono mancati casi in cui la stessa amministrazione creditrice, con ricorso ad istanza di parte, abbia chiamato in causa gli eredi al fine di accertare il loro indebito arricchimento e la trasmissibilità del debito conseguente alla sentenza di condanna del loro *dante causa* (cfr. Corte conti, Sez. giur. Liguria sent. n. 3/2024).

I limiti della trasmissibilità agli eredi del debito risarcitorio sono anche espressi dall'art. 188 del c.g.c., rubricato *"Effetti dell'estinzione del procedimento di impugnazione"*, secondo cui l'estinzione del procedimento di appello o di revocazione per i motivi di cui all'art. 202, comma 1, lettere f) e g) fa passare in giudicato la sentenza impugnata, ferma restando la disciplina dei limiti della trasmissibilità agli eredi del debito risarcitorio. Si legge in proposito, nella più recente giurisprudenza della Corte dei conti, che il giudizio di appello *"si estingue nei confronti della parte colpita dall'evento interruttivo e gli effetti sono quelli delineati all'art. 188 c.g.c. nel senso che l'estinzione del procedimento d'appello (...) fa passare in giudicato la sentenza impugnata, salvo che ne siano stati modificati gli effetti con provvedimenti pronunciati nel procedimento estinto e ferma la disciplina dei limiti della trasmissibilità agli eredi del debito risarcitorio"*, il che implica che *"il debito risarcitorio del pubblico dipendente, accertato dal giudice contabile anche con sentenza passata in giudicato, si trasmette agli eredi al solo ricorrere dei presupposti indicati dalla normativa sostanziale, ovvero quello dell'illecito arricchimento del de cuius..."* (cfr. Corte conti, Sez. III App., sent. n. 69/2025 e sent. n. 288/2021 che richiama Cass. SS.UU., sent. n. 19280/2018).

In coerenza con tali assunti, anche nel diverso caso in cui la sentenza di condanna sia

stata pronunciata nei confronti di colui che sia successivamente deceduto e debba essere portata ad esecuzione nei confronti degli eredi, il debito si trasmette a questi ultimi esclusivamente nell'ipotesi di un loro indebito arricchimento conseguente all'illecito arricchimento del dante causa, cosicché solo in presenza di questi presupposti l'amministrazione potrà procedere al relativo recupero. In sede esecutiva, ambito in cui si spostano tutte le questioni relative all'illecito arricchimento, l'Amministrazione esecutante potrà, infatti, avvalersi delle stesse presunzioni probatorie e degli stessi principi elaborati dalla giurisprudenza contabile in sede cognitoria (cfr. *infra*), e cioè allorquando vorrà fare valere il debito risarcitorio nei confronti degli eredi in caso di estinzione del procedimento di appello, con passaggio in giudicato della sentenza di condanna impugnata (cfr. Corte conti, Sez. III App., sent. n. 69/2025, cit.).

Da ultimo, i limiti della trasmissibilità dell'obbligazione agli eredi, circoscritta alle ipotesi di illecito arricchimento del dante causa e del conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi, è stata ritenuta applicabile per identità di *ratio* con l'obbligazione da responsabilità amministrativa in senso stretto anche alla successione degli eredi negli obblighi dell'agente contabile, ovvero nel giudizio di conto, con remissione degli atti al magistrato istruttore ai fini dell'accertamento della legittimazione passiva degli eredi e del completamento dell'istruttoria (cfr. Corte conti, Sez. giur. Basilicata, ord. n. 11/2025).

Occorre, tuttavia, evidenziare che la trasmissione del debito risarcitorio agli eredi, non operando automaticamente, può influire sia sulla possibilità di recuperare il debito nei loro confronti, sia sui tempi della esecuzione che può essere ulteriormente paralizzata allorquando venga messa in discussione l'esistenza di un titolo esecutivo, ad esempio per mancanza della qualità di erede, dovendosi in tale ipotesi incardinarsi il giudizio di opposizione all'esecuzione innanzi al giudice ordinario (cfr. Corte conti, Sez. II App., sent. n. 274/2024, che richiama sul punto Cass. civ. Sez. III, n. 30856 del 29/11/2018 che, a sua volta, rinvia al principio enunciato in Cass. civ. SS.UU., n. 19280/2018). Incidenti di esecuzione, quelli descritti, che naturalmente hanno dei riflessi sulla tempistica dell'esecuzione nei confronti degli eredi e sulla concreta possibilità di recupero dell'importo di condanna nei loro confronti.

Ad ulteriore prova della specifica disciplina vigente in tale ambito e dei limiti che

essa comporta ai fini degli importi da recuperare nei confronti degli eredi, valga il richiamo ai principi elaborati dalla giurisprudenza contabile secondo cui, in linea di principio, non è configurabile una presunzione *iuris et de iure* di arricchimento indebito degli eredi del responsabile - come se la trasmissione della responsabilità del dante causa agli aventi diritto fosse automatica - essendo, invece configurabile una presunzione *iuris tantum*, a fronte della quale l'erede può fornire prova contraria, dimostrando la mancanza dell'arricchimento o che esso non ha carattere antigiusuristico (cfr. Corte conti, Sez. II App., sent. n. 64/2023; Sez. III App., sent. n. 403/2023; Sez. II. App., sentenze nn. 238/2022 e 287/2022, ma chiaramente già espressi nella sentenza della Sez. giur. Lazio n. 61/2017). Diverso è, invece, il caso della rinuncia all'eredità da parte dell'erede, configurandosi, in tale ipotesi, un difetto di legittimazione passiva del rinunciante (cfr. Corte conti, Sez. I App., sent. n. 170/2025; Sez. II App., sent. n. 1/2022), mentre, nel caso di eredità accettata con beneficio d'inventario, l'erede, in caso di condanna, risponde limitatamente ai beni elencati nell'inventario, posto che, in questo caso, ai sensi dell'art. 490, comma 1, n. 2, c.c., la responsabilità patrimoniale è contenuta nei limiti del valore dei beni ereditari e della quota ereditaria (cfr. Corte conti, Sez. giur. Lazio, sent. n. 575/2024).

Giova, comunque, evidenziare che, se l'indebito arricchimento dell'erede si presume (*presunzione iuris tantum*), nondimeno lo stesso può ritenersi insussistente in tutti i casi in cui l'illecito sanzionato nella sentenza di condanna al risarcimento del danno erariale non abbia comportato un incremento patrimoniale a favore del pubblico amministratore o dipendente, come ad esempio nel caso in cui la condanna derivi dal danno all'immagine della p.a. La giurisprudenza è, infatti, concorde nel ritenere che in tutte le ipotesi in cui difetti l'illecito arricchimento in capo al *de cuius* non si possa neppure astrattamente porre la questione dell'indebito arricchimento degli eredi stessi (cfr. Corte conti, Sez. II App., sent. n. 128/2020 e Sez. I App., sent. n. 300/2021).

Da quanto precede emergono due conseguenze: da un lato, nel caso in cui sia stata già avviata un'azione di responsabilità amministrativo contabile, non sarà possibile proseguirla ove in caso di decesso del convenuto difettino i presupposti dell'illecito arricchimento e dell'indebito arricchimento e, dall'altro, non sarà possibile portare ad esecuzione una sentenza di condanna nei confronti degli eredi che non si siano indebitamente arricchiti: in entrambi i casi l'importo di danno contestato o quello per cui vi

è stata condanna rimane in capo alla collettività.

Conseguentemente, è necessario che a fronte di sentenze di condanna l'Amministrazione, cui spetta ai sensi degli artt. 214 e ss del c.g.c. la procedura di recupero del credito erariale, si attivi in tempi rapidi alla attività esecutiva rimessa *ex lege* alla sua esclusiva competenza perché, in caso di decesso, l'esecuzione nei confronti degli eredi è, come visto, sottoposta ad ulteriori e più stringenti limiti.

4. I numeri dell'esecuzione e i recuperi *ante causam*

L'attività di recupero delle Procure territoriali si dispiega anche prima della definizione del giudizio.

L'efficacia deterrente del procedimento giuscontabile ha talvolta agevolato il recupero delle somme contestate già in corso di istruttoria, ovvero a seguito di notifica di invito a dedurre o in corso di giudizio. Nel solo 2025, è stata recuperata, anteriormente all'instaurazione del giudizio e nel corso dello stesso, una somma pari ad euro 9.336.058,74.

Nel corso dell'anno 2025 l'importo recuperato da tutte le Procure territoriali sulle sentenze di primo e secondo grado è stato pari ad euro 75.687.199,29, in linea con i 79.389.633,92 di euro recuperati nel corso della precedente annualità, mentre quello complessivo, derivante anche dai riti speciali di cui agli artt. 130 e ss. del c.g.c. (rito abbreviato, rito monitorio, rito sanzionatorio, nonché per definizione agevolata in appello) e dall'importo recuperato in corso di istruttoria, è stato pari ad euro 88.161.175,51.

Con riferimento al periodo 2021-2025, l'importo complessivamente recuperato è stato pari ad euro 642.613.826,82.

ANNO 2025			
ATTIVITA' DI RECUPERO			
(fonte Procure regionali)			
PROCURA REGIONALE	importi recuperati da sentenze di condanna di I e II grado	importi recuperati a seguito di rito abbreviato - definizione agevolata - riti speciali	importi recuperati in corso di istruttoria, di invito a dedurre e/o in corso di giudizio
PROCURA REGIONALE ABRUZZO	822.596,65 €	85.896,54 €	1.003.552,44 €
PROCURA REGIONALE BASILICATA	487.280,89 €	2.250,00 €	5.000,00 €
PROCURA REGIONALE CALABRIA	5.752.887,03 €	122.720,20 €	15.085,61 €
PROCURA REGIONALE CAMPANIA	2.104.298,47 €	20.379,51 €	1.199.572,95 €
PROCURA REGIONALE EMILIA ROMAGNA	8.888.591,31 €	71.288,40 €	81.289,50 €
PROCURA REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA	952.072,95 €	217.173,77 €	2.186.954,79 €
PROCURA REGIONALE LAZIO	21.793.446,92 €	410.497,72 €	1.901.691,05 €
PROCURA REGIONALE LIGURIA	1.572.886,37 €	8.384,77 €	91.085,92 €
PROCURA REGIONALE LOMBARDIA	16.648.286,34 €	344.434,91 €	673.849,96 €
PROCURA REGIONALE MARCHE	600.635,28 €	42.059,01 €	975.994,69 €
PROCURA REGIONALE MOLISE	265.938,56 €	3.359,49 €	8.517,41 €
PROCURA REGIONALE PIEMONTE	2.142.095,89 €	429.762,36 €	162.639,58 €
PROCURA REGIONALE PUGLIA	2.346.783,86 €	33.417,55 €	176.898,92 €
PROCURA REGIONALE SARDEGNA	663.811,65 €	14.461,42 €	64.117,32 €
PROCURA REGIONALE SICILIA	2.989.449,03 €	47.774,81 €	0,00 €
PROCURA REGIONALE TOSCANA	1.782.566,93 €	467.740,02 €	56.589,50 €
PROCURA REGIONALE TRENTINO ALTO ADIGE – BZ	353.848,21 €	116.500,00 €	42.943,79 €
PROCURA REGIONALE TRENTINO ALTO ADIGE – TN	149.403,24 €	9.082,98 €	120.565,37 €
PROCURA REGIONALE UMBRIA	1.325.913,06 €	562.413,46 €	91.162,51 €
PROCURA REGIONALE VALLE D'AOSTA	83.903,82 €	12.500,00 €	0,00 €
PROCURA REGIONALE VENETO	3.960.502,83 €	115.820,56 €	478.547,43 €
TOTALE	75.687.199,29 €	3.137.917,48 €	9.336.058,74€
TOTALE COMPLESSIVO		88.161.175,51 €	

PERIODO 2021-2025			
ATTIVITA' DI RECUPERO			
(fonte Procure regionali)			
PROCURA REGIONALE	importi recuperati da sentenze di condanna di I e II grado	importi recuperati a seguito di rito abbreviato - definizione agevolata - riti speciali	importi recuperati in corso di istruttoria, di invito a dedurre e/o in corso di giudizio
PROCURA REGIONALE ABRUZZO	2.080.839,26 €	140.661,54 €	1.072.891,31 €
PROCURA REGIONALE BASILICATA	58.119.893,78 €	67.383,21 €	2.076.998,93 €
PROCURA REGIONALE CALABRIA	15.411.953,68 €	997.641,40 €	5.403.290,46 €
PROCURA REGIONALE CAMPANIA	15.957.624,03 €	1.583.955,09 €	172.018.615,65 €
PROCURA REGIONALE EMILIA ROMAGNA	19.763.824,12 €	762.796,95 €	508.503,46 €
PROCURA REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA	3.838.738,11 €	475.765,40 €	7.755.418,72 €
PROCURA REGIONALE LAZIO	114.343.637,99 €	1.485.780,92 €	4.118.810,30 €
PROCURA REGIONALE LIGURIA	13.411.010,85 €	675.983,71 €	391.974,77 €
PROCURA REGIONALE LOMBARDIA	42.955.489,45 €	2.887.845,49 €	18.102.967,50 €
PROCURA REGIONALE MARCHE	2.265.457,38 €	628.655,09 €	1.759.398,79 €
PROCURA REGIONALE MOLISE	2.279.820,15 €	42.762,17 €	26.468,03 €
PROCURA REGIONALE PIEMONTE	16.314.899,77 €	2.485.458,44 €	477.664,33 €
PROCURA REGIONALE PUGLIA	15.059.134,05 €	560.549,51 €	1.742.179,05 €
PROCURA REGIONALE SARDEGNA	3.804.404,29 €	211.397,15 €	104.835,76 €
PROCURA REGIONALE SICILIA	13.443.613,46 €	1.226.295,42 €	1.573.199,54 €
PROCURA REGIONALE TOSCANA	4.992.994,52 €	1.699.926,38 €	314.520,94 €
PROCURA REGIONALE TRENTINO ALTO ADIGE – BZ	2.193.679,42 €	279.256,18 €	2.426.871,68 €
PROCURA REGIONALE TRENTINO ALTO ADIGE – TN	3.047.564,62 €	124.664,86 €	732.721,65 €
PROCURA REGIONALE UMBRIA	4.056.254,99 €	1.625.868,86 €	772.922,66 €
PROCURA REGIONALE VALLE D'AOSTA	9.976.926,02 €	32.303,17 €	11.582,96 €
PROCURA REGIONALE VENETO	37.549.901,18 €	1.184.577,67 €	1.174.800,60 €
TOTALE	400.867.661,12 €	19.179.528,61 €	222.566.637,09 €

TOTALE COMPLESSIVO	642.613.826,82 €
---------------------------	-------------------------

PARTE SECONDA
QUESTIONI DI MAGGIORE ATTUALITA' NELL'ANNO GIUDIZIARIO 2025

Capitolo I

LA GIURISDIZIONE

**A) GLI INTERVENTI DI SOSTEGNO ALLE PERSONE E ALLE IMPRESE E LE
MISURE DI PROMOZIONE DELLA SOSTENIBILITA' AMBIENTALE**

(V.P.G. Giulia De Franciscis - S.P.G. Emanuela Rotolo)

Sommario: 1. Gli interventi finanziari a favore delle persone: la dibattuta questione del giudice competente in relazione alle fattispecie di indebita erogazione del Reddito di cittadinanza. Novità giurisprudenziali e operative; 2. Gli interventi di sostegno alla liquidità delle imprese: ulteriori sviluppi del contenzioso erariale; 3. I finanziamenti per la sostenibilità ambientale e l'efficientamento energetico: le perduranti criticità emergenti dalla giurisprudenza contabile in tema di "certificazioni energetiche" e realizzazione di impianti alimentati con energie rinnovabili (fotovoltaico, solare, termico, biogas)

1. Gli interventi finanziari a favore delle persone: la dibattuta questione del giudice competente in relazione alle fattispecie di indebita erogazione del Reddito di cittadinanza. Novità giurisprudenziali e operative

Nel corso del 2025 è proseguito il dibattito, già avviato negli anni precedenti, sull'individuazione del giudice competente in relazione alle ipotesi di responsabilità amministrativa derivanti dalla indebita percezione del reddito di cittadinanza, introdotto con il decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 ("Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni", convertito con legge 28 marzo 2019, n. 26) quale "*misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro*". Rispetto al panorama ancora in evoluzione, che era stato illustrato nella precedente relazione con riferimento al

2024⁸², si è registrato, nell'anno appena trascorso, un consolidamento dell'orientamento che ritiene sussistente la giurisdizione della Corte dei conti, a opera di numerose pronunce della Seconda Sezione centrale d'Appello⁸³ e di un nuovo arresto della Corte costituzionale⁸⁴. Anche a seguito di tali autorevoli precedenti, tuttavia, in alcune regioni si registrano pronunce che continuano a sostenere l'opposta tesi⁸⁵.

Gli argomenti sui quali si fonda la provvista di giurisdizione della Corte dei conti sono i seguenti: a) la natura del reddito di cittadinanza come strumento di politica attiva del lavoro; b) la sussistenza del c.d. rapporto di servizio tra privato percettore e Amministrazione erogante; c) l'irrilevanza della eventuale mancata attuazione, in concreto, dell'obiettivo occupazionale⁸⁶.

Quanto al primo argomento, la Corte costituzionale, proseguendo nel solco dei propri univoci precedenti⁸⁷, ha di recente⁸⁸ affermato che *“il reddito di cittadinanza, pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale”*. Gli elementi che di tale misura contribuiscono a delinearne la natura sono, in particolare, la temporaneità della prestazione e il suo carattere condizionale.

La concessione e il mantenimento del beneficio sono, invero, subordinati al rispetto, da parte dei componenti del nucleo familiare maggiorenni, non occupati e non frequentanti un regolare corso di studi, di numerose condizionalità, quali l'immediata disponibilità al lavoro e l'adesione a un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento

⁸² Si veda, in particolare, la Relazione della Procura generale per l'Inaugurazione dell'anno giudiziario del 9.2.2023 (Cap. VI, pag. 190 e segg.), la Relazione per l'Inaugurazione dell'anno giudiziario del 13.2.2024 (Cap. III, pag. 68 e segg.) e la Relazione per l'Inaugurazione dell'anno giudiziario del 14.2.2025 (Cap. III, pag. 99 e segg.).

⁸³ Corte conti, Sez. II App., sentenze nn. 83, 106, 117, 135, 158, 199, 203, 208, 210, 232, 236, 237 del 2025.

⁸⁴ Corte cost., n. 31/2025.

⁸⁵ Corte conti, Sez. giur. Campania, sentt. nn. 276/2025, 201/2025 e 198/2025; Sez. giur. Abruzzo, sentt. nn. 4/2025 e 125/2024; Sez. giur. Molise, sentt. nn. 41/2024 e 12/2024.

⁸⁶ Corte conti, Sez. II App., sent. n. 106/2025.

⁸⁷ Corte costituzionale sentt. n. 1 del 2025; n. 54 del 2024; n. 34 e n. 19 del 2022; n. 137, n. 126 e n. 7 del 2021; ordinanza n. 29 del 2024.

⁸⁸ Cfr. la citata sent. Corte cost. n. 31/2025.

lavorativo e all'inclusione sociale, attraverso la sottoscrizione di un patto per il lavoro e, ove siano presenti particolari criticità, di un patto per l'inclusione sociale.

L'esistenza di un *“percorso di reinserimento nel mondo lavorativo che va al di là della pura assistenza economica”*, il cui mancato rispetto determina, in varie forme, l'espulsione dal percorso medesimo⁸⁹, distingue la misura dalle prestazioni di assistenza sociale vere e proprie, che si *“fonda[no] essenzialmente sul solo stato di bisogno”* e non sono soggette a limiti temporali, dovendo rispondere ai bisogni primari, *“indifferenziabili e indilazionabili”* del richiedente⁹⁰. Nel solco delle pronunce della Corte costituzionale, si è pronunciata, con orientamento granitico, la Corte di cassazione penale⁹¹.

L'osservanza delle condizionalità, sotto altro profilo, costituisce l'elemento sulla base del quale si radica il rapporto di servizio con l'amministrazione. Al riguardo, le Sezioni di Appello hanno richiamato i consolidati principi affermati dalla giurisprudenza di legittimità, secondo i quali la sussistenza del rapporto di servizio può prescindere dal trasferimento di funzioni e poteri autoritativi al privato percettore e da qualsiasi obbligo di rendicontazione finale delle somme ricevute, in quanto l'inserimento funzionale si realizza ogni volta che il soggetto privato, chiamato a concorrere alla realizzazione dell'interesse pubblico sotteso al finanziamento, abbia frustrato lo scopo perseguito dall'amministrazione, distogliendo le risorse conseguite dalle finalità cui erano preordinate⁹². Il percettore del reddito di cittadinanza, in particolare, è destinatario di risorse pubbliche alle quali è impresso uno specifico vincolo di destinazione (consistente nella partecipazione al programma pubblicistico di inserimento nel mercato del lavoro) e il prevalente fine pubblico del beneficio economico corrisposto - avente carattere assistenziale meramente secondario e strumentale - è pacificamente costituito dall'inserimento nel mondo del lavoro di persone in condizioni di disagio sociale ed economico. Il rapporto di servizio, in altre parole, si connota per la partecipazione attiva dell'interessato alla ricerca di una occupazione e per la

⁸⁹ Corte cost., sent. n. 126 del 2021 e, in termini simili, sentenza n. 122 del 2020.

⁹⁰ Corte cost., sent. n. 166 del 2018.

⁹¹ Cass. pen., Sez. III, n. 27726 del 2025, n. 27716 del 2025, n. 27725 del 2025, n. 28795 del 2025.

⁹² Cfr. *ex plurimis*, Cass. SS.UU., 11 aprile 2023, n. 9659; Cass. SS.UU., 17 febbraio 2022, n. 5228.

sua soggezione ad una variegata tipologia di obblighi e vincoli che si pongono quali precipue condizioni alla percezione stessa del beneficio⁹³.

Risulta irrilevante, ai fini della sussistenza del rapporto di servizio, la circostanza che beneficiario del reddito di cittadinanza sia l'intero nucleo familiare e che, all'interno dello stesso, possano essere presenti meri percettori, senza specifici obblighi pattizi. Il giudice di appello ha, al riguardo, osservato che, in caso di erogazione di fondi pubblici vincolati alla realizzazione di un programma della pubblica amministrazione, la giurisdizione contabile si estende a tutti coloro che hanno posto in essere condotte dalle quali sia derivata la distrazione dei fondi dal fine pubblico al quale erano destinati, essendo anche per questi ultimi configurabile un rapporto di servizio⁹⁴.

In questo quadro, pertanto, la sottoscrizione personale del patto per il lavoro non è elemento decisivo ai fini della instaurazione del rapporto di servizio, avendo la sola funzione di adempimento successivo alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro e al riconoscimento della misura. Tale conclusione trova conferma nel fatto che la mancata stipulazione del patto comporta la "decadenza" dal reddito di cittadinanza già riconosciuto, ai sensi dell'art. 7, comma 5, del d.l. n. 4/2019, vale a dire il venir meno di una posizione giuridica soggettiva già esistente.

Né il fatto che alcuni degli strumenti previsti dalla legge non abbiano trovato concreta attuazione è idoneo a escludere il radicarsi del rapporto di servizio, dovendosi avere riguardo alla formulazione letterale e all'intenzione del Legislatore e, dunque, alla finalità sottesa alla previsione normativa della misura⁹⁵.

Pur a fronte del chiaro orientamento espresso dalla Sezione Seconda di Appello e dai principi ribaditi dalla Corte costituzionale, alcune Sezioni regionali continuano a replicare alle sopra illustrate argomentazioni, ribadendo che il reddito di cittadinanza dovrebbe qualificarsi come mero sussidio, avendo "*natura sociale di misura di solidarietà volta ad*

⁹³ Corte conti, Sez. II App., sentt. n. 468/2022; n. 135/2025.

⁹⁴ Corte conti, Sez. II App., sent. n. 425/2025. In senso contrario, i sostenitori dell'orientamento ormai recessivo sostengono che il diverso atteggiarsi degli obblighi pattizi rispetto ai vari componenti del nucleo familiare porrebbe alcuni problemi in ordine all'individuazione dei soggetti avvinati dal rapporto di servizio con l'Amministrazione. Cfr., Sez. giur. Campania, sent. n. 276/2025; Sez. giur. Abruzzo, sent. n. 4/2025.

⁹⁵ Corte conti, Sez. II App., sent. n. 106/2025 e n. 158/2025.

assicurare a persone indigenti una minima fonte di sostentamento economico, senza imporre alcuna attività gestoria o assunzione di compiti e attività amministrative direttamente riconducibili alla voluntas del percipiente”⁹⁶.

La casistica, pur significativa, si riferisce quasi esclusivamente a sentenze della Sezione Campania⁹⁷, a partire dal *leading case* della stessa Sezione n. 439/2020. Gran parte delle sentenze declinatorie della giurisdizione impugnate nel corso del 2024 sono state, peraltro, riformate in sede di appello con le pronunce sopra indicate.

A margine delle argomentazioni poste a sostegno dell’una o dell’altra tesi, va comunque considerata l’ampia percentuale di giudizi nei quali i convenuti, indebiti percettori della misura, risultano contumaci; tale circostanza, che di per sé già rappresenta un indice significativo rispetto alla reperibilità dei medesimi, impone una riflessione anche sulle potenzialità di recupero delle somme in sede esecutiva e sulla opportunità di valutare l’utilizzo di strumenti cautelari a tutela del credito erariale.

Con riferimento alla responsabilità dei soggetti investiti di funzioni di controllo e vigilanza rispetto alla erogazione del beneficio, nell’anno 2025 sono state pubblicate due pronunce, con le quali la Sezione regionale ha condannato l’amministratore e i funzionari di un comune per aver omesso di effettuare i controlli anagrafici, previsti dagli artt. 5 e 6 del d.l. n. 4/2019 quale presupposto per l’erogazione del Reddito di cittadinanza ⁹⁸.

Rispetto a queste ultime ipotesi di responsabilità amministrativa, al fine di rafforzare il controllo sul rispetto delle procedure e garantire una risposta tempestiva in caso di emersione di eventuali irregolarità, il 4 luglio 2025 è stato stipulato un Protocollo di cooperazione istituzionale tra l’INPS e la Procura generale presso la Corte dei conti, volto, da un lato, a introdurre controlli puntuali e coordinati sulle modalità di gestione dei procedimenti e, dall’altro, ad assicurare il tempestivo esercizio dell’azione erariale.

Nel corso del 2025 non sono stati, invece, instaurati giudizi in materia di indebita percezione dell’Assegno di inclusione (di seguito, ADI), introdotto dal decreto legge 4 maggio 2023, n. 48 (convertito con modificazioni dalla legge 3 luglio 2023 n. 85, recante “Misure urgenti per l’inclusione sociale e l’accesso al mondo del lavoro”), a seguito

⁹⁶ Corte conti, Sez. giur. Campania, sent. n. 198/2025.

⁹⁷ Corte conti, Sez. giur. Campania, sentt. nn. 8, 107, 198, 201, 276, 304, 345, 346 386, 388 del 2025.

⁹⁸ Corte dei conti, Sez. giur. Molise, sentt. n. 11/2025 e n.68/2025.

dell'abrogazione del reddito di cittadinanza a far data dal 1° gennaio 2024, per effetto dell'art. 1, comma 318, della legge di bilancio 2023 (l. n. 197/2022). La disciplina dell'ADI, definito come *“misura di sostegno economico e di inclusione sociale e professionale, condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un percorso personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa”*, è stata più diffusamente illustrata nella precedente Relazione⁹⁹, alla quale si fa rinvio per gli aspetti di dettaglio. La misura, come confermato dalla Cassazione penale¹⁰⁰, è comunque perfettamente sovrapponibile con quella del Reddito di cittadinanza, sotto il profilo dei requisiti, delle condizionalità e delle sanzioni, aggiungendo un'ipotesi di responsabilità amministrativa tipizzata nei confronti di specifiche categorie di soggetti.

Va comunque precisato che la disciplina sul RDC, ancorché abrogata, continua a spiegare i suoi effetti relativamente ai fatti commessi fino al 31 dicembre 2023. Sul piano della successione delle leggi nel tempo, l'art. 13, comma 3, d.l. n. 48/2023 ha, infatti, così previsto: *“Al beneficio di cui all'articolo 1 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all'articolo 7 del medesimo decreto-legge, vigenti alla data in cui il beneficio è stato concesso, per i fatti commessi fino al 31 dicembre 2023”*. In linea con il dettato normativo, la Cassazione penale ha avuto modo di esprimersi, a partire dalla sentenza delle Sezioni Unite n. 49686/2023, sulla perdurante applicabilità della fattispecie incriminatrice prevista dall'art. 7 d.l. n. 4 del 2019 ai fatti commessi fino al 31 dicembre 2023¹⁰¹.

Molte delle fattispecie che saranno portate all'attenzione delle Corti territoriali nei prossimi mesi saranno, pertanto, verosimilmente ancora soggette alla disciplina del RDC, così come quelle poste alla base degli inviti a dedurre e dei giudizi che sono stati incardinati

⁹⁹ La disciplina dell'Assegno di inclusione è stata puntualmente illustrata nella Relazione della Procura generale per l'inaugurazione dell'anno giudiziario del 14.2.2025 (Cap. III, pag. 98 e segg.), alla quale in questa sede si rinvia.

¹⁰⁰ Cass. pen., Sez. III, n. 41560/2025; vedasi nota successiva.

¹⁰¹ Cfr., da ultimo, Cass. pen., Sez. III, n. 27726/2025. La Cassazione penale ha, al riguardo, affermato che *“La previsione sostanzialmente deroga al principio di retroattività della lex mitior altrimenti conseguente, ex art. 2, comma 2, cod. pen., alla prevista abrogazione dell'art. 7 D.L. 4/2019, ma questa deroga non presta il fianco a censure, essendo indubbiamente sorretta da una del tutto ragionevole giustificazione: essa assicura tutela penale all'erogazione del reddito di cittadinanza, in conformità ai presupposti previsti dalla legge, sin tanto che sarà possibile continuare a fruire di tale beneficio, così coordinandosi con la sua prevista soppressione a far tempo dal 10 gennaio 2024 e con la nuova incriminazione di cui all'art. 8 D.L. n. 48/2023, che, strutturata in termini del tutto identici e riferita agli analoghi benefici per il futuro introdotti in sostituzione del reddito di cittadinanza, continua a prevedere il medesimo disvalore penale delle condotte di mendacio e di omessa comunicazione volte all'ottenimento o al mantenimento delle nuove provvidenze economiche”* (Sez. III, n. 41560/2025; n. 7541/2024, n. 38877/2024; n. 39155/2024).

da varie Procure territoriali nel corso dell'anno 2025 avverso gli indebiti percettori della misura. Occorrerà attendere la formazione di una casistica più ampia al fine di apprezzare gli orientamenti della giurisprudenza, con particolare riferimento alla provvista di giurisdizione, avuto riguardo ai profili che accomunano l'istituto del RDC a quello dell'Assegno di inclusione, come quello della condizionalità, che risulta finanche rafforzato nella nuova disciplina, e alle innovazioni recate da quest'ultima, con riferimento alla destinazione della misura all'intero nucleo familiare e allo statuto della responsabilità.

2. Gli interventi di sostegno alla liquidità delle imprese: ulteriori sviluppi del contenzioso erariale

Nella relazione di questo Ufficio afferente al 2024 si è posto in rilievo come nella legge di bilancio per il 2025 le principali direttrici di intervento fossero state individuate nell'ampliamento delle agevolazioni fiscali in favore del settore imprenditoriale e nella conferma del sostegno alla liquidità delle piccole e medie imprese attraverso il Fondo di Garanzia¹⁰².

L'ampio comparto di tali misure di ausilio e d'incentivazione ha trovato spazio anche nel 2025 nella giurisprudenza contabile, in ragione della perdurante emersione di fenomeni di illecito per indebita percezione dei finanziamenti, ovvero per irregolarità nell'impiego.

Lo scrutinio di ulteriori casi ha fatto emergere valutazioni non univoche sulla provvista di giurisdizione di questa Corte con specifico riguardo ai contributi <a fondo perduto>, erogati in base all'art. 25 del decreto-legge 19 maggio 2020 n. 34 (c.d. "decreto Rilancio"). Tale previsione, al fine di sostenere i soggetti colpiti dall'emergenza epidemiologica "Covid-19", riconosceva tale tipologia di beneficio a favore degli esercenti l'attività d'impresa, di lavoro autonomo e di reddito agrario a condizione che l'ammontare

¹⁰² Legge 30 dicembre 2024, n. 207 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027". Cfr. art. 1, commi da 427 a 429 (settore energetico); da 436 a 443 (riduzione IRES); da 445 a 449 (crediti d'imposta); da 450 a 454 (Fondo di Garanzia). Giova rammentare, al riguardo, che la legge di bilancio per il 2024 (l. 30 dicembre 2023 n. 213) aveva previsto risorse aggiuntive per le azioni di sostegno in esame, con una previsione di spesa complessiva (art. 1, commi da 253 a 257) di 190 milioni di euro per l'anno 2024 e di 310 milioni di euro per l'anno 2025, nonché di 100 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2026 al 2030. [Settori d'incidenza: finanziamento dei contratti di sviluppo (art. 43 del decreto-legge n. 69/2013), relativi ai programmi di sviluppo industriale; rifinanziamento della c.d. "Nuova Sabatini" (art. 2, comma 8 del decreto-legge n. 69/2013); incremento della dotazione del Fondo per la crescita sostenibile (art. 23 del decreto-legge n. 83/2012)].

del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2020 fosse inferiore ai due terzi dell'ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2019 (comma 4 dell'art. 25 cit.).

Nelle sezioni giurisdizionali regionali, infatti, si sono registrati due diversi orientamenti. Il primo favorevole all'affermazione della giurisdizione contabile, sulla scorta della valorizzazione dell'inserimento del beneficiario in un programma pubblico di sostegno al sistema economico nazionale, nel cui ambito il contributo erogato non presenta un esclusivo scopo solidaristico/assistenziale, ma è rivolto a privati e imprese per fronteggiare le conseguenze negative dell'emergenza pandemica e consentire quindi di far fronte al calo dei fatturati delle aziende con il preminente interesse pubblico di evitare un eccessivo e diffuso indebolimento dell'assetto economico delle imprese nazionali e mantenere accettabili livelli di occupazione (Sez. giur. E. Romagna. sent. n. 29/2024; Sez. giur. Liguria sent. n. 97/2024, Sez. giur. Toscana sent. n. 107/2024). Si è osservato, in particolare, che: *“Un progetto pubblico vero e proprio si configura invece certamente laddove il contributo sia specificamente finalizzato alla produzione e immissione sul mercato di beni o servizi, come nel caso dei contributi europei destinati a progetti imprenditoriali, pacificamente attratti alla giurisdizione della Corte dei conti. Così è anche nel caso in esame, ove, nell'ambito di una generale politica di sostegno al settore produttivo, il contributo finanziario pubblico è stato destinato a fornire ristoro agli imprenditori colpiti dalla contrazione delle attività economiche, causata dalle misure di contenimento della pandemia. Tale misura si colloca infatti all'interno di un disegno più ampio di politica economica, finalizzato a compensare le imprese per le perdite subite e a preservare, con un intervento di sostegno alla copertura dei costi operativi, la loro continuità, onde evitare un depauperamento della capacità d'investimento o, nei casi più gravi, la loro estromissione dal mercato, con conseguente compromissione del potenziale produttivo complessivo e dei livelli occupazionali.”* (Sez. giur. Toscana sent. cit.).

Nei descritti termini tale orientamento iscrive il contributo in esame nell'ambito delle consolidate statuizioni sulla giurisdizione contabile nei riguardi degli interventi di sostegno alla liquidità delle imprese, ravvisando una comune matrice strutturale e teleologica della misura.

Il secondo, viceversa, reputa che il regime normativo del contributo a fondo perduto denoti una funzione tipicamente solidaristica, scevra dal coinvolgimento attivo del

percipiente nell'attuazione di un programma pubblicistico e dallo svolgimento di attività proprie dell'amministrazione: funzione, che trova ulteriore riscontro nell'assenza di obblighi di impiego e di rendicontazione delle risorse. In tal senso si nega proprio la possibilità di assimilare la fattispecie alle misure recate dal c.d. "decreto liquidità" (art. 13 del d.l. n. 23/2020). Si è affermato in proposito che: *"Il rapporto di servizio è così ravvisabile in tutte le ipotesi in cui il privato estraneo alla Pubblica Amministrazione risulti assoggettato all'osservanza di un programma amministrativo, con inserimento funzionalmente nell'iter procedimentale pubblicistico e con il compito di porre in essere, in luogo della stessa Amministrazione, un'attività tesa al perseguimento di una specifica finalità di interesse generale (Cass. Civ., Sez. Un., sent. nn. 3899/2004, 22513/2006, 14825/2008, 473/2015). Devono pertanto sussistere contestualmente tre requisiti: a) la provenienza pubblica delle risorse erogate; b) un vincolo funzionale di destinazione delle stesse a un puntuale scopo pubblicistico con annessa attività gestoria; c) un obbligo di attivazione e di rendicontazione a carico del percipiente in relazione alle somme ricevute. (...) Ebbene dalla normativa in esame non si ravvisa l'esistenza di un programma finalizzato al perseguimento dell'interesse alla ripresa dell'attività economica, né sussistono elementi per ricavare che il contributo erogato abbia assunto una specifica finalità di risollevare l'economia locale o nazionale e di arginare un possibile contesto di disoccupazione diffusa. I predetti pubblici interessi di certo possono ritenersi rientrare nel quadro generale dell'azione amministrativa, specialmente nel contesto emergenziale che ha dato origine alla normativa qui in esame, ma la finalità immediata e principale dell'attribuzione patrimoniale di cui all'art. 25 è di spiccato carattere solidaristico, essendo orientata al sostegno delle aziende in difficoltà in occasione di un evento emergenziale; il sostegno qui in esame ha una funzione riparatoria del danno patito da determinati soggetti (imprenditori privati) e solo in via mediata e ancillare è teso alla tutela dell'assetto socio economico della zona colpita dall'emergenza. A ciò va aggiunto che il privato non è nemmeno destinatario di un obbligo di rendicontazione delle somme percepite (Cass. SS.UU. ord. 17 febbraio 2022 n. 5228 e ord. 11 aprile 2023 n. 9659), elemento di certo sintomatico che induce il Collegio a ritenere che nel caso in esame si sia in presenza di un'attribuzione volta a far conseguire al privato un vantaggio patrimoniale diretto senza che a questo corrisponda una fattiva compartecipazione all'agere della PA."* (cfr. Sez. giur. Campania, sent. n. 344/2025; in termini Sez. giur. Campania sent. n. 422/2024 e n. 141/2025; Sez. giur. Umbria sent. n. 4/2023). Si tratta certamente di una questione di interesse, per la numerosità dei soggetti destinatari del contributo e, quindi, la potenziale ampia incidenza degli illeciti perpetrati nella sua acquisizione.

3. I finanziamenti per la sostenibilità ambientale e l'efficientamento energetico: le perduranti criticità emergenti dalla giurisprudenza contabile in tema di "certificazioni energetiche" e realizzazione di impianti alimentati con energie rinnovabili (fotovoltaico, solare, termico, biogas)

Anche in tale ambito, nell'anno 2025, sono venute all'attenzione del giudice contabile plurime fattispecie illecite afferenti sia all'indebita percezione di finanziamenti pubblici, sia alla fraudolenta acquisizione di Titoli di efficienza energetica (TEE). In termini generali deve rilevarsi come – su entrambi i fronti – i casi esaminati siano risultati connotati da condotte dolose, consapevolmente indirizzate alla mendace rappresentazione dei requisiti abilitanti e/o della realizzazione delle opere previste per l'accesso a detti benefici: trova dunque ulteriore riscontro il preoccupante dato di contesto, segnalato nella relazione di questo Ufficio per il 2024, ovverosia la significativa diffusione, in questi settori, di pratiche illecite foriere di ingenti danni per l'erario. Come pure permane l'ulteriore fattore negativo per le ragioni erariali della frequente incapienza delle società coinvolte, quando non ricorra l'integrale fittizietà delle stesse, nei casi più gravi di frode.

Nel merito dei giudizi di primo e secondo grado, la giurisprudenza ha confermato le principali linee ermeneutico-applicative definite nel tempo: è stata ribadita la sussistenza della giurisdizione contabile nei confronti di persone fisiche e giuridiche che abbiano posto in essere le condotte volte a conseguire fraudolentemente i finanziamenti pubblici e i titoli di efficienza energetica; è stata confermata la piena autonomia dell'azione di responsabilità erariale rispetto all'eventuale instaurazione di giudizi amministrativi concernenti i provvedimenti adottati dal GSE, nonché rispetto alle procedure fallimentari, sotto il profilo della possibilità di convenire in giudizio le società in fallimento.

Tra le fattispecie venute all'attenzione del giudice contabile merita menzione – nell'ambito dell'illecita acquisizione di titoli energetici – l'operazione esaminata dalla Sezione giurisdizionale per il Veneto (sent. n. 106/2025), con cui una società ha richiesto e conseguito certificati bianchi per un controvalore di quasi 100.000,00 euro, asseritamente fondati su plurimi interventi di efficientamento energetico effettuati presso privati, per i quali è stata prodotta documentazione attestante fatti non veritieri (documentazione urbanistica e liberatorie relative a lavori di ristrutturazione ed efficientamento energetico) o

documentazione illecitamente ottenuta (liberatorie dei clienti finali dei CAT) ovvero inesistente (liberatorie degli acquirenti di veicoli alimentati a gpl, installazione di inverter).

In sostanza, il giudice ha riconosciuto la responsabilità della società richiedente – unitamente ai tecnici (imprese) ad essa collegati per la realizzazione e certificazione degli interventi *de quibus* - in quanto si è acclarato aver sottoscritto e presentato le dichiarazioni sostitutive in uno con le RVC, attestando illecitamente la sussistenza dei requisiti amministrativi e tecnici per l'accesso alle incentivazioni ed in particolar modo il raggiungimento del *target* qualitativo (in termini di efficientamento e/o risparmio energetico: l'art. 10, comma 1, delle Linee Guida stabilisce la dimensione minima dei progetti standardizzati, che debbono permettere "il riconoscimento di una quota di risparmio netto integrale non inferiore a 20TEP/anno") indicato dalla norma quale condizione per l'ottenimento dei certificati.

La pronuncia si presenta di interesse per l'ampia ed accurata disamina non solo delle questioni pregiudiziali (giurisdizione) e preliminari (prescrizione), ma anche dei molteplici contenuti regolatori dettati dalla vigente normativa, incidenti sul caso concreto esaminato.

Appaiono di rilievo, inoltre, nel diverso comparto degli incentivi per la produzione da energie rinnovabili, due ipotesi di responsabilità riconducibili al fenomeno del "frazionamento artato degli impianti" per usufruire del regime semplificato di finanziamento, in violazione dell'espresso divieto previsto nell'art. 29 del decreto ministeriale (MISE) del 23 giugno 2016. In proposito deve ricordarsi che il giudice amministrativo ha confermato la cogenza di tale preclusione, affermando che: *"Il divieto di artato frazionamento costituisce un principio generale dell'ordinamento che opera a prescindere da un'espressa previsione normativa e, pertanto, può ritenersi applicabile a tutti gli impianti che percepiscono incentivi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, che è stato solo cristallizzato dal suindicato art. 29 del DM 23.6.2016."* (Consiglio di Stato - Sezione 2^a, sentenza n. 2743/2022).

In particolare, si tratta di due giudizi, decisi in grado d'appello, nei quali è stata acclarata un'articolata operazione elusiva in danno del GSE - Gestore dei Servizi Energetici con introito illegittimo delle tariffe incentivanti pubbliche, realizzata da un gruppo di società che: 1) ha reso dichiarazioni non conformi, attestando il possesso dei requisiti normativamente previsti per l'esercizio degli impianti e di non aver presentato ulteriori

domande di incentivazione relative ad impianti fotovoltaici da realizzare nel medesimo sito, nemmeno per mezzo di società controllate o collegate; 2) ha iniziato ad esercitare gli impianti, dichiarandosi soggetti responsabili, in assenza di titolo autorizzativo, così violando il principio dell'allineamento tra soggetto esercente l'impianto e titolare dell'autorizzazione unica; 3) ha illecitamente frazionato gli impianti energetici e le particelle catastali, laddove invece si trattava di un unico impianto che, per potenza e dimensioni, non avrebbe potuto in alcun modo beneficiare delle tariffe incentivanti del primo conto energetico, destinate ai titolari di impianti di piccola dimensione energetica (per quelli di potenza superiore a 50 kW era previsto un diverso meccanismo di ingresso e il versamento di una cauzione)¹⁰³.

Il danno contestato – pari nel complesso a circa 60 milioni di euro - riguardava il periodo compreso tra il 2009, anno di entrata in funzione degli impianti, e il 2017, epoca di adozione da parte del GSE dei provvedimenti di decadenza dagli incentivi. Per ragioni di competenza territoriale, la cognizione sull'illecito erariale riferibile al periodo 2009–2014, durante il quale le società avevano sede nel territorio veneto, è stata devoluta alla locale Sezione giurisdizionale, mentre il segmento temporale successivo (2014–2017), in seguito al trasferimento delle sedi sociali a Bolzano, è stato oggetto di distinto giudizio dinanzi alla Sezione giurisdizionale altoatesina: il GSE ha disposto la revoca di tutti i finanziamenti concessi a tali società, attivando le conseguenti procedure di recupero, anche sulla base del giudicato formatosi sulla legittimità dei provvedimenti di revoca attraverso il doppio grado di giudizio favorevole maturato dinanzi al giudice amministrativo.

Sotto il profilo della responsabilità erariale il giudice contabile d'appello ha ritenuto, tuttavia, che – non controverso il carattere illecito delle operazioni *de quibus* – nella

¹⁰³ Giova rammentare che il vigente sistema di incentivazione per la produzione da energie rinnovabili è ancorato alla potenza nominale degli impianti per i quali si chiedono i finanziamenti: sicché, per quelli aventi potenza superiore a 20 kW e non superiore a 50 kW, l'accesso alla misura avviene in forma diretta, mediante domanda al GSE, corredata del relativo progetto preliminare [art. 7, comma 1, decreto interministeriale 28 luglio 2005; il titolo autorizzativo per la costruzione dell'impianto, così come previsto dalla deliberazione 14 settembre 2005 dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (ora Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente - ARERA), viene rilasciato dal Comune nel cui territorio risulta la particella catastale del sito di realizzazione]; per gli impianti di potenza superiore a 50 kW, oltre al progetto preliminare è prevista la presentazione della tariffa incentivante richiesta (art. 7, comma 3, decreto cit.) e l'accesso al contributo si determina in base ad una graduatoria correlata a tale tariffa. Ai fini, poi, della realizzazione degli impianti è necessario acquisire il titolo autorizzativo dalla Regione, in cui si trova il sito di costruzione.

fattispecie si fosse determinata un'interruzione del nesso causale tra le condotte tenute dalle società e tale ingente danno, *"in ragione del mancato tempestivo esercizio del potere (di controllo e di veto, dapprima, e, poi) di autotutela del G.S.E. al momento in cui - essendo rese ostensibili le condotte dannose per effetto del sopralluogo da cui è scaturita la redazione del documento denominato "Rapporto finale attività di controllo mediante verifica e sopralluogo su impianti fotovoltaici del 24 febbraio 2010", nel quale si dà contezza di una verifica effettuata su 5 dei 246 impianti e dal quale è dato evincere che il G.S.E. fosse già pienamente a conoscenza sia dello stato dei luoghi sia degli elementi che, soltanto nel 2017, hanno portato alla revoca degli incentivi, concludendo, che, sin da allora (2010) - l'ente danneggiato avrebbe avuto tutto il tempo e il modo necessario per procedere alla revoca degli incentivi."* (Sez. I App. sent. n. 10/2026 – *idem* sent. n. 9/2026). Sul punto si è richiamato, tra l'altro, il diverso registro valutativo della correlazione causale tra condotta e danno erariale rispetto alla regola di giudizio propria del processo amministrativo, nel cui ambito le richiamate interlocuzioni tra il GSE e le aziende coinvolte non sono state ritenute incidenti ai fini dell'affermazione della legittimità dei provvedimenti di revoca dallo stesso adottati. Il tema è interessante, perché porta l'attenzione sull'apprezzamento dell'operato del GSE nel giudizio sull'attitudine di iniziative, variamente violative della normativa vigente, ad integrare fattispecie causative di danno erariale, in relazione ai contributi illecitamente percepiti.

Conclusivamente, può osservarsi che – nell'ambito di questa ampia area di contenzioso - resta problematico, in termini generali, il tema delle concrete possibilità di recupero delle risorse illecitamente acquisite, poiché molto spesso i soggetti coinvolti – soprattutto le persone giuridiche – si presentano in gravi difficoltà finanziarie, in stato di liquidazione o fallimento.

Il fenomeno è accentuato dalla circostanza che, qualora si tratti di frodi e/o truffe, le azioni giudiziarie (penali e contabili) intervengono a distanza di tempo dagli illeciti, rendendo vieppiù difficile trovare risorse e cespiti disponibili, anche in sede cautelare. Ciò, fermo restando che il ricorso alla misura del sequestro *ante causam* rappresenta un valido strumento per cercare di preservare beni e disponibilità per il ristoro del credito erariale; così come assicurano almeno un parziale recupero delle somme interessate i casi, pur rari, di accesso al rito abbreviato *ex art. 130 e ss. c.g.c.* nelle ipotesi illecite gravemente colpose.

B) L'IMPOSTA DI SOGGIORNO E LA GIURISDIZIONE CONTABILE

(V.P.G. Alfio Vecchio)

Sommario: 1. L'introduzione dell'imposta di soggiorno e il primo riconoscimento della natura di agente contabile del gestore della struttura ricettiva; 2. Il mutamento del quadro normativo a seguito della novella del 2020 (c.d. decreto-rilancio); 3. L'orientamento delle Sezioni centrali di Appello della Corte dei conti; 4. L'orientamento della Cassazione e l'ordinanza n. 1527/2026

1. L'introduzione dell'imposta di soggiorno e il primo riconoscimento della natura di agente contabile del gestore della struttura ricettiva

La tassazione sul soggiorno dei non residenti, che trova giustificazione nel principio “chi inquina paga”, sta registrando una crescita globale significativa, spinta dalla necessità di gestire l'*overtourism* e finanziare la sostenibilità ambientale.

Nel nostro ordinamento, l'imposta di soggiorno è uno degli strumenti destinati ad alimentare la fiscalità comunale.

L'imposta, a carico di chi alloggia nelle strutture ricettive situate sul territorio comunale¹⁰⁴, è stata istituita, in applicazione dell'art. 119 della Costituzione, con il d.lgs. n. 23/2011 che, all'art. 4, ha disposto: “*I comuni capoluogo di provincia, le unioni di comuni nonché i comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte possono istituire, con deliberazione del consiglio, un' imposta di soggiorno a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate sul proprio territorio...*”.

Una tassa di soggiorno, era già stata prevista nel 1910, ed è rimasta fino alla riforma della finanza locale nel 1989¹⁰⁵.

¹⁰⁴ L'art 4 del d.lgs. 23/2011 disciplina al proprio interno tre tributi, applicabili dall'ente locale. Oltre all'Imposta di soggiorno vera e propria, è disciplinata, al secondo comma, un'imposta sostitutiva degli “eventuali oneri imposti agli autobus turistici per la circolazione e la sosta nell'ambito del territorio comunale”, nonché “un contributo sbarco” che possono istituire “i comuni che hanno sede giuridica nelle isole minori e i comuni nel cui territorio insistono isole minori”, disciplinato dal comma 3-bis, facendo riferimento, come presupposto impositivo, allo sbarco e non al pernottamento.

¹⁰⁵ La tassa di soggiorno fu istituita ufficialmente con la Legge 11 dicembre 1910, n. 863, con la finalità di consentire, ai Comuni che ospitavano stazioni climatiche, balneari o stabilimenti idroterapici, di finanziare opere di miglioramento e abbellimento turistico. Durante il regime fascista, la normativa venne riformata per includere un maggior numero di comuni turistici (regio decreto-legge 24 novembre 1938, n. 1926), ampliandola

L'attuale imposta di soggiorno è un tributo locale autonomo di scopo¹⁰⁶, disciplinato dalla normativa statale e dai regolamenti comunali.

Trattandosi di un'imposta di scopo, il gettito è parzialmente vincolato: le somme riscosse devono essere destinate a finanziare interventi in materia di turismo, manutenzione e recupero dei beni culturali e ambientali locali, nonché dei relativi servizi pubblici locali.

Non sussiste, comunque, un vincolo di programmazione temporale, né l'obbligo di individuazione di specifiche opere ed interventi da finanziare con gli introiti ottenuti dal Comune.

L'imposta grava su un atto di consumo (il pernottamento in una struttura ricettiva) e non direttamente sulla capacità contributiva del soggetto.

La base imponibile è generalmente determinata su base graduata e fissa per singola persona e per ogni pernottamento, facendo riferimento alla classificazione della struttura e al costo del servizio.

Il soggetto passivo è chi pernotta nella struttura ricettiva senza essere residente, mentre il soggetto attivo è il Comune nel cui territorio è ubicata la struttura ricettiva.

Il gestore della struttura ricettiva è indicato come responsabile del pagamento dell'imposta con diritto di rivalsa sull'ospite. Egli ha l'obbligo di dichiarazione, riscossione e successivo riversamento delle somme all'ente locale.

Sin dalla prima applicazione del tributo è emersa la natura di agente contabile dei soggetti gestori delle strutture ricettive in virtù della ricezione e maneggio dell'imposta

a tutte le località classificate come di "interesse turistico, di cura o di soggiorno" e facendo assumere la natura giuridica vera e propria di imposta, cioè di un prelievo generale sul turismo. Divenne così un'importante fonte di reddito locale fino alla sua soppressione definitiva avvenuta con il decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, in accoglimento delle considerazioni di chi riteneva che la tassa penalizzasse la competitività del turismo italiano rispetto ad altri Paesi europei che non la applicavano.

¹⁰⁶ In senso contrario all'inquadramento dell'imposta di soggiorno quale imposta di scopo: TAR Molise, con sentenza 25 luglio 2014, n. 4779, ha affermato che l'imposta non può essere considerata un tributo di scopo in senso stretto, in quanto, a seguito dell'introduzione del d.lgs. n. 23 del 2011, il vincolo di gettito non rientra nella fattispecie imponible e, dunque, la destinazione finanziaria del tributo rileva soltanto sotto il profilo della trasparenza delle scelte da parte degli enti locali, nonché sulla verificabilità dell'utilizzo in conformità alle previsioni.

versata dal cliente, in applicazione dei principi della norma generale recata dall'art. 178 r.d. n. 827/1924 e ribaditi nel Tuel in particolare, all'art. 93, c. 2¹⁰⁷.

Si evidenzia lo stabile inserimento del gestore della struttura ricettiva in un servizio di riscossione e riversamento di denaro pubblico.

Non hanno avuto rilievo, per escludere la qualifica di agente contabile, né la natura di soggetto privato, né il titolo giuridico in forza del quale il servizio viene svolto; infatti, è sufficiente che, in relazione al maneggio di denaro pubblico, sia costituita una relazione tra ente pubblico e altro soggetto, per la quale la percezione del denaro avvenga, in base a un titolo di diritto pubblico o di diritto privato, in funzione della pertinenza di tale denaro all'ente pubblico.

Tale inquadramento ha trovato ampio riscontro nella giurisprudenza contabile, come cristallizzato anche nella sentenza delle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale n. 22/2016, in cui è stato affermato che: *“i soggetti operanti presso le strutture ricettive, ove incaricati – sulla base dei regolamenti comunali previsti dall'art. 4, comma 3, del D.lgs. n. 23/2011 - della riscossione e poi del riversamento nelle casse comunali dell'imposta di soggiorno corrisposta da coloro che alloggiano in dette strutture, assumono la funzione di agenti contabili, tenuti conseguentemente alla resa del conto giudiziale della gestione svolta”*.

Tale principio è conforme a quanto affermato dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione (ord. 24.07.2018, n. 19654) che, sulla base del quadro normativo all'epoca vigente, hanno ribadito che:

- l'attività di accertamento e riscossione dell'imposta comunale ha natura di servizio pubblico;
- l'obbligazione del concessionario di versare all'ente locale le somme a tale titolo incassate ha natura pubblicistica essendo regolata da norme che deviano dal regime

¹⁰⁷ L'art. 93, c. 2, Tuel prevede che: *“Il tesoriere e ogni altro agente contabile che abbia maneggio di pubblico denaro o sia incaricato della gestione dei beni degli enti locali, nonché coloro che si ingeriscano negli incarichi attribuiti a detti agenti devono rendere il conto della loro gestione e sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti secondo le norme e le procedure previste dalle leggi vigenti”*.

comune delle obbligazioni civili in ragione della tutela dell'interesse della pubblica amministrazione creditrice alla pronta e sicura esazione delle entrate.

Fino al 2020 la natura di agente contabile dei gestori delle strutture ricettive, il carattere pubblico del denaro versato come imposta dai clienti e il rapporto di servizio con l'ente locale nella riscossione e versamento, hanno comportato il costante riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti per i danni conseguenti alla non corretta riscossione e riversamento dell'imposta.

2. Il mutamento del quadro normativo a seguito della novella del 2020 (c.d. decreto-rilancio)

Alcune incertezze sono subentrate con l'art. 180, comma 3, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34¹⁰⁸ (c.d. decreto-rilancio), che ha integrato il cit. art 4 del d.lgs. n.23/2011, con l'introduzione del comma 1-ter, in base al quale “ *Il gestore della struttura ricettiva è responsabile del pagamento dell'imposta di soggiorno di cui al comma 1 e del contributo di soggiorno di cui all' art. 14, comma 16, lettera e), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, con diritto di rivalsa sui soggetti passivi, della presentazione della dichiarazione, nonché degli ulteriori adempimenti previsti dalla legge e dal regolamento comunale..*”

Il legislatore ha, quindi, esplicitamente qualificato il gestore della struttura ricettiva come “*responsabile del pagamento dell'imposta di soggiorno*”, con diritto di rivalsa sul soggetto passivo del tributo, cioè il cliente che alloggia nella struttura.

La nozione giuridica di responsabile di imposta, distinta da quella del sostituto di imposta¹⁰⁹, è contenuta nell'art. 2 del Testo unico del 24/03/2025 n. 33 in base al quale

¹⁰⁸ Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, (c.d. decreto-rilancio) convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

¹⁰⁹ A differenza dell'istituto della sostituzione d'imposta, caratterizzato dal carattere precettivo dell'obbligo di rivalsa, la figura del responsabile d'imposta gode di una differente qualificazione giuridica: per il responsabile di imposta, infatti, la facoltà di non esercitare il diritto di regresso nei confronti del debitore principale non configura una violazione del principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost, per il quale tutti sono tenuti a contribuire alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva.

l'obbligazione tributaria ricade non solo su chi realizza il presupposto impositivo ma anche, in via solidale, su un altro soggetto che, appunto, viene detto responsabile d'imposta.

Nella giurisprudenza contabile, fino al 2025 è emerso, pur se non maggioritario, un orientamento di alcune Sezioni regionali che ha negato la giurisdizione contabile in favore di quella tributaria.

In particolare, il mutamento di giurisdizione sarebbe dipeso dall'introduzione, nel 2020, del citato comma 1-ter che ha aggiunto all'obbligazione tributaria principale di colui che è tenuto a versare l'imposta, quella accessoria e secondaria del gestore della struttura ricettiva, riconosciuto ora come responsabile del pagamento dell'imposta, con diritto di rivalsa.

Infatti, in caso di mancato pagamento da parte del soggetto passivo, il cliente, sorge un'obbligazione tributaria solidale in capo all'albergatore.

Inoltre, dal quadro sanzionatorio, emerge anche una sanzione amministrativa pecuniaria in caso di mancata dichiarazione o di omesso versamento.

Ulteriori argomentazioni a favore della giurisdizione tributaria sono state desunte dall'esclusione della rilevanza penale, ai fini della configurabilità del reato di peculato, delle condotte di omesso, ritardato o parziale versamento dell'imposta di soggiorno da parte dei gestori delle strutture ricettive, essendo stato riconosciuto che, a seguito della novella del c.d. decreto-rilancio, sono venute meno, in capo all'albergatore, le condizioni che consentivano di attribuirgli la qualifica di incaricato di un pubblico servizio, così inquadrando la fattispecie in un illecito amministrativo, di natura tributaria (Cass. pen. Sez. VI Sent. n.12515 del 10.03.2022; n. 9213 del 15.02.2022; n. 20018/2022; n. 35218/2022; n. 11346/2023)

In breve, il citato orientamento delle Sezioni regionali è arrivato a disconoscere l'esistenza di un rapporto di servizio tra l'albergatore e il Comune, negando la natura pubblica dell'imposta di soggiorno ricevuta dai clienti e poi riversata, assumendo come preponderante la natura di responsabile di pagamento d'imposta.

3. L'orientamento delle Sezioni centrali di Appello della Corte dei conti

Altre Sezioni regionali e le tre Sezioni centrali d'Appello¹¹⁰, al contrario, hanno sostenuto anche nel corso del 2025 il permanere della giurisdizione contabile in caso di danni all'erario per omesso, ritardato o parziale versamento dell'imposta da parte del gestore della struttura ricettiva.

Le modifiche normative del 2020, infatti, pur esplicitando la natura di responsabile di imposta dei gestori delle strutture ricettive, non hanno cancellato il rapporto di servizio con il Comune e la natura pubblica dell'imposta pagata dai soggetti passivi, vale a dire i clienti dei pernottamenti.

È stato rilevato come la Corte di cassazione a SS.UU., già con la sentenza n. 19654/2018, aveva evidenziato che i regolamenti dei Comuni stabiliscono che sia l'albergatore a dover gestire gli adempimenti necessari per la contabilizzazione, rendicontazione e riversamento delle somme introitate che devono qualificarsi attività accessorie e funzionali alla realizzazione della potestà impositiva dell'ente, da tenere ben distinte dall'obbligazione tributaria.

Si è quindi argomentato che tra il proprietario della struttura e il Comune, nel gestire le somme pagate dai clienti e da riversare, si crea un rapporto di servizio pubblico, autonomo dal rapporto fiscale anche se a questo funzionalizzato.

In tale prospettiva, la presenza del rapporto di servizio con il Comune e la natura pubblica delle somme introitate dagli utenti comporta, per il gestore della struttura ricettiva, l'assunzione della funzione di agente contabile, tenuto conseguentemente alla resa del conto giudiziale della gestione svolta.

Tale natura di agente contabile, assunta sin dall'introduzione del prelievo nel 2011, coesisterebbe con la nuova attribuzione di responsabile d'imposta introdotta nel 2020 con il c.d. decreto - rilancio.

¹¹⁰ Corte conti, Sez. Prima centrale d'Appello, sentenza 30 aprile 2025, n. 65; sentenza 11 luglio 2025, n. 93; Sez. Seconda centrale d'Appello, sentenza 8 gennaio 2025, n. 2; Sez. Terza centrale d'Appello, sentenza 23 settembre 2025, n. 142; sentenza 6 ottobre 2025, n. 148 ed altre.

Del resto, tale coesistenza non deve sorprendere, perché le due qualifiche di responsabile d'imposta e di agente contabile assolvono a funzioni diverse; la prima riguarda una responsabilità solidale con i soggetti passivi di imposta, mentre la responsabilità amministrativa-contabile deriva dal rapporto di servizio con il Comune riguardo alle somme riscosse dagli utenti e risulta prodromica al corretto riversamento dell'imposta incassata ed agli altri adempimenti previsti dalla legge e dai regolamenti.

In tale prospettiva, alle due forme di responsabilità, si è sostenuto, potrebbe conseguire l'instaurazione di controversie, aventi caratteri differenti, in due diverse giurisdizioni.

In particolare, gli illeciti amministrativi aventi natura tributaria sull'imposta di soggiorno sarebbero giudicati di fronte alla giustizia tributaria, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, come ad esempio nel caso di sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni di obblighi di natura amministrativa previsti dal regolamento comunale sull'imposta di soggiorno.

La possibile coesistenza di due diverse giurisdizioni per fattispecie inerenti alle stesse somme di denaro non dovrebbe sorprendere. Numerosi sono gli esempi di contenziosi generati presso diverse giurisdizioni da una medesima condotta.

La stessa responsabilità amministrativa coesiste sovente con la responsabilità penale, e anche presso la giurisdizione ordinaria viene a volte pronunciata la condanna al risarcimento del danno erariale.

Occorre chiarire che la soluzione avanzata dalla giurisprudenza contabile d'appello non deve essere interpretata come l'affermazione di un danno risarcitorio che scaturisce dal mancato pagamento dell'imposta.

Il rapporto tributario è ontologicamente distinto da un rapporto risarcitorio; l'evasione dell'imposta deve rientrare nelle specificità del rapporto tributario e del suo accertamento¹¹¹. L'evasione dell'obbligazione tributaria, infatti, prescinde dalla sussistenza

¹¹¹ La Corte di cassazione, con sent. n.52752/2024, ha ammesso la possibilità di un risarcimento dell'amministrazione per lo sviamento e turbamento dell'attività di accertamento tributario nel caso in cui l'attività del contribuente determini un danno concreto e specifico, ulteriore rispetto a quello costituito dal

della colpevolezza e dal riscontro del danno, con poteri di accertamento speciali e con conseguenze predeterminate in materia di interessi e sanzioni tributarie.

Tali specificità del sistema tributario, però, non consentirebbero di considerare inesistente o “assorbita” la responsabilità dell’agente contabile, laddove emerga il maneggio di denaro pubblico con la consapevolezza di stare gestendo risorse della p.a. (c.d. *animus aliena negotia gerendi*) e con obblighi strutturali di riversamento delle stesse all’amministrazione.

4. L’orientamento della Cassazione e l’ordinanza n. 1527/2026

Il giudice della giurisdizione, fino al mese di gennaio 2026, non si è pronunciato appieno sulla questione in esame successivamente alla riforma introdotta dall’articolo 180 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34.

Infatti, poiché i casi sottoposti all’esame delle Sezioni Unite erano tutti risalenti nel tempo, le pronunce depositate si sono limitate a riconoscere la giurisdizione della Corte dei conti per le fattispecie di mancati versamenti relativamente a giudizi instaurati antecedentemente all’entrata in vigore del comma 1-ter dell’art. 4 del d.lgs. n. 23/2011 e dell’art. 5-*quinquies* del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146.

Quindi, anche dopo l’entrata in vigore dell’art. 5-*quinquies*, che ha stabilito che il citato comma 1-ter dell’articolo 4 “*si intende applicabile anche ai casi verificatisi prima del 19 maggio 2020*”, è stata ribadita la sussistenza della giurisdizione contabile per i danni erariali cagionati dagli omessi riversamenti dell’imposta di soggiorno nel precedente quadro normativo.

La motivazione della Suprema Corte (ordinanza n. 22141 del 9.08.2025; ordinanza n. 14028 del 21.05.2024) ha applicato il principio di *perpetuatio jurisdictionis* di cui all’art. 13

costo della normale attività istituzionale. Solo in tal caso sarebbe individuabile un danno ulteriore rispetto al contributo evaso.

In sede penale, invece, si è previsto in diverse occasioni che la commissione di un reato tributario possa cagionare un danno risarcibile per l’Amministrazione finanziaria quantomeno tutte le volte in cui non è più recuperabile l’imposta evasa proprio per l’effetto del suddetto reato. (Cass. Sez. Unite 12 luglio 2022, n. 29862; Cass. pen. 20 maggio 2014, n. 52752)

c.g.c., in base al quale la giurisdizione si determina con riferimento alla legge in vigore e alla situazione di fatto esistente al momento della proposizione della domanda giudiziale.

Con ordinanza n. 1527/2026, pubblicata il 23.01.2026, le Sezioni Unite della Cassazione si sono pronunciate sulla giurisdizione per omessi riversamenti dell'imposta di soggiorno, richiesti successivamente all'entrata in vigore dell'articolo 180 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34.

L'ordinanza afferma che: *"...a seguito della novella del 2020, l'obbligo dei gestori delle strutture ricettive di versare l'imposta di soggiorno abbia natura esclusivamente tributaria e che ciò determini il venir meno della loro qualifica come agenti contabili, con conseguente attrazione delle liti tra Ente impositore e Responsabile d'imposta nell'esclusiva sfera della giurisdizione tributaria"*.

Il percorso argomentativo ha fatto riferimento alla qualifica di responsabile di imposta del gestore delle strutture ricettive, che viene dichiarata non compatibile con la qualifica di agente contabile.

L'intero maneggio del denaro pubblico viene considerato come espressione del rapporto tributario e non di altro rapporto di servizio con la p.a.

Inoltre: *"l'efficacia retroattiva assegnata dalla novella all'art 5-bis costituisce preciso indice della voluntas legis di un mutamento di paradigma nei rapporti tra albergatore ed Ente impositore..."*.

Si afferma, infine, che la tesi della doppia giurisdizione (sostenuta, come visto, dalle Sezioni centrali d'Appello della Corte dei conti) trova un ostacolo nei limiti alla risarcibilità del danno causato dall'evasione fiscale.

Il nuovo autorevole pronunciamento del giudice della giurisdizione lascia, però, intatti alcuni problemi di fondo.

Oltre agli ancora sfumati profili della risarcibilità del danno da evasione fiscale, non appare agevole rinvenire un'adeguata tutela delle risorse dei comuni, anche in considerazione della struttura impugnatoria del processo tributario.

Capitolo II

IL DANNO ERARIALE

a) ATIPICITÀ DELLA CONDOTTA E DELL'EVENTO. ALCUNE TENDENZE DELL'AZIONE DI CONTRASTO

a. 1) IL DANNO ERARIALE E IL SISTEMA SANITARIO: UN PRESIDIO IN UN SISTEMA AL CROCEVIA

(S.P.G. Giulio Stolfi)

1. Premessa

Si è avuto modo di soffermarsi, nella precedente Relazione depositata da questa Procura generale in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, su alcune delle – ad avviso di questo Ufficio – principali criticità e dei maggiori punti di attenzione che caratterizzano il sistema sanitario italiano, legati a fondamentali dinamiche di contesto e traguadati attraverso il filtro proprio dell'attività del plesso giudiziario amministrativo-contabile, ossia quello che muove dall'osservazione degli equilibri di bilancio e finanza pubblica. Si tratta di temi, tutti, che trovano radici profonde nel c.d. “lungo periodo”, e che, come tali, non hanno perso di attualità. Le osservazioni che si erano formulate con riguardo all'anno 2024 troverebbero, quindi, piena conferma nell'analisi che voglia prendere ad oggetto il 2025.

Dominano, infatti, tuttora fenomeni come la denatalità e l'invecchiamento della popolazione e il permanere di vincoli finanziari e strumentali stringenti, sui quali proietta in misura sempre maggiore la propria ombra il contesto geopolitico, marcato da profondissime instabilità e da vistosi *shift* conseguenziali nelle scelte allocative di bilancio e nella manovra di *fiscal policy* più in generale (e ciò non solo in sede nazionale, ma anche sovranazionale, data la percepita necessità di ricostruire una architettura di sicurezza e una infrastruttura tecnologica in grado di reggere alle tensioni che si addensano su scala globale).

Immutato, del resto, è nei propri assi fondamentali il sistema di *governance* del Servizio sanitario nazionale, imperniato, come si rammentava anche nella scorsa Relazione, sul ruolo fondamentale delle Regioni quanto alla concreta gestione e su un riparto di competenze, a livello normativo, caratterizzato dalla presenza di una potestà legislativa concorrente, che pone, peraltro, delicate questioni specificamente legate alla necessità di assicurare un bilanciamento non semplice tra piani amministrativi, nel quale si introduce, come ulteriore fattore di complessità, anche la diseguaglianza territoriale (ben presente nel Paese) e la disomogeneità fra sistemi sanitari regionali nell'approccio di *policy* riguardo alla integrazione fra sanità pubblica e privata accreditata-convenzionata.

Si è messo in evidenza, nell'occasione dell'Inaugurazione dello scorso anno giudiziario, e lo si può confermare, che si tratta di una integrazione che, per quanto ineludibile e strutturale (e, ancora una volta, orientata su punti di equilibrio in rapido cambiamento), si rivela sovente difficoltosa: in relazione a questo profilo, e per quel che qui direttamente interessa, l'erogazione e il rimborso delle prestazioni in regime di convenzione, e quindi a pieno titolo rientranti all'interno del Sistema sanitario nazionale, che coinvolgono strutture private, talora si traduce anche in specifiche criticità suscettibili non solo di generare contenzioso, ma, in radice, di rifluire in spesa disutile o indebita; in questo senso, varie sono le questioni poste da una, come detto, non sempre agevole gestione dei rapporti convenzionali con le strutture private accreditate, in una cornice operativa fortemente condizionata dai vincoli derivanti dai saldi di finanza pubblica: ma, al di là di diverse vicende patologiche dal punto di vista amministrativo, e come tali riconducibili a delle singolarità, assume valenza sistemica, fra gli altri, il noto tema del c.d. *extrabudget* rispetto ai tetti di spesa, che ha dato luogo a diverse prese di posizione sia del G.O., sia dei giudici speciali, amministrativo e contabile; di alcune di queste ultime, assai recenti, si darà conto nel prosieguo della trattazione.

Così come si può confermare che rimane attuale, discorrendo di problematiche connesse al rapporto fra sanità pubblica, privata accreditata-convenzionata e privata *tout court*, il problema dell'effetto di coppia fra spesa per offerta privata fuori dal SSN e liste di attesa (al riguardo, si osservano dei miglioramenti sui saldi di spesa delle famiglie che, però, vanno depurati dall'esaurirsi degli effetti dell'emergenza pandemica, soprattutto sui ricoveri di lungo periodo: cfr. la recentissima *Relazione al Parlamento sulla gestione dei Servizi*

Sanitari Regionali, acclusa alla delibera n. 21/SEZAUT/FRG/2025 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti). Nel corso del biennio appena passato sono, è vero, state poste in essere diverse azioni a livello regionale per l'abbattimento delle liste di attesa, i cui effetti non vanno sottovalutati, ma, sottolinea la Sezione delle Autonomie, "[...] L'analisi dei Giudizi di Parificazione 2024 delle Sezioni Regionali di Controllo sul rendiconto regionale evidenzia come il tema delle liste di attesa e dei tempi di accesso alle prestazioni sanitarie continui a rappresentare un ambito di particolare attenzione per il Servizio sanitario nazionale. Dai dati esaminati emerge che tali dinamiche si inseriscono in un contesto caratterizzato da elementi strutturali che incidono sulla capacità del sistema di garantire un'erogazione tempestiva e omogenea delle prestazioni sul territorio, con possibili riflessi sui principi di universalità ed equità dell'accesso alle cure. Le misure previste dalla Legge di Bilancio 2024, quali l'incremento fino al 2026 delle tariffe per le prestazioni aggiuntive del personale sanitario e il ricorso alle strutture private accreditate nell'ambito dei Piani Operativi Regionali, sono orientate al contenimento delle criticità più immediate. Tuttavia, dalle risultanze contabili emerge che la piena efficacia di tali interventi è strettamente connessa alla gestione e all'utilizzo delle risorse destinate al settore sanitario. In particolare, alcune Sezioni regionali di controllo segnalano profili applicativi relativi alla corretta perimetrazione contabile delle spese sanitarie, ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011. Una non precisa riconduzione delle risorse al perimetro sanitario può incidere sulla trasparenza e sulla tracciabilità dei fondi destinati ai Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), con effetti sulla capacità programmatica delle amministrazioni regionali."

Sul piano degli andamenti della spesa, e più in generale sui maggiori temi fin qui appena lambiti (nella specie, per una valutazione complessiva degli equilibri finanziari in sanità e una specifica disamina sulle conseguenze dei divari territoriali nell'erogazione dei servizi) si può rimandare, più estensivamente, alla già citata delib. n. 21/SEZAUT/FRG/2025. Ancora una volta, non si registra una vera inversione di tendenza rispetto alle dinamiche già evidenziate negli ultimi anni: la spesa italiana in rapporto al PIL rimane ben al di sotto della media dei Paesi europei (nel nostro Paese, si attesta intorno al 6,3-6,4% del PIL; la media europea è pari al 6,9%). In particolare, l'incidenza della spesa sanitaria pubblica italiana sul PIL risulta inferiore di 4,3 punti a quella tedesca (10,6%), di 3,5 punti a quella francese (9,7%) e 0,4 punti a quella spagnola (6,7%). La spesa *pro capite* a parità di potere d'acquisto, in Italia è stata, nel 2024, pari a 2.375 euro, di molto inferiore a

quella della Germania (5.004) e della Francia (3.486). Nel 2024 l'incremento della spesa pro capite in Italia è stato pari al 5,3%, inferiore a quello della Germania (7,55%), ma, stavolta, superiore a Francia (4,5%), e Spagna (5,03%).

La Sezione delle Autonomie ha sì registrato un aumento in termini assoluti - da 131,3 a 138,3 miliardi - della spesa sanitaria pubblica riferita al triennio 2022-2024, con una crescita del 4,9% rispetto al 2023 (5,4% sul 2022) e il mantenimento di un'incidenza stabile sul PIL, tuttavia l'analisi compiuta dalla delibera in parola rivela che l'aumento è ridotto a un incremento reale di poco superiore all'1% a causa dell'inflazione, evidenziando una dinamica di spesa più difensiva che espansiva.

Per quanto riguarda i profili, dei quali si è dato conto in apertura, della spesa privata, va sottolineato che nel 2024 la spesa sanitaria complessiva è stata di 185 miliardi, di cui il 74% a carico di PA e assicurazioni obbligatorie, il 22% a carico delle famiglie e il 3% a carico dei regimi volontari, con una crescita della quota riferita alla componente privata che colloca quest'ultima tra le più elevate nel raffronto con la media europea.

Sul fronte degli investimenti PNRR della Missione 6 (Salute), in cui sono previsti 15,6 miliardi per rafforzare prossimità, digitalizzazione e infrastrutture sanitarie, a fine 2024 risultava, sempre ad esito dell'analisi compendiata nella Relazione delle Autonomie in commento, completato il 41% degli obiettivi, con il restante 59% da concludersi nel biennio 2025-2026. La rete di prossimità (con 1.038 Case della Comunità e 307 Ospedali di Comunità in programma) rappresenta l'asse strategico per il nuovo SSN. Il monitoraggio svolto ha evidenziato ritardi nell'avvio dei lavori e difficoltà nella copertura delle vacanze di personale, con carenze di profili sanitari e tecnici capaci di limitare la piena operatività delle nuove strutture.

Interessante notazione può farsi sul versante farmaceutico, nel quale la spesa complessiva 2024 ha superato il tetto programmato del 15,3% del FSN. L'introduzione dei nuovi tetti di spesa e il meccanismo del *payback* garantiscono, secondo la Sezione Autonomie, un equilibrio finanziario che presenta, tuttavia, ampi margini di incertezza legati al contenzioso con le imprese. Cresce l'uso di generici e biosimilari.

Va notato, pure, che la relazione sulla spesa regionale conferma la problematicità del fenomeno del ricorso non solo a contratti flessibili ma, in alcune regioni, ai cosiddetti

“gettonisti” (il dato è ancora in crescita), istituto che, lo si ricorda, comporta maggiori costi in presenza di significativi dubbi su una reale efficienza ed efficacia di prestazioni che, tuttavia, appaiono inevitabili in un sistema in cui la carenza di risorse pubbliche si riflette nella difficoltà di reclutamento e di mantenimento in servizio del personale.

Tanto premesso in termini di doverosa contestualizzazione, va sottolineato il ruolo della giurisdizione della Corte dei conti, e dell’azione posta in essere dalle Procure amministrativo-contabili, per contribuire all’efficienza della spesa, alla buona gestione e alla legalità amministrativa a più altezze di un sistema che, come si è detto, si apprezza per la sua notevole complessità e per il suo porsi a un crocevia di decisioni e progettualità essenziali per l’attuazione di un diritto, quale la salute, che come si è avuto modo di ricordare in apertura è fondamentale per la stessa tenuta del patto sociale.

L’azione di responsabilità amministrativa si rivela, anche in questo campo, uno strumento flessibile e duttile per intervenire in forma correttiva su diseconomie e disfunzionalità che fuoriescono dai paradigmi delle ordinarie evenienze della gestione di risorse pubbliche (“i casi dell’amministrare”) per porsi come deviazioni patologiche, che, se non adeguatamente affrontate, possono rivelarsi foriere di disequilibri significativi e condurre all’invalidità di prassi che non solo contrastano con il diritto oggettivo, ma indeboliscono la tenuta stessa del sistema.

In questo senso, tradizionali “filoni” riguardano la *malpractice* medica, l’assenteismo, gli incarichi non autorizzati (soprattutto per quanto attiene allo svolgimento di attività privata illegittimamente non ostesa all’amministrazione, o comunque non in linea con il regime prescelto da parte dei sanitari), e, infine, le vicende di *mala gestio* collegata ad appalti di lavori, servizi e forniture degli enti del Sistema sanitario nazionale (es., di recente, per la rilevanza della fattispecie concreta – relativa alla dispersione degli ingenti fondi stanziati per un progetto di efficientamento fotovoltaico di immobili appartenenti ad ASL -, cfr. Sez. giur. Calabria, sent. n. 27/2025, conclusasi con un rigetto della domanda attorea, ma motivato sulla ricorrenza della prescrizione, e, sempre della medesima Sezione, la sent. – di segno opposto – n. 229/2025, con la quale è stato accertato un ingente danno per i maggiori ingiustificati esborsi conseguiti alla illegittima reiterazione negli anni, senza il ricorso alle opportune procedure di evidenza pubblica, della fornitura di gas medicale nelle strutture

di una Azienda sanitaria provinciale. In questo caso, a differenza che in altre fattispecie di omessa gara, il danno era di agevole liquidazione, perché il corrispettivo pagato alla ditta fornitrice era, nel tempo, divenuto patentemente superiore ai prezzi medi praticati anche con riferimento alle paragonabili forniture in essere presso Aziende del medesimo territorio). Specie queste ultime fattispecie concorrono a tracciare un quadro di diffusa carenza di *capacity* nelle cui pieghe non di rado possono trovare ambiente fertile a proliferare delle condotte francamente antigiuridiche (per lo più caratterizzate, in parallelo, da un rilievo penale), ma anche delle prassi gestionali deteriori, caratterizzate da incuria e contiguità spesso ambigue con i fornitori. Tuttavia, si tratta di vicende che, dal punto di vista della struttura giuridica della fattispecie e, in particolare, dell'in sé del danno azionato, non presentano peculiarità legate alla connessione con strutture sanitarie.

Si deve, invece, sottolineare che la specialità dell'istituto della responsabilità amministrativa e la sua valenza come chiave di volta della concretizzazione, sul piano delle tutele e dei rimedi, dei principi di efficienza, efficacia, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, si apprezza, nella materia sanitaria, in quelle fattispecie nelle quali è azionato un danno direttamente legato alla disfunzionalità della spesa sanitaria in quanto tale.

2. Alcune casistiche

Come detto in premessa, l'istituto della responsabilità amministrativa per danno erariale si presta a fungere da utile strumento di contrasto in molteplici fattispecie concrete nelle quali il complesso e sofisticato sistema plurilivello del Servizio sanitario nazionale, con i soggetti che in esso agiscono, viene sottoposto alle tensioni e alle torsioni di decisioni (od omissioni) distoniche rispetto ai canoni fondamentali del retto *agere* amministrativo.

La casistica, ampia e atipica, va da singole gravi patologie (per limitarsi ad una esemplificazione che rammenta, in modo rapsodico, episodi affrontati negli ultimi anni dalle Procure e dalle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti: acquisto improvvido di macchinari, strumentazioni, dispositivi e forniture mediche, sui quali però valga quanto detto in precedenza; esternalizzazioni indebite di servizi; fenomeni di *mala gestio* del patrimonio delle Aziende sanitarie, come accade, ad es., con la concessione dei servizi di mensa-bar o con la valorizzazione di beni immobili appartenenti alle stesse ASL) a

disfunzionalità che rinvergono la propria ragione ultima in disarmonie maggiormente strutturali o in scelte di *policy* non in linea con cogenti prescrizioni normative.

Sotto questo aspetto, ad esempio, negli anni si è contestata la scorretta erogazione di premialità o di indennità al personale sanitario in diverse fattispecie (ad es.: corresponsione - remunerazione servizio di continuità assistenziale in assenza di specifiche progettualità); su un diverso piano, molteplici vicende hanno impegnato la definizione di questioni assai rilevanti, fra le quali assume rilievo paradigmatico quella relativa ai (già citati in apertura) *extrabudget* nel rapporto fra Regioni e strutture accreditate-convenzionate.

La differenza concettuale fra le due tipologie qui tratteggiate non sta, invero, in una assimilabilità delle singole fattispecie che si possono ricondurre all'interno dei due gruppi: in altre parole, non sono individuabili dei veri e propri "filoni" (con ciò, peraltro, non si esprime alcun "disvalore" dell'azione, ma, al contrario, si evidenzia la capacità dell'istituto della responsabilità amministrativa per danno erariale di calarsi come rimedio in situazioni assai eterogenee, proprio per l'essenziale e già ricordata atipicità della prospettiva in cui si muove, che è, per quanto connotata di indubbe peculiarità, da inquadrare come risarcitoria-ripristinatoria). Vi è, però, la presenza di significative costanti metodologiche: se nel novero delle vicende patologiche singole si contano ipotesi di responsabilità spesso legate a condotte patentemente distanti dal parametro legale - e, a volte, anche dolose - dall'altro lato vengono contestate scelte e azioni che rappresentano espressione di un indirizzo dell'azione amministrativa, difforme, però, dai canoni che questa presidiano, e non rispettoso del cogente dettato normativo.

Di seguito, si offrirà una carrellata esemplificativa, senza pretesa di esaustività, di alcune vicende fornite di profili di rilevanza o significatività.

a) Per quanto attiene al primo sott'insieme di fattispecie, nel 2025 sono giunte a maturazione diverse vicende nelle quali le Procure contabili avevano contestato danni prodotti per inerzie, omissioni, gravi disfunzionalità imputabili a funzionari e dirigenti di Aziende sanitarie locali.

In alcuni casi si tratta, come anticipato, della cattiva gestione del patrimonio aziendale: in particolare, va segnalata la conclusione della vicenda in virtù della quale, con la sent. n. 61/2024, la Sezione giurisdizionale per la Basilicata aveva condannato funzionari

e dirigenti di una Azienda ospedaliera per l'ingente danno maturato a cagione della cattiva gestione del rapporto con il concessionario del servizio di mensa-bar (i canoni non erano mai stati riscossi, la fideiussione, mai escussa, si era dispersa per la liquidazione, *medio tempore*, dell'intermediario che aveva prestato la garanzia; l'Azienda si era solo tardivamente attivata per far valere i propri crediti, quando ormai la società concessionaria era fallita). Con sent. n. 9 del 14 gennaio 2026, la Sezione Seconda centrale d'Appello della Corte dei conti, pur riconsiderando parzialmente le statuizioni di condanna di prime cure e, in particolare, espungendo alcune posizioni (in quanto non ritenute caratterizzate dal ricorrere degli estremi della colpa grave), ha dato continuità agli assunti fondamentali fatti propri dal Collegio territoriale, facendo, per quanto maggiormente d'interesse in termini generali, applicazione del principio per cui l'attualità e concretezza del danno, nel caso di inerzia nell'esercizio del diritto di credito, non possono essere meccanicamente derivate dalla astratta considerazione della prescrizione o decadenza rispetto alla ragione di credito, nel momento in cui il pregiudizio al patrimonio pubblico è, ormai, irreversibile (es., come nel caso di specie, laddove, nonostante la tempestiva insinuazione al passivo, la massa si dimostra assolutamente incapiente anche solo per soddisfare i creditori privilegiati). Sul punto, il giudice del gravame ha rammentato “[...] i principi di diritto enucleati nella sentenza n. 27/2021/QM delle Sezioni riunite di questa Corte, che hanno affermato che, nelle ipotesi di responsabilità amministrativa degli amministratori e/o dei funzionari chiamati a rispondere del danno da ‘mancata entrata’, ai fini della sussistenza del danno ‘concreto e attuale’, non occorre attendere l’inutile decorso del termine di prescrizione del diritto di credito, ben potendo, prima di tale naturale scadenza, verificarsi eventi tali da compromettere definitivamente le reali possibilità di escussione da parte del debitore, come riscontrabile nel caso de quo”.

Ancora da segnalare sono le fattispecie che riguardano la gestione diseconomica del patrimonio immobiliare delle ASL, a volte ingente anche per motivi storici: si veda, ad esempio, Sez. giur. Calabria, sent. n. 102 del 09/05/2025.

In altri casi, il danno prospettato dalla Procura contabile derivava dalla cattiva gestione del rapporto con le strutture private accreditate-convenzionate. Nel corso del 2024, la Procura regionale per la Calabria aveva emesso due inviti a dedurre per vicende legate ad una struttura in liquidazione giudiziale: quanto ad una di esse, dalle indagini svolte dalla Guardia di Finanza era emerso che la clinica sarebbe stata remunerata per la copertura dei

costi di prestazioni di alta specialistica in una Unità di terapia intensiva coronarica a tutti gli effetti inesistente; dall'altro lato, erano state contestate delle transazioni irragionevoli e diseconomiche, concluse dall'ASL competente per territorio in relazione a crediti vantati nei confronti della clinica per la cessione di sangue e prodotti emoderivati; gli atti transattivi, rispetto ai quali erano stati evidenziati dalla Procura diversi profili di anomalia, avrebbero indebitamente avvantaggiato il soggetto privato, con un corrispondente mancato introito per le casse pubbliche quantificato in diversi milioni di euro. In relazione a questa istruttoria, il procedimento si è concluso tuttavia con una sentenza di primo grado che non ha accolto la richiesta attorea: occorre, però, rilevare che la fondatezza della domanda non è stata deliberata nel merito, essendo stato quest'esame assorbito dall'accoglimento dell'eccezione di prescrizione sollevata dai convenuti (cfr. Sez. Calabria, sent. n. 172 del 03/07/2025).

In relazione a quanto appena detto, si può cogliere l'occasione per sottolineare che le traiettorie della giurisprudenza amministrativo-contabile si stanno orientando in modo sempre più deciso e costante per l'affermazione del ricorrere del rapporto di servizio in capo ai soggetti privati accreditati-convenzionati, con conseguente sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti quando si rendano responsabili di condotte foriere di danno erariale. Sul punto, invero, non sembrano esservi ragionevoli spazi per un tentennamento, stante la presenza di indici assai robusti (non ultima la qualifica di incaricato di pubblico servizio unanimemente riconosciuta ai soggetti privati accreditati-convenzionati con il SSN). È, tuttavia, meritevole di segnalazione il consolidarsi di una consapevolezza diffusa sul punto, che non è scevra di spunti di riflessione validi anche ai fini di una ricostruzione complessiva dell'atteggiarsi del sistema (soprattutto in termini di rappresentazione istituzionale della necessaria "integrazione" di cui si dava conto in apertura del presente capitolo).

b) Per quanto attiene al problema relativo ai profili di danno derivanti non tanto da episodi di *mala gestio*, quanto da prassi, indirizzi o scelte di *policy* distoniche rispetto al quadro normativo e ai canoni di efficienza, efficacia ed economicità che presidiano l'azione amministrativa, va, innanzitutto, premesso che si tratta di ipotesi di dispersione di risorse pubbliche che, per loro natura, possono trovare una adeguata contestualizzazione, ed eventualmente essere stigmatizzate, solo nell'ambito della responsabilità amministrativa.

L'azione della Procura erariale, in questo senso, si rivela difficilmente fungibile nel suo concorrere alla definizione del parametro di legalità dell'azione dei pubblici poteri, su cui si radica la pronuncia di una istanza giurisdizionale specializzata. Si tratta, quindi, di un meccanismo virtuoso che, a fronte di questioni sempre assai controverse, innesca processi operativi ed ermeneutici che contribuiscono alle dinamiche di sistema in senso progressivo, anche al di là del valore strettamente finanziario della condanna (quando conseguita), a volte, comunque, assai ingente.

Come si è anticipato, entro questo taglio prospettico mette conto inserire le vicende che hanno riguardato, per varie vie, il superamento dei tetti di spesa da parte della sanità convenzionata.

In alcune vicende si delinea una ricostruzione che opta decisamente per la cogenza dei tetti, tanto da configurare come indebita e in ogni caso non dovuta la spesa eccedente.

In questo senso, si era già segnalata in precedente occasione anzitutto Sez. I App., sent. n. 233/2024, con cui è stata confermata la condanna, emessa in primo grado dalla Sezione giurisdizionale per la Calabria, di un soggetto privato per aver incamerato delle somme a titolo di corrispettivi non spettanti dalla ASL territoriale di riferimento: la condotta antigiusdizionale ascritta alla Casa di cura era appunto, in questo caso, riferita a prestazioni *extra-budget*.

Negli stessi termini, si pone ora una importante pronuncia di merito della Sez. reg. Campania, la n. 326 del 21/10/2025, con cui è stata accolta la richiesta attorea di condanna di una struttura privata accreditata per lo sfioramento della c.d. capacità operativa massima (C.O.M.): il danno veniva individuato nella totalità delle somme sborsate dall'ASL di riferimento per il rimborso di prestazioni eccedenti erogate all'utenza, sulla scorta di una valutazione di disutilità e inadeguatezza che sarebbe compiuta già a monte per via dell'operare di un limite invalicabile che sarebbe cogente dal punto di vista contrattuale (perché rifiuto nelle convenzioni) e (sottolineatura forse ancor più interessante) indicativo di una opzione che esprime già una valutazione su un punto di caduta individuato dalla p.a. *"rispetto alle risorse di personale e alle dotazioni infrastrutturali-tecnologiche possedute"*. Ebbene, la Sezione ha concluso che *"Alla stregua della normativa vigente, quindi, la struttura sanitaria accreditata che eroghi prestazioni eccedenti la C.O.M. autorizzata non può ritenersi avere*

titolo per vedersene riconosciuta la relativa remunerazione. Il rispetto della capacità prestazionale in questione rappresenta, invero, un presupposto ineludibile per attestare che l'attività svolta corrisponda a quegli standard funzionali e qualitativi, preventivamente stabiliti dalla regolamentazione regionale proprio mediante parametri di potenzialità prestazionale esprimibile (in termini di prestazioni per unità di tempo) a seconda delle risorse di personale (medico e infermieristico) e delle dotazioni infrastrutturali e tecnologiche".

Notevole rilievo, proprio per l'incidenza – della quale s'è dato conto in apertura – della questione relativa ai costi del personale, e più in generale per la natura critica di questi profili per la tenuta stessa degli equilibri del Sistema sanitario nazionale, rivestono le problematiche di danno erariale legate a fattispecie variamente connesse con le ricadute finanziarie dei rapporti di pubblico impiego al servizio degli enti del SSN.

Nell'anno di osservazione si segnalano due pronunce significative, tanto per i volumi, quanto per le questioni sottese ai *dicta* dei Giudici amministrativo-contabili.

Dando continuità a una ben consolidata traiettoria ermeneutico-applicativa, la Sezione giurisdizionale per la Calabria ha accolto (seppur riquantificando in senso nettamente favorevole ai convenuti l'ammontare del danno, comunque ingente) una richiesta di condanna formulata dalla locale Procura in relazione all'erogazione di indennità di risultato e di produttività all'interno di una ASL: nella concreta fattispecie, queste voci di retribuzione non risultavano distribuite in relazione al raggiungimento di obiettivi predeterminati, di programmi e progetti, come invece sarebbe obbligatoriamente previsto dalla contrattazione decentrata e dalla specifica normativa di settore, concretizzando una ipotesi di vera e propria distribuzione a pioggia. Le indennità erano attribuite indistintamente a tutti, senza alcuna forma di valutazione, nella formula – e sotto il pretesto – di erogazioni "ad acconto", che, tuttavia, non veniva mai ricondotto a una propria naturale chiusura col momento misurativo e valutativo (e, conseguentemente, con una determinazione del "saldo", che avrebbe potuto essere solo eventualmente attivo per il dipendente, oppure, in tesi, dare anche luogo alla necessità di conguagli). Un artificio che, per il Collegio, è di per sé sufficiente a porsi come spia del ricorrere del coefficiente psicologico del dolo in capo ai responsabili.

È giunta, poi, a definizione in appello una significativa controversia radicatasi originariamente innanzi alla Sezione giurisdizionale per la Lombardia. La Procura aveva

contestato un danno di oltre 10 milioni di euro ai componenti delle delegazioni trattanti di parte pubblica e agli assessori competenti p.t. per aver sottoscritto e proposto all'approvazione della Giunta regionale lombarda, fra il 2007 e il 2012, delle pre-intese di accordo integrativo regionale (A.I.R.) riconoscendo, a favore dei medici di continuità assistenziale operanti sul territorio, la maggiorazione di 1 euro sul compenso orario stabilito dalla contrattazione collettiva nazionale. Con sent. n. 4 del 10/01/2025, la Sezione Terza Centrale d'Appello ha ritenuto – confermando la statuizione di prime cure – che non fosse provata in radice la dannosità dell'esborso conseguito dalla Regione. La motivazione, assai articolata, della pronuncia sottolinea l'autonomia regionale rispetto ad un principio di "onnicomprendività" della retribuzione (sul territorio nazionale) inteso in senso eccessivamente rigoroso e valorizza la discrezionalità regionale nel perseguimento di finalità di *policy* legittime, come quella di garantire la gratuità delle prestazioni di continuità assistenziale anche ai non residenti sul territorio e perseguire *"una maggiore e sempre più strutturata relazione con i professionisti del Servizio di Continuità Assistenziale ed una prospettiva di maggior qualificazione delle prestazioni non differibili nel loro complesso"*.

Esempio, conclusivamente, dei processi virtuosi innescati dall'azione del requirente contabile, anche a prescindere dall'esito giudiziale delle azioni da esso intentate, è la definizione di una complessa attività che ha impegnato la Procura regionale per la Campania nel triennio appena trascorso (a partire da istruttorie avviate nel 2020) e ha riguardato tutte le ASL presenti sul territorio regionale, nel rapporto con la totalità delle strutture convenzionate per la riabilitazione socio-sanitaria e socio-assistenziale. L'ipotesi di danno prendeva corpo a partire dalla considerazione di un contratto stipulato tra la Regione Campania, mediante la Direzione Generale Tutela della Salute, e l'AIOP Campania (Associazione italiana ospedalità privata) in data 28 marzo 2020, per fronteggiare l'emergenza COVID 19, che legittimava la corresponsione di (notevoli) compensi a prescindere dal valore della reale produzione, vale a dire dalla necessaria previa verifica degli interventi di cura COVID effettivamente svolti, in maniera del tutto forfettizzata e senza prevedere l'obbligo della rendicontazione delle attività svolte. L'ipotesi veniva verificata dall'istruttoria, essendo risultato dagli accertamenti delegati alla G. di F. che, per l'appunto, le case di cura avevano emesso fatture illegittime in quanto comprensive oltre

che della remunerazione, su base mensile, della prestazione effettivamente resa, anche del compenso riconducibile a prestazioni mai rese.

Nel caso di queste ponderose istruttorie, è da sottolineare l'effetto in senso lato "conformativo" suscitato dalla finalizzazione dell'istruttoria della Procura, con la rifusione della maggior parte del danno contestato in virtù di compensazioni (documentate ed effettive) disposte dalle stesse ASL, che ha consentito di agire solo per una parte residuale degli importi inizialmente evidenziati dalle indagini.

Nell'anno in disamina, ha preso avvio in Campania anche un ingente recupero in relazione ad un procedimento istruttorio ormai risalente, ma nondimeno imponente per significatività numerica (si tratta di un danno complessivamente accertato pari ad euro 122.382.689,00) afferente a una vasta e generalizzata fattispecie di illecito sfioramento dei tetti di spesa, realizzatasi dal 2010 al 2021 nel contesto di una ASL (sostanzialmente, i tavoli tecnici necessari per la definizione del *budget* massimo erogabile di struttura venivano artatamente non convocati).

Sempre in Campania sono state condotte a termine, ancora sul fronte del superamento dei tetti di spesa, altre istruttorie di ingente rilievo quali-quantitativo, riferite al complesso delle strutture insistenti su una delle ASL del territorio. In particolare, si evidenzia la presentazione di fatture in manifesta violazione delle condizioni di remuneratività inderogabilmente stabilite dai contratti di struttura/accreditamento, tanto sulle prestazioni specialistiche in regime ambulatoriale, quanto su quelle riferite alla riabilitazione socioassistenziale e sanitaria.

Il credito recuperato ammonta - rispetto alla sola annualità 2025 - a circa euro 13 mln, per quanto riguarda il primo versante (prestazioni specialistiche ambulatoriali); per quanto attiene al secondo (prestazioni riabilitative), a complessivi circa euro 7 mln.

Ancora con riguardo al territorio campano, sempre in corso di istruttoria si è giunti alla sottoscrizione di diverse transazioni fra l'ASL interessata e alcune strutture accreditate, in una vicenda riguardante un'ipotesi di danno da omesso pagamento di prestazioni trasfusionali, consentendo il pressoché integrale reintegro di tutta la somma oggetto di contestazione.

In tutti questi casi, l'azione del Requirente si rivela capace di stimolare processi conformativi, coinvolgendo le Amministrazioni in una tempestiva attività volta al recupero

delle somme indebitamente erogate, a tutto beneficio, per quanto non immediatamente percepibile in assenza dello *strepitus fori*, dell'integrità delle risorse pubbliche e a conferma dell'azione di presidio svolta dalla Magistratura contabile, nel suo complesso, a garanzia degli equilibri finanziari e della correttezza dell'azione dei pubblici poteri nella realizzazione concreta del diritto fondamentale alla salute.

***a. 2) IL DANNO ERARIALE NEGLI ENTI LOCALI: L'EFFICIENTE USO DELLE
RISORSE PUBBLICHE E LA LEGALITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA***

(S.P.G. Giulio Stolfi)

Per maturare una concezione evoluta della responsabilità amministrativa – a sua volta premessa indispensabile perché lo strumento si ponga al centro di virtualità interpretative ed applicative che lo rendano pienamente funzionale al perseguimento del proprio autentico scopo e delle proprie potenzialità ordinamentali – è necessario abbandonare una idea risalente, ma mai del tutto scomparsa (pur in varie declinazioni, adattate di volta in volta alle stagioni della politica del diritto e della storia istituzionale e amministrativa del Paese): quella per cui il danno erariale esprimerebbe, in prima e fondamentale battuta, una istanza repressiva dello “sperpero di denaro pubblico”, inteso in senso molto rigido e quasi moralistico; uno strumento, insomma, a carattere quasi (per riprendere la fortunata espressione coniata di recente da avveduta dottrina ad altri fini e per altri, seppur connessi, contesti) “pungolatorio”. Il termine “istanza repressiva”, in questo senso, non è da riconnettere ad una presa di posizione nell’annosa diatriba tra natura “sanzionatoria” e “risarcitoria” della responsabilità amministrativa medesima, ma può convivere anche con la seconda di queste impostazioni (d’altronde, indubbiamente da preferirsi, in generale), a patto che si disancori, in fondo, dalle evoluzioni e dai dinamismi che da decenni percorrono la responsabilità civile, per restare legato a rappresentazioni del nesso fra l’Amministrazione e coloro i quali sono ad essa avvinti da un rapporto di servizio che, seppur con apparenti aggiornamenti (es., quanto alla natura degli illeciti e al perimetro dei soggetti), sotto questi aspetti rischiano di rimanere profondamente inattuali.

In altre parole, si tratta di risignificare concetti quali la “cattiva gestione” e lo “spreco” di risorse pubbliche per depurarli di obsolete ascendenze ottocentesche (che sono, del resto, storicamente fondate in un’idea di statualità ben precisa, e sicuramente inattuale) e collegarli, invece, a dimensioni più ampie e più moderne, avvedute della complessità del diritto contemporaneo, specie nelle sue connessioni con la realtà economica e con la dimensione finanziaria: l’efficienza della spesa non andrà, però, per ciò solo letta in una ristretta ottica aziendalista, ma piuttosto apprezzata nell’interconnessione dei fenomeni catturati entro il compasso dell’agire amministrativo, ed entro la prospettiva propria

dell'azione dei soggetti e dei poteri pubblici. L'Amministrazione è sempre più oggi momento unificante di una serie di operazioni sfaccettate, al crinale fra più sfere (iniziativa privata, posizioni subiettive dei singoli, gestione di beni collettivi, aperti a una fruizione collettiva o pubblici, regolazione, intervento diretto nei mercati): ai soggetti che gestiscono denaro della collettività, anche su scala ridotta, si richiede di compiere delicati apprezzamenti su risorse inerentemente scarse, agendo in ambienti giuridici di elevata complicazione, prendendo decisioni che difficilmente si staglieranno come volizioni ultimative, ma dovranno confrontarsi con altre, e spesso non consonanti, opzioni maturate a livelli diversi dell'ordinamento o da parte di soggetti che fuoriescono dalla sfera del "pubblico".

Le preoccupazioni e le problematichità che un simile ambiente operativo inevitabilmente causano in funzionari e dirigenti, con tutto quel che ne consegue sul buon andamento della macchina burocratica, possono essere affrontate – oltreché con iniziative di deresponsabilizzazione, in ultima analisi controproducenti – rivalutando istituti come quello della responsabilità amministrativa nel loro porsi quali *generalklausen* e nella loro attitudine a rappresentare delle camere di compensazione del sistema: in questo senso, il danno erariale non è una punizione indifferenziata per situazioni neanche lontanamente fra loro comparabili di antigiuridicità, ma una macchina raffinata, duttile, flessibile, che consente una calibratura assai individualizzata in ogni fenomeno di inceppamento dell'azione dei pubblici poteri e, al contempo, si presta a coprire aree di indeterminatezza e sacche di impunità che difficilmente possono essere raggiunte con gli strumenti del diritto penale o di altri apparecchi sanzionatori. Il danno erariale diventa così un meccanismo adatto a ribilanciare, attraverso un sistema risarcitorio che ben riflette le esigenze di integrità del patrimonio pubblico, casi patologici di *mala gestio* altrimenti sfuggenti; può diventare un'arma significativa nella lotta alla corruzione nella sua dimensione c.d. extra-penale, consentendo di intercettare condotte che si collocano in un'area grigia in quanto espressione di per sé non criminalmente perseguibile di comportamenti non conformi alla legge e agli *standard* di "legalità efficiente", prassi deteriori, contiguità riprovevoli ed illecite, influenze *contra ius*, abusi di potere (nell'accezione internazionale di *abuse of entrusted power*) per finalità egoistiche. Ancora, il danno erariale si colloca come presidio naturale dell'efficienza di scelte per loro natura chiamate a confrontarsi coi parametri della *market-efficiency* o,

quantomeno, di una razionale difendibilità rispetto al mercato (pur nella perdita d'esercizio, ad es., o nella antieconomicità della gestione): è il caso delle società pubbliche e, in particolare, degli organismi *in house* sui quali, per ormai consolidato approdo pretorio di legittimità, si esplica pienamente la giurisdizione della Corte dei conti.

Negli enti locali tutte queste traiettorie trovano una sede di ampio e, si potrebbe dire, ovvio risalto.

Difatti, proprio le autonomie territoriali si collocano al livello dell'azione dei pubblici poteri dove si sommano – e sul quale si scaricano – al massimo grado tre tensioni: quella data dalla scarsità delle risorse, quella data dalla complessità dell'ambiente giuridico, quella data dalla natura “dimidiata” o “incompiuta”, o ancora “*ab externo* vincolata/condizionata” delle decisioni.

Il periscopio della procura amministrativo-contabile, per tal via, finisce con l'abbracciare, quindi - dal suo proprio e specifico punto di vista - tutte le questioni più problematiche e centrali dell'amministrazione locale (ciò che non avviene allo stesso modo, intuitivamente, con quella centrale). Ciò fa sì che il danno erariale possa rivelare una particolare utilità non solo come spia di problemi sistemici, ma anche come puntello di una azione correttiva che non si esaurisce nella reintegrazione *ex post*, ma è suscettibile di generare percorsi conformativi anche *ex ante*, valorizzando la portata della fase istruttoria, nella quale sempre più spesso si giunge a un recupero del danno, e, non meno importante, si stimolano processi autocorrettivi da parte dell'Ente.

Tutto quel che si va dicendo può, e deve, essere portato su un piano assai concreto. Le sfaccettature delle istruttorie e delle azioni condotte sul territorio dal PM contabile in relazione agli EE.LL., e in primo luogo ai comuni, sono numerosissime. Si sceglierà, perciò, un taglio trasversale, individuando alcune fattispecie significative su fronti diversi ed emblematici: da un lato, del significato effettivo di quanto si è detto in ordine alla varietà di fronti dell'azione degli EE.LL. che il danno erariale è in grado di presidiare; e, dall'altro, della flessibilità (se non altro potenziale) con la quale la responsabilità amministrativa può calarsi in contesti diversissimi dell'azione dei pubblici poteri, fornendo risposte comunque adeguate.

i) Notoriamente, uno dei temi critici negli enti locali riguarda la c.d. *capacity* e, più in generale, il personale. Nello sforzo di costruire una adeguata capacità amministrativa con

risorse scarse, devono essere evitate fughe verso equilibri subottimali, scorciatoie organizzative e gestionali inefficaci e inefficienti, premialità distorte.

Nel corso del 2025, ad esempio, è stato stigmatizzato in diversi casi il ricorso illegittimo all'art. 110, c. 1, del Testo unico degli Enti locali (d.lgs. n. 267/2000), in particolare con riguardo alla pretermissione della necessaria procedura selettiva.

Due pronunce di primo grado (Sez. giur. Basilicata, n. 12/2025, e Sez. giur. Molise, n. 25/2025) meritano menzione perché in entrambe il danno è stato perimetrato, rispetto all'intero esborso sostenuto, con una modulazione equitativa. La pronuncia lucana prende esplicitamente le mosse, sul punto, da una condivisione di consolidati orientamenti pretori, ricordando che *“In definitiva, nelle ipotesi di assunzioni o del conferimento di incarichi in violazione di leggi che impongono il divieto di assunzione o specifici vincoli finanziari alle spese di personale, la giurisprudenza ha sollevato l'attore pubblico dall'onere di dimostrazione dell'an e del quantum del danno erariale, ritenendo che, vista la valutazione ex ante compiuta dalla legge in ordine alla disutilità di una prestazione dalla stessa vietata, tale nocumento fosse connesso all'antigiuridicità della condotta violativa di tali norme e fosse commisurabile all'intero esborso illecito”*.

Rispetto a queste situazioni di radicale disutilità della spesa, nei casi di interesse, però, entrambi i Collegi di merito hanno ravvisato una parziale *utilitas* della prestazione, introducendo una distinzione fra il caso in cui la norma violata sia tale da impedire in radice il ricorso alla procedura assunzionale (o assimilata), e quello (di cui alla fattispecie concreta), in cui, invece, siano state le *“prescritte modalità comparative”* (ancora Sez. giur. Basilicata, n. 12/2025) a non essere rispettate. Ciò ha consentito di ricondurre il danno al 50%, in un caso, e al 40%, nell'altro, dell'esborso sostenuto dal Comune per gli emolumenti corrisposti ai funzionari.

Va sottolineato che l'*acquis* istruttorio nelle vicende in parola ha consentito di ricostruire pienamente il controtipo delle patologie amministrative oggetto delle condanne. In entrambi i casi, il contesto mostrava come la funzione pubblica fosse stata (dolosamente) sviata dalla propria teleologia costituzionale, distortendo l'azione amministrativa a fini francamente opachi. Se la modalità di azione clientelare, pur ravvisabile, si limita a trasparire dall'ordito argomentativo della sentenza lucana, nel caso del Molise la presa di posizione del Collegio è esplicita: si afferma, infatti, come l'azione del comune sia *“[...] stata*

essenzialmente finalizzata a soddisfare, mediante un frazionamento e moltiplicazione delle posizioni lavorative attribuite con una opaca selezione semplificata, l'interesse occupazionale di più soggetti, tra cui risalta quello di un[o] stretto congiunto [del sindaco], anteponendo tale esigenza alle necessità dell'amministrazione". Vale notare che, nonostante in uno dei due casi si fosse di fronte a parallelo procedimento penale (come già detto), l'accertamento del giudice contabile è stato pienamente autonomo, anche quando condotto su materiale raccolto nell'istruttoria per l'accertamento di reati (ciò è evidente dall'ordito motivazionale della pronuncia molisana, che non si limita affatto a ripetere valutazioni *aliunde* formate ma dà corpo alla regola del c.d. libero convincimento). Nel caso lucano, invece, l'istruttoria di polizia giudiziaria è stata condotta per i fini specifici dell'ufficio requirente speciale.

Approdo differente quello della Sez. giur. Puglia, sent. n. 114/2025, che ha fatto luce sui profili amministrativo-contabili di un quadro di gravissima *mala gestio* (oggetto anche di parallela attenzione in sede penale) di una Azienda pubblica di servizi alla persona (ex IPAB), che ha riguardato anche due società *in house* della medesima. Ebbene, pur nell'ambito di una statuizione di condanna che ha preso ad oggetto numerose conclamate malversazioni dell'amministratore, il Collegio ha ritenuto che diverse assunzioni disposte in totale spregio di ogni procedimentalizzazione pubblicistica e di ogni parvenza di procedura selettiva non fossero comunque foriere di alcun danno, che avrebbe dovuto essere provato nel suo esatto ammontare dal Pubblico attore, facendosi carico di "[dare] esatta evidenza del fatto che il personale assunto abbia fornito una prestazione inferiore a quella di cui avrebbe potuto ragionevolmente giovare ove fossero state esperite idonee forme di selezione concorsuale".

L'orientamento del giudice territoriale riduttivamente sovrappone il tema della mera "utilità" materiale di una prestazione lavorativa a quello di una "utilità" rettificata, e più comprensivamente, intesa, della prestazione lavorativa specificamente resa alle dipendenze di una p.a.: in questo secondo caso, il compasso di ciò che possa definirsi spesa "utile" non è definito solo dalla apprezzabile profusione – o meno – di energie materiali (e anche, in tesi, intellettuali), ma dall'assenza – o dalla presenza – delle condizioni, predefinite *ex lege*, di liceità dell'esborso secondo il canone di buon andamento: in altre parole, una posizione lavorativa la cui genesi non sia conforme all'art. 97, Cost., non potrà mai essere davvero pienamente "utile", e ciò comporta un danno patrimoniale all'ente, perché il bene giuridico

rispecchiato in quell'aggancio costituzionale non ha solo sfumature immateriali, ma disegna i cardini fondamentali della stessa modalità di agire dell'Amministrazione per tramite dei propri dipendenti.

Per questo motivo, ad esempio, condivisibilmente, in casi distinti ma sorretti da *eadem ratio* quali quelli che riguardano il conferimento di incarichi remunerati a soggetti in quiescenza in violazione del disposto normativo vigente, la giurisprudenza anche più recente (cfr. Sez. giur. Sardegna, n. 50/2025) ritiene disutile l'intero esborso sostenuto dall'ente: ovviamente, la prestazione di energie materiali ed intellettuali nell'incarico o nella posizione ricoperti ha luogo sempre, ma una spesa illecita è, del pari *sempre*, una spesa indebita. Diversa, come si vede, ai fini della eventuale perimetrazione della dannosità rispetto alla illiceità della spesa, la pregnanza di argomentazioni quali quelle (sopra diffusamente riportate) che fanno leva sulla distinzione fra posizioni che non potevano radicalmente essere ricoperte, né remunerate, e altre in cui viene in evidenza, e in discussione, non l'*an*, ma il *quomodo* dell'attribuzione della posizione lavorativa.

ii) Anche la finanza pubblica degli enti locali continua a rappresentare un fronte vitale, nonostante le precisazioni e le battute d'arresto che, negli anni, hanno caratterizzato i percorsi della giurisprudenza amministrativo-contabile. In particolare, si fa strada in alcune recenti prese di posizione dei Collegi territoriali la consapevolezza di dover valutare in modo pienamente avveduto delle circostanze del caso concreto la dannosità o meno dei contratti derivati sottoscritti dagli Enti prima del divieto normativamente previsto (e quindi, seppur risalenti, venuti a scadenza in anni recenti, con l'esaurirsi del piano di ammortamento del mutuo che nella pressoché totalità dei casi rappresenta il sottostante dello strumento finanziario). In particolare, alcuni apriorismi non sono più ammissibili dopo il consolidarsi dell'orientamento pretorio di legittimità sulla nullità di intere categorie di derivati *over the counter* (in particolare, di alcune tipologie di IRS) caratterizzati da indeterminabilità dell'oggetto per via della (volutamente) fallace ingegnerizzazione dello strumento, che si rifletteva in una impossibilità per il cliente di conoscere esattamente il valore del derivato e di assumere consapevolmente il rischio legato alla propria posizione. Era, questa, la medesima situazione in cui si sono venuti a trovare numerosissimi EE.LL. su tutto il territorio nazionale negli anni '2000: per sceverare la sussistenza o meno di una responsabilità erariale, bisognerà focalizzarsi sulla struttura del derivato, sulla concreta

modalità di formazione della volontà negoziale della p.a., sul ruolo degli intermediari, e non su considerazioni prive di reale pregnanza in termini finanziari quali quella, pur tralaticia e adoperata quale puntello motivazionale per escludere la colpa grave degli agenti-dipendenti pubblici, secondo cui nessuno sarebbe stato in grado di prevedere l'andamento degli indici di riferimento negli anni. Si tratta, infatti, di una osservazione che non coglie il *proprium* della determinabilità o meno di un elemento essenziale del negozio, che è, invece, al centro dell'argomentare della Cassazione, anche nella sua più autorevole composizione (Cass., Sez. Un., n. 8770/2020, e numerose successive sezioni semplici conformi). Si pone su questa scia Sez. giur. Umbria, sent. n. 15/2025, che afferma correttamente, seguendo il ragionamento della S.C., come rilevanza centrale assuma, nella fattispecie, "[...] il *c.d. mark to market*, ossia il costo di sostituzione al quale una parte può anticipatamente chiudere il contratto o un terzo è disposto, alla data della valutazione, a subentrare nel derivato; si tratta, quindi, della stima del valore del contratto ad una certa data, ossia di una proiezione finanziaria astratta e non di un prezzo attuale e concreto [...]". Occorre aggiungere, però, che nemmeno l' "astrattezza" del *mark to market* va eccessivamente enfatizzata, trattandosi di un elemento essenziale per determinare non solo l'oggetto, ma anche la convenienza *ex ante* del costrutto negoziale: il danno erariale, però, non può identificarsi con il valore negativo del *mark to market* c.d. *at inception*, come afferma il Collegio umbro, in casi come quello venuto al suo scrutinio, in cui l'esecuzione dei contratti è stata sospesa prima della naturale scadenza e il Giudice civile ha pronunciato la nullità dei negozi stessi, condannando la controparte bancaria dell'Ente locale alla rifusione di tutto quanto ricevuto negli scambi di flussi finanziari sin dalla stipula del derivato e, così, di fatto neutralizzando ogni possibile pregiudizio intervenuto.

iii) Merita, infine, un cenno la constatazione della vitalità dello specifico sottosistema, processuale e sostanziale, legato alle sanzioni previste per il caso di dissesto (ciò, in particolar modo, grazie all'affermazione del presupposto della mancanza di alcuna pregiudizialità fra accertamento di responsabilità con rito ordinario e attivazione del rito sanzionatorio in ordine ai medesimi fatti causativi di dissesto: cfr. Sez. riun., sent. n. 4/QM/2022). Nelle, non poche né irrilevanti, pronunce collegiali che hanno statuito sull'opposizione avverso il provvedimento monocratico con il quale venivano irrogate le predette sanzioni (cfr., ad es., Sez. giur. Sardegna, n. 101/205; Sez. giur. Toscana, n. 90/2025), il fenomeno del dissesto si presta a una ricostruzione globale, da una prospettiva

diversa rispetto a quella assunta - *in fieri* - dalla magistratura contabile nell'esercizio delle proprie penetranti attribuzioni di controllo in materia. Attraverso il rito sanzionatorio, il dissesto viene, infatti, trsguardato come fatto storico, determinato e conchiuso nel tempo: del resto, secondo l'insegnamento della recente Sez. II App., n. 195/2025, *"il thema decidendum del giudizio sanzionatorio come disciplinato dall'art. 133 c.g.c. - volto in quanto tale al ripristino degli equilibri di bilancio e al buon andamento della amministrazione - ha ad oggetto l'accertamento delle condizioni di fatto, e dunque le condotte dolose o colpose degli amministratori comunali che hanno contribuito al dissesto [...]".* La necessit  di delineare delle responsabilit  individuali conduce per sua natura all'emersione di precisi nessi causali fra scelte amministrative, condotte gestionali e fatti forieri del disequilibrio finanziario dell'ente, e lascia - al di l  del valore e della funzione delle sanzioni in s  considerate - una immagine dell'evento (traumatico per la vita dell'ente) nella sua unitariet , consegnando, cio , una ricostruzione oggettiva degli accadimenti che si rivela assai utile nella prospettiva di una azione (spesso, e di necessit , di lunga durata) volta al superamento definitivo delle criticit  che hanno condotto l'ente alla condizione di dissesto. La corretta percezione delle eziologie del dissesto si pone, quindi, come ausilio essenziale per evitare di ricadere nelle medesime dinamiche, contribuendo, ove la ricostruzione venga correttamente interpretata dalle amministrazioni, a evitare l'avvitarsi su s  stessi di squilibri potenzialmente forieri di ulteriori dissesti, in una spirale pregiudizievole, in primo luogo, per l'erogazione dei servizi essenziali ai cittadini, ma che non  , come si sa, affatto sconosciuta all'orizzonte della prassi.

a.3) DANNO ERARIALE E SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI
LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA DERIVANTE DAL FALLIMENTO DELLE
SOCIETÀ PUBBLICHE
(V.P.G. Fabrizio Cerioni)

1. Soggetti e responsabilità amministrativa nella crisi d'impresa

Nel corso del 2025 una parte di considerevole rilevanza dell'attività delle Procure regionali è stata indirizzata all'accertamento delle fattispecie di danno derivanti dal fallimento o dalla liquidazione giudiziale delle imprese gestite da società *in house* o, più spesso, dall'illegittimo impiego dei mezzi di soccorso finanziario previsti dal Testo unico delle società partecipate (d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175) solo al ricorso di determinate condizioni. Sono stati notificati, infatti, 5 inviti a dedurre per la contestazione di € 25.651.773,59 di danni erariali e 5 atti di citazione con i quali è stato chiesto il risarcimento di € 18.856.851,83.

La crisi o l'insolvenza di una società pubblica che esercita un'impresa commerciale possono far sorgere la responsabilità amministrativa patrimoniale per aver pregiudicato l'investimento pubblico nella società (che avrebbe potuto essere diversamente e più proficuamente impiegato) da parte di tutti coloro che abbiano posto in essere delle condotte rilevanti, sotto il profilo commissivo o omissivo, nella crisi dell'impresa commerciale: amministratori, sindaci e revisori contabili della società, nonché amministratori e revisori dei conti degli enti pubblici soci.

L'art. 1 del d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, afferente al Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (nel prosieguo CCII) assoggetta anche le "società pubbliche" alle procedure ivi previste, in armonia con quanto disposto dall'art. 14 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (nel prosieguo anche TUSP), purché, secondo il principio generale fissato dall'art. 2221 del codice civile, dette società esercitino un'attività commerciale.

La responsabilità amministrativa patrimoniale, com'è noto, può trovare il proprio presupposto anche nelle condotte dei soggetti privati come gli amministratori, i sindaci ed i revisori delle società "pubbliche", o i privati assegnatari di risorse pubbliche per la

realizzazione di programmi di interesse della P.A.¹¹², quando costoro abbiano arrecato in qualunque modo un danno diretto al patrimonio dell'ente pubblico socio ovvero a soggetti che la legge assimila, per taluni aspetti, agli enti pubblici, come le società *in house* (art. 12 TUSP)¹¹³ e quelle di diritto speciale¹¹⁴. Inoltre, gli amministratori e i revisori dei conti delle amministrazioni socie posso essere chiamati a rispondere per illecito soccorso finanziario alle società in crisi (art. 14, comma 5, TUSP).

Invero, in base ai principi generali, sia nella responsabilità contrattuale, sia in quella extracontrattuale, il danno risarcibile è solo quello che costituisce una conseguenza diretta ed immediata di una condotta antigiusuridica (artt. 1223 e 2056 c.c.)¹¹⁵. Pertanto, anche il danno erariale dovrà essere eziologicamente riconducibile alle condotte illecite degli organi gestori o di controllo della società, quale conseguenza immediata e diretta.

Il danno erariale può derivare da una peculiare condotta antigiusuridica e sarà così possibile determinarlo nel suo preciso ammontare: nel caso di condotte distrattive dei beni sociali di una società *in house* o di diritto speciale, il danno erariale potrà essere commisurato al valore del bene distratto; nel caso di assunzione di personale non funzionale alle esigenze della società, o in esubero, il danno erariale potrà essere commisurato all'ammontare delle retribuzioni lorde corrisposte alle unità di personale non necessarie.

Il danno erariale potrebbe derivare anche dal compimento di operazioni non inerenti all'oggetto sociale, ovvero non previste nei piani di risanamento, negli accordi di ristrutturazione o nel concordato preventivo. In tal caso potrà essere quantificato in misura corrispondente alle risorse impiegate o dissipate per realizzare le operazioni stesse. Spesso l'aggravamento della crisi o l'insolvenza saranno imputabili ad una gestione complessivamente inadeguata o imperita degli amministratori, alla mancata tempestiva individuazione dei sintomi di crisi aziendale, all'occultamento della medesima, alla mancata o tardiva adozione dei piani di risanamento dell'impresa, anche a causa

¹¹² Sulla responsabilità dei destinatari delle risorse pubbliche che le percepiscano indebitamente o le distraggano si vedano, tra le tante, Cass. civ., Sez. Unite, ord., 31 gennaio 2023, n. 2882 e Cass. civ., Sez. Unite, ord., 24 gennaio 2023, n. 2189.

¹¹³ Cfr. Cass. civ., Sez. Un., 27 aprile 2023, n. 11186.

¹¹⁴ Cass. civ., Sez. Un., 13 gennaio 2023, n. 976.

¹¹⁵ Sono escluse le conseguenze anormali o anomale della condotta dannosa.

dell'interferenza degli amministratori degli enti soci che potrebbero cercare di occultare lo stato di crisi. In tal caso il danno subito dalla società e dai creditori non potrà che essere quantificato in via equitativa (art. 1226 c.c.). Per questi casi la giurisprudenza ha elaborato due criteri presuntivi per determinare l'ammontare del danno risarcibile: quello del "*deficit fallimentare*" e quello del "*differenziale patrimoni netti*" (o perdita incrementale), a cui fare ricorso solo qualora "*in causa non siano dedotti e individuati elementi di fatto legittimanti l'uso di diverso criterio liquidatorio più aderente alla realtà del caso concreto*"¹¹⁶.

Del danno erariale, come già ricordato, potranno essere chiamati a rispondere anche gli amministratori pubblici degli enti soci (Presidente della Giunta regionale, Giunta regionale, Sindaco, Giunta comunale, assessore/dirigente con delega alle partecipate, revisori dei conti, ecc.), anche nel caso in cui si siano ingeriti attivamente nella gestione della società pubblica, contribuendo a determinare la crisi dell'impresa o ad aggravarne le conseguenze, causando la perdita delle risorse pubbliche destinate al funzionamento dell'organismo societario o pregiudicando il valore della partecipazione, ovvero quando abbiano omesso i necessari controlli sulle società *in house* o di diritto speciale.

2. Le fattispecie dannose accertate dalle Procure regionali nel corso del 2025

La Procura regionale per la Campania nel corso del 2025 ha notificato 2 inviti a dedurre per il valore complessivo contestato di € 23.548.160,00 per indebito soccorso finanziario (art. 14, comma 5, TUSP) ad una società *in house* da parte del comune controllante.

La Procura regionale per l'Abruzzo nel corso del 2025 ha notificato 2 atti di citazione contestando complessivamente un danno di € 13.500.000,00. Con uno di essi, in riassunzione di un precedente giudizio promosso dagli amministratori di una società *in house* dinanzi al Tribunale delle Imprese dell'Aquila definito con sentenza dichiarativa della giurisdizione della Corte dei conti, ha contestato un danno di € 12.110.000,00 derivante dall'illecita prosecuzione dell'attività sociale nonostante il verificarsi della causa di scioglimento costituita dalla perdita del capitale sociale (art. 2484, co. 1 n. 4, cod. civ.), convenendo in

¹¹⁶ In questi termini: Cass. civ., Sez. I, 16 aprile 2024, n. 10198; Cass. civ., Sez. I, 25 marzo 2024, n. 8069; Cass. civ., Sez. I, 28 febbraio 2024, n. 5252; Trib. Campobasso, Sez. imprese, 17 marzo 2025, n. 187.

giudizio n. 21 presunti responsabili nelle diverse qualità di componenti *pro tempore* del Consiglio di gestione, del Consiglio di sorveglianza e del Collegio dei revisori.

La Procura regionale per la Liguria nel corso del 2025 ha notificato 1 invito a dedurre contestando complessivamente un danno di € 258.333,64, per fattispecie dannose derivanti dalla commissione di reati di peculato dei dipendenti di una società pubblica.

La Procura regionale per il Piemonte nel corso del 2025 ha notificato 1 invito a dedurre contestando un danno di € 1.461.377,95 e 2 atti di citazione di importo complessivo pari a € 4.972.949,83. In un caso la Procura ha citato in giudizio il Presidente, l'Amministratore delegato, i Consiglieri di amministrazione e i componenti del collegio sindacale di una società pubblica consortile, nonché alcuni dirigenti del Comune controllante e l'Amministratore della società controllata per sentirli condannare al complessivo risarcimento del danno di euro 3.737.881,05, arrecato a diversi Comuni piemontesi, alla Provincia di Torino, a una società in house della Regione Piemonte e alla Regione stessa. La Procura ha individuato quattro distinte voci di danno: compensi indebitamente erogati agli organi di *governance* e al suo collegio sindacale; danno da dispersione del patrimonio pubblico, pari al valore delle quote di acquisto delle partecipazioni e all'importo dei crediti ammessi al passivo nella procedura concorsuale; danno relativo a finanziamenti e contributi distratti per progetti imprenditoriali non avviati o incompleti o a fronte di domande di sovvenzione illegittime con allegata documentazione non veritiera; danno arrecato alla società *in house* della Regione, pari alle restituzioni da questa effettuate, in virtù delle garanzie date, nei confronti delle banche ed istituti di credito finanziatori. La Sezione giurisdizionale per la regione Piemonte, con sentenza 18/01/2023, n. 6, ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice contabile in favore di quello ordinario sulle predette fattispecie di danno. La suddetta decisione è stata appellata dalla Procura e, all'esito del giudizio di impugnazione, la Sezione I giurisdizionale centrale d'Appello, con sentenza 17/04/2025, n. 59, ha affermato la giurisdizione della Corte dei conti, rinviando la definizione del giudizio al giudice di prime cure, ai sensi dell'art. 199, comma 1, lett. a), c.g.c. La Procura, conseguentemente, ha riassunto il giudizio davanti alla Sezione giurisdizionale per il Piemonte.

Una fattispecie diversa, ma assimilabile alla categoria dei “Danni derivanti dal fallimento/liquidazione giudiziale delle imprese gestite da società *in house*”, ha riguardato il danno conseguente al dissesto di un’IPAB di diritto pubblico, cagionato dall’illecita prosecuzione della gestione caratteristica, con alterazione dei bilanci (condotta per cui è in corso il procedimento penale), pur in presenza di segnali di crisi economico-finanziaria.

La Procura regionale per la Sicilia nel corso del 2025 ha notificato 1 invito a dedurre e la corrispondente citazione per il valore complessivo contestato di € 383.902,00 per indebito soccorso finanziario (art. 14, comma 5, TUSP) ad una società *in house* da parte del comune controllante.

La Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, con la sentenza 6/05/2025, n. 130, ha accertato un danno da illecito soccorso finanziario in favore di un’Azienda municipale ed ha condannato il dirigente responsabile del Servizio controllo partecipate e della Direzione politiche finanziarie di un Comune, unitamente ai membri della Commissione straordinaria nominata a seguito di scioglimento degli organi elettivi dell’ente per infiltrazioni mafiose ed ai componenti del collegio dei revisori dei conti.

3. Conclusioni

Nel corso del 2025 sono stati notificati 5 inviti a dedurre e 5 atti di citazione con i quali è stato chiesto il risarcimento dei danni erariali derivanti dal fallimento o dalla liquidazione giudiziale delle società *in house* o, più spesso, dall’illegittimo impiego dei mezzi di soccorso finanziario previsti dal TUSP solo al ricorrere di determinate condizioni.

In questi casi, le azioni risarcitorie esercitate dalle procure contabili, devono confrontarsi con i limiti del riparto di giurisdizione (stabilito dall’art. 12 del d.lgs. n. 175/2016) e la necessità di provare, al di fuori dell’area occupata dalle società *in house* e da quelle di diritto speciale, un danno diretto al patrimonio dell’amministrazione pubblica e, inoltre, con la difficoltà di quantificare il danno subito dall’ente pubblico.

La Cassazione sostiene che l’attore debba individuare il “*criterio liquidatorio più aderente alla realtà del caso concreto*” e solo in caso di impossibilità è possibile quantificare il danno risarcibile in via equitativa secondo i criteri presuntivi del “*deficit fallimentare*” e del “*differenziale patrimoni netti*” (o perdita incrementale).

In un caso di fallimento di una società *in house*, per il quale sono stati convenuti in giudizio diversi presunti responsabili, la Procura contabile, per accertare la perdita del capitale sociale subito dalla società per effetto del fallimento, ha fatto ricorso all'affidamento di una consulenza tecnica ex art. 63 del codice di giustizia contabile.

a. 4) L'ATTIVITÀ DELLE PROCURE REGIONALI NELL'ACCERTAMENTO DELLE FATTISPECIE DI DANNO IN MATERIA DI AGGIUDICAZIONE ED ESECUZIONE DI CONTRATTI PUBBLICI

(V.P.G. Fabrizio Cerioni)

1. Le fattispecie dannose in materia di contratti di lavori, servizi e forniture

Nel corso del 2025 una parte rilevante dell'attività delle Procure regionali è stata indirizzata all'accertamento delle fattispecie di danno in materia di aggiudicazione ed esecuzione di contratti pubblici. Sono stati notificati, infatti, 31 inviti a dedurre per la contestazione di € 217.242.277,42 di danni erariali e 24 atti di citazione con i quali è stato chiesto il risarcimento di € 471.962.196,83.

In quest'ambito, attesa l'atipicità dei fatti generatori della responsabilità amministrativa, le fattispecie dannose possono derivare:

- 1) dalla violazione della procedura di aggiudicazione con affidamento dei lavori/servizi ad un prezzo più elevato di quello di mercato con conseguente danno alla concorrenza (artt. 50, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76 d.lgs. n. 36/2023);
- 2) dal ritardo nell'aggiudicazione dei contratti di appalto a seconda della procedura di affidamento prescelta (artt. 1, comma 1, e 2, d.l. n. 76/2020);
- 3) dall'autorizzazione di varianti ingiustificate non previste dall'art. 120 d.lgs. n. 36/2023 che snaturino l'appalto originario con aumento ingiustificato del costo dei lavori;
- 4) da lavori non completati in tutto o in parte o recanti vizi che richiedono ulteriori interventi per l'utilizzabilità dell'opera o la rendono del tutto inutilizzabile (mancata o errata esecuzione);
- 5) da forniture e servizi non eseguiti o eseguiti solo in parte o con materiali scadenti o comunque di qualità diversa da quella concordata (mancata o errata esecuzione);
- 6) da proroghe tecniche del contratto non giustificate;
- 7) dalla mancata applicazione di penali previste dal contratto all'appaltatore;
- 8) da pagamenti di incentivi per funzioni tecniche a soggetti che non abbiano svolto le specifiche attività previste nell'Allegato I.10 del d.lgs. n. 36/2023;

- 9) da accordi bonari e transazioni che abbiano accertato la responsabilità dell'amministrazione per effetto dell'accoglimento delle riserve dell'appaltatore ed abbiano disposto ulteriori pagamenti a carico della p.a. non previsti dal quadro economico dell'opera.

Negli appalti di lavori, di servizi e di forniture, la responsabilità amministrativa può gravare solo sui soggetti legati alla p.a. da un rapporto di servizio in quanto siano tenuti ad assicurare la corretta esecuzione dell'opera, della fornitura o del servizio: il responsabile unico di progetto (RUP), che per legge deve sempre essere un dipendente della stazione appaltante, il direttore dei lavori, il direttore dell'esecuzione ed i relativi uffici di supporto. Invero, secondo la giurisprudenza, quando la p.a. abbia affidato in appalto l'esecuzione di un'opera pubblica sussiste un rapporto di servizio sia nei confronti del direttore dei lavori, sia nei confronti del collaudatore, senza che rilevi, in contrario, la circostanza che le relative funzioni siano state affidate a privati estranei agli uffici tecnici dell'ente stesso, atteso che costoro, in considerazione dei compiti e delle funzioni loro devoluti comportanti l'esercizio di poteri autoritativi nei confronti dell'appaltatore e l'assunzione della veste di agente dell'amministrazione, devono ritenersi funzionalmente e temporalmente inseriti nell'apparato organizzativo della p.a. che ha conferito loro l'incarico, quali organi tecnici e straordinari della stessa¹¹⁷.

Non sussiste, invece, un rapporto di servizio tra il progettista, professionista privato e la p.a. in quanto l'elaborato del progettista deve essere fatto proprio dall'amministrazione mediante una specifica approvazione del progetto, vertendosi dunque in un'ipotesi di contratto d'opera professionale e non di inserimento del soggetto nell'organizzazione amministrativa dell'ente, a meno che costui non assuma anche altre specifiche funzioni quali quelle di direttore dei lavori o di collaudatore.¹¹⁸

Le istruttorie in questa materia sono piuttosto lunghe e complesse e, spesso, richiedono l'affidamento di consulenze tecniche per l'accertamento e la quantificazione dei danni derivanti dall'erronea esecuzione dei contratti, specie nel caso di appalti di lavori in cui il giudice non potrebbe autonomamente accertare la presenza di vizi dell'opera, a meno

¹¹⁷ In questi termini Cass. civ., Sez. Un., 25/03/2016, n. 6022.

¹¹⁸ Così Corte conti, Sez. giur. Toscana, sent. 18/12/2017, n. 290.

che questi non siano del tutto palesi e grossolani da essere riconoscibili da chiunque alla vista dell'opera o dall'esame di mere riproduzioni fotografiche dell'opera (opera in tutto o in parte non realizzata o palesemente inadonea all'uso)¹¹⁹.

A seguito delle numerose azioni risarcitorie esercitate dalle Procure regionali nella materia degli appalti di lavori, servizi e forniture, nel 2025 sono state pronunciate 36 sentenze per un valore complessivo di € 4.949.349,84.

2. Le fattispecie dannose accertate dalle Procure regionali nel corso del 2025

La Procura regionale per la Calabria ha notificato 3 inviti a dedurre per il valore complessivo contestato di € 15.484.377,23 e 3 atti di citazione per illegittimi affidamenti di appalti ed erronea esecuzione dei medesimi, con oneri aggiuntivi a carico dell'amministrazione, per il valore complessivo di € 260.073.074,09. Con una citazione è stato contestato un danno erariale di oltre 250 milioni di euro e, in subordine, la minor somma di € 102 milioni in relazione alle spese effettuate per la realizzazione di una diga. Tale opera, avendo un rilievo strategico per dotare la Regione di un'infrastruttura essenziale per fronteggiare le crisi idriche e per poter fornire energia elettrica per il territorio, è stata finanziata dalla Cassa per il Mezzogiorno nel 1988. La realizzazione dell'opera ha incontrato molteplici criticità nei rapporti con le imprese esecutrici dei lavori e con le diverse amministrazioni interessate. Un lungo contenzioso ha riguardato la necessità della sottoposizione dell'opera alla valutazione di impatto ambientale, così come sono stati particolarmente controversi i rapporti con le diverse imprese esecutrici, sia per le difficoltà di esecuzione dei lavori, sia per le numerose varianti in corso d'opera. Le suddette criticità e i considerevoli tempi per la definizione di ogni specifico incidente insorto hanno costituito il presupposto per la revoca definitiva del finanziamento dell'opera. La Procura regionale ha chiesto al Consorzio di bonifica, al RUP e al direttore generale il risarcimento della spesa

¹¹⁹ Un caso eclatante di lavori pubblici del tutto ineseguiti con un compendio documentale completo si rinviene in C. DOSSI, *Corruzioni, Le «Note Azzurre» Manipolate Da Giorgio Dell'Arti*, Firenze, 2015, pagina 198, il quale riferisce che *“Sulle carte geografiche del Regno delle Due Sicilie, anteriori alla costruzione del Regno d'Italia, stava segnata la gran strada delle Calabrie. Quando il napoletano fu conquistato alla libertà, la nuova amministrazione cercò quella gran via e non la seppe trovare - anzi nessuno gliene poté dare notizia. Eppure negli archivi esistevano non solo i piani della stessa ma le perizie per l'appalto dei lavori, i contratti di appalto, i verbali dell'aggiudicazione, i pagamenti rateali eseguiti dallo Stato - che più? Perfino i collaudi degli ingegneri”*.

inutilmente sostenuta pari a € 102 milioni e della perdita definitiva della complessiva somma di oltre € 250 milioni.

Un'ulteriore citazione, per circa 270.000,00 euro, ha riguardato la gestione degli interventi relativi ad un polo sportivo.

La Sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, accogliendo le azioni risarcitorie della Procura regionale, ha pronunciato 7 sentenze di condanna per un importo complessivo di € 92.417,09.

La Procura regionale per la Puglia ha notificato 1 atto di citazione di notevole importo a seguito delle ripetute inondazioni delle abitazioni su alcune vie del lungomare di un Comune pugliese nonostante la realizzazione di una specifica opera pubblica di contenimento finanziata dalla Regione Puglia per finalità di mitigazione del rischio di inondazione marina. L'intervento era fondato, tra l'altro, su uno studio tecnico-scientifico del Politecnico di Bari, approvato dall'Autorità di Bacino. Nel corso dell'esecuzione: le opere sono state progressivamente realizzate in difformità rispetto al progetto esecutivo approvato; sono state eliminate lavorazioni essenziali, senza dimostrare l'equivalenza funzionale delle opere sostitutive; è stata approvata una perizia di variante e suppletiva che ha inciso su elementi strutturali dell'intervento, senza fornire i necessari calcoli idraulici, geotecnici e verifiche di stabilità.

L'ammontare del danno erariale contestato è pari all'intero finanziamento regionale inutilmente speso, quantificato in oltre 2 milioni di euro, da imputarsi in solido al RUP e al direttore dei lavori.

La Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, accogliendo le azioni risarcitorie della Procura regionale ha pronunciato 3 sentenze di condanna per episodi riferibili agli anni precedenti per un importo complessivo di € 762.706,50.

La Procura regionale per la Basilicata ha notificato 1 invito a dedurre per il valore complessivo contestato di circa 300.000 euro per illegittimi affidamenti di appalti ed erronea esecuzione dei medesimi.

La Procura regionale per la Campania ha notificato 2 inviti a dedurre per il valore complessivo contestato di € 161.510,56 e 3 atti di citazione per illegittimi affidamenti di

appalti ed erronea esecuzione dei medesimi, con un importo complessivo contestato di oltre 3 milioni di euro. Un invito a dedurre ed un atto di citazione hanno avuto ad oggetto l'illecita erogazione di incentivi progettuali in favore del personale interno all'amministrazione, ai sensi del d.lgs. n. 36/2023 e della normativa previgente.

La Sezione giurisdizionale per la Campania, accogliendo le azioni risarcitorie esercitate della Procura regionale ha pronunciato 3 sentenze di condanna per un importo complessivo di € 1.964.343,60.

La Procura regionale per il Molise ha notificato 1 atto di citazione per illegittimi affidamenti di appalti ed erronea esecuzione dei medesimi, con oneri aggiuntivi a carico dell'amministrazione, per il valore complessivo di € 57.090,91.

La Sezione giurisdizionale per il Molise, accogliendo le azioni risarcitorie esercitate della Procura regionale ha pronunciato 4 sentenze di condanna per episodi riferibili agli anni precedenti per un importo complessivo di circa 40.000 euro.

Anche la Procura regionale per l'Abruzzo ha notificato 1 invito a dedurre per il valore complessivo contestato di € 87.748,69 e 1 atto di citazione per illegittimi affidamenti di appalti ed erronea esecuzione dei medesimi, con oneri aggiuntivi a carico dell'amministrazione, per il valore complessivo di € 52.748,69.

La Procura regionale per il Lazio ha notificato 4 inviti per circa 2 milioni di euro e 1 atto di citazione per danni da tangente e da disservizio per illegittimi affidamenti diretti di appalti di lavori per la manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili di una Asl, con la falsa attestazione dell'urgenza dei lavori per ottenere i finanziamenti regionali.

La Procura regionale per l'Umbria ha notificato 3 atti di citazione per illegittimi affidamenti di appalti ed erronea esecuzione dei medesimi, per il valore complessivo di € 67.954,39. L'azione di responsabilità è stata esercitata nei confronti di un RUP e di un Dirigente di un Comune per il danno cagionato all'ente, derivante da maggiori costi sostenuti a titolo di interessi moratori e spese legali rispetto al debito per sorte capitale, in ragione dell'ingiustificato ritardo nel saldo di quanto dovuto a un'impresa appaltatrice di lavori pubblici. Un diverso giudizio è stato instaurato per un danno patrimoniale da assunzione indebita di impegno di spesa e successiva emissione di un mandato di pagamento a beneficio di un legale, professionista esterno al Comune, incaricato dello

svolgimento di un'attività amministrativa che avrebbe dovuto e potuto essere disimpegnata da personale interno all'Ente, in violazione delle disposizioni di cui all'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001.

La Sezione giurisdizionale per la Regione Umbria ha accolto l'azione risarcitoria della Procura regionale pronunciando 3 sentenze di condanna.

Una prima sentenza di condanna ha avuto ad oggetto il danno subito da un Ente pubblico per carenze ed errori della progettazione esecutiva per il completamento dei lavori di costruzione di un importante tratto viario, per le plurime anomalie e criticità riscontrate nell'attività della direzione lavori e dei R.U.P. in sede di realizzazione delle opere, nonché per la disapplicazione della penale dovuta dall'appaltatore per i ritardi nell'esecuzione dei lavori. Per tale voce di addebito è stata riconosciuta la responsabilità pro-quota del Direttore generale e del R.U.P. medesimo e il relativo importo, pari a euro 439.437,00 è stato integralmente recuperato (Sez. Umbria, sentenza n. 54/2025). Un ulteriore danno erariale, pari a euro 190.000,00, è stato pagato a seguito di rito abbreviato da altro convenuto (sent. n. 59/2025). Per una diversa azione di responsabilità, concernente il nocumento subito da un Comune in conseguenza degli esborsi sostenuti per la costruzione di un attraversamento pedonale su un tracciato ferroviario accessorio a una lottizzazione privata – i cui oneri (di progettazione e di esecuzione) sarebbero stati, in forza di convenzione di urbanizzazione, di spettanza esclusiva del privato – i Responsabili delle Aree Urbanistica e LL.PP. sono stati ammessi, per quanto rispettivamente loro contestato, al rito abbreviato, ai sensi dell'articolo 130 c.g.c., e il giudizio è stato definito a seguito del pagamento della somma di euro 128.502,61 (sentenza 18.09.2025, n. 55). Un'ulteriore sentenza di condanna per euro 76.892,07 è stata pronunciata dalla Sezione Umbria in materia espropriativa, con il parziale accoglimento della domanda formulata dalla Procura, per l'aggravio patrimoniale subito da un Ente locale in conseguenza dei maggiori costi sostenuti per l'acquisizione di aree occorrenti alla realizzazione di una nuova viabilità, in ragione della mancata ottemperanza, da parte dell'Amministrazione, agli accordi bonari a suo tempo sottoscritti con i proprietari espropriandi e del conseguente contenzioso civilistico e amministrativo, che ne era derivato (sentenza 12.05.2025, n. 30). Per una fattispecie correlata al pregiudizio derivante da costi impliciti collegati ai contratti di finanza derivata stipulati da un Comune con Istituti di credito, è stata emessa sentenza dichiarativa di improcedibilità della domanda in

considerazione dell'intervenuta nullità dei contratti di swap, statuita dal giudice ordinario, con l'obbligo della banca contraente di restituire le commissioni e gli interessi indebitamente applicati (sentenza 18.02.2025, n. 15).

La Procura regionale per l'Emilia-Romagna ha notificato 1 invito a dedurre per il valore complessivo contestato di circa 30.000 euro e 2 atti di citazione per illegittimi affidamenti di appalti ed erronea esecuzione dei medesimi, con un importo complessivo contestato di € 39.556,94. Gli atti di citazione hanno ad oggetto:

- il danno da corresponsione di interessi legali e di mora all'appaltatore che, senza giustificato motivo, non aveva ricevuto il compenso stabilito contrattualmente, per una (asserita) diversa valutazione dell'interesse pubblico risultante da determinazioni dei dirigenti dell'Ente. Il danno è stato addebitato al Segretario generale ed al responsabile dell'ufficio urbanistica e appalti la cui condotta era palesemente illecita e non motivata; l'opera era stata accettata dall'Ente, con certificato di regolare esecuzione e non erano state sollevate rimozioni verso l'appaltatore; le parti hanno aderito alla proposta di rito abbreviato;

- il danno derivante dall'illegittimo conferimento di incarichi di progettazione esterna in variante al progetto originario, i cui elaborati non sono mai stati acquisiti dall'ente, nonché un incarico professionale a fronte del quale nessuna prestazione veniva resa dal professionista incaricato, ma debitamente retribuito.

Anche la Procura regionale per la Liguria nel corso del 2025 ha notificato 2 inviti a dedurre per il valore complessivo di € 42.888,47. Un invito ha ad oggetto l'illegittimo affidamento di lavori per la manutenzione degli impianti di una biblioteca universitaria. Un secondo invito, invece, concerne l'affidamento di lavori di regimentazione delle acque piovane da parte di un comune ligure ad un prezzo superiore al prezzario della Regione Liguria.

La Procura regionale per il Piemonte nel corso del 2025 ha notificato 3 inviti per il valore complessivo di € 1.417.038,69 e 3 citazioni per il valore complessivo di € 1.906.218,92. Una citazione ha riguardato lo sviamento da parte di diversi soggetti di risorse pubbliche, erogate da una Prefettura ad un'associazione del terzo settore, per l'erogazione dei servizi di accoglienza e gestione di richiedenti protezione internazionale. Nella fattispecie è emerso

come la Presidente dell'associazione, unitamente ai propri familiari, abbia sostanzialmente drenato parte delle risorse pubbliche attraverso, prevalentemente, il ricorso a fatture per operazioni inesistenti emesse da una società di capitali creata dai medesimi soggetti che è stata affiancata alla medesima Associazione nell'espletamento dei richiamati servizi. La Sezione giurisdizionale per il Piemonte, con la sentenza 5.11.2025, n. 295, ha accolto l'azione risarcitoria della Procura regionale per l'importo complessivo di oltre 500.000 euro. Un altro caso ha riguardato il danno conseguente all'introduzione di clausole anticoncorrenziali nella gara per l'aggiudicazione di un accordo quadro, accertata dall'ANAC.

La Procura regionale per il Veneto nel corso del 2025 ha notificato 1 atto di citazione per contestare un danno del valore complessivo di € 3.060.677,68, derivante da "extra profitto illecito" a seguito di truffa ai danni dello Stato, falsità ideologica e turbativa in relazione alle procedure di evidenza pubblica indette dalla Prefettura negli anni 2016, 2017 e 2018 per reperire strutture alle quali affidare il servizio di accoglienza di cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale.

La Procura regionale per il Friuli Venezia Giulia nel corso del 2025 ha notificato 4 inviti a dedurre in relazione a quattro fattispecie di danni – da disservizio – conseguenti a fattispecie di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente.

La Procura regionale per il Trentino-Alto Adige – sede di Trento – nel corso del 2025 ha notificato 2 inviti a dedurre per il valore complessivo di € 150.673,46 e 1 atto di citazione per contestare un danno del valore complessivo di € 61.102,20 a un dirigente dell'Università per aver disdetto dei contratti di locazione degli immobili dell'Università da adibire a foresteria, sostituendoli con altrettanti contratti, sempre riguardanti i medesimi immobili ma a condizioni più onerose per l'Ateneo. La Sezione giurisdizionale ha accolto l'azione risarcitoria della Procura regionale nei confronti del predetto dirigente.

La Procura regionale per il Trentino-Alto Adige – sede di Bolzano – nel corso del 2025 ha esercitato l'azione di responsabilità erariale nei confronti dei dirigenti dell'Azienda Sanitaria dell'Alto-Adige per l'acquisto di mascherine e altri dispositivi di protezione individuale all'inizio della pandemia da Covid-19, inadeguati all'uso sanitario. Le indagini hanno consentito di accertare che tali dispositivi di protezione individuale erano stati reperiti presso un fornitore cinese, importati in territorio italiano alla fine del mese di marzo

del 2020 e distribuiti ai sanitari, nonostante: le perplessità degli addetti al servizio di urgenza ed emergenza dell'Azienda Sanitaria, determinate dalla carenza della documentazione tecnica di accompagnamento, atta ad attestarne la rispondenza agli standard di salute e sicurezza richiesti dalla normativa europea; gli esiti negativi di alcuni test fatti eseguire sulle medesime mascherine da parte della Croce Rossa austriaca, che ne sconsigliavano l'utilizzo come dispositivi del tipo FFP1, FFP2 e FFP3; l'INAIL avesse attestato la non rispondenza dei DPI alle norme vigenti, con conseguente divieto di immissione in commercio.

Pur consapevoli degli esiti negativi dei test di laboratorio e dell'inidoneità delle certificazioni messe a disposizione dal fornitore cinese, i vertici dell'Azienda sanitaria avevano disposto il pagamento della fornitura a beneficio della società altoatesina. Tra l'altro, nel tentativo di sanare la situazione, i convenuti si erano attivati direttamente presso un ente certificatore tedesco, allo scopo di ottenere l'attestazione di idoneità dei dispositivi importati, ricevendo, tuttavia, in risposta, un ulteriore diniego all'utilizzo, atteso che i presidi inviati non avevano superato l'esame di permeabilità. All'esito dell'istruttoria è, quindi, emerso come, pur nella piena consapevolezza dell'assenza di documentazione atta a classificare i dispositivi e a valutarne la qualità, i vertici dell'Azienda Sanitaria avevano comunque perfezionato l'acquisto, non adottando neppure le necessarie cautele in sede di stipula del contratto, al fine di tutelare l'interesse dell'ente pubblico e la salute di pazienti e operatori, omettendo anche di inserire clausole a garanzia di un eventuale diritto di recesso. Peraltro, non è stato rinvenuto nel corso dell'istruttoria un contratto formale di fornitura, con conseguenti perplessità sulla corretta formazione della volontà negoziale della p.a.

La Sezione giurisdizionale della Corte dei conti – sede di Bolzano – in parziale accoglimento delle domande attoree, ha condannato, in solido, il Direttore Generale dell'Azienda Sanitaria e il sostituto direttore medico per l'epidemia Covid-19 e responsabile per il relativo reparto ospedaliero.

Infine, passando alle isole, la Procura regionale per la Sardegna nel corso del 2025 ha notificato un invito a dedurre e, per la stessa vicenda, l'atto di citazione, per illegittimi affidamenti di appalti ed erronea esecuzione dei medesimi, con oneri aggiuntivi a carico dell'amministrazione, per il valore complessivo contestato di € 187.421.394,91.

La Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna, accogliendo le azioni risarcitorie della Procura regionale ha pronunciato 6 sentenze di condanna per episodi riferibili agli anni precedenti per un importo complessivo di € 83.177,06.

La Procura regionale per la Sicilia nel 2025 ha notificato 2 inviti a dedurre per il valore complessivo contestato di € 318.860,61 e 2 citazioni chiedendo il risarcimento del danno del valore di € 5.946.804,38.

3. Considerazioni conclusive

Gli illeciti erariali riscontrati con maggiore frequenza dalle Procure regionali sono conseguenti ad illegittimi affidamenti (spesso diretti) di appalti di lavori e servizi, talora conseguenti ad episodi di corruzione, falso e turbata libertà del procedimento di scelta del contraente con affidamento dei lavori/servizi ad un prezzo più elevato di quello di mercato e conseguente danno alla concorrenza.

Negli appalti di lavori sono stati riscontrati numerosi casi di opere non completate in tutto o in parte, anche a causa dell'abuso di varianti ingiustificate, non consentite dai diversi codici dei contratti che si sono succeduti negli ultimi decenni (che di regola snaturano l'appalto originario con aumento ingiustificato del costo dei lavori) ovvero recanti vizi che hanno richiesto ulteriori interventi per l'utilizzabilità delle opere o le abbiano rese del tutto inutilizzabili (mancata o errata esecuzione). Ai suddetti illeciti si accompagna la mancata applicazione delle penali previste dai contratti alle imprese appaltatrici da parte delle amministrazioni appaltanti.

b) LA QUANTIFICAZIONE DEL DANNO ERARIALE

(V.P.G. Fabrizio Cerioni)

1. La quantificazione del danno erariale nella dialettica processuale

Il danno erariale consiste nel deterioramento o nella perdita di beni o denaro (c.d. danno emergente) o nella mancata acquisizione di incrementi patrimoniali di spettanza che l'amministrazione ha diritto di conseguire (c.d. lucro cessante).

Le fattispecie di danno erariale sono l'effetto della realizzazione di condotte "a forma libera", anche se, a partire dalla fine del secolo scorso, il legislatore ha manifestato la tendenza alla tipizzazione di illeciti erariali specie con l'introduzione delle fattispecie di "responsabilità sanzionatoria" in cui, insieme alla fattispecie illecita, il legislatore indica esattamente la sanzione, tra un minimo ed un massimo, da applicare all'illecito¹²⁰.

Nell'ambito della nozione di danno erariale una distinzione rilevante, anche per la quantificazione dello stesso, è quella fra "danno diretto" (nocumento patrimoniale subito direttamente dall'Amministrazione) e "danno indiretto" (danno subito da un terzo che ottiene il risarcimento spontaneo o coattivo del danno da parte dell'Amministrazione, con conseguente depauperamento patrimoniale indiretto della p.a.).

L'art. 1 *bis* della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (nel testo novellato dal d.l. 23 ottobre 1996, n. 543 e successivamente modificato dall'art. 17, comma 30-*quater* del d.l. 1° luglio 2009, n. 78) ha stabilito che, nella quantificazione del danno erariale, la Corte dei conti deve

¹²⁰ La prima fattispecie «sanzionatoria» in senso cronologico (tralasciando quella prevista dall'art. 46 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, per la mancata presentazione del conto) è quella prevista dall'art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria per il 2003), relativa alla responsabilità conseguente alla contrazione dei mutui da parte degli amministratori locali per finanziare spese diverse da quelle di investimento in violazione dell'art. 119 Cost. La seconda fattispecie «sanzionatoria» è quella introdotta dall'art. 3, comma 44, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008), la quale ha previsto che il pagamento di ulteriori compensi rispetto al trattamento economico onnicomprensivo degli amministratori e dei dirigenti pubblici (compresi quelli di enti pubblici agenzie e società pubbliche non quotate), comporta a carico dell'amministratore e del beneficiario l'obbligo di pagare all'erario una somma pari a 10 volte l'eccedenza versata. Una terza fattispecie «sanzionatoria» è quella sancita dall'art. 3, comma 59, della citata legge n. 244/2007, la quale ha stabilito che la stipula da parte di un ente pubblico (dunque anche da parte di una società legale o *in house*, qualificabile come «ente pubblico») di un contratto di assicurazione per i rischi derivanti dell'espletamento dei compiti istituzionali (responsabilità erariale) determini non solo la nullità del relativo contratto, considerato illecito, ma anche la responsabilità erariale sia in capo all'amministratore dell'ente che l'abbia stipulato, sia in capo al beneficiario. Diverse fattispecie sanzionatorie sono state introdotte a tutela del patto di stabilità e crescita.

necessariamente tenere conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza del dipendente o da altra amministrazione o dalla comunità amministrata, come conseguenza della condotta dell'autore dell'illecito.

Tale formula normativa, considerata la sua ampia portata, induce a ritenere che il Giudice debba necessariamente computare, nella determinazione del *quantum debeatur*, qualsiasi vantaggio fruito dall'amministrazione o dalla comunità amministrata, purché sia conseguenza immediata e diretta dello stesso fatto illecito¹²¹. Tuttavia, secondo parte della giurisprudenza il giudice non potrebbe fare applicazione del principio della *compensatio lucri cum damno* nel giudizio di responsabilità amministrativa quando l'*utilitas* conseguita dalla p.a. danneggiata sia l'effetto di una condotta penalmente illecita dell'autore del danno¹²².

L'articolo 86, comma 2, lett. c), del codice di giustizia contabile (d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, nel prosieguo anche c.g.c.), prevede che l'atto di citazione del pubblico ministero debba contenere, tra l'altro, l'individuazione e la quantificazione del danno o l'indicazione dei criteri per la sua determinazione. Pertanto, pur non essendo richiesta una totale corrispondenza tra invito a dedurre e citazione, purché resti immutato il *petitum* e la *causa petendi* dell'azione esercitata¹²³, una prima identificazione e quantificazione sia pure sommaria del danno (o, in alternativa, l'indicazione dei criteri per la sua quantificazione), deve essere già contenuta nell'invito a fornire deduzioni notificato al convenuto, in quanto, solo così, l'invito può assolvere alla sua duplice funzione di consentire all'invitato di svolgere le proprie argomentazioni al fine di contestare la propria responsabilità amministrativa ed evitare la citazione in giudizio, assicurando, nel contempo, la massima completezza dell'istruttoria. Nel caso di più invitati, dovrà essere necessariamente indicata la quota di danno imputabile a ciascuno.

Nella quantificazione del danno erariale il pubblico ministero dovrebbe tener conto dei vantaggi derivati alla p.a. o, più in generale, alla comunità amministrata, dalla condotta illecita, qualora questi ultimi siano palesi e derivino dallo stesso fatto costitutivo dell'illecito,

¹²¹ In questi termini: Corte conti, Sez. I App., sent. 18/11/2025, n. 167.

¹²² Corte conti, Sez. giur. Lazio, 4/09/2012, n. 864; Corte conti, Sez. App. Sicilia, 8/11/2010, n. 234; Corte conti, Sez. giur. Lombardia, 17/02/2009, n. 69; Corte conti, Sez. giur. Veneto, 17/04/1997, n. 307.

¹²³ Sul punto cfr. Corte conti, Sez. riunite, 19 giugno 1998 n. 14/QM e, da ultimo, Corte conti, Sez. II App., 4/02/2025, n. 26.

perché prescritto dalla legge. Tuttavia, secondo la giurisprudenza, è sempre stato il convenuto a doverli indicare e provare. Invero, secondo la pacifica giurisprudenza contabile l'applicazione della *compensatio lucri cum damno* esige, in coerenza con la *ratio* dell'eccezione di compensazione, che il convenuto provi: 1) l'effettività dell'*utilitas* o vantaggio conseguito dalla pubblica amministrazione; 2) l'identità causale tra il fatto produttivo di danno e quello produttivo dell'*utilitas*; 3) la corrispondenza di quest'ultima ai fini istituzionali dell'amministrazione che se ne appropria¹²⁴.

Resta fermo, comunque, che il corretto inquadramento del fatto in una fattispecie legale e la «definitiva» determinazione dell'ammontare del danno (con l'eventuale esercizio del potere riduttivo nei casi di responsabilità colposa) come la sua ripartizione tra i convenuti, spetti al giudice¹²⁵.

2. La quantificazione del danno erariale dopo l'entrata in vigore della legge 1/2026

Con l'entrata in vigore della legge 7 gennaio 2026, n. 1, il comma 1-*bis*, della legge 20/1994 è stato modificato nel senso di imporre al pubblico ministero, prima ancora che al giudice, di tener conto nella quantificazione dell'eventuale concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del danno medesimo¹²⁶.

Tale disposizione, peraltro, come quella che impone al giudice di condannare il convenuto (o i convenuti, nel caso di concorso nell'illecito) a non oltre un terzo del danno accertato, è direttamente applicabile ai procedimenti ed ai giudizi in corso, giusto quanto disposto dall'art. 6 della legge n. 1/2026.

Ne deriva che, in disparte la riduzione *ex lege* dell'importo della condanna al 30% del pregiudizio accertato – salvi i casi di dolo e di illecito arricchimento dell'autore della condotta dannosa e, sussistendone le condizioni, dei suoi eredi¹²⁷ – e il ricorrere di altre ragioni di riduzione del danno valutate autonomamente dal giudice del merito (art. 1,

¹²⁴ Cfr. Corte conti, SS.RR., 24/01/1997, n. 5/QM e, da ultimo, Corte conti, Sez. III App., 23/07/2025, n. 115.

¹²⁵ Cfr. art. 1, comma 1-*bis*, legge 14 gennaio 1994, n. 20 e, in giurisprudenza, cfr. Corte conti, Sez. I App., 8/01/2025, n. 4; Corte conti, Sez. II App., 11/12/2019, n. 462 e Cass civ. Sez. Un., 28/11/2013, n. 26582.

¹²⁶ L'art. 1, comma 1, n. 3), legge n. 1/2026, ha disposto che: «al comma 1-*bis*, le parole: «fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto» sono sostituite dalle seguenti: «fermi restando il potere di riduzione e l'obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal comma 1-*octies* del presente articolo, nella quantificazione del danno deve tenersi conto dell'eventuale concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del danno medesimo».

¹²⁷ Art. 1, comma 1, ultimo periodo, legge n. 20/1994.

comma 1-*octies*, legge n. 20/1994, come modificata dall'art. 1, comma 1, n. 5), legge n. 1/2026)¹²⁸, nel quantificare il danno erariale il pubblico ministero, prima nell'invito a fornire deduzioni e poi nell'atto di citazione, dovrà tener conto dell'eventuale concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del danno medesimo, cioè di circostanze estranee alla condotta dell'agente, emergenti dall'istruttoria, che abbiano agevolato la produzione del pregiudizio patrimoniale (es. disorganizzazione amministrativa, mancanza di sistemi e strumenti di controllo, direttive operative poco chiare o contraddittorie, ecc.).

Le fattispecie di concorso dell'amministrazione nella produzione del danno, di cui ora il legislatore impone una valutazione obbligatoria al pubblico ministero e al giudice, sono da tempo considerate dalla giurisprudenza della Corte dei conti¹²⁹, al fine di quantificare esattamente la misura della responsabilità di ciascuno degli autori dell'illecito secondo l'insegnamento della Corte costituzionale¹³⁰.

In conclusione, dopo l'entrata in vigore della legge n. 1/2026, il pubblico ministero all'esito dell'istruttoria, nella quantificazione del danno erariale nel suo "intero ammontare", dovrà necessariamente tener conto anche del concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del pregiudizio, oltre agli eventuali vantaggi ad essa arrecati dalla condotta illecita, se eccepiti dall'invitato/convenuto, restando riservato al giudice l'esercizio del potere riduttivo nella pronuncia della sentenza di condanna.

¹²⁸ L'art. 1, comma 1, n. 5) ha stabilito che, nella legge n. 20/1994, dopo il comma 1-*septies* sia inserito il seguente: «1-*octies*. Salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio».

¹²⁹ Cfr. ad es. Corte conti, Prima Sezione Centrale d'Appello sent. 26/05/2025, n. 76, che ha ritenuto fondato il concorso dell'amministrazione danneggiata sotto il profilo dell'omissione dei necessari approfondimenti istruttori rispetto alla comunicazione di un incarico esterno da parte di un docente universitario; Corte conti, Prima Sezione Centrale d'Appello sent. 30/07/2024, n. 181, che ha ritenuto fondato il concorso dell'amministrazione danneggiata sotto il profilo dell'omissione dei necessari controlli da parte dell'ufficio di Presidenza sul rendiconto di un gruppo consiliare.

¹³⁰ Del resto, si ricorda che la Corte costituzionale nella sentenza 20/11/1998, n. 371 ha ritenuto legittima la limitazione alla sola colpa grave, di cui all'art. 1 della legge n. 20/1994, affermando il principio che «la disposizione risponde, perciò, alla finalità di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo e non di disincentivo».

c) FATTISPECIE “TIPIZZATE”: IL DANNO ERARIALE A PROTEZIONE DI BENI GIURIDICI SPECIFICI

c. 1) IL DANNO DA SVOLGIMENTO DI ATTIVITÀ EXTRAISTITUZIONALE

(V.P.G. Arturo Iadecola)

1. Lo svolgimento non autorizzato degli incarichi extraistituzionali nell'attività delle Procure regionali

Anche nell'anno 2025 le fattispecie di danno derivato dallo svolgimento non autorizzato, o comunque non consentito, di incarichi extraistituzionali da parte di dipendenti pubblici hanno costituito oggetto di particolare attenzione da parte delle Procure regionali.

Queste ultime, infatti, hanno emesso n. 62 atti di citazione in materia, richiedendo il risarcimento di un danno superiore a 17 milioni di euro (17.377.984,93 euro).¹³¹

I procedimenti hanno riguardato una casistica piuttosto varia, che ha incluso tanto ipotesi di incarichi non autorizzati, ma astrattamente autorizzabili, quanto lo svolgimento di attività del tutto incompatibili con lo *status* di pubblico dipendente.

Un ulteriore elemento caratteristico emerso da questo settore di attività è la complessità del quadro normativo, dovuta all'esistenza di discipline specifiche per le diverse categorie lavorative interessate (medici, professori universitari, militari, personale della scuola).

Infine, spicca la molteplicità dei profili di danno, non sempre e non automaticamente riconducibile ai soli meccanismi predeterminati di quantificazione previsti dalla legge.

2. Principali riferimenti normativi

Il divieto dello svolgimento di incarichi extraistituzionali al di fuori dei casi previsti dalla legge trova copertura costituzionale, innanzitutto, nell'art. 98, comma 1, Cost., secondo

¹³¹I dati così cumulativamente riassunti sono stati forniti dalle Procure regionali sotto la voce “*Violazione art. 53 comma 7, del d.lgs. n. 165/2001, incarichi incompatibili e violazione disciplina attività libero professionale intramuraria (ALPI)*”.

il quale i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione, oltre che nell'art. 54, comma 2, Cost., per il quale i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, e nei principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione sanciti dall'art. 97, comma 2, Cost.

Nella legislazione ordinaria, la principale disposizione di riferimento è l'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, in forza del quale possono essere individuate tre categorie di attività extraistituzionali: quelle *tout court* vietate ai pubblici dipendenti; quelle che possono essere liberamente svolte, in quanto costituiscono espressione di libertà costituzionali (ad es., l'attività di insegnamento); quelle che possono essere espletate previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza.

Il comma 7 dell'articolo stabilisce, in particolare, che *“i dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. (...) In caso di inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti”*. Il successivo comma 7-bis prevede, a sua volta, che *“l'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti”*.

Come da tempo chiarito dalle Sezioni riunite¹³², l'obbligo di riversamento ha un carattere dissuasivo e di deterrenza nei confronti dei pubblici dipendenti dall'assunzione di incarichi retribuiti non sottoposti, previamente, al regime autorizzatorio da parte dell'amministrazione di appartenenza, e determina l'attrazione del medesimo compenso in conto entrata del bilancio dell'amministrazione. La condotta omissiva del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore dà luogo ad un'ipotesi autonoma di responsabilità amministrativa tipizzata, a carattere risarcitorio del danno da

¹³² Corte conti, SS.RR. sent. n. 26/2019/QM.

mancata entrata, per l'amministrazione di appartenenza, del compenso indebitamente percepito e che deve essere versato in un apposito fondo vincolato.

3. Gli incarichi non autorizzabili

Secondo l'art. 60 del d.p.r. n. 3/1957, *"l'impiegato non può esercitare il commercio, l'industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro, tranne che si tratti di cariche in società o enti per le quali la nomina è riservata allo Stato e sia all'uopo intervenuta l'autorizzazione del ministro competente"*.

La giurisprudenza si è a lungo interrogata circa la possibilità di applicare i citati commi 7 e 7-bis dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 anche a queste attività, del tutto incompatibili con il pubblico impiego, pervenendo a risposte non univoche.

Nel 2025 sono intervenute, al fine di comporre il contrasto, le Sezioni riunite¹³³, le quali hanno affermato che l'obbligo del dipendente pubblico di riversare il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte si riferisce alle sole situazioni di incompatibilità relativa (incarichi in astratto autorizzabili, ma in concreto svolti in assenza di autorizzazione), ferma restando la risarcibilità delle conseguenze patrimoniali negative per l'erario derivanti dalla violazione del dovere di esclusiva posta in essere con attività radicalmente incompatibili e non autorizzabili.

A sostegno di questa conclusione, il Collegio ha osservato che, mentre lo svolgimento di attività non autorizzate (ma autorizzabili) costituisce violazione di specifici "obblighi", di natura sia informativa che di riversamento dei compensi percepiti, lo svolgimento di attività assolutamente incompatibili comporta, viceversa, la violazione di uno specifico "dovere" di esclusività, dove la valutazione del possibile conflitto di interesse è stata fatta a monte dal legislatore. Ha, altresì, attribuito rilievo all'art. 9 del d.l. n. 44/2023, conv. con l. n. 74/2023, il quale ha previsto per i professori universitari la possibilità di svolgere incarichi presso enti pubblici e privati anche a scopo di lucro previa autorizzazione del rettore, la quale presuppone che gli incarichi, tra le altre cose, non creino conflitti di interesse né "detrimento per le funzioni" affidate dall'università. Quest'ultima precisazione, secondo

¹³³ Corte conti, SS.RR. sent. n. 1/2025/QM.

le Sezioni riunite, induce a una “lettura evolutiva” del divieto in questione, in forza della quale la valutazione in concreto dell’eventuale danno arrecato deve essere affidata, di volta in volta, al singolo Collegio giudicante, il quale deve verificare se l’attività esterna abbia comportato il mancato adempimento dei compiti istituzionali (“detrimento per le funzioni”), ferma restando la possibilità che il danno in parola sia provato per presunzioni.

A seguito della decisione nomofilattica, diverse pronunce vi hanno prestato adesione (ad es., Corte conti, Sez. giur. App. Reg. Siciliana, n. 70/2025), mentre altre se ne sono discostate in forza di argomenti di carattere sia formale, basati sulla formulazione letterale dell’art. 53 cit., sia sostanziale, in quanto il dipendente che svolge attività non autorizzabile tratterrebbe i compensi dell’attività istituzionale e di quella vietata, salvo prova del danno, così determinandosi un trattamento favorevole per le situazioni più gravi e una sorta di incentivo alla “doppia professione” (in tal senso, ad es., Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, nn. 54, 104 e 105 del 2025; Sez. giur. reg. Valle d’Aosta, n. 34/2025; Sez. giur. reg. Abruzzo, n. 46/2025; Sez. giur. reg. Toscana, n. 99 del 2025; Sez. giur. reg. Sardegna, nn. 167 e 170 del 2025).

Ove il dissenso dalla decisione delle Sezioni riunite dovesse manifestarsi anche in sede di appello, si concretizzerebbero i presupposti di una nuova rimessione della questione alle medesime ai sensi dell’art. 117 c.g.c., come già richiesto in più occasioni dalla Procura generale.

3.1. Casistica

La giurisprudenza del 2025 ha fornito interessanti precisazioni in punto di applicazione dell’art. 60 del d.p.r. n. 3/1957 e dell’art. 53, comma 7, del d.gs. n. 165/2001 (in quanto ritenuto estensibile agli incarichi non autorizzabili):

- rientra nel divieto di cui alla prima norma l’assunzione di cariche in società aventi fine di lucro (Corte conti, Sez. III giur. centr. App., n. 84/2025; Sez. giur. Sardegna, n. 170/2025);
- non vi rientrano le società *in house*, quando lo statuto ponga il divieto di distribuzione di utili e di remunerazione del capitale (Corte conti, Sez. I giur. centr. App., n. 136/2025);

- la responsabilità per l'assunzione della carica resta esclusa se la società è inattiva (dunque non emette né riceve fatture, non fruisce di uffici o utenze né eroga un compenso all'amministratore; Corte conti, Sez. I giur. centr. App., n. 137/2025);
- l'incarico è da considerarsi retribuito anche quando l'amministratore della società non riceve compenso, ma ne è a sua volta socio (Corte conti, Sez. giur. reg. Toscana, n. 99/2025);
- in presenza di una società di fatto con il titolare apparente dell'impresa, il riversamento deve essere pari alla metà dei ricavi della stessa (Corte conti, Sez. giur. reg. Valle d'Aosta, n. 34/2025);
- nelle società in accomandita semplice, è incompatibile con il pubblico impiego la qualità di socio accomandatario, che gestisce l'attività imprenditoriale, e non quella di accomandante; il riversamento degli emolumenti è dovuto in proporzione al periodo di svolgimento dell'attività di impresa (Corte conti, Sez. giur. Lazio, n. 279/2025);
- non costituisce svolgimento dell'industria la gestione di un *bed and breakfast* a conduzione familiare, non soggetto a iscrizione nel registro delle imprese secondo la legislazione regionale (Corte conti, Sez. giur. reg. Puglia, n. 242/2025).

4. Il termine di prescrizione

Ai fini del decorso del termine di prescrizione del diritto al risarcimento del danno di cui all'art. 53, comma 7-*bis*, cit., la giurisprudenza, anche nell'anno appena trascorso, ha spesso ravvisato l'occultamento doloso del pregiudizio, che comporta lo slittamento del *dies a quo* al momento della scoperta del danno (art. 1, comma 2, della l. n. 20/1994).

È stato, in proposito, precisato che si tratta di una fattispecie rilevante non tanto soggettivamente (in relazione ad una condotta occultatrice del debitore), ma obiettivamente, ovvero in relazione all'impossibilità dell'amministrazione di conoscere il danno e, quindi, di azionarlo in giudizio (a differenza dell'ipotesi contemplata dall'art. 2941, n. 8, c.c., secondo il quale la prescrizione rimane sospesa nei confronti del debitore che ha dolosamente occultato l'esistenza del credito).

L'occultamento consiste, a tal fine, in una situazione del tutto non corrispondente alla realtà, idonea a superare l'ordinaria diligenza del danneggiato, espressione del principio di autoresponsabilità, in modo tale che neanche con l'impiego di normali controlli il danneggiato avrebbe potuto conoscere l'esistenza del danno. Esso presuppone l'esistenza di comportamenti, tanto commissivi quanto omissivi, volti a mascherare il fatto dannoso nel suo complesso (*ex multis*, Corte conti, Sez. I giur. centr. App., nn. 78 e 42 del 2025).

Tali condotte, peraltro, possono risolversi anche nel fatto stesso della mancata richiesta di autorizzazione, la quale costituisce un "*atto dovuto, cioè un atto cui il debitore sia tenuto per legge*"¹³⁴. Il principio di buona fede (artt. 1175 e 1375 c.c.; art. 2-bis, l. n. 241/1990), unitamente ai doveri di diligenza e fedeltà, impone comunque la comunicazione all'amministrazione dello svolgimento dell'incarico, e ciò anche per le attività assolutamente incompatibili, dal momento che non spetta al dipendente la valutazione in merito all'autorizzabilità o meno dell'incarico, che, in alcuni casi, può anche essere incerta (Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, n. 105/2025).

In assenza di richiesta di autorizzazione o di comunicazione, dunque, la prescrizione inizia a decorrere dalla scoperta del danno, per effetto, a seconda dei casi, di denuncia, ispezione o sviluppo di indagini preliminari (*ex multis*, Corte conti, Sez. I giur. centr. App., nn. 78 e 42 del 2025; Sez. II giur. centr. App., n. 215/2025), purché permettano di rilevare gli elementi costitutivi della responsabilità (Corte conti, Sez. giur. reg. Campania, n. 85/2025).

In carenza della richiesta di autorizzazione o almeno della comunicazione, l'occultamento doloso, per giurisprudenza consolidata, non è escluso dal fatto che il dipendente abbia dichiarato al fisco i proventi dell'incarico, in quanto si tratta di dichiarazione rivolta a un'amministrazione (l'Agenzia delle entrate) diversa e dotata di distinta personalità giuridica rispetto a quella danneggiata (*ex multis*, Corte conti, Sez. giur. reg. Campania, n. 85/2025); ciò, a meno che non si tratti di dipendente della stessa Agenzia delle entrate (Corte conti, Sez. giur. reg. Sicilia, n. 76/2025).

¹³⁴ Cfr., oggi, l'art. 1, comma 2, della l. n. 20/1994, come modificato dalla l. n. 1/2026, in vigore dal 22 gennaio 2026, secondo il quale l'occultamento doloso deve essere stato "*realizzato con una condotta attiva o in violazione di obblighi di comunicazione*".

5. Il concorso di colpa dell'amministrazione

A fronte degli obblighi di informazione che gravano sul dipendente, è stato altresì affermato che costituisce onere dell'amministrazione, in caso di perplessità fondate sul contenuto della comunicazione, svolgere rapidi e tempestivi approfondimenti istruttori, chiedendo, ad esempio, copia del contratto tra il dipendente e il soggetto che conferisce l'incarico, al fine di verificare la natura di quest'ultimo (Corte conti, Sez. I giur. centr. App., n. 76/2025).

In difetto, può configurarsi un concorso colposo nella causazione del danno ai sensi dell'art. 1227 c.c., allorquando l'amministrazione, pur conoscendo l'esistenza di una situazione di incompatibilità del dipendente, ne tollera la prosecuzione, eventualmente instillando nel dipendente l'affidamento sulla legittimità del proprio operato, con conseguente riduzione proporzionale del risarcimento dovuto dal dipendente (Corte conti, Sez. III giur. centr. App., n. 40/2025).¹³⁵

6. I requisiti della autorizzazione

Secondo i giudici, l'autorizzazione allo svolgimento delle attività extra-istituzionali è espressione di discrezionalità amministrativa (Corte conti, Sez. giur. reg. Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, n. 6/2025).

Il rilascio del provvedimento autorizzatorio presuppone la verifica:

- di eventuali situazioni di conflittualità tra le funzioni assegnate al singolo dipendente e gli interessi della struttura di appartenenza ("*conflitto di interessi*");
- della compatibilità del nuovo impegno con i carichi di lavoro del dipendente e della struttura di appartenenza, nonché con le mansioni e le posizioni di responsabilità attribuite al dipendente stesso;
- della occasionalità o saltuarietà del nuovo incarico.

Sotto il profilo del tempo, della forma e del contenuto, l'autorizzazione deve essere:

¹³⁵ L'art. 1, comma 1-bis, della l. n. 20/1994, come modificato dalla l. n. 1/2026, in vigore dal 22 gennaio 2026, prevede espressamente che "*nella quantificazione del danno deve tenersi conto dell'eventuale concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del danno medesimo*".

- anteriore (“previa”) rispetto allo svolgimento dell’incarico, con la conseguenza che l’autorizzazione successiva non sana l’illecito;
- espressa (*ex art. 2, l. n. 241/1990*) e rilasciata per iscritto (Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, n. 54/2025; v. peraltro il comma 10 dell’art. 53 cit., per il quale se l’incarico è conferito da altra amministrazione opera un meccanismo di silenzio-assenso);
- specifica, nel senso che deve indicare in modo preciso l’oggetto, la durata e i limiti dell’incarico autorizzato, per cui lo svolgimento di un incarico in violazione di questi limiti costituisce attività non autorizzata (Corte conti, Sez. giur. reg. Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, n. 6/2025).

L’assenso dell’amministrazione, infine, deve essere rinnovato per ciascun nuovo incarico, anche se simile a quelli precedentemente autorizzati e svolti (Corte conti, Sez. II giur. centr. App., n. 234/2025).

7. La prova delle attività extraistituzionali

Interessanti puntualizzazioni sono state fatte, nella giurisprudenza del 2025, in relazione alla prova che il p.m. deve fornire al fine di dimostrare lo svolgimento delle attività extraistituzionali da parte del convenuto e le caratteristiche delle stesse.

A tal riguardo si è precisato che i documenti (fatture) spontaneamente esibiti dal soggetto cui si riferisce la notizia di danno in sede di audizione possono essere utilizzati anche se sia mancato l’avvertimento di cui all’art. 60, comma 4, c.g.c., in quanto:

- la norma riguarda solo i terzi informati dei fatti;
- la nullità *ex art. 65 c.g.c.* attinge la valenza probatoria del verbale dell’esame, ma non anche “*i riscontri dei medesimi fatti altrove reperiti*” (Corte conti, Sez. II giur. centr. App., n. 27/2025).

Poiché la fatturazione rispetta il principio “per cassa”, quindi il documento viene emesso al momento del pagamento del corrispettivo, “*in assenza di robusti riscontri contrari, deve ritenersi che le prestazioni a cui sono riferite le fatture siano state svolte in un momento temporalmente prossimo alla data del documento fiscale*” (cfr. la sentenza da ultimo citata; nella

specie, il profilo temporale era rilevante in quanto si trattava di incarichi che il convenuto sosteneva essersi esauriti anteriormente all'assunzione nella pubblica amministrazione).

8. L'elemento soggettivo

Nella maggior parte dei casi, la responsabilità del danno derivato dallo svolgimento di attività extraistituzionali viene contestata a titolo di dolo.

A tal fine, possono ritenersi sufficienti la consapevolezza e l'accettazione della violazione e del danno conseguente, da provarsi anche a mezzo di presunzioni (art. 2729 c.c.); e ciò, anche nella vigenza del requisito della "*volontà dell'evento dannoso*" (ex art. 1, comma 1, della l. n. 20/1994, come modificato dall'art. 21, d.l. n. 76/2020, conv. con l. n. 120/2020), che comunque include, nell'accezione penalistica, il dolo diretto e quello eventuale (in tal senso, ad es., Corte conti, Sez. giur. reg. Trentino-Alto Adige, sede di Trento, n. 33/2023).

Occorre dunque valutare, perché operi la presunzione di un siffatto elemento soggettivo, la chiarezza del quadro normativo e il comportamento complessivo del convenuto (ad es., l'esistenza di una pregressa richiesta di autorizzazione; l'inesatta rappresentazione dell'incarico da autorizzare; l'arco temporale delle prestazioni extraistituzionali).

Sotto il diverso profilo della colpa grave, si è ritenuto che lo svolgimento di attività non autorizzate (o non autorizzabili) costituisca illecito commissivo, dunque non perseguibile nella vigenza dell'art. 21 del d.l. n. 76/2020 s.m.i. (Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, n. 140/2025; la norma ha cessato di avere applicazione, nella parte in cui disponeva l'esclusione della responsabilità colposa per le condotte commissive, a partire dal 1° gennaio 2026).

Nondimeno, se è vero che per le Sezioni riunite (sent. n. 26/2019/QM) la condotta causativa del danno è l'omesso riversamento, rispetto al quale lo svolgimento dell'attività non autorizzata è un mero presupposto, si potrebbe ritenere che si tratti di illecito omissivo, come tale suscettibile di dare luogo a risarcimento, a titolo di colpa grave, pur se perpetrato nella vigenza temporale della norma citata.

9. I medici del Servizio sanitario nazionale

Un particolare regime caratterizza la posizione del personale del Servizio sanitario nazionale.

Per i dirigenti medici, in particolare, il rapporto di impiego pubblico è incompatibile con ogni altro lavoro pubblico o privato, nonché con l'esercizio di altre attività professionali, salvo che il medico abbia optato per la libera professione extramuraria (artt. 4, comma 7, l. n. 412/1991 e 1, comma 5, l. n. 662/1996).

La diversa opzione per l'*intramoenia* comporta l'esclusività del rapporto (cfr. art. 15-*quater*, d.lgs. 502/1992), con incompatibilità assoluta di altre attività professionali e soggezione delle altre attività al regime autorizzatorio di cui all'art. 53, commi 7 ss., del d.lgs. n. 165/2001 (*ex multis*, Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, n. 22/2022).

Sono stati ricondotti tra le attività assolutamente incompatibili, tra l'altro:

- lo svolgimento di prestazioni mediche quale socio lavoratore di una cooperativa, in quanto l'art. 61 del d.p.r. n. 3/1957, che pone un'eccezione ai divieti di cui all'art. 60 per le società cooperative, si riferisce all'assunzione di cariche sociali e non all'attività di socio lavoratore (Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, nn. 54 e 104 del 2025);
- le prestazioni rese presso strutture accreditate, *ex* artt. 1, comma 5, l. n. 662/1996 e 72, comma 9, della l. n. 228/1998 (Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, n. 140/2025).

Il medico che abbia optato per il regime di esclusività, che gli consente soltanto di svolgere attività libero-professionale *intramoenia* (cfr. art. 15-*quater*, d.lgs. 502/1992), e abbia nondimeno svolto attività ulteriori e diverse, risponde del danno conseguito all'indebita percezione, da parte sua, del differenziale retributivo previsto per detto regime, restando irrilevante, per un consolidato orientamento, l'esistenza di un reale disservizio (*ex multis*, Corte conti, Sez. I giur. centr. App., n. 94/2025 e n. 185/2025; Sez. giur. reg. Lazio, n. 39/2025). Ciò, sul presupposto che la sua posizione debba essere equiparata a quella del medico in regime di *extramoenia*, sicché gli emolumenti in parola devono ritenersi corrisposti *sine titulo* (cfr. l'art. 72, comma 7, della l. n. 448/1998, che prevede la risoluzione del rapporto e la restituzione dei proventi; *contra* Corte conti, Sez. III giur. centr. App., n. 22/2025,

secondo la quale il danno derivato dalla violazione dell'esclusività deve essere oggetto di prova da parte del p.m.).

Si ritiene che non debba essere, comunque, risarcito il lucro cessante corrispondente alle percentuali sul compenso del medico che l'azienda sanitaria avrebbe incassato ove quelle prestazioni fossero state espletate in regime di *intramoenia* (Corte conti, Sez. III giur. centr. App., n. 72/2025).

10. I professori universitari

Altra categoria soggetta a una disciplina speciale è quella dei professori universitari.

Il regime di tempo definito permette loro la prestazione di consulenze e lo svolgimento della libera professione, ma non l'esercizio di commercio e industria (art. 11, comma 5, d.p.r. n. 352/1980; art. 6, comma 9, l. n. 240/2010, con alcune eccezioni), mentre l'opzione per il tempo pieno è di ostacolo a tutte queste attività.

Assume, dunque, importanza stabilire quando il professore a tempo pieno svolge "*attività di collaborazione scientifica e di consulenza*", consentita liberamente dall'art. 6, comma 10, della l. n. 240/2010, e quando invece si tratti di attività professionale, a lui vietata.

Nella giurisprudenza sono consolidati i seguenti criteri distintivi dell'attività professionale:

- continuità, assiduità e sistematicità nel tempo dell'attività consulenziale (dato fattuale basilare);
- esistenza di una organizzazione e di una struttura (studio professionale);
- indice sintomatico reddituale: occorre, cioè, verificare se le attività extraistituzionali producano un reddito maggiore di quella istituzionale (mentre rimane irrilevante l'iscrizione nella gestione separata INPS *ex* l. n. 335/1995);
- indice sintomatico dell'apertura di partita IVA, purché utilizzata in modo abituale e non occasionale (ad es., Corte conti, Sez. III giur. centr. App., n. 7/2025).¹³⁶

¹³⁶ Al contrario, si ravvisa un'attività di consulenza in presenza dei seguenti elementi: qualità scientifica dell'attività; impegno di studio, preordinato ad un risultato innovativo, tecnico o accademico non prettamente diretto a realizzare gli interessi produttivi o imprenditoriali del committente; "*prestazione resa a titolo personale*,

Restano invece soggette all'autorizzazione del rettore le funzioni didattiche e i compiti istituzionali e gestionali presso enti pubblici e privati (cfr. comma 10 cit.)

L'art. 9, comma 2-ter, del d.l. n. 44/2023, conv. con l. n. 74/2023 ha poi stabilito che *“il primo periodo del comma 10 dell'articolo 6 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, con specifico riferimento alle attività di consulenza, si interpreta nel senso che ai professori e ai ricercatori a tempo pieno è consentito lo svolgimento di attività extra-istituzionali realizzate in favore di privati o enti pubblici ovvero per motivi di giustizia, purché prestate senza vincolo di subordinazione e in mancanza di un'organizzazione di mezzi e di persone preordinata al loro svolgimento”*.

Questa interpretazione è stata considerata recettiva dell'esegesi invalsa in giurisprudenza (ad es., Corte conti, Sez. I giur. centr. App., nn. 78 e 154 del 2025). Nondimeno, a seguito dell'entrata in vigore della norma, i giudici sono pervenuti alla conclusione che sia stata introdotta una *“lettura estensiva della nozione di consulenza, da ritenersi riferibile ora, grazie all'ampia portata della perifrasi, a tutte le consulenze, a carattere tecnico/scientifico, rese in sede giudiziale; non solo, quindi, a quelle disposte d'ufficio ma anche a quelle rese a favore delle parti”* (Corte conti, Sez. II giur. centr. App., n. 112/2025; in passato, il termine *“perizie giudiziarie”*, di cui all'art. 11 del d.p.r. n. 312/1980, era inteso come riferito alle sole consulenze affidate dall'autorità giudiziaria).

non in forma organizzata, e a carattere non professionale, di natura occasionale e dunque non abituale ma saltuaria” (Atto ind. n. 39 del 14.05.2018 MIUR).

c. 2) IL DANNO ALL'IMMAGINE

(V.P.G. Giulia De Franciscis – S.P.G. Emanuela Rotolo)

Come si è visto nei precedenti paragrafi, il danno erariale può atteggiarsi in vario modo, essendo la conseguenza di condotte ed eventi atipici. In alcuni casi, tuttavia, il legislatore, effettuata una valutazione a monte del disvalore del fatto e della ingiustizia del pregiudizio, in ragione del particolare rango degli interessi pubblici *coinvolti*, individua i presupposti al ricorrere dei quali si concretizza automaticamente una fattispecie di danno erariale.

La categoria del danno all'immagine, di origine pretoria¹³⁷, è stata riconosciuta dal legislatore con l'art. 17, comma 30-ter, d.l. n. 76/2009 e disciplinata, successivamente, dall'art. 51 c.g.c.

Tale pregiudizio - che *"si identifica nell'offesa al rispetto di tutte quelle disposizioni poste a tutela delle competenze, delle funzioni e delle responsabilità dei soggetti pubblici e nella conseguente alterazione della sua identità quale istituzione garante, di fronte alla collettività tutta, di principi di trasparenza, legalità, imparzialità ed efficienza"*¹³⁸ - incide sui diritti immateriali dell'amministrazione, rappresentati dal prestigio, dalla credibilità e dal corretto funzionamento dell'apparato, che trovano il proprio addentellato costituzionale negli artt. 97, 98 e 54 Cost. Ogni azione dannosa compiuta dal pubblico agente in dispregio delle proprie funzioni e responsabilità, infatti, *"si traduce in un'alterazione dell'identità della pubblica amministrazione e, più ancora, nell'apparire di una sua immagine negativa, in quanto struttura organizzata confusamente, gestita in maniera inefficiente, non responsabile e non responsabilizzata"*¹³⁹.

La giurisprudenza assolutamente consolidata della Corte regolatrice e della Corte dei conti inquadra il danno all'immagine nel più ampio *genus* del danno non patrimoniale,

¹³⁷ Corte conti SS.RR. 10/2003/QM; n. 1/2011/QM; Cass., SS.UU., n. 26972/2008; SS.UU. della Suprema Corte, a partire dalla nota pronuncia n. 5668 del 1997.

¹³⁸ Corte conti, Sez. III App. n. 55/2012.

¹³⁹ Corte conti, SS.RR., n. 10/QM/2023.

disciplinato dall'art. 2059 c.c.¹⁴⁰, quale danno-conseguenza che non sussiste *in re ipsa*, dovendo essere allegato e provato da chi ne domanda il risarcimento con ogni mezzo di prova, compresi quelli presuntivi, che assumono un notevole rilievo, a fronte dell'immaterialità del bene giuridico leso¹⁴¹.

Sotto il profilo procedurale, il richiamato art. 17, comma 30-ter, ha introdotto una condizione obiettiva di proponibilità dell'azione davanti al giudice contabile¹⁴², rappresentata dalla sentenza irrevocabile di condanna, pronunciata nei confronti di dipendenti delle Pubbliche amministrazioni, per i delitti contro la pubblica amministrazione compresi nel Capo I, Titolo II, Libro II c.p.

In disparte la questione, già affrontata in altro capitolo della presente Relazione¹⁴³, relativa alla perimetrazione del catalogo dei reati a fronte dei quali possa ritenersi avverata la richiamata condizione, si riscontrano in giurisprudenza alcune difformità interpretative in ordine al significato da attribuire al termine "sentenza".

Si è posto, in particolare, il problema se possa costituire valido fondamento dell'azione una sentenza pronunciata a seguito del rito speciale di applicazione della pena su richiesta, ai sensi dell'art. 444 c.p.p., ovvero una sentenza che abbia pronunciato l'estinzione del reato.

Con riferimento a tale seconda ipotesi, i profili d'incertezza interpretativa sono stati risolti dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 123/2023, nella quale il Giudice delle leggi ha esaminato il tema dell'assimilabilità, o meno, della pronuncia estintiva a quella di

¹⁴⁰ Cass., n. 19551 e n. 35352/2023; Corte conti, SS.RR., n. 1/2011/QM; Sez. III App. n. 259/2024; Sez. II App. n. 222/2023.

¹⁴¹ Corte conti, Sez. II App. n. 357/2023.

¹⁴² Così Corte conti, Sez. III App., n. 191/2024. Il Collegio precisa che la sentenza irrevocabile di condanna è stata in vario modo qualificata dalla giurisprudenza, ora quale condizione di procedibilità dell'azione (Sez. III App., n. 426/2012), poi come condizione dell'azione (Sez. III App., n. 121/2018), ovvero come condizione di proponibilità dell'azione (Cass., n. 5490/2014; nn. 962 e 1091/2017; n. 25042/2016). La Corte costituzionale l'ha in un primo momento considerata come un elemento strutturale dell'illecito (Corte cost., sent. n. 355/2010 e, dello stesso avviso, Corte conti, SS.RR. n. 8/2015/QM), per poi definirla come presupposto processuale di azionabilità (Corte cost., sent. n. 123/2023). L'orientamento prevalente, muovendo dalle conseguenze di natura processuale che scaturiscono dalla instaurazione dell'azione in assenza della sentenza irrevocabile, ritiene necessario dichiarare la nullità degli atti, rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del processo.

¹⁴³ Si veda la Parte I, lett. F), recante "*Il contributo della Procura generale alla funzione nomofilattica*", nel quale è illustrato il contenuto dell'atto di deferimento del Procuratore generale alle Sezioni riunite della questione di massima concernente il catalogo dei reati a fronte dei quali è possibile proporre un'azione di risarcimento per danno all'immagine, a seguito dell'entrata in vigore del Codice della giustizia contabile.

condanna, al fine di ritenere integrata la condizione di proponibilità dell'azione erariale per danno all'immagine, dando al quesito risposta negativa, sulla base della reiezione dell'argomento secondo cui, in relazione ad entrambe le sentenze, *“il fatto dannoso” sottostante all'azione erariale non sia destinato a venir meno “ontologicamente” per via della prescrizione del reato, effetto che sortirebbe invece all'adozione di una sentenza di assoluzione che escluda la sussistenza del fatto integrativo, anche, del danno contabile.”*

La Consulta ha infatti affermato che: *“Il giudizio proprio del proscioglimento adottato ex art. 129, 2 comma, cod. proc. pen. – il quale prevede che, quando ricorra una causa di estinzione del reato, ma dagli atti risulti evidente che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato, il giudice pronuncia sentenza di assoluzione o di non luogo a procedere con la formula prescritta – presuppone, come emerge dal tenore testuale della norma codicistica appena riportata, l'evidenza della prova della non colpevolezza dell'imputato, che deve emergere dagli atti, in modo a tal punto incontestabile che la valutazione del giudice finisca per appartenere più al concetto di “constatazione”, ossia della percezione ictu oculi, che a quello dell’“apprezzamento”, nella incompatibilità con qualsiasi necessità di accertamento o di approfondimento (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 28 maggio-15 settembre 2009, n. 35490). La pronuncia di estinzione del reato presuppone, invece, soltanto la mancanza di cause evidenti per pronunciare la formula di merito, ma risulta del tutto priva di un accertamento della effettiva colpevolezza dell'imputato. La pronuncia di estinzione non risulta, dunque, idonea a superare la presunzione di innocenza dalla quale quegli è assistito.”*

1. La sentenza di patteggiamento quale presupposto di proponibilità dell'azione

Il dibattito circa l'idoneità della sentenza di applicazione della pena su richiesta a costituire presupposto di proponibilità del danno all'immagine è stato alimentato a seguito dell'approvazione dell'art. 25, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (c.d. Riforma Cartabia, in attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), che ha modificato l'art. 445, comma 1-bis, c.p.p., recante *“Effetti dell'applicazione della pena su richiesta”*.

La richiamata disposizione, invero, nella versione antecedente alla novella, così disponeva: *“Salvo quanto previsto dall'articolo 653 [riguardante l'efficacia della sentenza*

penale nel giudizio disciplinare], la sentenza prevista dall'articolo 444, comma 2, anche quando è pronunciata dopo la chiusura del dibattimento, non ha efficacia nei giudizi civili o amministrativi. Salve diverse disposizioni di legge, la sentenza è equiparata a una pronuncia di condanna". In ragione della espressa equiparazione stabilita dalla norma, la giurisprudenza di questa Corte ha costantemente ritenuto che la sentenza di condanna emessa in sede di c.d. patteggiamento fosse idonea a fondare l'azione per danno all'immagine¹⁴⁴, sulla base del rilievo secondo cui l'art. 445 c.p.p. si limiterebbe a precludere la possibilità di estendere alle decisioni di patteggiamento gli effetti previsti dall'art. 651 c.p.p. per le sentenze di condanna (ovvero, l'idoneità a fare "stato" nei giudizi civili ed amministrativi per il risarcimento), ma non ne escluderebbe l'equiparabilità alle stesse ai fini della perseguibilità del danno all'immagine¹⁴⁵.

L'attuale formulazione, non applicabile ai processi in corso¹⁴⁶, invece, è la seguente: *"La sentenza prevista dall'articolo 444, comma 2, anche quando è pronunciata dopo la chiusura del dibattimento, non ha efficacia e non può essere utilizzata a fini di prova nei giudizi civili, disciplinari, tributari o amministrativi, compreso il giudizio per l'accertamento della responsabilità contabile. Se non sono applicate pene accessorie, non producono effetti le disposizioni di leggi diverse da quelle penali che equiparano la sentenza prevista dall'articolo 444, comma 2, alla sentenza di condanna. Salvo quanto previsto dal primo e dal secondo periodo o da diverse disposizioni di legge, la sentenza è equiparata a una pronuncia di condanna"*.

Sulla interpretazione della novella, le Sezioni territoriali della Corte dei conti hanno dato risposte non univoche¹⁴⁷, mentre le pronunce delle Sezioni di Appello hanno espresso un avviso unanime, attestandosi su un orientamento allo stato maggioritario.

¹⁴⁴ Corte conti, Sez. III App., sent. n. 502/2015; Sez. II App., sent. n. 106/2011; Sez. giur. Veneto, sentt. n. 100/2017 e 23/2016; Sez. I App., sent. n. 325/2020; Sez. giur. Lombardia, sent. n. 316/2021; Sez. II App., sent. n. 124/2020.

¹⁴⁵ Corte conti, Sez. I App., sent. n. 809/2012.

¹⁴⁶ Corte conti, Sez. III App., sent. n. 38/2025; Sez. II App., sent. n. 174/2024.

¹⁴⁷ Orientamento contrario: Corte conti, Sez. giur. Campania, n. 248/2025; Corte conti, Sez. giur. Friuli-Venezia Giulia, sentt. nn. 8/2025, 18/2024 e 19/2024; Corte conti, Sez. giur. Sardegna, sent. n. 157/2025; orientamento favorevole: Corte conti, Sez. giur. Lombardia, sent. n. 31/2024; Corte conti, Sez. giur. Lazio, sent. n. 32/2024; Corte conti, Sez. giur. Trentino-Alto Adige, Sez. Bolzano, sent. n. 16/2024; Corte conti, Sez. giur. Toscana, sent. n. 307/2023.

Secondo la tesi minoritaria, sostenuta da alcune regioni¹⁴⁸, la sentenza di patteggiamento non può essere equiparata alla sentenza di condanna e la citazione proposta a fronte di tale decisione va dichiarata nulla per violazione dei presupposti di proponibilità del danno all'immagine.

L'orientamento si fonda su argomentazioni di natura sistematica e teleologica. È stato, infatti, sostenuto che, avuto riguardo alla *ratio* della riforma, intesa a incentivare il ricorso al rito *ex art. 444 c.p.p.* anche attraverso l'esclusione dell'efficacia dei relativi esiti nei giudizi diversi da quelli penali, sarebbe contrario a ragionevolezza sostenere, da un lato, che si possa neutralizzare l'equiparazione tra sentenza di patteggiamento e pronuncia di condanna quando questa è prevista per legge (non penale) ed escludere tale evenienza, dall'altro, quando tale equiparazione non sia nemmeno contemplata. In definitiva, all'esito della riforma Cartabia la sentenza di patteggiamento, fatte salve le predette eccezioni, rimarrebbe equiparabile a una pronuncia di condanna esclusivamente nell'ambito penalistico, vale a dire per l'applicazione di istituti quali, ad esempio, la recidiva, l'abitualità e la professionalità nel reato, l'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, la sospensione condizionale della pena, etc.¹⁴⁹. Ogni diversa interpretazione finirebbe per "abrogare" la portata innovativa della legge in esame, che avrebbe inteso prevedere l'inefficacia della sentenza di patteggiamento nel giudizio per l'accertamento della responsabilità contabile¹⁵⁰.

Secondo l'opposto orientamento, fondato prevalentemente su considerazioni di natura letterale-sistematica, la novellata formulazione dell'art. 445, comma 1-*bis*, c.p.p. non avrebbe inciso sulla promovibilità dell'azione di responsabilità amministrativa per danno all'immagine a fronte di una sentenza di condanna pronunciata all'esito di patteggiamento.

La richiamata disposizione, in particolare, in ciascuno dei tre periodi dei quali è composta, contemplerebbe tre distinte ipotesi: nei primi due casi, il legislatore avrebbe inteso escludere gli effetti dell'equiparazione della sentenza con pena patteggiata alla

¹⁴⁸ Corte conti, Sez. giur. Campania, sent. n. 248/2025; Corte conti, Sez. giur. Friuli-Venezia Giulia, sent. n. 8/2025.

¹⁴⁹ Corte conti, Sez. giur. Friuli Venezia-Giulia, sentenze n. 17/2024 e n. 19/2024; Sez. giur. Puglia, sent. n. 270 del 2023.

¹⁵⁰ Corte conti, Sez. giur. Campania, sent. n. 248/2025.

sentenza di condanna, quando tale equiparazione sia stabilita da una legge penale (artt. 651 e 653 c.p.p.) o da una legge extrapenale, purché, in quest'ultimo caso, non risultino applicate pene accessorie. Nel terzo periodo, quale norma di chiusura del sistema, si riespanderebbe la regola generale, secondo la quale "patteggiamento equivale a condanna", ogniqualvolta la suddetta equiparazione non sia stata prevista per legge.

In definitiva, la novella ribadisce il principio generale dell'equiparazione della sentenza di patteggiamento a quella di condanna¹⁵¹, salvo che per gli effetti probatori (esclusi dal primo capoverso) e per la disciplina dell'efficacia delle eventuali disposizioni di legge diverse da quelle penali che equiparano la sentenza di patteggiamento a quella di condanna (secondo capoverso); tale equiparazione è ammessa, in senso sfavorevole per il condannato (che ne ha un evidente svantaggio), solo in caso di irrogazione di pena accessoria¹⁵².

Alla stregua di siffatte coordinate ermeneutiche, poiché non è dato rinvenire nell'ordinamento giuridico alcuna disposizione di legge extrapenale che assimili la sentenza di patteggiamento alla sentenza penale di condanna in tema di danno all'immagine della pubblica amministrazione¹⁵³, alla suddetta azione non trova applicazione il secondo capoverso dell'art. 445, comma 1-*bis*, c.p.p.

All'esito della modifica normativa, in definitiva, la pronuncia di patteggiamento, pur non potendo più esplicitare effetti vincolanti in altri processi dinanzi a giudici diversi da quello penale, è comunque idonea ad assurgere a condizione di proponibilità o procedibilità di altre azioni in altri plessi giurisdizionali, come nel caso del danno all'immagine (Sez. II Appello, sent. n. 207/2025), confermando la linea adottata in passato.

Alcune pronunce, collocandosi su un orientamento intermedio, hanno, infine, ritenuto che la sentenza di patteggiamento, alla luce dell'interpretazione letterale da

¹⁵¹ Corte conti, Sez. giur. Lombardia, sent. n. 31/2024.

¹⁵² Corte conti, Sez. giur. Toscana, sent. n. 307/2023; sostanzialmente negli stessi termini, Sez. giur. Veneto, sent. n. 142/2023.

¹⁵³ Corte conti, Sez. giur. Sardegna, sent. n. 157/2025; Sez. giur. Veneto, sent. n. 142/2023.

attribuire alla norma, sia equiparata a una sentenza di condanna ai fini dell'azione di danno all'immagine solo quando siano state irrogate pene accessorie¹⁵⁴.

Sotto il profilo probatorio, a seguito del novellato art. 445, c. 1, c.p.p., la sentenza di patteggiamento è inefficace nel giudizio amministrativo contabile quanto al profilo del giudicato e della valenza probatoria, mentre rimane pienamente valutabile quale mero indizio che, ove trovi riscontro in altri elementi probatori, può sfociare in prova presuntiva *ex art. 2727 e art. 2729 c.c.*¹⁵⁵.

Come noto, sono ammissibili nel giudizio di responsabilità anche prove atipiche, in assenza, nell'ordinamento processuale vigente, di una norma di chiusura sulla tassatività tipologica dei mezzi di prova (Corte conti, Sezione II Appello, n. 52 del 2014), sicché il giudice contabile può trarre argomenti di prova da tutti gli elementi in suo possesso ritualmente introdotti in giudizio, compresi quelli che provengono dalle indagini penali, purché siano gravi, precisi e concordanti, ai fini della formazione del proprio libero convincimento *ex artt. 94 c.g.c.*¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Corte conti, Sez. giur. Campania, sent. n. 409/2023; Sez. giur. Lazio, sent. n. 32/2024; Sez. giur. Puglia, sentt. n. 241/2023 e n. 270/2023.

¹⁵⁵ Corte conti, Sez. I App., sent. n. 25/2023; Sez. II App. sent. n. 279/2023; Sez. II Appello, sent. n. 222/2024.

¹⁵⁶ Corte conti, Sez. I App., sent. n. 94/2025; Sez. III App., sent. n. 38/2025.

c. 3) IL DANNO DA OMESSO CONTROLLO

(V.P.G. Attilio Beccia)

In materia di danno da omesso controllo/vigilanza va richiamata la sentenza della Sezione Terza giurisdizionale di Appello, n. 129/2025, avente ad oggetto la responsabilità gravemente colposa riconosciuta in capo ai componenti del collegio sindacale di una società *in house*. In particolare, i sindaci delle società *in house* sono titolari di un potere-dovere di vigilanza che, ai sensi degli artt. 2403 ss. c.c., si estende all'intera attività sociale e non si esaurisce in un controllo meramente formale. Essi devono attivarsi mediante gli strumenti previsti dall'ordinamento societario (richiesta di informazioni, ispezioni, segnalazioni all'assemblea, solleciti alla revoca di delibere illegittime, impugnazione *ex* artt. 2377 ss. c.c., convocazione dell'assemblea *ex* art. 2406 c.c., denuncia al tribunale *ex* art. 2409 c.c.) al fine di prevenire o interrompere situazioni di illegittimità nella gestione. L'omessa attivazione di tali poteri, quando la delibera o l'atto dell'organo amministrativo appaiano *ictu oculi* illegittimi, integra colpa grave, poiché il sindaco deve esercitare una vigilanza effettiva e non meramente notarile, improntata ai doveri di diligenza, correttezza e buona fede propri del mandatario. Non è richiesta la dimostrazione che l'intervento del collegio sindacale avrebbe certamente evitato il danno, essendo sufficiente che l'omissione abbia consentito la prosecuzione dell'attività illecita o antieconomica. Ne consegue che il collegio sindacale concorre al danno erariale qualora, pur potendo rilevare l'illegittimità della delibera e attivare gli strumenti impeditivi o correttivi a sua disposizione, ometta di farlo, permettendo la realizzazione dell'evento dannoso.

Va segnalata, altresì, la sentenza della Sezione giurisdizionale di Appello per la Regione Siciliana, n. 38/A/2025, relativa alla responsabilità per omesso controllo degli operatori dei c.d. Centri di Assistenza Agricola (C.A.A.) nelle procedure di erogazione dei contributi eurounitari. Costoro, nell'ambito del rapporto di servizio instaurato con l'A.G.E.A. ai sensi dell'art. 3-bis d.lgs. n. 165/1999 e del d.m. 27 marzo 2008, esercitano funzioni pubbliche e sono pertanto tenuti a verificare l'esistenza e la conformità dei titoli di conduzione e della documentazione aziendale prima dell'immissione e della validazione dei dati nel sistema SIAN. L'omessa acquisizione o conservazione del fascicolo cartaceo

aziendale, la mancata verifica anche formale dei titoli dichiarati dall'utente e la validazione delle domande mediante le proprie credenziali personali in assenza di controlli effettivi configurano grave violazione dei doveri di servizio e integrano la responsabilità amministrativa per il danno erariale derivante dall'indebita erogazione di contributi eurounitari. Quando l'operatore utilizza (o consente l'utilizzo) delle proprie credenziali per l'inserimento e la validazione di domande prive dei necessari titoli, assumendo il rischio della falsità o irregolarità delle dichiarazioni rese dall'utente, la condotta integra dolo eventuale, rendendo applicabile la responsabilità solidale *ex art. 1, comma 1-quinquies*, l. n. 20/1994 con il beneficiario dell'indebito finanziamento. È irrilevante che ulteriori controlli sostanziali siano attribuiti per legge all'A.G.E.A., giacché tali verifiche non escludono né attenuano il dovere primario degli operatori del C.A.A. di assicurare la corretta immissione dei dati e la verifica preliminare della sussistenza dei titoli di conduzione, secondo la normativa nazionale, eurounitaria e le circolari di settore.

In senso sostanzialmente conforme alla precedente, con la precisazione che la responsabilità erariale da omessa vigilanza del direttore di un C.A.A. non viene elisa dalla concorrente condotta fraudolenta di terzi, va inoltre citata la sentenza della Sezione giurisdizionale di Appello per la Regione Siciliana, n. 48/A/2025: il responsabile del C.A.A., dunque, risponde per danno erariale quando abbia validato e inoltrato domande al SIAN senza la previa verifica della corrispondenza tra i dati e i documenti e senza accertare la conformità formale/idoneità del titolo di conduzione, con la conseguenza che la validazione in assenza del titolo al momento dell'inoltro integra colpa grave, con esclusione del potere riduttivo.

Capitolo III

RASSEGNA DELLE PIU' SIGNIFICATIVE PRONUNCE EMESSE NEL 2025 DALLA CORTE COSTITUZIONALE E DALLA CORTE DI CASSAZIONE NELLE MATERIE DI COMPETENZA DELLA CORTE DEI CONTI

(V.P.G. Antongiulio Martina)

Sommario: 1. Premessa; 2. Le più significative pronunce della Corte costituzionale; 2.1 Sentenza n. 189/2025: distacco e comando del personale nella legislazione regionale; 2.2 Sentenze n. 150/2025 e n. 174/2025: finanziamento delle agenzie regionali per l'ambiente e perimetro sanitario; 2.3 Sentenza n. 165/2025: trattamenti economici accessori e competenza legislativa regionale; 2.4 Sentenze n. 19/2025 e n. 167/2025: raffreddamento della perequazione delle pensioni; 2.5 Sentenza n. 110/2025: cumulo gratuito e neutralizzazione dei periodi assicurativi; 3. Le più significative pronunce della Corte di cassazione; 3.1 Responsabilità amministrativa; 3.2 Responsabilità amministrativa per danno erariale indiretto; 3.3 Giurisdizione contabile; 3.4 Eccesso di potere giurisdizionale; 3.5 Impugnabilità immediata ex art. 360, terzo comma, c.p.c. e giudicato sulla giurisdizione; 3.6 Difetto di giurisdizione e composizione del Collegio giudicante; 3.7 Incarichi extraistituzionali; 3.8 Concessionaria della riscossione; 3.9 Imposta unica sulle scommesse; 3.10 Imposta di soggiorno; 3.11 Agente della riscossione di società "in house"; 3.12 Consorzi di bonifica; 3.13 Esecuzione del giudicato contabile e sopravvenienze

1. Premessa

Nel corso del 2025, sono intervenute numerose pronunce dalla Corte costituzionale e dalla Corte di cassazione nelle materie di competenza della Corte dei conti.

L'economia del presente contributo consente solo di fare menzione delle sentenze che appaiono più significative al fine di offrire, senza alcuna pretesa di esaustività, un sommario quadro degli orientamenti espressi dal Giudice delle leggi e dalla Corte regolatrice nelle diverse materie.

2. Le più significative pronunce della Corte costituzionale

2.1 Sentenza n. 189/2025: distacco e comando del personale nella legislazione regionale

Con sentenza n.189 del 18/12/2025 la Corte costituzionale, investita della relativa questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla Sezione regionale di controllo per la Campania, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2023, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 46, comma

2, primo periodo, della l. r. Campania 26 luglio 2002, n. 15, nel testo ripristinato dall'art. 31, comma 39, della l. r. Campania 19 gennaio 2007, n. 1¹⁵⁷ e quindi modificato dall'art. 1, comma 77, della l. r. Campania 21 gennaio 2010, n. 2¹⁵⁸, nella formulazione (*"Il distacco può essere altresì richiesto nei confronti di personale dipendente a tempo indeterminato di società e consorzi in cui la partecipazione pubblica non sia inferiore al 49 per cento"*), antecedente le modifiche dettate dall'art. 49 della l. r. Campania 30 dicembre 2024, n. 25¹⁵⁹ e, infine, dall'art. 11 della l. r. Campania 22 luglio 2025, n. 13¹⁶⁰, nonché l'illegittimità costituzionale dell'art.

¹⁵⁷ In precedenza, l'art. 30, ottavo comma, della l. r. 29 dicembre 2005, n. 24, aveva disposto che *"Il comma 2 dell'articolo 46 della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15 è soppresso"*. L'art. 31 (rubricato *"modifiche legislative"*) della l. r. Campania 19/01/2007, n. 1 (recante *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2007"*) ha disposto, al comma 39, che *"i commi 8 e 9 dell'articolo 30 della legge regionale 29 dicembre 2005, n. 24, sono soppressi ed è ripristinato il comma 2 dell'articolo 46 della legge regionale n. 15/2002 che recita: 'Il distacco può essere altresì richiesto nei confronti di personale dipendente a tempo indeterminato di società in cui la partecipazione pubblica non sia inferiore al 49%'"*.

¹⁵⁸ L'art. 1, comma 77, della l. r. Campania 21/01/2010, n. 2 (recante *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria anno 2010"*) ha disposto che *"al comma 2 dell'articolo 46 della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15 (Legge finanziaria regionale per l'anno 2002), dopo la parola 'società' sono aggiunte le seguenti 'e consorzi'"*.

¹⁵⁹ L'art. 49 (rubricato *"modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 15"*) della l.r. Campania 30/12/2024, n. 25 (recante *"Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2025 - 2027 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale per il 2025"*) ha previsto, al primo comma, che *"All'articolo 46, comma 2 della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15 (Legge finanziaria regionale per l'anno 2002), dopo la parola 'il distacco' sono aggiunte le seguenti 'o il comando in forza delle disposizioni di cui all'articolo 19, comma 9-bis del decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica)'"*.

Il richiamato comma 9-bis dell'art. 19 (rubricato *"Gestione del personale"*) del d. lgs. n. 175/2016 (TUSP), aggiunto dall'art. 1, comma 898, l. 29 dicembre 2022, n. 197, a decorrere dal 1° gennaio 2023, prevede che *"Al personale di cui al presente articolo e al personale dipendente di enti pubblici non economici, anche per esigenze strettamente collegate all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui agli articoli 30 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e 56 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3. Restano fermi, per le amministrazioni riceventi, i limiti quantitativi stabiliti dall'articolo 30, comma 1-quinquies, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. I comandi o distacchi di cui al presente articolo non possono eccedere la durata di un anno e, comunque, non possono essere utilizzati oltre il 31 dicembre 2026"*.

L'art. 30 del d. lgs. n. 276/2003, disciplina il distacco prevedendo, al primo comma, che *"l'ipotesi del distacco si configura quando un datore di lavoro, per soddisfare un proprio interesse, pone temporaneamente uno o più lavoratori a disposizione di altro soggetto per l'esecuzione di una determinata attività lavorativa"* e stabilendo, al secondo comma, che *"in caso di distacco il datore di lavoro rimane responsabile del trattamento economico e normativo a favore del lavoratore"* (a termini, poi, del comma 4-bis, aggiunto dall'art. 7, comma 1, d. lgs. 6 ottobre 2004, n. 251, *"Quando il distacco avvenga in violazione di quanto disposto dal comma 1, il lavoratore interessato può chiedere, mediante ricorso giudiziale a norma dell'articolo 414 c.p.c. notificato anche soltanto al soggetto che ne ha utilizzato la prestazione, la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze di quest'ultimo. In tale ipotesi si applica il disposto dell'articolo 27, comma 2"*).

L'art. 56 del d.p.r. 10/01/1957, n. 3 (t.u. imp. civ. St.) disciplina il *"Comando presso altra amministrazione"*, prevedendo, al primo comma, che *"l'impiegato di ruolo può essere comandato a prestare servizio presso altra amministrazione statale o presso enti pubblici, esclusi quelli sottoposti alla vigilanza dell'amministrazione cui l'impiegato appartiene"*.

¹⁶⁰ L'art. 11 (rubricato *"Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 15"*) della l. r. Campania 22/07/2025, n. 13 (recante *"Misure per il riordino e l'adeguamento della legislazione"*), ha previsto che *"Al comma 2 dell'articolo 46 della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15 (Legge finanziaria regionale per l'anno 2002), come modificato"*

46, comma 4-bis, della cit. l. r. n. 15/2002, inserito dall'art. 1, comma 2, della l. r. Campania 19 febbraio 2004, n. 34-bis (recante la previsione per cui *“è abolita, ad ogni effetto, nell'assegnazione del personale proveniente dagli enti esterni al Consiglio regionale, la distinzione tra distacco e comando di cui alla legge regionale 25 agosto 1989, n. 15, articolo 9 - ultimo comma - e articolo 14 - ultimi due commi”*)¹⁶¹.

La Sezione regionale di controllo, dubitando della legittimità costituzionale della censurata disciplina nella parte in cui consente di distaccare o comandare presso la Regione il personale dipendente a tempo indeterminato di società e consorzi in cui la partecipazione pubblica non sia inferiore al 49 per cento (comma 2) ed equipara il comando al distacco (comma 4-bis), e ritenutane la rilevanza¹⁶², ha rimesso alla Corte costituzionale la relativa

dall'articolo 49, comma 1 della legge regionale 30 dicembre 2024, n. 25 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2025-2027 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale per il 2025), le parole: *“di cui all'articolo 19, comma 9-bis del decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica)”* sono sostituite dalle seguenti: *“di cui all'articolo 8, comma 3 del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni - Decreto PA) convertito con modificazioni dalla legge 9 maggio 2025, n. 69 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, recante disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni)”*.

Il richiamato terzo comma dell'art. 8 (rubricato *“Misure urgenti per gli enti locali, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano”*) del d.l. 14/03/2025, n. 25 come modificato dalla relativa legge di conversione (l. 09/05/2025 n. 69), ha disposto che *“All'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2023, n. 74, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «Le regioni possono assegnare agli uffici di diretta collaborazione proprio personale di ruolo e personale proveniente da società a partecipazione pubblica, applicando gli istituti di cui all'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e altri analoghi istituti previsti dall'ordinamento, anche in favore dei propri dipendenti. Sono fatti salvi gli atti e i provvedimenti adottati dalle regioni in adeguamento alle disposizioni del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti sulla base degli stessi»”*.

¹⁶¹ Le richiamate disposizioni normative di cui alla l. r. Campania 25/08/1989, n. 15 (recante *“Nuovo ordinamento amministrativo del Consiglio regionale”*) prevedono, rispettivamente, avuto riguardo all'ultimo comma dell'art. 9 (rubricato *“Individuazione e istituzione delle strutture organizzative”*) che *“il Presidente del Consiglio regionale è supportato, nello svolgimento della sua attività istituzionale, da un ufficio diretto da un Capo di gabinetto. L'ufficio di gabinetto non esercita funzioni amministrative e gestionali, non interferisce con le attività delle strutture organizzative del Consiglio e con esse si raccorda a cura del Segretario generale”* e, avuto riguardo agli ultimi due commi dell'art. 14 (rubricato *“Segreterie particolari”*), che *“il personale di cui al precedente comma”* – ovvero il personale assegnato alle segreterie particolari di cui è menzione al terz'ultimo comma – *“può essere chiamato dal ruolo del Consiglio o, mediante ricorso al distacco, dal ruolo della Giunta regionale”* (penultimo comma) e che *“per particolari esigenze e sempre nei limiti della dotazione organica può essere chiamato, in posizione di comando, anche personale dello Stato, del Parastato, degli Enti locali e degli Enti pubblici”* (ultimo comma). La suddetta l. r. Campania 25/08/1989, n. 15 deve intendersi abrogata, ai sensi dell'art. 23, comma 12, l. r. 27 gennaio 2012, n. 1, per effetto dell'entrata in vigore del regolamento approvato con Delib. U.P. 19 febbraio 2013, n. 211, secondo quanto previsto dall'art. 14, primo comma, dello stesso regolamento.

¹⁶² Con motivazione che il giudice delle leggi ha ritenuto *“adequata, che supera il vaglio di non implausibilità demandato a questa Corte in punto di rilevanza”*, l'ordinanza di rimessione ha evidenziato come non soccorra, nella specie, il disposto di cui al comma 9-bis dell'art. 19 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (TUSP), aggiunto dall'art. 1, comma 898, della l. 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio 2023), siccome evidentemente

questione di legittimità costituzionale, sospendendo la decisione di parificazione sul rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2023 con riferimento alle spese per il pagamento degli stipendi al personale distaccato o comandato, rispettivamente, presso la Giunta regionale e presso il Consiglio regionale.

Le suddette disposizioni normative sono state censurate per violazione del disposto di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l, Cost., siccome in contrasto con la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia "ordinamento civile" e con le scelte discrezionali operate dal legislatore statale, che, in tali fattispecie, non consentirebbe comandi e distacchi.

Come evidenziato, infatti, dalla giurisprudenza della Cassazione *“se il comando prevede la temporanea destinazione del pubblico impiegato a prestare servizio presso altra amministrazione o diverso ente pubblico, per esigenze esclusive di tale amministrazione o di tale ente, il distacco presuppone che il dipendente pubblico sia temporaneamente impiegato per la stessa amministrazione pubblica di appartenenza e per esclusive esigenze di quest'amministrazione, in un ufficio diverso da quello nel quale formalmente è incardinato (Corte di cassazione, sezione quarta civile, sentenza 1 aprile 2025, n. 8672)”* ed *“al comando, in particolare, fa riscontro la dissociazione tra la titolarità del rapporto d'ufficio, che permane in capo all'amministrazione di provenienza, e l'esercizio dei poteri di gestione: si modifica il rapporto di servizio, in quanto il dipendente è inserito sotto il profilo organizzativo-funzionale e sotto il profilo gerarchico e disciplinare nell'amministrazione di destinazione”* mentre *“nel distacco, per contro, il dipendente pubblico non è assegnato a un'amministrazione diversa da quella di appartenenza, ma a un diverso ufficio del medesimo datore di lavoro, per esigenze proprie di quest'ultimo (Corte di cassazione, sezione quarta civile, ordinanza 15 gennaio 2024, n. 1471)”*, per cui *“la disciplina regionale, nell'estendere la facoltà di comando e di distacco e nell'equiparare il comando e il distacco, si porrebbe in antitesi con le “scelte discrezionali compiute dal legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di ordinamento civile”(…) che non contemplerebbero alcuna facoltà di comando per il personale delle società a partecipazione pubblica”*, donde il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., nonché in contrasto con gli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.,

inapplicabile ai comandi attivati in epoca precedente alla sua entrata in vigore ed alle relative proroghe e non richiamato neppure per i comandi e i distacchi disposti successivamente.

atteso che l'autorizzazione di *"una spesa non sostenibile in considerazione dell'impiego di personale comandato da società pubbliche non ammissibile in quanto materia riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale"* determinerebbe la *"lesione dell'equilibrio di bilancio"* e pregiudicherebbe la *"sana gestione finanziaria"*.

Con la suddetta sentenza, ribadita la legittimazione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti *"a sollevare questioni di legittimità costituzionale delle leggi che la stessa debba applicare nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni, in relazione a profili che abbiano una incidenza, diretta o mediata, sugli equilibri di bilancio"*, dichiarato inammissibile l'intervento spiegato nel giudizio di legittimità costituzionale dal Procuratore generale della Corte dei conti, ed esclusa la rilevanza delle sopravvenienze normative, evidenziando come *"tali modifiche, volte a raccordare la normativa regionale con l'evoluzione di quella statale in tema di comando, non incidono, tuttavia, sul thema decidendum, che investe i comandi e i distacchi attivati in applicazione della disciplina previgente"*, la Corte costituzionale ha ritenuto fondate le dedotte questioni di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.: in proposito, richiamata la propria precedente sentenza n. 227 del 2020, con la quale ha chiarito che le disposizioni inerenti all'attività di società partecipate dalle regioni e dagli enti locali, in quanto volte a definire il regime giuridico di soggetti di diritto privato, sono riconducibili, tra l'altro, alla materia *"ordinamento civile"* e rilevato che *"la disciplina statale allora vigente, che rileva anche nella questione oggi sottoposta al vaglio di questa Corte, non aveva previsto la possibilità del comando presso le amministrazioni per il personale dipendente delle società a partecipazione pubblica"* e che *"tale scelta, compiuta dalla legge dello Stato "nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di ordinamento civile", rispecchia la "natura strettamente privatistica del rapporto" e traccia una netta linea di demarcazione tra il personale delle società a partecipazione pubblica e quello dipendente delle pubbliche amministrazioni"*, il giudice delle leggi ha evidenziato che *"la ratio decidendi della pronuncia menzionata si incardina nell'attinenza della disciplina dei comandi e dei distacchi alla materia dell'ordinamento civile"*, che *"spetta al legislatore statale il compito di delineare i tratti salienti di tali istituti, inscindibilmente connessi all'assetto dei rapporti di lavoro, anche al fine di presidiare nel modo più efficace i principi sanciti dall'art. 97 Cost., nel rispetto dei vincoli di bilancio"* e che *"anche nelle odierne questioni, il riparto delle competenze riveste rilievo dirimente rispetto al profilo della distribuzione degli oneri tra i datori di lavoro coinvolti, valorizzato dalla difesa regionale"*

nella memoria illustrativa", donde la conclusione che *"l'art. 46, comma 2, primo periodo, della l. r. Campania n. 15 del 2002, nell'ampliare il perimetro del comando e del distacco e nel definire aspetti coesenziali alla disciplina del rapporto di lavoro e, perciò, bisognosi di una regolamentazione uniforme, ha dunque travalicato i limiti delle competenze regionali",* e come le medesime considerazioni si attagliano anche all'integrale equiparazione del comando e del distacco nell'assegnazione del personale degli enti esterni al Consiglio regionale, nei termini previsti dal censurato art. 46, comma 4-bis, della medesima l.r. Campania n. 15 del 2002.

2.2 Sentenze n. 150/2025 e n. 174/2025: finanziamento delle agenzie regionali per l'ambiente e perimetro sanitario

Con sentenze n. 150 del 16/10/2025, e n. 174 del 28/11/2025 la Corte costituzionale, investita delle relative questioni di legittimità costituzionale, con ordinanze pronunciate, rispettivamente, dalla Sezione regionale di controllo per l'Umbria e dalla Sezione regionale di controllo per la Campania nei giudizi di parificazione dei rendiconti generali delle suddette Regioni per l'esercizio finanziario 2023, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme regionali recanti la disciplina del finanziamento delle funzioni esercitate dalle rispettive agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA Umbria ed ARPAC), prevedendo che le spese per il funzionamento dell'Agenzia potessero trovare copertura, in maniera indistinta, nel F.S.R., senza differenziare le attività sanitarie da quelle ad esse estranee.

In particolare, il giudice delle leggi, con la prima delle summenzionate sentenze, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della l. r. Umbria 6 marzo 1998, n. 9, recante "Norme sulla istituzione e disciplina dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (A.R.P.A.)", nel testo¹⁶³ antecedente alle modifiche apportate dall'art. 16,

¹⁶³ L'art. 16 (rubricato "norma finanziaria") della l. r. Umbria 06.03.1998, n. 9 [Norme sulla istituzione e disciplina dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (A.R.P.A.)], nel testo, applicabile *ratione temporis*, vigente anteriormente alle modifiche più di recente apportatevi con la l. r. 1.08.2024 n. 12, prevedeva, al primo comma, oggetto di giudizio di legittimità costituzionale che *"in attesa della determinazione da parte dello Stato della quota del fondo sanitario nazionale da destinare al finanziamento delle agenzie regionali per la protezione ambientale, agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, la Regione fa fronte mediante l'istituzione del capitolo 2490 nella parte spesa del bilancio regionale, sul quale sono iscritte per l'esercizio finanziario in corso lire 9.000.000.000 (nove miliardi); il capitolo del bilancio regionale relativo al fondo sanitario nazionale, per il medesimo esercizio, è ridotto di pari importo"*. Il successivo secondo comma, prevede che *"ulteriori risorse del bilancio regionale determinate dalla*

comma 1, lettera k), della l. r. Umbria 1° agosto 2024, n. 12 (Assestamento del Bilancio di previsione della Regione Umbria 2024 - 2026 con modifiche di leggi regionali)¹⁶⁴, nonché dell'art. 1 della l. r. Umbria 21 dicembre 2022, n. 18 (Bilancio di previsione della Regione Umbria 2023-2025), nella parte in cui ha confermato l'applicazione dell'art. 16, comma 1, della l. r. Umbria n. 9 del 1998 anche nell'esercizio finanziario 2023 e, con la seconda delle summenzionate sentenze, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, lettera a), della l. r. Campania 29 luglio 1998, n. 10 (Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania), nel testo¹⁶⁵ antecedente alle modifiche apportate dall'art. 40, comma 1, lettera b), della l. r. Campania 30 dicembre 2024, n. 25 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2025-2027 della

Giunta regionale e provenienti da ecotasse, nonché da fondi comunitari e statali, sono assegnate all'A.R.P.A. per lo svolgimento di specifiche attività di competenza”.

¹⁶⁴ L'art. 16 (rubricato “Ulteriori modificazioni alla legge regionale 6 marzo 1998, n. 9”) della l. r. Umbria 01.08.2024 n. 12 (“Assestamento del Bilancio di previsione della Regione Umbria 2024-2026 con modifiche di leggi regionali”), ha disposto, al primo comma, lett. k) che “1. Alla legge regionale 6 marzo 1998, n. 9 (Norme sulla istituzione e disciplina dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (A.R.P.A.)) sono apportate le seguenti modifiche e integrazioni:.....k) l' articolo 16 della l.r. 9/1998 è sostituito dal seguente: “ Art. 16 (Norma finanziaria) 1. Il finanziamento degli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge è assicurato nel modo seguente: a) per tutte le funzioni e le attività, associate direttamente e indirettamente alla prevenzione collettiva e al controllo dei rischi sanitari, alla tutela della salute e della sicurezza degli ambienti aperti e confinati, correlate all'erogazione dei LEPTA riconducibili ai livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA), mediante una quota del Fondo sanitario regionale determinata annualmente, in ragione degli obiettivi definiti nel Piano di cui all'articolo 1 bis, comma 3, fino all'importo massimo di euro 14.213.516,19 disponibile alla Missione 13, Programma 01, Titolo 1, del Bilancio regionale di previsione; b) per il finanziamento del contributo di cui al comma 2, lettera b) del precedente articolo 15, quantificato in euro 100.000,00 per il triennio 2024-2026, mediante le risorse disponibili della Missione 09, Programma 02, Titolo 1, del Bilancio di previsione 2024-2026. 2. La Regione è altresì autorizzata a conferire all'A.R.P.A. ulteriori risorse, nell'ambito della vigente legislazione regionale, per lo svolgimento di attività e/o progetti specifici. 3. Per gli anni successivi il contributo di cui al precedente comma 1, lettera b) è determinato annualmente con la legge di Bilancio, ai sensi dell'articolo 38, comma 1 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

¹⁶⁵ L'art. 22 (rubricato “Finanziamento”) della l. r. Campania 29.07.1998, n. 10 (“Istituzione dell'Agenzia Regionale per la protezione ambientale della Campania”), prevedeva, al primo comma, lett a), nel testo, applicabile *ratione temporis*, vigente anteriormente alle modifiche più di recente apportate con l. r. 30.12.2024, n. 25, che “Il finanziamento dell'A.R.P.A.C. avviene attraverso: a) quota del fondo sanitario regionale da definirsi sulla base della spesa storica di personale e di attività delle funzioni trasferite all'A.R.P.A.C., di cui all'articolo 17 della presente legge, nonché delle attività previste dai piani di lavoro”. Le successive lettere del primo comma ed il secondo comma, rimasti immutati, prevedono rispettivamente: “b) specifico stanziamento appostato su apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del bilancio regionale in rapporto all'organico del personale dell'A.R.P.A.C. e alle attività da espletare, definite sul programma annuale della stessa Agenzia; c) proventi derivanti dalle convenzioni della Regione con Province, con l'Agenzia Nazionale per la Protezione Ambientale ed altri enti, di cui al precedente articolo 3 della presente legge; d) proventi derivanti da specifici progetti statali e comunitari; e) proventi derivanti dalle convenzioni dell'A.R.P.A.C. con le AA.SS.LL., in riferimento ad ulteriori prestazioni oltre quelle indicate nella lettera a) comma 1; f) proventi derivanti dalle prestazioni rese a terzi, sia pubblici che privati, di cui all'articolo 5, comma 5, della presente legge” e che “L'entità delle assegnazioni di cui alla lettera a), comma 1, viene determinata con la legge di approvazione del bilancio regionale o di sue variazioni”.

Regione Campania - Legge di stabilità regionale per il 2025)¹⁶⁶ nonché il secondo comma dello stesso articolo, *“nella parte in cui rinviava alla lettera a) del comma 1 dello stesso art. 22 nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 40, comma 1, lettera b), della L.R. Campania n. 25 del 2024”*.

Secondo le Sezioni rimettenti, le disposizioni normative rispettivamente censurate, nel prevedere che le spese per il funzionamento delle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente potessero trovare copertura, in maniera indistinta, nel Fondo sanitario regionale, sarebbero, innanzi tutto, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la materia della *“armonizzazione dei bilanci pubblici”*, in relazione alla norma interposta rappresentata dall'art. 20 del d. lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della l. 5 maggio 2009, n. 42), che richiede alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del Servizio sanitario regionale, stabilendo così le condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni, al fine di evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei livelli essenziali di assistenza (LEA), nonché, in relazione alla medesima norma interposta, con l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in quanto la destinazione a generico favore del funzionamento dell'ARPA di risorse del perimetro sanitario sarebbe suscettibile di pregiudicare l'effettiva erogazione dei LEA, minando la stessa tutela del diritto alla salute, con conseguente violazione anche dell'art. 32 Cost., così come, del pari, sarebbero violati anche gli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo

¹⁶⁶ L'art. 40, comma 1, lettera b), della l. r. Campania 30 dicembre 2024, n. 25 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2025-2027 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale per il 2025) ha previsto che *“alla legge regionale 29 luglio 1998, n. 10 (Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania) sono apportate le seguenti modifiche:..... b) la lettera a) del comma 1 dell'articolo 22 è sostituita dalla seguente: “a) quota del Fondo sanitario regionale determinata annualmente sulla base delle attività e dei costi riferibili, direttamente e indirettamente, alla prevenzione e al controllo dei rischi sanitari correlati all'erogazione dei LEA in coerenza con le previsioni del programma di attività di cui al comma 1-bis dell'articolo 6. L'Agenzia, entro il 28 febbraio di ciascun anno, rendiconta analiticamente l'impiego delle risorse a valere sulla quota assegnata, sottoponendone le risultanze alla verifica della cabina di regia di cui al comma 1-bis dell'articolo 6”*.

comma, Cost., posti a garanzia dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità della spesa, a causa dell'ampliamento della capacità di spesa ordinaria che deriverebbe dall'aver destinato risorse riservate ai LEA a finalità estranee al perimetro, che la Regione avrebbe dovuto soddisfare attraverso risorse ordinarie di bilancio.

Con entrambe le summenzionate sentenze, il giudice delle leggi ha ritenuto fondate le questioni sollevate in riferimento alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione alla norma interposta sul perimetro sanitario di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, richiamando, al riguardo, le considerazioni già dallo stesso svolte nella sentenza n. 1 del 2024¹⁶⁷, evidenziando come la suddetta disposizione normativa richieda alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, *"un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale"*, al dichiarato fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di programmazione finanziaria sanitaria, e come, per conseguire tale obiettivo, nello stesso comma 1 si preveda l'adozione di un'articolazione di capitoli di bilancio che consenta di garantire *"separata evidenza"* delle grandezze ivi tipizzate, *"la prima delle quali, nella sezione A) "[e]ntrate" (lettera a), indica il "finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante" dalle richiamate fonti di programmazione, cui corrisponde, alla lettera a) della sezione B) "[s]pesa", la "spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA [...]"*. Per il perimetro sanitario così portato ad evidenza, sono poi fissate specifiche regole contabili che, come precisa il successivo comma 2, sono volte a *"garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria"* e come la sentenza n. 1 del 2024 abbia, quindi, affermato che la disposizione della Regione siciliana in quell'occasione censurata, riguardante il meccanismo di funzionamento dell'ARPA locale, *"nel prevedere che tutte le spese per il funzionamento dell'Agenzia potessero trovare copertura, in maniera indistinta, nel F.S.R., si pone in contrasto con la norma interposta di cui al menzionato art. 20, poiché, nel testo vigente ratione temporis, assegnava risorse all'ARPA in maniera indiscriminata, senza distinguere tra quelle necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA e quelle destinate a prestazioni*

¹⁶⁷ Con riferimento alla sentenza Corte cost. n. 1/2024 del 04.01.2024, ci sia consentito rinviare al punto 2.3 della Rassegna delle più significative pronunce emesse nel 2024 dalla Corte costituzionale di cui a pag. 134 della memoria presentata dal Procuratore generale per la cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2025.

dell'Agenzia di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il F.S.R." e come l'assegnazione all'ARPA di funzioni non riferibili esclusivamente alla protezione dell'ambiente e riguardanti anche l'ambito sanitario non possa "giustificare il mancato rispetto della citata disciplina statale sul "perimetro sanitario", che impone di individuare puntualmente le risorse destinate a garantire i LEA, a pena di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici", donde l'illegittimità costituzionale delle censurate disposizioni normative che, nel testo applicabile *ratione temporis*, prevedono un'assegnazione indiscriminata di risorse all'agenzia per la protezione ambientale, senza distinguere tra quelle sanitarie - e, al loro interno, quelle necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA - e quelle destinate a prestazioni dell'Agenzia di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il F.S.R.

2.3 Sentenza n. 165/2025: trattamenti economici accessori e competenza legislativa regionale

Occorre fare menzione della sentenza n. 165 del 04.11.2025 con la quale la Corte costituzionale, investita della questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, commi 12-ter e 12-quater, della l. r. Campania 27 gennaio 2012, n. 1¹⁶⁸, aggiunti dall'art. 3, comma 1,

¹⁶⁸ I commi 12-ter e 12-quater dell'art. 23 (rubricato "Disposizioni in materia di personale regionale"), della l. r. Campania 27 gennaio 2012, n. 1, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012 - 2014 della regione Campania (legge finanziaria regionale 2012)", aggiunti dall'art. 3, comma 1, della l. r. Campania 4 marzo 2021, n. 2, a decorrere dal 9 marzo 2021 (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 5, comma 1, della medesima legge), prevedono, rispettivamente, che "per il personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione, in applicazione di quanto stabilito dal comma 2 dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 165/2001, tutte le voci del trattamento economico accessorio previste dagli istituti retributivi di cui ai contratti collettivi di lavoro, comprensive dei compensi per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale compresa qualsiasi indennità connessa a particolari funzioni e il compenso per il lavoro straordinario, sono sostituite da un unico emolumento omnicomprensivo, da corrispondere mensilmente, parametrato alle attività effettivamente assegnate. Tale indennità remunera anche la disponibilità a orari disagiati nonché le conseguenti ulteriori prestazioni richieste dai responsabili degli uffici" (comma 12-ter) e che "l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale determina i criteri di individuazione dell'ammontare dell'emolumento e le modalità di erogazione. L'emolumento è calcolato tenendo conto del complessivo trattamento economico accessorio fissato dai contratti collettivi integrativi di lavoro riconosciuto al personale di ruolo del Consiglio regionale per gli istituti regolati dal CCNL" (comma 12-quater).

Il richiamato secondo comma dell'art. 14 (rubricato "Indirizzo politico-amministrativo") del d. lgs. n. 165/2001, dopo aver disposto che "per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1" - ovvero per l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico amministrativo di cui all'art. 4, primo comma, dello stesso d. lgs. - "il Ministro si avvale di uffici di diretta collaborazione, aventi esclusive competenze di supporto e di raccordo con l'amministrazione, istituiti e disciplinati con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400", (primo periodo) e che "con lo stesso regolamento si provvede al riordino delle segreterie particolari dei Sottosegretari di Stato" (quinto periodo), ha previsto che "con decreto adottato dall'autorità di governo competente, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, è determinato, in attuazione dell'articolo 12, comma 1, lettera n) della legge 15 marzo 1997, n. 59, senza aggravii di spesa e, per il personale disciplinato dai contratti collettivi nazionali di lavoro, fino

della l. r. Campania 4 marzo 2021, n. 2, sollevata dalla Sezione regionale di controllo per la Campania in sede di giudizio di parificazione del rendiconto consuntivo regionale relativo al 2023, ha ordinato la restituzione degli atti al giudice *a quo*, cui compete la rinnovata valutazione circa la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni sollevate alla luce del mutato quadro normativo.

Le censurate disposizioni normative hanno, rispettivamente, introdotto, per il personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione degli organi politici del Consiglio regionale, un unico emolumento onnicomprensivo, sostitutivo di tutte le voci del trattamento economico accessorio ed attribuito all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale la determinazione dei criteri di quantificazione dell'emolumento e le modalità di erogazione, stabilendo che esso debba essere calcolato tenendo conto del complessivo trattamento economico accessorio fissato dai contratti collettivi integrativi di lavoro riconosciuto al personale di ruolo del Consiglio regionale¹⁶⁹.

ad una specifica disciplina contrattuale, il trattamento economico accessorio, da corrispondere mensilmente, a fronte delle responsabilità, degli obblighi di reperibilità e di disponibilità ad orari disagiati, ai dipendenti assegnati agli uffici dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato. Tale trattamento, consistente in un unico emolumento, è sostitutivo dei compensi per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale” (sesto periodo).

¹⁶⁹ Secondo quanto riferito dalla SRC rimettente e riportato nella sentenza della Corte costituzionale di cui al testo, l'emolumento onnicomprensivo previsto dalle disposizioni censurate - che “è stato determinato dalle deliberazioni dell'Ufficio di presidenza n. 22 e n. 23 del 29 aprile 2021 che hanno previsto un salario accessorio in alcuni casi addirittura equivalente al trattamento fondamentale della rispettiva categoria di appartenenza, così duplicando il trattamento stipendiale base” - “a differenza di quanto previsto dall'art. 40, comma 3-bis, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165” “non è stato imputato al fondo salario accessorio del personale del comparto” in quanto “non contemplato dai contratti di comparto”; “la copertura per l'esercizio 2023 della spesa in questione è stata assicurata dall'art. 65, comma 9, della L.R. Campania 29 giugno 2021, n. 5 (Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2021 - 2023 - Collegato alla stabilità regionale per il 2021)” che “nel testo all'epoca vigente, ha stabilito che “all'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 23, commi 12-bis e seguenti, della L.R. 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2012) e successive modifiche, si provvede, a decorrere dall'annualità 2021, per un importo massimo di Euro 5.900.000,00, a valere sulle risorse del bilancio del Consiglio regionale della Campania per il triennio 2021-2023”: sennonché “l'importo effettivamente corrisposto nel triennio 2021-2023, pari a Euro 7.492.565,56, non risulterebbe conforme alla suddetta autorizzazione di spesa. Inoltre, tali risorse hanno trovato copertura direttamente nel bilancio, senza essere imputate al fondo salario accessorio, così determinando un'espansione della spesa di parte corrente di importo pari a quello corrisposto, con incidenza sui saldi finali e sul risultato di amministrazione”.

In proposito occorre osservare che la decisione n. 250 in data 30.12.2024, con la quale la Sezione regionale di controllo per la Campania ha parificato il rendiconto generale della regione Campania per l'esercizio 2023 ad eccezione del FCDE, tenuto conto dell'accertata sottostima con conseguente rideterminazione in aumento della “Riga B” (poste accantonate) del risultato di amministrazione al 31.12.2023 con effetto sul saldo finale di “Riga E” ed ha sospeso il giudizio sui capitoli relativi alle spese con riferimento alle quali sono state sollevate questioni di legittimità costituzionale - in particolare sui capitoli relativi alle spese per il finanziamento dell'ARPAC a valere sulle risorse del perimetro sanitario, con riferimento al quale ha sollevato con separato provvedimento, questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della l. r. n. 10 del 1998, decisa, con declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, con sentenza n. 174/2025, di cui si è

La Sezione regionale di controllo, ritenuta la rilevanza della sollevata questione di legittimità costituzionale, *“poiché la sua definizione condizionerebbe il giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Campania per l'esercizio 2023”*, ne ha evidenziato la non manifesta infondatezza: le censurate disposizioni normative sarebbero, innanzitutto, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.¹⁷⁰, che attribuisce al legislatore statale la competenza legislativa esclusiva nella materia "ordinamento civile", poiché istituiscono un trattamento accessorio non previsto dalla contrattazione collettiva e dalla legge statale, uniche fonti legittimate a disciplinare il trattamento economico dei dipendenti pubblici; con gli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., in quanto *“avrebbero determinato l'espansione della spesa per il personale, in violazione dei "beni-valori" della contabilità pubblica”*, presidiati dalle suddette disposizioni costituzionali; nonché con l'art. 136 Cost., per elusione dei principi affermati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 146/2019, che ha dichiarato costituzionalmente illegittima la previsione, da parte della stessa Regione

già fatta menzione in altra parte della presente rassegna; alle spese destinate al pagamento delle spettanze stipendiali del personale distaccato/comandato rispettivamente presso la Giunta o il Consiglio regionale, con riferimento alle quali ha sollevato, con separato provvedimento, per i profili ivi evidenziati, questione di legittimità costituzionale dell'art. 46 della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15 nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'articolo 44, comma 6 della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1 e successivamente dall'articolo 1, comma 77 della legge regionale 21 gennaio 2010 n. 1, decisa, con declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, con la già menzionata sentenza n. 189/2025, ed alle spese destinate al finanziamento dell'unico emolumento omnicomprensivo destinato al personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione degli organi politici, con riferimento ai quali, con separato provvedimento, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale quindi oggetto della pronuncia di restituzione degli atti alla Sezione rimettente che si esamina - ha conseguentemente sospeso *“la decisione definitiva sulla parifica del Rendiconto generale della Regione Campania nelle sue componenti del Conto del bilancio, Conto economico e dello stato patrimoniale”*, ed ha approvato la relazione, resa ai sensi dell'art. 41 r.d. n. 1214/1934, e dell'art. 1, comma 5, d.l. n. 2174/2012 conv. in l. n. 213/2012, è stata impugnata, innanzi alle SS.RR. in s.g. in speciale composizione della Corte dei conti, dalla Regione Campania che, premesso che *“la Relazione approvata con la predetta Decisione, nella parte quarta relativa alle spese per il personale e più specificamente in alcuni punti relativi al personale del Consiglio Regionale della Campania nonché la Decisione medesima nella parte in cui recepisce la stessa, nelle parti e nei capi in cui statuiscono che l'autorizzazione alla spesa dei 5.9 M€ di cui al comma 9 dell'art. 65 della L.R. 29.6.2021 n. 5 sia da ritenersi riferita all'intero triennio 2021-2023 e non a ciascuna annualità del triennio nonché nelle parti e nei capi in cui negano la possibilità di recuperare attraverso le economie realizzate per la mancata utilizzazione delle capacità assunzionali gli importi erogati in forza di normativa ritenuta incostituzionale, in applicazione delle previsioni di cui agli artt. 1, comma 226, della legge 28.12.2015 n. 208 e 4, comma 1, d.l. 16/2014 conv. in l. n. 68/2014”*, sarebbero *“erronee ed in contrasto con la legge”*, ne ha chiesto *“l'annullamento e/o la riforma in parte qua”*. In accoglimento dell'eccezione in tal senso proposta dalla Procura generale, che ha evidenziato come i dedotti motivi di gravame dovessero considerarsi inammissibili, considerato che, con riferimento alle spese relative al suddetto unico emolumento omnicomprensivo, la Sezione regionale di controllo aveva sospeso ogni decisione, in attesa della definizione dell'incidente di costituzionalità, con sentenza n. 11/2025 del 28.05 – 29.07.2025, le SS.RR. in s.g. in speciale composizione della Corte dei conti hanno dichiarato l'inammissibilità del ricorso proposto dalla Regione Campania *“per difetto di interesse concreto e attuale a ricorrere”*.

¹⁷⁰ Il secondo comma, lett. l), dell'art. 117 Cost., prevede che *“lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: ... l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa”*.

Campania, di un trattamento economico accessorio per il personale regionale ritenuto "similare" a quello oggetto di censura.

La Sezione rimettente ha evidenziato che l'art. 3, comma 1, del successivo d.l. n. 44 del 2023, come convertito¹⁷¹, che *"ha consentito alle regioni di applicare, senza aggravio di spesa, l'articolo 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, secondo i principi di cui all'articolo 27 del medesimo decreto legislativo"*, e, dunque, di adeguare i propri ordinamenti alla disciplina statale sugli uffici di diretta collaborazione degli organi di indirizzo politico, avrebbe portata innovativa e trova, quindi, applicazione solo dalla sua entrata in vigore, come, del resto, affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 185 del 2024¹⁷², per cui, prima di tale data, il legislatore regionale non avrebbe potuto disciplinare autonomamente il trattamento accessorio del personale degli uffici di diretta collaborazione.

Con la suddetta sentenza, la Corte costituzionale, premesso che *"successivamente all'ordinanza di rimessione, è intervenuto l'art. 8, comma 3, del d.l. n. 25 del 2025, come convertito"* e che *"tale disposizione, nel modificare il richiamato art. 3, comma 1, del d.l. n. 44 del 2023, come*

¹⁷¹ L'art. 3, primo comma, del d.l. 22/04/2023, n. 44, recante "Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche" (nel testo precedente alle modifiche apportatevi dall'art. 8, comma 3, d.l. 14/03/2025, n. 25 con l'aggiunta, in fine, di un periodo), prevede che *"le regioni possono applicare, senza aggravio di spesa, l'articolo 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, secondo i principi di cui all'articolo 27 del medesimo decreto legislativo. Resta fermo il divieto per il personale addetto di effettuare qualsiasi attività di tipo gestionale, anche laddove il trattamento economico ad esso riconosciuto sia stato parametrato al personale di livello dirigenziale"*.

¹⁷² Con sentenza n. 185 del 29.10-26.11.2024, investita della relativa questione di legittimità costituzionale sollevata dalle SS.RR. in speciale composizione nel giudizio di impugnazione promosso dalla Regione Toscana avverso la decisione di parifica relativa al rendiconto 2022, nella parte in cui è stata negata la parificazione di due capitoli di spesa con riferimento agli impegni di spesa relativi al trattamento economico accessorio del personale di supporto degli organismi politici (personale di staff) della Regione, la Corte costituzionale, esclusa la natura di norma di interpretazione autentica dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, e ritenuta *"operante l'estensione della competenza legislativa regionale solo dalla data della sua entrata in vigore (23 aprile 2023)"*, ritenuta la fondatezza della prospettata censura di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con l'assorbimento degli ulteriori parametri evocati, in quanto *"è materia dell'ordinamento civile, riservata in via esclusiva al legislatore statale, la disciplina del trattamento economico, compreso quello accessorio, e giuridico dei dipendenti regionali che ricomprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto di lavoro"*, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 45 e 49, quarto comma, primo periodo, seconda parte, della l. r. Toscana 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale), nella parte in cui prevedono, rispettivamente, *"in favore del personale delle strutture di supporto agli organi di governo, uno specifico emolumento che integra le altre voci stipendiali fisse e continuative e che esclude l'attribuzione di ogni altro beneficio economico"* e *"in favore del personale delle strutture di supporto agli organismi politici del Consiglio regionale uno specifico emolumento che integra le altre voci stipendiali fisse e continuative nonché l'eventuale equiparazione ad un livello economico superiore a quello iniziale della categoria di riferimento e che esclude l'attribuzione di ogni altro beneficio economico"*, mentre ha dichiarato inammissibili, per difetto di rilevanza, le ulteriori questioni di legittimità sollevate.

convertito, vi ha aggiunto la previsione secondo la quale "[s]ono fatti salvi gli atti e i provvedimenti adottati dalle regioni in adeguamento alle disposizioni del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti sulla base degli stessi", rilevato come si tratti, "quindi, di una legge di sanatoria, che non è preclusa al legislatore (sentenze n. 116 del 2020, n. 14 del 1999 e n. 1 del 1996)" ed evidenziato che "l'ampiezza di questa disposizione sopravvenuta è tale da ricomprendere anche i provvedimenti attuativi delle disposizioni censurate e, in particolare, le delibere dell'Ufficio di presidenza della Regione Campania n. 22 e n. 23 del 29 aprile 2021, che hanno determinato l'ammontare dell'emolumento istituito dal censurato art. 23, comma 12-ter, della legge reg. Campania n. 1 del 2012" per cui, "alla luce di questa sopravvenienza normativa, tali atti potrebbero ritenersi idonei a giustificare gli esborsi sostenuti dalla Regione Campania, come riportati nel rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2023, oggetto del giudizio di parificazione dinanzi alla Corte dei conti", ha ritenuto che "in quanto riferibile ai provvedimenti attuativi e agli effetti prodotti dalle disposizioni censurate, la novità introdotta dall'art. 8, comma 3, del d.l. n. 25 del 2025, come convertito, ha determinato un sostanziale mutamento del quadro normativo di riferimento", sicché spetta alla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, "rivalutare, su questa base, la legittimità delle imputazioni contabili effettuate dalla Regione Campania ai fini del giudizio di parificazione del rendiconto generale regionale per il 2023 e se permangano tuttora i dubbi di legittimità costituzionale originariamente espressi nell'ordinanza di rimessione".

2.4 Sentenze n. 19/2025 e n. 167/2025: raffreddamento della perequazione delle pensioni

Con sentenza n. 19 del 14.02.2025 la Corte costituzionale, investita delle questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni, incidenti sul meccanismo di adeguamento delle pensioni alle variazioni del costo della vita (perequazione), di cui all'art. 1, comma 309, della l. 29 dicembre 2022, n. 197 e di cui all'art. 69, primo comma, della l. 23 dicembre 2000, n. 388¹⁷³, sollevate, prospettandone il contrasto con gli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo

¹⁷³ Il primo comma dell'art. 69 (rubricato "Disposizioni relative al sistema pensionistico") della L. 23/12/2000, n.388 (legge finanziaria 2001) prevede che "A decorrere dal 1° gennaio 2001 l'indice di rivalutazione automatica delle pensioni è applicato, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448: a) nella misura del 100 per cento per le fasce di importo dei trattamenti pensionistici fino a tre volte il trattamento minimo INPS; b) nella misura del 90 per cento per le fasce di importo dei trattamenti pensionistici comprese tra tre e cinque volte il trattamento minimo INPS; c) nella misura del 75 per cento per le fasce di importo dei trattamenti pensionistici superiori a cinque volte il predetto trattamento minimo".

comma, Cost., da Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, in composizione monocratica, nella qualità di giudice delle pensioni, nel corso di giudizi promossi da pensionati in godimento di pensioni di ammontare superiore, in due casi, a dieci volte il trattamento minimo e in un caso compreso fra sei e otto volte il suddetto trattamento, per l'accertamento del diritto, disconosciuto in sede amministrativa, all'integrale rivalutazione dei rispettivi trattamenti di quiescenza, dichiarate inammissibili, in accoglimento dell'eccezione in tal senso proposta dall'I.N.P.S., le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 1, della l. 23 dicembre 2000, n. 388¹⁷⁴, per difetto di rilevanza¹⁷⁵, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della l. 29 dicembre 2022, n. 197.

In proposito, premesso il richiamo della propria sentenza n. 234 del 2020 e della propria precedente giurisprudenza ivi richiamata, consolidata nel senso che la perequazione automatica sia *“uno strumento di natura tecnica volto a garantire nel tempo l'adeguatezza dei trattamenti pensionistici a fronte delle spinte inflazionistiche (...), nel rispetto dei principi di sufficienza e proporzionalità della retribuzione, che però non implicano un rigido parallelismo tra la garanzia di cui all'art. 38, secondo comma, Cost. e quella di cui all'art. 36, primo comma, Cost.”*, che *“la garanzia della perequazione non annulla la discrezionalità del legislatore nella determinazione in concreto del quantum di tutela di volta in volta necessario (...), alla luce delle risorse effettivamente disponibili (...)”*, che *“non sussiste, del resto, un imperativo costituzionale che imponga l'adeguamento annuale di tutti i trattamenti pensionistici (...), purché la scelta contraria superi uno scrutinio di “non irragionevolezza” (...), calato nel contesto giuridico e fattuale nel quale la misura si inserisce”* e che *“il principale indicatore della “non irragionevolezza” dell'opzione*

¹⁷⁴ La questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, primo comma, l. 388/2000 era stata sollevata con una delle due ordinanze di rimessione emesse dalla Sezione giur. Toscana, sul presupposto che, in caso di accoglimento delle questioni sollevate sull'art. 1, comma 309, della l. n. 197 del 2022, la rivalutazione dei trattamenti pensionistici per l'anno 2023 sarebbe stata disciplinata dall'art. 69, comma 1, della l. n. 388 del 2000.

¹⁷⁵ Come evidenziato, infatti, dal giudice delle leggi, *“la regola generale di raffreddamento della dinamica rivalutativa delle pensioni che il suddetto art. 69, comma 1, aveva introdotto a far data dal 1° gennaio 2001, già più volte derogata dalla legislazione successiva, è stata sostituita, a partire dal 1° gennaio 2022, dal meccanismo limitativo previsto dall'art. 1, comma 478, della l. n. 160 del 2019. Quest'ultima, dunque, è l'unica disposizione che, già applicata nell'anno 2022, sarebbe chiamata a governare la perequazione dei trattamenti pensionistici per l'anno 2023, nel caso di accoglimento delle questioni sollevate sull'art. 1, comma 309, della l. n. 197 del 2022. Le questioni riferite all'art. 69, comma 1, della l. n. 388 del 2000 sono dunque inammissibili per difetto di rilevanza, avendo a oggetto disposizioni delle quali la Corte dei conti ritenente non sarebbe mai chiamata a fare applicazione nel giudizio principale (ex plurimis, sentenza n. 103 del 2023)”*.

legislativa è costituito dalla considerazione differenziata dei trattamenti di quiescenza in base al loro importo, atteso che le pensioni più elevate presentano margini più ampi di resistenza all'erosione inflattiva" e che, tuttavia, è sempre indispensabile, da un lato, che "sia adeguatamente e dettagliatamente illustrato il quadro economico-finanziario che giustifica la scelta del legislatore, in base a dati oggettivi (...) e, dall'altro, che le misure di sospensione e di blocco del meccanismo perequativo siano limitate nel tempo (secondo un monito risalente alla sentenza n. 316 del 2010), ferma restando la necessità di scrutinare ciascun provvedimento nella sua singolarità e in relazione al quadro storico in cui esso si inserisce", il giudice delle leggi ha ritenuto che "la misura introdotta dall'art. 1, comma 309, della l. n. 197 del 2022 non risulta rompere gli argini fissati da questa Corte a garanzia dei principi presidiati dai parametri costituzionali evocati".

La Corte costituzionale ha ritenuto, infatti, che il modulo di "raffreddamento" di cui alla censurata disposizione normativa sia *"meno severo della maggior parte di quelli oggetto degli interventi legislativi"*, elencati sub punto 7 della motivazione - recante un *excursus* della *"evoluzione degli interventi legislativi che hanno inciso sulla dinamica rivalutativa degli assegni pensionistici"* - che *"pure hanno già superato il vaglio di legittimità costituzionale"* da parte della stessa Corte, evidenziando, in particolare, come, rispetto a quello relativo al triennio 2019-2021, ritenuto dalla sentenza n. 234 del 2020 compatibile con lo statuto costituzionale dei diritti previdenziali, il meccanismo di cui alla legge di bilancio 2023 risulti *"più favorevole per le pensioni di importo da quattro a sei volte il trattamento minimo; invariato per le pensioni di ammontare superiore a sei volte e fino a otto volte tale soglia; certamente meno favorevole per le pensioni di consistenza economica superiore alle quali, tuttavia, non è stato applicato (come invece avvenuto nella precedente occasione, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 261, della l. n. 145 del 2018) alcun "contributo di solidarietà" aggiuntivo"* e come salvaguardi *"l'integrale rivalutazione delle pensioni di più modesta entità, di cui anzi allarga l'ambito, ricomprendendo in esso quelle di importo pari a quattro volte (e non più a tre) il trattamento minimo INPS"* e nel disporre un *"rallentamento"* della dinamica perequativa dei trattamenti di importo superiore, segua *"la tecnica della progressione inversa rispetto all'entità degli assegni, senza escluderne nessuno dalla rivalutazione"* prevista - sebbene in percentuali ridotte, ma non certo simboliche - anche per i trattamenti di più elevata entità, *"in ossequio a un criterio di razionalità che trova riscontro nei maggiori margini di resistenza delle pensioni di importo più elevato rispetto agli effetti dell'inflazione"*.

Con la suddetta sentenza, premesso che, *“a differenza di quanto sostenuto dai rimettenti, le ragioni delle scelte legislative in rapporto alla situazione generale della finanza pubblica emergono chiaramente dalle relazioni, sia illustrativa sia tecnica, che accompagnano il disegno di legge di bilancio per il 2023 (A.C. n. 643)”* essendo intese, in uno scenario macroeconomico di incertezza che risente delle tensioni geopolitiche e dell'aumento dell'inflazione, *“a limitare quanto più possibile l'impatto del caro energia sui bilanci delle famiglie, specialmente quelle più fragili”*, con misure assunte in deficit, ossia con il ricorso ad ulteriore indebitamento, come consentito dalla temporanea sospensione delle regole europee del patto di stabilità, il giudice delle leggi ha evidenziato come, in questo complessivo contesto, si collocano anche gli interventi nel settore della previdenza ed in particolare il meccanismo di indicizzazione delle pensioni con i conseguenti risparmi che contribuiscono a finanziare sia interventi in ambito previdenziale - quale la proroga di istituti che favoriscono il pensionamento anticipato, come la cosiddetta "quota 103" (commi da 283 a 285 dell'art. 1 della l. n. 197 del 2022); l'indennità c.d. "ape sociale" (commi da 288 a 291) e la c.d. "opzione donna" (comma 292) nonché il sussidio *una tantum* per le pensioni minime, al fine di contrastare gli effetti negativi delle tensioni inflazionistiche (comma 310) - sia altri interventi che, pur estranei al circuito previdenziale, rientrano comunque nel più ampio settore "lavoro, famiglia e politiche sociali", donde la conclusione che la misura in esame, per come congegnata, risulta rispettosa dei parametri evocati.

Parimenti infondate sono state dichiarate, con sentenza n. 167 del 13.11.2025, le questioni di legittimità costituzionale, sempre dell'art. 1, comma 309, della l. 29 dicembre 2022, n. 197, sollevate, nel corso di un giudizio promosso da ventiquattro "ex appartenenti al comparto difesa e sicurezza" che hanno chiesto la rivalutazione dei loro trattamenti pensionistici secondo il meccanismo ordinario¹⁷⁶, derogato dalla censurata disposizione

¹⁷⁶ Il meccanismo ordinario sarebbe oggi dettato dall'art. 1, comma 478, della l. 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020) che prevede che *“a decorrere dal 1° gennaio 2022 l'indice di rivalutazione automatica delle pensioni è applicato, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448: a) nella misura del 100 per cento per le fasce di importo dei trattamenti pensionistici fino a quattro volte il trattamento minimo INPS; b) nella misura del 90 per cento per le fasce di importo dei trattamenti pensionistici comprese tra quattro e cinque volte il trattamento minimo INPS; c) nella misura del 75 per cento per le fasce di importo dei trattamenti pensionistici superiori a cinque volte il predetto trattamento minimo”*.

Il richiamato art. 34 (rubricato "Trattamenti pensionistici e di disoccupazione") della legge 23/12/1998, n. 448, nel testo risultante a seguito delle modifiche apportatevi dall'art. 1, comma 2, d.l. 21 maggio 2015, n. 65, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 luglio 2015, n. 109, prevede che *“con effetto dal 1° gennaio 1999, il*

normativa, dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Emilia-Romagna, che ne ha prospettato il contrasto con gli artt. 53 e 3 Cost. per violazione del principio di eguaglianza tributaria, in quanto avrebbe introdotto un "prelievo coatto" di natura tributaria, siccome effettuato per recuperare risorse destinate "a motivi di finanza generale", incidendo su una particolare voce del "reddito di lavoro differito" - già sottoposto a prelievo tributario "in condizioni di parità" con tutti gli altri percettori di reddito da lavoro dipendente - e realizzando, pertanto, una discriminazione ai danni della particolare categoria di soggetti, gli ex dipendenti, rispetto ai dipendenti in servizio, le cui retribuzioni non sarebbero assoggettate, negli stessi periodi d'imposta, "ad alcun prelievo tributario aggiuntivo", ed escludendo i lavoratori autonomi "che non sono liberi professionisti", ai cui trattamenti pensionistici "provvede la gestione separata presso l'INPS", che non sarebbe stata inclusa nel perimetro applicativo della disposizione in esame, nonché con l'art. 3 Cost., per violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, in quanto l'"illegittima reiterazione" di misure che dovrebbero invece essere considerate "eccezionali" ed il "trascinamento" degli effetti da essa prodotti, violerebbero il principio espresso dalla sentenza della Corte costituzionale n. 316 del 2010, che avrebbe escluso la legittimità costituzionale di misure di raffreddamento della dinamica perequativa ripetute nel tempo.

Con la suddetta sentenza, il giudice delle leggi, richiamate le proprie precedenti pronunce che, a fronte di analoghe prospettazioni, hanno escluso la natura tributaria delle "misure di blocco della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici", evidenziando come "l'effetto di "trascinamento", proprio delle censurate misure di blocco della perequazione, non ne muti la natura di misure di mero risparmio di spesa e non di decurtazione del patrimonio del soggetto passivo"¹⁷⁷, rilevato, inoltre, come "il congegno

meccanismo di rivalutazione delle pensioni si applica per ogni singolo beneficiario in funzione dell'importo complessivo dei trattamenti corrisposti a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e delle relative gestioni per i lavoratori autonomi, nonché dei fondi sostitutivi, esclusivi ed esonerativi della medesima e dei fondi integrativi ed aggiuntivi di cui all'articolo 59, comma 3, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, L'aumento della rivalutazione automatica dovuto in applicazione del presente comma viene attribuito, su ciascun trattamento, in misura proporzionale all'ammontare del trattamento da rivalutare rispetto all'ammontare complessivo. Ai fini dell'applicazione del meccanismo di rivalutazione si tiene conto altresì dell'importo degli assegni vitalizi derivanti da uffici elettivi".

¹⁷⁷ Ha evidenziato l'Alta Corte come "in effetti già la sentenza n. 70 del 2015, rispetto ad una misura di "azzeramento della rivalutazione automatica per gli anni 2012 e 2013, relativa ai trattamenti pensionistici superiori a tre volte il trattamento minimo INPS", aveva rigettato censure simili a quelle oggi in esame, negando che l'intervento legislativo configurasse "una prestazione patrimoniale di natura tributaria, lesiva del principio di universalità dell'imposizione a parità di capacità contributiva, in quanto posta a carico di una sola categoria di contribuenti", e quindi escludendo anche la lesione del principio di eguaglianza nuovamente prospettato dall'odierno rimettente. Nel richiamare gli elementi

normativo oggi nuovamente sottoposto a scrutinio", "in nessun modo incide sul quantum di pensione già percepita, il quale viene comunque incrementato, seppure in percentuale più bassa rispetto al regime ordinario" sicché "in maniera ancora più evidente rispetto ai precedenti citati", "viene a mancare il primo degli elementi indefettibili della fattispecie tributaria, ossia la decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo" e come la sentenza n. 19 del 2025 avesse già rilevato che lo scopo della disposizione censurata, in base ai documenti che hanno accompagnato i lavori parlamentari di approvazione della legge di bilancio per il 2023, è essenzialmente quello di raggiungere "economie in termini di minore spesa pensionistica" e non di reperire risorse per finanziare in via diretta altre spese pubbliche, ed evidenziato come non sussista alcuna ingiustificata disparità di trattamento né tra categorie di pensionati - in quanto l'art. 1, comma 309, della l. n. 197 del 2022 richiama l'art. 34, comma 1, della l. n. 448 del 1998, che prevede che il meccanismo di rivalutazione delle pensioni si applichi "per ogni singolo beneficiario in funzione dell'importo complessivo dei trattamenti corrisposti a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e delle relative gestioni per i lavoratori autonomi", nel novero dei quali si devono ricomprendere anche i lavoratori autonomi iscritti alla cosiddetta "gestione separata"- né fra pensionati e lavoratori attivi, essendo previsti sistemi del tutto diversi di adeguamento alla dinamica inflazionistica degli emolumenti rispettivamente percepiti, ha conclusivamente ritenuto che le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost. debbano essere dichiarate non fondate, per erroneità del presupposto - la natura tributaria della fattispecie scrutinata - sul quale esse poggiano.

Avuto riguardo al secondo profilo di censura dedotto, premesso che la sentenza n. 19 del 2025 ha certamente riconosciuto che la misura in esame costituisce l'ultimo anello di una catena di interventi analoghi che ha registrato poche soluzioni di continuità nel tempo e che, peraltro, essa, per come congegnata, risulta rispettosa dei parametri evocati, ivi incluso quello che presidia i principi di ragionevolezza e necessaria proporzione, e come

indefettibili della fattispecie tributaria, questa Corte, in quell'occasione, affermò che "l'azzeramento della perequazione automatica [...] sfugge ai canoni della prestazione patrimoniale di natura tributaria, atteso che esso non dà luogo ad una prestazione patrimoniale imposta, realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, destinato a reperire risorse per l'erario", non fosse altro perché "il blocco del meccanismo di rivalutazione [...] non prevede una decurtazione o un prelievo a carico del titolare di un trattamento pensionistico". Di conseguenza, considerò insussistente in radice "il presupposto per affermare la natura tributaria della disposizione". Aggiunse, poi, che l'intervento legislativo aveva determinato esclusivamente "un risparmio di spesa", e non un incremento di risorse destinato a finanziare direttamente pubbliche spese".

non osti a tale conclusione l'affermazione rinvenibile nella sentenza n. 316 del 2010, secondo cui *"la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità"* e richiamato, inoltre, il proprio consolidato orientamento nel senso che il principio di adeguatezza enunciato nell'art. 38, secondo comma, Cost. non determina la necessità costituzionale dell'adeguamento annuale di tutti i trattamenti pensionistici, né d'altronde la mancata perequazione per un solo anno incide, di per sé, sull'adeguatezza della pensione, sicché a maggior ragione i parametri evocati risultano rispettati allorquando anche i trattamenti più elevati beneficino di una sia pur ridotta perequazione, mentre, d'altro canto, non può ipotizzarsi, di per sé, una sorta di "consumazione" del potere legislativo dovuta all'effettuazione di uno o più interventi riduttivi della perequazione, ma il nuovo ulteriore intervento è comunque legittimo ove risulti conforme ai principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, sulla base di un giudizio non limitato al solo profilo della reiterazione, bensì inclusivo di tutti gli elementi rilevanti, la Corte costituzionale ha evidenziato come la sentenza n. 19 del 2025, avesse già operato, con esito positivo, il suddetto giudizio di conformità in relazione all'art. 1, comma 309, della l. n. 197 del 2022.

2.5 Sentenza n. 110/2025: cumulo gratuito e neutralizzazione dei periodi assicurativi

Con sentenza n. 110 del 17.07.2025, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, della l. 26 luglio 1965, n. 965¹⁷⁸ e dell'art. 43, primo comma, del d.p.r. 29 dicembre 1973, n. 1092¹⁷⁹, sollevate, in

¹⁷⁸ Il primo comma dell'art. 3 della legge 26/07/1965, n. 965 (recante "Miglioramenti ai trattamenti di quiescenza delle Casse per le pensioni ai dipendenti degli Enti locali ed agli insegnanti, modifiche agli ordinamenti delle Casse pensioni facenti parte degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro") prevede che *"nei casi di cessazione dal servizio contemplati dall'art. 1, il trattamento annuo diretto di quiescenza nella forma della pensione è costituito: a) dalla quota di pensione determinata sulla parte a) della retribuzione annua contributiva riferita alla data di cessazione dal servizio e diminuita di lire 50.000 con l'applicazione dell'aliquota indicata nell'allegato A della presente legge in corrispondenza agli anni e mesi utili; b) dall'eventuale quota di pensione determinata sulle parti b) della retribuzione annua contributiva attribuite all'iscritto per ogni anno solare dell'intera carriera di servizio con l'applicazione delle somme in vigore alla data di pubblicazione della presente legge"*.

¹⁷⁹ L'art. 43 (rubricato "base pensionabile") del d.p.r. 29 dicembre 1973, n. 1092 (testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), nel testo sostituito dall'art. 15, l. 29 aprile 1976, n. 177, prevede, al primo comma, che *"ai fini della determinazione della misura del trattamento di quiescenza dei dipendenti civili, la base pensionabile, costituita dall'ultimo stipendio o dall'ultima paga o retribuzione e dagli assegni o indennità pensionabili sottoindicati, integralmente percepiti, è aumentata del 18%: a) indennità di funzione per i*

riferimento agli artt. 1, primo comma, 3, primo comma, 35, primo comma, 36, 38, secondo comma, e 98, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui tali disposizioni "*non prevedono che, al raggiungimento dell'età pensionabile, la pensione liquidata non possa essere comunque inferiore a quella che sarebbe spettata escludendo dal computo, ad ogni effetto, i periodi di minore retribuzione, in quanto non necessari ai fini del requisito dell'anzianità contributiva minima*".

Le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Toscana, nel corso di un giudizio promosso nei confronti dell'I.N.P.S. da soggetto titolare di una pensione di vecchiaia "in regime di cumulo" - ai sensi dell'art. 1, comma 239, della l. 24 dicembre 2012, n. 228¹⁸⁰- liquidata, al raggiungimento del requisito anagrafico di sessantasei anni e sette mesi, a far data dal 1° maggio 2018 e calcolata in base alla contribuzione versata, in periodi compresi tra il 17 aprile 1976 e il 28 aprile 2018 (per un totale di trentacinque anni e quattro mesi), in cinque diverse

dirigenti superiori e per i primi dirigenti prevista dall'art. 47 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748; b) assegno perequativo e assegno personale pensionabile previsti dalla legge 15 novembre 1973, n. 734, per gli impiegati civili, di ruolo e non di ruolo e per gli operai dello Stato; c) indennità ed assegno personale pensionabile previsti dall'art. 1 della legge 16 novembre 1973, n. 728, per il personale di ruolo e non di ruolo, compreso quello operaio, dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni e dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici; d) assegno annuo previsto dall'art. 12 del decreto-legge 1° ottobre 1973, n. 580, convertito nella legge 30 novembre 1973, n. 766, per il personale insegnante delle università e degli istituti di istruzione universitaria, fuori ruolo ed incaricato; e) assegno annuo previsto dall'art. 12 della legge 30 luglio 1973, numero 477, per il personale ispettivo, direttivo, docente e non docente della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica; f) indennità e assegno personale pensionabili previsti dall'art. 1 della legge 27 dicembre 1973, n. 851, per il personale di ruolo e non di ruolo e il personale operaio dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato; g) assegno personale previsto dall'art. 202 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3".

¹⁸⁰ Il comma 239 dell'art. 1 della l. 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013), nel testo risultante a seguito delle modifiche apportatevi dall'art. 1, comma 195, lett. a) e b), l. 11 dicembre 2016, n. 232, a decorrere dal 1° gennaio 2017, prevede che "*ferme restando le vigenti disposizioni in materia di totalizzazione dei periodi assicurativi di cui al decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 42, e di ricongiunzione dei periodi assicurativi di cui alla legge 7 febbraio 1979, n. 29, e successive modificazioni, i soggetti iscritti a due o più forme di assicurazione obbligatoria per invalidità, vecchiaia e superstiti dei lavoratori dipendenti, autonomi, e degli iscritti alla gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, e alle forme sostitutive ed esclusive della medesima, nonché agli enti di previdenza di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103, che non siano già titolari di trattamento pensionistico presso una delle predette gestioni, hanno facoltà di cumulare i periodi assicurativi non coincidenti al fine del conseguimento di un'unica pensione. La predetta facoltà può essere esercitata per la liquidazione del trattamento pensionistico a condizione che il soggetto interessato abbia i requisiti anagrafici previsti dal comma 6 dell'articolo 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e il requisito contributivo di cui al comma 7 del medesimo articolo 24, ovvero indipendentemente dal possesso dei requisiti anagrafici, abbia maturato l'anzianità contributiva prevista dal comma 10 del medesimo articolo 24, adeguata agli incrementi della speranza di vita ai sensi dell'articolo 12 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nonché per la liquidazione dei trattamenti per inabilità e ai superstiti di assicurato deceduto*".

gestioni previdenziali, tutte attualmente facenti capo all'INPS, alle quali il ricorrente è stato iscritto nel corso della propria carriera lavorativa, maturando altrettante quote di trattamento, successivamente cumulate. Il ricorrente, infatti, ha prestato attività lavorativa sia a tempo indeterminato che a tempo determinato in vari enti locali e, da ultimo, in base ad una pluralità di contratti quale docente supplente, alle dipendenze del Ministero dell'Istruzione. Il pensionato ha riproposto la domanda in sede giudiziaria a fronte del rifiuto opposto dall'INPS di procedere alla riliquidazione del trattamento pensionistico, con ricalcolo della cosiddetta "quota A" della pensione retributiva previa neutralizzazione dei periodi di retribuzione relativi agli incarichi di supplenza intercorsi con il Ministero dell'Istruzione, con la sterilizzazione della relativa contribuzione che - secondo quanto riferito dal giudice *a quo* - dalla simulazione operata dall'INPS in esecuzione di apposita istruttoria, "restituirebbe un importo del trattamento pensionistico "a titolo di quota ex INPDAP" pari a euro 2.497,08 lordi mensili, superiore alla somma di euro 1.104,13 lordi mensili" riconosciutagli per il medesimo titolo.

Donde, nella prospettazione del giudice rimettente, la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate nei confronti dell'art. 43, primo comma, d.p.r. n. 1092/1973, che impone di considerare come base di calcolo l'ultima retribuzione percepita e, quindi, nel caso di specie, quella ricevuta dal pensionato come dipendente del Ministero dell'Istruzione, e dell'art. 3, primo comma, l. n. 965/1965 perché, *"nell'ambito della cd. «gestione Enti Locali», fa riferimento alla retribuzione annua contributiva in godimento alla data di cessazione dal servizio, sicché "per poter considerare l'ultima retribuzione [...] quale dipendente del Comune (...) occorre che la neutralizzazione di quanto percepito nell'altra gestione previdenziale pubblica sia ammessa anche dalla norma di riferimento della gestione «di risulta»"*.

In punto di non manifesta infondatezza, invocato il principio della cosiddetta neutralizzazione di quella contribuzione che, accreditata successivamente alla maturazione del requisito contributivo minimo richiesto, produca - perché relativa a un'attività lavorativa meno retribuita rispetto a quella svolta prima del periodo considerato utile ai fini pensionistici - un depauperamento del trattamento già virtualmente maturato, che ancorché elaborato dal giudice delle leggi con riferimento al lavoro subordinato privato ed esteso al lavoro autonomo, avrebbe una "valenza generale", la Sezione giurisdizionale regionale rimettente ha evidenziato come vi sarebbe un contrasto con il principio di ragionevolezza,

ove il rimedio plasmato dalla giurisprudenza costituzionale non operasse in tutti i casi in cui, nel sistema (in tutto o in parte) retributivo di computo del trattamento pensionistico, l'accredito di contribuzione aggiuntiva rispetto a quella minima richiesta per il conseguimento del diritto *"determini il paradossale effetto di ridurre l'entità della prestazione"* e come *"tale depauperamento, incidendo sulla necessaria "proporzionalità tra il trattamento pensionistico e la quantità e la qualità del lavoro prestato durante il servizio attivo", violerebbe l'art. 36 Cost., oltre che il principio di adeguatezza rispetto alle esigenze di vita del lavoratore in quiescenza di cui all'art. 38, secondo comma, Cost., poiché tale effetto non rispetterebbe "la giusta proporzione tra attività di lavoro prestato, relativa retribuzione, e quantificazione della prestazione pensionistica. Inoltre, secondo il giudice a quo qualora "il diritto alla neutralizzazione dovesse essere escluso per i soli iscritti alla gestione pubblica", sarebbe violato il principio di eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.) e sarebbe evidente il contrasto "con il dovere del legislatore di tutelare "il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni" (art. 35, primo comma, Cost.), in quanto "principio fondante della Repubblica" (art. 1, primo comma, Cost.), nonché "con il riconoscimento del particolare valore sociale dell'attività di "pubblici impiegati che sono al servizio esclusivo della Nazione" (art. 98, primo comma, Cost.)"*.

Con la suddetta pronuncia, premesso un breve *excursus* delle soluzioni (Ricongiunzione dei periodi assicurativi *ex* l. n. 29/1979, totalizzazione dei periodi assicurativi *ex* d.lgs. n. 42/2006 e cumulo gratuito dei periodi assicurativi *ex* art. 1, commi da 239 a 248, della l. n. 228 del 2012) approntate, nel tempo, dal legislatore per porre rimedio alla frammentazione del rapporto previdenziale, ovvero per i casi in cui un lavoratore si trovi accreditati contributi versati in diverse gestioni, senza raggiungere in nessuna di esse i requisiti minimi per la maturazione di un autonomo diritto a pensione, la Corte costituzionale ha, in primo luogo, evidenziato l'inammissibilità, per difetto di rilevanza, delle censure mosse anche all'art. 3, primo comma, della l. n. 965 del 1965, considerato che *"la suddetta disposizione non ha trovato applicazione nella liquidazione del trattamento pensionistico oggetto del giudizio principale e potrebbe venire in rilievo solo una volta neutralizzata la contribuzione "dannosa" versata per gli incarichi di supplenza alle dipendenze del Ministero dell'istruzione"* e che *"in tal caso, tuttavia, non vi sarebbe alcun bisogno di "sterilizzare", neppure in parte, la contribuzione residua, rispetto alla quale, non a caso, il ricorrente nel giudizio principale non ha avanzato alcuna domanda di neutralizzazione"*, ed ha, quindi, ritenuto che l'esame nel

merito delle questioni sollevate sull'art. 43, primo comma, del d.p.r. n. 1092 del 1973 fosse, comunque, precluso - con conseguente inammissibilità anche della relativa questione di legittimità costituzionale - dall'incompleta considerazione del quadro normativo, atteso che, ai sensi del chiaro disposto dell'art. 1, comma 243, della l. n. 228 del 2012, per ottenere un'unica pensione attraverso il cumulo gratuito devono essere utilizzati "tutti e per intero i periodi assicurativi accreditati" presso le diverse gestioni, per cui tale previsione normativa costituisce *"un autonomo ostacolo all'accoglimento della domanda di neutralizzazione, come peraltro rilevato dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 16 febbraio 2023, n. 4845, citata dall'INPS nelle proprie difese) rispetto all'analoga regola scandita dall'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2006¹⁸¹ in materia di totalizzazione, di cui la corrispondente previsione dettata per il cumulo gratuito riproduce la dizione testuale centrale"*: in proposito, il giudice delle leggi ha evidenziato come, ciò nondimeno, la Sezione regionale della Corte dei conti rimettente non avesse coinvolto nelle censure l'art. 1, comma 243, della l. n. 228 del 2012, né si fosse confrontata con il richiamato indirizzo giurisprudenziale, fosse anche solo per operare un *distinguishing* rispetto alla disciplina della totalizzazione e come *"qualora tale profilo non fosse stato trascurato dal giudice a quo, per portare il meccanismo del cumulo gratuito all'attenzione"* del giudice delle leggi *"al fine di invocare l'applicazione anche a quest'ultimo del principio di neutralizzazione, sarebbe stato necessario il promuovimento di un'autonoma e distinta questione di legittimità costituzionale sulla relativa disciplina"*.

E ciò proprio alla luce della giurisprudenza della stessa Corte, che con riguardo al suddetto principio, ha ripetutamente riservato a sé stessa la valutazione delle fattispecie di volta in volta oggetto di giudizio, nei loro rapporti con le regole relative alla determinazione della retribuzione pensionabile, per la rilevata necessità di modulare la portata della neutralizzazione sulle specificità delle situazioni coinvolte (sentenze n. 112 del 2024 e n. 224 del 2022).

¹⁸¹L'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2006, prevede che *"la totalizzazione è ammessa a condizione che riguardi tutti e per intero i periodi assicurativi di cui al comma 1..."*.

3. Le più significative pronunce della Corte di cassazione

3.1 Responsabilità amministrativa

Con ordinanza n. 29682 del 10/11/2025, pronunciando su un regolamento di giurisdizione proposto nell'ambito di un giudizio promosso innanzi all'A.G.O., nei confronti di un Consorzio e dell'Agenzia delle Entrate -Riscossione, da una Società cui era stata notificata una cartella di pagamento per quote consortili, per contestarne la debenza e per sentire accertare e dichiarare la responsabilità dell'agente della riscossione per non aver sospeso l'efficacia della cartella con condanna dello stesso al risarcimento dei conseguenti danni, da quantificarsi in separata sede, le SS.UU. della Suprema Corte nel ritenere che *“la controversia rientra nella giurisdizione del giudice ordinario perché il credito azionato con la cartella non ha natura tributaria per mancanza di qualsiasi presupposto impositivo e perché la controversia risarcitoria esorbita dalla giurisdizione contabile, eccettata da ADER”*, hanno inteso, in motivazione, dare continuità all'orientamento consolidato della stessa Corte regolatrice (cfr., da ultimo, Cass. SS.UU. n. 2370/2023) in materia di responsabilità amministrativa, ribadendo l'insegnamento per cui nella responsabilità amministrativo-contabile *“incorrono i pubblici funzionari che, in presenza di un rapporto di impiego, per inosservanza dolosa o colposa degli obblighi di servizio, abbiano causato un danno economico alla pubblica amministrazione”*, che *“essa differisce dall'ordinaria responsabilità civile (art. 2043 cod. civ.) non già sotto il profilo strutturale, ma «per la particolare qualificazione del soggetto autore del danno (pubblico dipendente o soggetto legato alla P.A. da rapporto di servizio), per la natura del soggetto danneggiato (ente pubblico e assimilati) e per la causazione del danno nell'esercizio di pubbliche funzioni o in circostanze legate da occasionalità necessaria con lo svolgimento di pubbliche funzioni»”* per cui *“la responsabilità contabile per danno erariale si radica, dunque, sul presupposto dell'esistenza di una relazione funzionale tra l'autore dell'illecito causativo di danno patrimoniale e l'ente pubblico che subisce danno medesimo”* e *“tale relazione è configurabile non solo in presenza di rapporto organico, ma anche quando sia ravvisabile comunque un rapporto di servizio in senso lato, in quanto il soggetto, pur se estraneo alla P.A., venga investito, anche di fatto, dello svolgimento in modo continuativo di una data attività della pubblica amministrazione”*.

3.2 Responsabilità amministrativa per danno erariale indiretto

Con ordinanza n. 20256 del 19 luglio 2025, le SS.UU. della Suprema Corte hanno respinto i ricorsi proposti da soggetti convenuti in giudizio e condannati per il risarcimento in solido del danno erariale “indiretto” causato al Ministero dell’Interno, in qualità di pubblici dipendenti, e in particolare di ufficiali di Polizia di Stato, in seguito a quanto accaduto a Genova presso la scuola “A. Diaz” nella notte tra il 21 ed il 22 luglio 2001 in occasione del vertice di Capi di Stato c.d. “G8”, avuto riguardo, in particolare, al risarcimento dei danni subiti dal Ministero dell’Interno, in ragione delle somme dallo stesso versate all’esito del processo penale, a seguito della condanna quale responsabile civile, in solido con gli imputati, per provvisori e spese legali in favore delle parti civili, comprese le spese legali anticipate dal Ministero della Giustizia per il gratuito patrocinio delle parti lese.

Con la suddetta ordinanza, la Corte di cassazione ha disatteso la prospettazione dei ricorrenti, per cui non si verterebbe in ipotesi di azione di responsabilità intesa al risarcimento del danno patrimoniale indiretto, appartenente alla giurisdizione del giudice contabile, ma, in ragione della condanna del Ministero in solido e della pretesa del Ministero degli Interni di essere tenuto indenne dai propri dipendenti della somma versata in veste di co-obbligato in favore di una terza parte danneggiata, in ipotesi di azione di regresso, devoluta alla cognizione dell’A.G.O.

Premesso che *“la responsabilità amministrativo-contabile è la responsabilità patrimoniale in cui incorrono i pubblici funzionari che, in presenza di un rapporto di impiego, per inosservanza dolosa o colposa degli obblighi di servizio, abbiano causato un danno economico alla pubblica amministrazione”* e *“si configura non solo a fronte di danni diretti subiti dall'amministrazione, ma anche quando il danno sia stato subito indirettamente dall'amministrazione chiamata innanzi al giudice, ordinario o amministrativo, a risarcire, ai sensi dell'art. 28 Cost., il terzo danneggiato”*, rilevato che, avuto riguardo ai fatti integranti illecito penale, lo Stato o l’ente pubblico rispondono civilmente del danno cagionato a terzi dal fatto penalmente illecito del proprio dipendente anche quando questi abbia approfittato delle proprie attribuzioni ed agito per finalità esclusivamente personali od egoistiche ed estranee a quelle della amministrazione di appartenenza, purché la sua condotta sia legata da un nesso di occasionalità necessaria con le funzioni o poteri che esercita o di cui è titolare, e come, appunto, in quest'ambito si

collochi la figura di responsabilità contabile-amministrativa che viene in rilievo nella presente vicenda, la Suprema Corte si è espressa nel senso che è infondata la tesi dei ricorrenti secondo i quali, nella specie, sussisterebbe la giurisdizione del giudice ordinario, in luogo di quella contabile perché la controversia riguarderebbe l'azione civile di regresso, evidenziando come l'azione di regresso (art. 1299 c.c.) abbia il proprio fondamento nel principio per cui tra i coobbligati - fra i quali l'obbligazione si divide secondo quanto risulta dal titolo o, in mancanza, in parti uguali - opera il principio della parziarietà dell'obbligazione e cessa di operare il vincolo della solidarietà, imposta a garanzia e nell'interesse del creditore per rafforzarne il diritto, consentendogli di ottenere l'adempimento dell'obbligazione da uno qualsiasi dei debitori e come, per converso, tali principi civilistici, tuttavia, non soccorrano nel caso di specie perché nella vicenda in esame si discute di un'azione risarcitoria intrapresa dalla Procura della Corte dei conti - tanto è vero che l'Amministrazione non è in giudizio - la cui *causa petendi* è costituita dall'attività illecita degli odierni ricorrenti pubblici dipendenti, che ha determinato la soccombenza dell'Amministrazione dell'Interno nel giudizio penale col danno erariale derivatone, ed il *petitum* è costituito dalla richiesta di risarcimento di tale danno, corrispondente alle somme che l'Amministrazione ha corrisposto in esecuzione della condanna in sede penale intervenuta anche nei suoi confronti quale responsabile civile, e non si discute affatto di ripartizione interna delle prestazioni, e quindi di regresso, tra coobbligati, sicché, trova anzitutto rilievo, in coerenza con l'azione esercitata dal Procuratore contabile, una *causa petendi* di natura risarcitoria, in quanto l'azione è rivolta contro coloro che, quali autori dell'illecito penale, hanno dato luogo all'esborso ritenuto indebito da parte del soggetto pubblico con relativo danno patrimoniale, per cui *"sussiste, dunque, la giurisdizione contabile"* che *"si radica nella deduzione di una azione risarcitoria ex art. 2043 c.c. per danno erariale il cui contenuto non attiene ai rapporti interni di regresso tra coobbligati"*.

3.3 Giurisdizione contabile

In tema di rapporto di servizio, occorre menzionare l'ordinanza n. 35001 del 31/12/2025 con la quale le SS.UU. della Corte di cassazione hanno rigettato il ricorso proposto da un soggetto condannato dalla Corte dei conti al risarcimento del danno erariale conseguente all'indebita percezione da parte di una cooperativa di contributi pubblici,

avendovi concorso, in quanto, in qualità di titolare di uno studio di consulenza, era stato incaricato dalla cooperativa di redigere il progetto di rimboschimento e, quindi, nominato direttore dei relativi lavori, aveva provveduto ad attestarne la regolare esecuzione, concorrendo, così, alla causazione del suddetto danno erariale.

Con la indicata ordinanza, le SS.UU. della Corte di cassazione hanno dato continuità all'orientamento per cui *“la giurisdizione contabile ricorre ogni qual volta un soggetto venga investito del compito di porre in essere un'attività della P.A. senza che a tal fine rilevi la natura (pubblica o privata) del soggetto stesso, né la fonte della sua investitura che può scaturire da un provvedimento, da un contratto e da un mero fatto”*, rilevando come le stesse Sezioni Unite *“in molteplici occasioni hanno precisato che, in tema di riparto della giurisdizione, per rapporto di servizio si deve intendere una relazione con la P.A. caratterizzata per il fatto di investire un soggetto, altrimenti estraneo all'amministrazione, del compito di porre in essere in sua vece un'attività”* ed evidenziando, in particolare, come *“nell'ambito di questa relazione di servizio deve collocarsi anche la condotta di un professionista privato che, se pure estraneo alla compagine della società indebitamente percettrice delle agevolazioni e privo di qualsiasi diretto rapporto con l'ente pubblico, si sia comunque inserito, quale professionista incaricato dalla società istante e con determinante efficacia causale, nell'iter volto a conseguire il contributo pubblico, così ponendo in essere, in concorso con altri, i presupposti indispensabili per la sua illegittima percezione”*.¹⁸²

3.4 Eccesso di potere giurisdizionale

In tema di eccesso di potere giurisdizionale, occorre menzionare l'ordinanza n. 2091 del 29/01/2025, con la quale le SS.UU. della Suprema Corte hanno ribadito l'insegnamento per cui *“l'eccesso di potere giurisdizionale costituisce una categoria, di fonte giurisprudenziale, la quale si colloca sul crinale della distinzione tra il settimo comma e l'ottavo comma dell'art. 111 Cost., ossia là dove la generalità del sindacato di legittimità affidato alla Corte di cassazione si coniuga con il regime differenziato delle pronunce dei due giudici speciali di antica tradizione, Consiglio di Stato*

¹⁸² Con riferimento alla fattispecie in esame, la S.C. ha evidenziato come il ricorrente, quale libero professionista incaricato dalla Società cooperativa avesse *“posto in essere plurime attività preparatorie o lato sensu istruttorie (redazione di perizie, certificazioni di stati di avanzamento e ultimazione dei lavori) assolutamente indispensabili (tanto da potersi definire sostitutive o integrative della specifica attività istruttoria incombente sulla P.A. erogante) per l'indebito conseguimento del finanziamento da parte del beneficiario, in tal modo instaurando quella forma di relazione di servizio che radica la giurisdizione contabile”*.

e Corte dei conti. Infatti, quando - secondo la regola generale dell'art. 111, settimo comma, Cost., rispetto alla quale quella dell'ottavo comma della medesima disposizione si atteggia ad eccezione - il sindacato di legittimità per violazione di legge può dispiegarsi a tutto campo, il canone dell'eccesso di potere giurisdizionale non ha, in linea di massima, autonomia concettuale e normativa rispetto alla violazione di legge. Il giudice ordinario (o speciale, ma diverso dal Consiglio di Stato e dalla Corte dei conti) che, in ipotesi, eserciti un potere giurisdizionale che non ha, viola la legge tout court e la rilevanza di tale vizio, quale error in iudicando, trova la sua risposta di giustizia, per le parti in causa, nel sistema processuale delle impugnazioni, salvo che l'eccesso non ridondi in invasione o turbativa di altro potere dello Stato (nel qual caso, ove ricorrano i presupposti di legittimazione soggettiva ed oggettiva, il potere leso può proporre ricorso per conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale). L'eccesso di potere giurisdizionale acquista invece una sua autonomia là dove sia precluso il sindacato per violazione di legge ai sensi dell'art. 111, ottavo comma, Cost. L'eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera riservata al legislatore, denunciabile con il ricorso per cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione ai sensi degli artt. 111, ottavo comma, Cost. e 362, primo comma, cod. proc. civ., è configurabile solo quando il Consiglio di Stato o la Corte dei conti applichino, non la norma esistente, ma una norma da essi creata, esercitando un'attività di produzione normativa che non compete loro. Esula, pertanto, da tale fattispecie l'individuazione della regula iuris attraverso l'interpretazione, pure estensiva od analogica, delle norme di riferimento, cosicché eventuali errori ermeneutici, anche se comportanti uno stravolgimento radicale della norma, non investono la sussistenza o i limiti esterni del potere giurisdizionale, ma soltanto la legittimità del suo esercizio. Nei confronti delle decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, l'esame da parte della Corte di cassazione non si estende al controllo del cattivo esercizio della giurisdizione: non coinvolgendo il limite interno della giurisdizione, il sindacato non può cadere sugli errores in iudicando o in procedendo (...). Non è ravvisabile una questione involgente la giurisdizione là dove si sia in presenza di una attività interpretativa - senza che assuma rilievo, a tali fini, l'esito dell'interpretazione -, nessun eccesso essendo configurabile le volte in cui emerga, con evidenza, che un'interpretazione sia stata svolta: questa - perché effettiva e non già perché condivisibile -, al tempo stesso in cui fa emergere l' inconsistenza dell' ipotesi di eccesso di potere, preclude alle Sezioni Unite il sindacato sui suoi risultati (...). Si è, così, da parte di queste Sezioni Unite, in più occasioni, ribadito che l' ipotesi di sconfinamento del giudice nella sfera legislativa è ipotesi eccezionale, in quanto - dovendosi postulare che il giudice applichi, non la norma esistente, ma una norma da lui creata - potrebbe ipotizzarsi solo a condizione di poter distinguere un'attività di produzione

normativa inammissibilmente esercitata dal giudice, da un'attività interpretativa, la quale in realtà non ha una funzione meramente meccanicistica, ma si sostanzia in un'opera creativa della volontà della legge nel caso concreto”.

Del pari, merita menzione l'ordinanza n. 5900 del 05/03/2025, con la quale, nel dichiarare inammissibile l'impugnazione proposta dal ricorrente avverso sentenza d'appello della Corte dei conti che aveva ritenuto tardivo il gravame dallo stesso proposto disattendendone le eccezioni di nullità della notifica, a mezzo pec, della sentenza, siccome priva della relazione di notificazione e non sottoscritta e negando rilievo, ai fini dell'ammissibilità dell'appello, al relativo deposito in segreteria non preceduto dalla notificazione del gravame, le SS.UU. della Suprema Corte di cassazione hanno escluso la ricorrenza nella specie del denunciato eccesso di potere giurisdizionale, per invasione della sfera di attribuzioni riservata al legislatore e per arretramento e diniego di giurisdizione, rilevando come esuli *“dall'ambito dell'eccesso di potere, così delineato, l'errata interpretazione delle norme sostanziali e processuali, perché il vizio non è configurabile in relazione ad errores in procedendo o in iudicando, i quali non investono la sussistenza e i limiti esterni del potere giurisdizionale dei giudici speciali, bensì solo la legittimità dell'esercizio del potere medesimo”* ed hanno evidenziato, inoltre, come nel delineare la linea di confine fra *error in iudicando* ed eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera riservata al legislatore la recente Cass. SS.UU. 9 luglio 2024 n. 18722 abbia osservato che *«l'interpretazione della legge ha insito un margine di “creazione” della regola del caso concreto. Se tale “creazione” venisse stigmatizzata come invasione di campo, si perderebbe del tutto il confine tra violazione di legge e invasione della competenza legislativa»*, traendone la conseguenza che *“il confine è superato nei soli casi di radicale infedeltà del giudicante nei riguardi della disposizione di legge, realizzato attraverso il superamento del vincolo di soggezione alla legge (art. 101, secondo Cost.), che si ha là dove il Consiglio di Stato o la Corte dei conti siano pervenuti all'approdo ermeneutico attingendolo fuori dal cerchio delle possibilità concesse dalla disposizione e dal suo sistema di riferimento”*¹⁸³.

¹⁸³ Del pari, nel senso che non sia ravvisabile una questione involgente la giurisdizione là dove si sia *“in presenza di una attività interpretativa – senza che assuma rilievo, a tali fini, l'esito dell'interpretazione –, nessun eccesso essendo configurabile le volte in cui emerge, con evidenza, che un'interpretazione sia stata svolta: questa – perché effettiva e non già perché condivisibile – al tempo stesso in cui fa emergere l'inconsistenza dell'ipotesi di eccesso di potere, preclude alle Sezioni Unite il sindacato sui suoi risultati”*, si sono espresse le SS.UU. della Corte di cassazione con ordinanza n. 5993 del 06/03/2025.

3.5 Impugnabilità immediata ex art. 360, terzo comma, c.p.c. e giudicato sulla giurisdizione.

Con ordinanza n. 49 del 01/01/2026, nel dichiarare inammissibile un ricorso per motivi inerenti alla giurisdizione, proposto da un soggetto convenuto in giudizio di responsabilità amministrativa, avverso la sentenza d'appello della Corte dei conti confermativa della sentenza di condanna pronunciata all'esito del giudizio di primo grado riassunto a seguito di sentenza d'appello non impugnata in cassazione che, disattendendo l'eccezione di difetto di giurisdizione e riformando la sentenza di prime cure dichiarativa della prescrizione, aveva rimesso la causa al primo giudice, le SS.UU. della Suprema Corte, rilevato come correttamente con la sentenza impugnata la Sezione centrale d'Appello della Corte dei conti avesse *“confermato la decisione di primo grado nella parte in cui ha giudicato inammissibili le «eccezioni preliminari attinenti alla giurisdizione e alla prescrizione poiché già oggetto di doppio grado di giudizio e decise, con statuizione non più contestabile, poiché coperta da giudicato»”,* ha evidenziato come, con sentenza n. 25774 del 22.12.2015, superando un precedente orientamento, avesse enunciato il principio di diritto dell' immediata impugnabilità con ricorso per cassazione della sentenza con cui il giudice d'appello, nei casi previsti dagli artt. 353 e 354 cod. proc. civ., riforma o annulla la sentenza di primo grado, rimettendo la causa al giudice *a quo*, trattandosi di sentenza definitiva, per cui *“non ricade nel campo di applicazione del divieto, dettato dal terzo comma del novellato art. 360 cod. proc. civ., di separata impugnazione in cassazione delle sentenze non definitive su mere questioni, per tali intendendosi le sentenze su questioni pregiudiziali di rito o preliminari di merito che non chiudono il processo davanti al giudice che le ha pronunciate, essendo la trattazione della causa destinata a proseguire dinanzi allo stesso giudice in vista della decisione definitiva (in senso conforme v. Cass., Sez. U., 15.4.2021, n. 10015)”*, chiarendo così come le sentenze non suscettibili, ai sensi del terzo comma dell'art. 360 c.p.c., di impugnazione immediata in cassazione - ma ricorribili soltanto unitamente alla impugnazione della pronuncia definitiva (o della sentenza, successivamente resa, che definisce, anche parzialmente, il giudizio) - sono quindi le sentenze meramente endoprocessuali che non chiudono il processo davanti al giudice che le ha pronunciate, essendo la trattazione della causa destinata a proseguire dinanzi allo stesso giudice in vista della decisione definitiva.

3.6 Difetto di giurisdizione e composizione del Collegio giudicante

Con ordinanza n. 34151 del 26/12/2025, le SS.UU. della Suprema Corte hanno dichiarato inammissibile il ricorso per cassazione proposto da un Presidente di regione - condannato dalla Corte dei conti al risarcimento del danno erariale dallo stesso causato per aver consentito che a quattro suoi collaboratori venisse corrisposta una indennità “maggiorata”, senza che ne ricorressero i presupposti – che, allegando di aver appreso, successivamente alla sentenza, che il presidente del Collegio che aveva adottato la decisione all’epoca dell’udienza di discussione e di decisione, aveva un incarico, regolarmente autorizzato dal Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, come consigliere giuridico di un Ministro, ha impugnato la sentenza denunciando una “violazione di legge e difetto di giurisdizione per irregolare costituzione e composizione del collegio giudicante”, la “violazione dei presupposti di attribuzione del potere giurisdizionale” e la “violazione dell’art. 1, comma 66 della legge n. 190/2012 e conseguentemente degli artt. 111 e 25 Cost. dell’art. 6 CEDU” nonché la “violazione del principio di imparzialità (anche nel senso della apparenza o della percezione di)”: con la suddetta ordinanza, premesso che le Sezioni Unite hanno, *“da tempo (Cass., Sez. Un., 11 ottobre 1952, n. 3008; Cass., Sez. Un., 18 maggio 1965, n. 964), ricondotto nell'ambito del sindacato per motivi inerenti alla giurisdizione l'illegittima composizione dell'organo giurisdizionale, a condizione che il vizio di costituzione del collegio giudicante sia di particolare gravità”* e che *“in particolare, la carenza di giurisdizione, in relazione all'illegittima composizione del giudice speciale, è ravvisabile quando è imputabile a illegittimità costituzionale della norma sulla composizione del collegio, o nei casi di alterazione strutturale dell'organo giudicante, per vizi di numero o di qualità dei suoi membri, che ne precludono l'identificazione con quello delineato dalla legge; diversamente, si verte in tema di violazione di norme processuali, esorbitante dai limiti del sindacato delle Sezioni Unite”* e rilevato che l’ipotesi in esame, *“denunciata quale ragione di illegittimità del collegio giudicante, non possa essere annoverata tra le fattispecie integranti carenza di legittimazione dell'organo giudicante per assoluta inidoneità di uno dei componenti, né un vizio di costituzione del collegio giudicante di particolare gravità”*, ha conclusivamente ritenuto che la fattispecie in questione *“a causa della espressa autorizzazione*

all'esercizio della giurisdizione contabile non integra condizione di deficit strutturale dell'organo decidente capace di incidere sul canone dell'imparzialità obiettiva del medesimo"¹⁸⁴.

3.7 Incarichi extraistituzionali

Con ordinanza SS.UU. n. 8818 del 03/04/2025, la S.C. ha ribadito l'ormai consolidato orientamento *"secondo cui l'azione ex art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, promossa dal Procuratore della Corte dei conti nei confronti di dipendente della P.A. che abbia omesso di versare alla propria Amministrazione i corrispettivi percepiti nello svolgimento di un incarico non autorizzato, rimane attratta alla giurisdizione del giudice contabile, anche se la percezione dei compensi si è avuta in epoca precedente all'introduzione del comma 7 bis del medesimo art. 53, norma che non ha portata innovativa"*, in quanto *"la regola di fonte legale, cioè il predetto comma 7 bis cit, introdotto dalla legge n. 190 del 2012, non riveste carattere innovativo, esplicitando invece un orientamento giurisprudenziale già delineatosi in precedenza ((cfr. sul punto anche Sez U, 22 dicembre 2015, n. 25769))"*¹⁸⁵.

¹⁸⁴ Ha evidenziato la S.C. che *"il magistrato di cui si eccepisce la ritualità della presenza nel collegio è appartenente all'ordine giudiziario ed è dunque munito dello status di magistrato della Corte dei conti (SU n. 15383/2009), così inverandosi il requisito della legittimazione a far parte dell'organo giudicante"* e *"in tale sua veste ha esercitato legittimamente la potestas iudicandi non trovandosi nella condizione giuridica del "fuori ruolo", essendo stato espressamente autorizzato a svolgere l'incarico da apposito provvedimento in tal senso emesso dall'organo competente"*, la cui legittimità non può essere sindacata esulando dall'oggetto del giudizio.

¹⁸⁵ Con l'ordinanza n. 8818 del 03/04/2025 di cui al testo, le SS.UU. della Corte di cassazione hanno, pertanto, ritenuto che *"ne discende la valorizzazione dell'orientamento, secondo il quale rimane attratta alla giurisdizione del giudice contabile l'azione ex art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001 promossa dal Procuratore della Corte dei conti nei confronti di dipendente della P.A., che abbia omesso di versare alla propria Amministrazione i corrispettivi percepiti nello svolgimento di un incarico non autorizzato, anche se la percezione dei compensi si è avuta in epoca precedente all'introduzione del comma 7 bis del medesimo art. 53. Con il comma 7 bis dell'art. 53, in altri termini, in ipotesi di responsabilità erariale, il legislatore ha inteso tipizzare una condotta, riconoscendo valenza sanzionatoria alla predeterminazione -legale- del danno, che infatti viene quantificato in misura corrispondente ai compensi percepiti dal dipendente. Non si tratta dunque, come per le azioni proposte dalla singola amministrazione a fini riparatori o compensativi del danno, di una mera richiesta risarcitoria, ma, proprio e nella misura in cui a muoversi è la Procura contabile, di una tipica azione da danno erariale, in ragione di una valutazione critica negativa in ordine alla incidenza dell'espletamento dell'incarico extraistituzionale non autorizzato sugli interessi della P.A. (che entrano pertanto in conflitto con gli opposti interessi del dipendente infedele) e sulla proficuità del lavoro principale cui il dipendente è tenuto, in termini di adeguata destinazione di energie lavorative verso il rapporto pubblico"*.

Avuto riguardo, poi, alla posizione della p.a. di appartenenza del dipendente che ha percepito il compenso in difetto di autorizzazione, con la suddetta ordinanza, le SS.UU. hanno dato continuità all'insegnamento per cui *"«se tale Amministrazione non si attivi, anche in via giudiziale, facendo valere l'inadempimento degli obblighi del rapporto di lavoro, per ottenerne il riversamento nel proprio bilancio e abbia, invece, a tal fine agito il Procuratore contabile, in ragione della responsabilità erariale di cui alla tipizzata fattispecie legale ex art. 53, commi 7 e 7 bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, non potrà più la medesima Amministrazione promuovere azione per ottenere detto riversamento, con conseguente sterilizzazione della possibilità di un conflitto di giudicati, dovendosi escludere, stante il divieto del bis in idem, una duplicità di azioni attivate contestualmente che - seppure recanti la propria specificità - tendono a conseguire, dinanzi al giudice munito di giurisdizione per ciascuna di esse, lo stesso identico petitum (predeterminato dal legislatore)*

3.8 Concessionaria della riscossione

Con ordinanza n. 29682 del 10/11/2025, la Corte regolatrice ha evidenziato come in proposito, si sia *“affermato che la società concessionaria del servizio di riscossione delle imposte, in quanto incaricata, in virtù di una concessione contratto, di riscuotere denaro di spettanza dello Stato o di enti pubblici, del quale la stessa ha il maneggio nel periodo compreso tra la riscossione ed il versamento, riveste la qualifica di agente contabile, ed ogni controversia tra essa e l'ente impositore, che abbia ad oggetto la verifica dei rapporti di dare e avere e il risultato finale di tali rapporti, dà luogo ad un "giudizio di conto"”* e che *“anche l'azione di risarcimento del danno al patrimonio sociale esperita da una società "in house" nei confronti di un soggetto legato ad essa da un rapporto di servizio, compresa la domanda rivolta nei confronti dell'agente della riscossione per il mancato recupero coattivo di crediti iscritti a ruolo, in base all'art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 175 del 2016, appartiene alla giurisdizione della Corte dei conti - seppur con le forme processuali di un giudizio ad istanza di parte in materia di contabilità pubblica (ex art. 172, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 174 del 2016) (Cass. Sez. U. n. 5569/2023)”*.

3.9 Imposta unica sulle scommesse

Con la sentenza n. 23301 del 20/07/2025, nel rigettare il ricorso per cassazione proposto dalla Società contribuente avverso la sentenza della Corte di giustizia tributaria di secondo grado che ha respinto l'appello nei confronti della sentenza di prime cure reiettiva del ricorso introduttivo proposto avverso cartella di pagamento emessa per mancato pagamento dell' imposta unica sulle scommesse relativa agli anni d' imposta 2015 e 2016, la Suprema Corte – Sezione tributaria civile, ancorché a livello di *obiter dicta*, ha avuto occasione di sottolineare come la Società contribuente sia *“un concessionario per la commercializzazione del gioco pubblico”* e come *“il regime concessorio in cui è svolta l'attività della controricorrente non ne esclude la qualifica di agente contabile”* in quanto *“elementi essenziali e sufficienti perché un soggetto rivesta la qualifica di agente contabile, ai fini della sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità contabile, sono soltanto il carattere*

in danno del medesimo soggetto obbligato in base ad un'unica fonte (quella legale) e cioè i compensi percepiti dal dipendente pubblico in difetto di autorizzazione allo svolgimento dell'incarico che li ha determinati, i quali una volta soltanto possono essere oggetto di recupero al fine di essere destinati al bilancio dell'amministrazione di appartenenza di quel dipendente» (Sez. U, 17124 del 2019, cit.)”.

pubblico dell'ente per il quale tale soggetto agisca nonché del denaro o del bene oggetto della sua gestione, mentre resta irrilevante, oltre che l'eventuale assenza, da parte di quel soggetto, di contestazione della responsabilità stessa, il titolo in base al quale la gestione è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, in una concessione amministrativa, in un contratto e perfino mancare del tutto, potendo il relativo rapporto modellarsi indifferentemente secondo gli schemi generali, previsti e disciplinati dalla legge, ovvero discostarsene in tutto od in parte (Cass. S.U. n. 232 del 10/04/1999; Cass. S.U. n. 13330 del 01/06/2010)” evidenziando, inoltre, come “la qualifica di agente contabile del concessionario - e il conseguente assoggettamento alla responsabilità contabile della Corte dei conti - pone quale dato centrale della fattispecie il maneggio di pubblico denaro, con i conseguenti necessari controlli”.

3.10 Imposta di soggiorno

In materia di imposta di soggiorno, con ordinanze n. 22963 del 09/08/2025 e n. 28462 del 27/10/2025, movendo dal rilievo che il comma 1-ter dell'art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2011, introdotto dall'art. 180, comma 3, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, vigente dal 19 maggio 2020, nel prescrivere che il gestore della struttura ricettiva è responsabile del pagamento dell'imposta di soggiorno, con diritto di rivalsa sui soggetti passivi, della presentazione della dichiarazione, nonché degli ulteriori adempimenti previsti dalla legge e dal regolamento comunale, con le relative sanzioni amministrative, non recava alcuna espressa indicazione o inequivoca formulazione di deroga al principio di irretroattività di cui all'art. 11 preleggi e non valeva, quindi, ad attribuire *ex lege* la qualifica di responsabile del pagamento dell'imposta di soggiorno al gestore della struttura ricettiva con riguardo ai rapporti antecedenti alla sua entrata in vigore, limitandosi conseguentemente a disporre in tal senso per l'avvenire, né poteva qualificarsi come norma interpretativa del preesistente comma 1, e che a sua volta, l'art. 5-*quinquies* del d.l. n. 146 del 2021, come convertito (in vigore dal 21 dicembre 2021), qualificato formalmente dallo stesso legislatore come disposizione di interpretazione autentica del comma 1-ter dell'art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2011, e volto ad applicare anche “ai casi verificatisi prima del 19 maggio 2020” il riconoscimento legale della qualifica di responsabile del pagamento dell'imposta di soggiorno al gestore della struttura ricettiva, ha attribuito alla norma introdotta dal d.l. n. 34 del 2020, come convertito, una portata estranea ai significati ricavabili dal comma 1-ter per cui esso detta,

pertanto, una norma innovativa con efficacia retroattiva, in relazione all'ambito temporale di applicabilità del comma 1-ter, le SS.UU. della Suprema Corte hanno ritenuto che, in applicazione del principio della *perpetuatio iurisdictionis* oggetto di consacrazione normativa all'art. 5 c.p.c. (nonché nell'art. 13 c.g.c.), che rende comunque irrilevanti, ai fini della giurisdizione, i mutamenti legislativi, sostanziali o processuali, e dello stato di fatto successivi alla proposizione della domanda, restino attribuiti alla giurisdizione della Corte dei conti i giudizi di responsabilità, per mancato riversamento dell'imposta di soggiorno, riferiti a periodi precedenti al 19 maggio 2020 di entrata in vigore del comma 1-ter dell'art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2011, introdotto dall'art. 180, comma 3, del d.l. n. 34 del 2020, innanzi alla stessa promossi anteriormente alla data del 21 dicembre 2021, di entrata in vigore dell'art. 5-*quinquies* del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, che ne ha innovativamente esteso l'efficacia "ai casi verificatisi prima del 19 maggio 2020".

In disparte i profili "intertemporali" oggetto di disamina con le suddette pronunce, occorre osservare, quanto alla disciplina "a regime" che, più di recente, con ordinanza n. 1527 del 23/01/2026, nel pronunciare su un regolamento di giurisdizione proposto da soggetto convenuto in giudizio di responsabilità amministrativa per omesso riversamento all'ente impositore (Comune) dell'imposta di soggiorno riscossa negli anni 2022 e 2023, le SS.UU. della Suprema Corte hanno ritenuto che a seguito della novella del 2020 l'obbligo dei gestori della struttura ricettiva di versare l'imposta di soggiorno abbia natura esclusivamente tributaria e che ciò determini il venir meno della loro qualifica come agenti contabili, con conseguente difetto di giurisdizione della Corte dei conti ed attrazione delle liti tra Ente impositore e responsabile d'imposta nell'esclusiva sfera della giurisdizione tributaria.

In tal senso deporrebbe l'espressa qualificazione normativa del gestore quale responsabile d'imposta, ad opera del cit. comma 1-ter aggiunto all'art. 4 - che avrebbe fatto venir meno quel silenzio normativo che era stato colmato facendo ricorso alla figura dell'agente contabile, ai fini dell'inquadramento giuridico, che "*deve ora partire dall'esplicito dato normativo che rinvia al ruolo definito e tratteggiato dall'art. 64, comma 3, del d.P.R. n. 600 del 1973*" - e dalla quale discendono una serie di implicazioni, sia sul piano sostanziale, ed in particolare l'estraneità del gestore - «*obbligato al pagamento dell'imposta insieme con altri, per fatti o situazioni esclusivamente riferibili a questi*» - al presupposto impositivo, che concerne

invece unicamente l'ospite, mentre la sua responsabilità solidale secondaria e dipendente da quella del soggetto passivo del tributo (tale da legittimare l'integrale rivalsa nei confronti di quest'ultimo di quanto il responsabile d'imposta avesse a pagare), è insita nel ruolo di garanzia a lui assegnato *ex lege* e nel rafforzamento della pretesa dell'amministrazione finanziaria e della sua satisfattività; sia sul piano procedurale, con la procedimentalizzazione dell'attuazione in autotassazione del tributo, con la previsione a carico del gestore di una dichiarazione a cadenza periodica e di specifiche sanzioni per il caso di dichiarazione infedele o omessa, secondo i meccanismi di quantificazione propri della normativa tributaria. Secondo la Corte regolatrice, la qualifica dell'albergatore quale responsabile d'imposta avrebbe *"sterilizzato il dato del maneggio di denaro pubblico e del connesso obbligo di conto, ponendo a carico del predetto una obbligazione solidale discendente che prescinde del tutto dall'avvenuto versamento dell'imposta ad opera del cliente"* ed avrebbe mutato il titolo in base al quale il soggetto risponde verso l'Ente impositore e collocato il rapporto su un piano diverso, spostando il *focus* dal maneggio del denaro (pubblico) incassato per conto dell'Ente alla responsabilità solidale dell'albergatore per l'intera imposta dovuta dal cliente.

3.11 Agente della riscossione di società *"in house"*

Con sentenze n.6441 e n. 6443 dell'11/03/2025, nel pronunciare sull'impugnazione, per difetto di giurisdizione, proposta dell'Agenzia delle Entrate – Riscossione, avverso sentenze d'appello del Tribunale di Napoli confermatrice delle sentenze di prime cure del Giudice di Pace di parziale accoglimento delle domande proposte dalla A.N.M. S.p.A. – Azienda Napoletana Mobilità società di trasporto pubblico locale, nei confronti del suddetto agente della riscossione per l'accertamento della relativa responsabilità per il mancato introito di sanzioni amministrative pecuniarie irrogate nei confronti di passeggeri sprovvisti di titoli di viaggio, le SS.UU. della Suprema Corte, premesso che, con ordinanze interlocutorie, pur richiamato il proprio precedente n. 5569/2023, con il quale, nell'ambito di un regolamento preventivo di giurisdizione reso in relazione ad altro giudizio pendente fra le stesse parti in controversia analoga, sul presupposto della natura *in house* della società predetta, aveva affermato la giurisdizione della Corte dei conti, ha nondimeno ritenuto che fosse necessario un ulteriore approfondimento, all'esito di una dettagliata disamina, avuto

riguardo, in particolare, *“sia alla natura, pubblicistica, o meno della società attrice originaria (dinanzi al giudice di pace) – appellata (dinanzi al Tribunale)”* sia *“alla qualificazione della domanda in rapporto alla prospettata giurisdizione contabile, anziché del giudice ordinario”*, effettuato il suddetto approfondimento, sulla scorta di ampi richiami giurisprudenziali, sono, quindi, pervenute alla medesima conclusione, nel senso della sussistenza della giurisdizione del giudice contabile, con conseguente cassazione, in accoglimento dei ricorsi proposti, delle sentenze impugnate.

Quanto al primo profilo oggetto di approfondimento, premesso che il Tribunale di Napoli ha ritenuto che la Società di TPL non potesse definirsi, in rapporto alle norme statutarie vigenti, nel periodo cui hanno riguardo le controversie, una società *«in house providing»*, in quanto, pur essendo totalitariamente partecipata dalla holding comunale, a sua volta totalmente partecipata dal Comune, nel relativo statuto societario, sarebbe mancata, all’epoca dei fatti, una previsione volta ad escludere la possibilità di partecipazione al capitale anche di soci privati, la Corte regolatrice, dato atto che *“ai fini che interessano assume valore decisivo più che il momento in cui è stata proposta la domanda, quello in cui sono state poste in essere le condotte contestate, causative del danno”*, ha, tuttavia, rilevato come nella specie la condotta illecita dell’agente contabile (ADER) non possa collocarsi unicamente alla data della trasmissione del ruolo al concessionario per la riscossione ma - atteso che la condotta illecita contestata all’agente legato da rapporto di servizio sarebbe rappresentata *«dalla mancata riscossione delle sanzioni amministrative»*, essendo stata la pretesa creditoria dichiarata prescritta - anche a quella in cui il Giudice di pace di Napoli ha dichiarato, pronunciandosi sull’opposizione all’esecuzione promossa dal contravventore, l’intervenuta prescrizione del credito, epoca con riferimento alla quale, a parte la stessa auto-qualificazione da parte della controricorrente, non sarebbe in discussione la qualifica di *“società in house”*, non essendo puntualmente e efficacemente contestato che, come dedotto dalla ricorrente, anche prima di tale data avesse operato come tale.

Avuto riguardo, poi, al secondo profilo oggetto di approfondimento, concernente la possibilità di fare rientrare la domanda attrice, una volta affermata la giurisdizione della Corte dei conti, nella categoria residuale dei giudizi a istanza di parte, *ex art. 172 lett.d) c.g.c.*, rilevato che *“la presente azione, si è detto nel precedente del 2023, non è inquadrabile né nelle forme di un giudizio di responsabilità amministrativa-erariale, essendo di essa titolare soltanto il Pubblico*

Ministero contabile, né nelle forme di un giudizio di conto o di resa del conto (artt. 139 e seg. e art.142 c.g.c.), non risultando che la Procura presso la Corte dei conti avesse instaurato nei confronti dell'Agenzia delle Entrate Riscossione un giudizio per la resa del conto", per cui deve essere fatta "rientrare fra gli altri giudizi «ad istanza di parte», previsti dall'art. 172, lett. d), c.g.c. in materia di contabilità pubblica, nei quali siano interessati anche persone o enti diversi dallo Stato, giudizi che concernono gli obblighi e la responsabilità di gestione di denaro e valori pubblici da parte di un dipendente, di un amministratore o, come nel caso di Agenzia delle Entrate Riscossione, dell'agente contabile della società in house, titolare di un patrimonio pubblico, e che riguardano, quindi, l'ampia materia della contabilità pubblica attratta dalla giurisdizione della Corte dei conti", la Corte regolatrice ha evidenziato, sulla scorta di ampi richiami giurisprudenziali, come la categoria dei giudizi "ad istanza di parte" dinanzi al giudice contabile sia "una categoria residuale ma aperta, nella quale sono state fatte rientrare azioni volte alla verifica dei rapporti di dare/avere tra ente impositore e concessionario della riscossione, purché non vengano in evidenza soltanto profili risarcitori, i quali rientrano nel diverso paradigma del giudizio di responsabilità amministrativa, il cui avvio è di esclusiva competenza della Procura erariale"¹⁸⁶.

3.12 Consorzi di bonifica

Investite del regolamento di giurisdizione proposto, nell'ambito di un giudizio di conto¹⁸⁷, da un soggetto che, in qualità di agente contabile di un Consorzio di bonifica, dopo

¹⁸⁶ Sulla base delle considerazioni di cui al testo, la Suprema Corte ha conclusivamente ritenuto che, in conformità al surrichiamato precedente (Cass. SS.UU. n. 5569/2023), meritasse accoglimento la censura in punto di difetto di giurisdizione, evidenziando come tale conclusione andasse ribadita, anzitutto, sulla base del rilievo che nella giurisdizione contabile rientrano *ex art. 103, comma 2, Cost.*, anche le controversie incentrate sulla corretta gestione di denaro pubblico da parte dell'agente contabile e che l'art. 103 Cost. ha ratificato l'assetto precedente (vedasi art. 58 del regolamento n. 1038 del 1933), in quanto la giurisdizione contabile ha "natura tendenzialmente generale, dotata di propria vis expansiva in difetto di espresse limitazioni legislative, in materia di contabilità pubblica (così Cass. SU n. 22810/2022; Cass. SU n. 21546/2017; Cass. SU n. 10324/2016)".

¹⁸⁷ Con l'ordinanza n. 17489/2025 di cui al testo, la Corte regolatrice ha disatteso l'eccezione di inammissibilità o improcedibilità del ricorso opposta dalla Procura regionale: in proposito, premesso che, in base all'art. 16 c.g.c., il regolamento preventivo di giurisdizione di cui agli artt. 41 e 367 c.p.c. è ammesso anche nel giudizio avanti alle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, le SS.UU. della Suprema Corte hanno evidenziato che, se è vero che il presente caso sarebbe "reso peculiare dal fatto che non vi è stata qui formale promozione del giudizio per la resa del conto su iniziativa del Pubblico Ministero *ex art. 141 c.g.c.*, bensì presentazione spontanea del conto", previa sua parificazione con delibera consortile, da parte dello stesso ricorrente, "altrettanto indubbio è che da ciò sia comunque scaturita, una citazione a giudizio con fissazione collegiale dell'udienza collegiale di discussione, *ex art. 147 co. 2 c.g.c.*", il che "appare elemento di per sé necessario e sufficiente a fondare il presupposto processuale del regolamento preventivo *ex art. 16 cit.* (nel senso della natura giurisdizionale del giudizio di conto ebbe ad esprimersi già C. Cost. sent. n. 110/1970)" e come rilevi, inoltre, "quanto stabilito dall'art.140 co. 3^a

conto¹⁸⁸, da un soggetto che, in qualità di agente contabile di un Consorzio di bonifica, dopo aver presentato, in ottemperanza a previsioni del relativo regolamento di contabilità¹⁸⁹, il conto giudiziale, era stato citato a giudizio per irregolarità del conto stesso, con ordinanza n. 17489 del 29/06/2025, le SS.UU. della Suprema Corte hanno dato continuità all'orientamento per cui nei confronti dei consorzi di bonifica, i quali hanno natura di enti pubblici economici, perché svolgono attività di tipo imprenditoriale (non esclusa dalla equiparabilità dei contributi consortili ai tributi erariali, limitata ad alcuni aspetti, quale quello dell'esazione), ed altresì nei confronti dei loro tesoreri, deve essere negata la competenza giurisdizionale della Corte dei conti, in tema di verifica dei rendiconti consuntivi, in considerazione della mancanza di un'espressa previsione normativa, della irrilevanza, al fine indicato, dell'assoggettamento di detti consorzi a controllo amministrativo, e, inoltre, della non assimilabilità dei consorzi medesimi, anche nella disciplina della contabilità generale dello Stato introdotta dalla legge 5 agosto 1978 n. 468, ai consorzi fra enti locali territoriali".¹⁹⁰

c.g.c., secondo cui il deposito del conto produce di per sé l'effetto tipico di costituire in giudizio l'agente dell'amministrazione".

¹⁸⁸ Con l'ordinanza n. 17489/2025 di cui al testo, la Corte regolatrice ha disatteso l'eccezione di inammissibilità o improcedibilità del ricorso opposta dalla Procura regionale: in proposito, premesso che, in base all'art. 16 c.g.c., il regolamento preventivo di giurisdizione di cui agli artt. 41 e 367 c.p.c. è ammesso anche nel giudizio avanti alle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, le SS.UU. della Suprema Corte hanno evidenziato che, se è vero che il presente caso sarebbe *"reso peculiare dal fatto che non vi è stata qui formale promozione del giudizio per la resa del conto su iniziativa del Pubblico Ministero ex art. 141 c.g.c., bensì presentazione spontanea del conto"*, previa sua parificazione con delibera consortile, da parte dello stesso ricorrente, *"altrettanto indubbio è che da ciò sia comunque scaturita, una citazione a giudizio con fissazione collegiale dell'udienza collegiale di discussione, ex art. 147 co. 2 c.g.c."*, il che *"appare elemento di per sé necessario e sufficiente a fondare il presupposto processuale del regolamento preventivo ex art. 16 cit. (nel senso della natura giurisdizionale del giudizio di conto ebbe ad esprimersi già C. Cost. sent. n. 110/1970)"* e come rilevi, inoltre, *"quanto stabilito dall'art. 140 co. 3^ c.g.c., secondo cui il deposito del conto produce di per sé l'effetto tipico di costituire in giudizio l'agente dell'amministrazione"*.

¹⁸⁹ In proposito, con l'ordinanza n. 17489/2025 di cui al testo, le SS.UU. della Suprema Corte hanno evidenziato che *"l'esistenza di una previsione consortile interna di effettivo assoggettamento del conto di gestione al controllo della Corte dei conti"* - disposizione in base alla quale il ricorrente si era risolto a presentare il conto alla Corte dei conti - non sarebbe dirimente *"dal momento che il riparto di giurisdizione tra giudice contabile e giudice ordinario (poiché in ciò si sostanzia la questione) deve evidentemente muovere da una specifica disciplina di legge, a sua volta radicata nell'art. 103 Cost., così da sfuggire alla disponibilità delle parti, seppure manifestata in forma normativa"*.

¹⁹⁰ La Corte regolatrice ha evidenziato, infatti, che *"pur perseguendo finalità di ordine generale, i consorzi di bonifica (qualificati come persone giuridiche pubbliche tanto dall'art. 59 R.D. n. 215/1933 sulla bonifica integrale, quanto dall'art. 862 cod. civ.) svolgono un'attività tipicamente economico-imprenditoriale di carattere privatistico, dovendo quindi essere classificati (anche quanto ad attribuzione al giudice ordinario della giurisdizione sui rapporti di lavoro) fra gli enti pubblici economici"*.

È appena il caso di osservare che, con la suddetta ordinanza, le SS.UU. hanno avuto cura di precisare come *“del tutto estranei alla questione in esame siano i presupposti della giurisdizione contabile in materia, non già di giudizio di conto e di resa del conto, bensì di responsabilità amministrativa ex artt. 51 segg. c.g.c.; responsabilità amministrativa che certamente può in linea generale attingere, avanti alla Corte dei conti, anche gli esponenti del Consorzio qualora sia ad essi ascrivibile – senza che ciò comporti la necessità della previa proposizione nei loro confronti di un giudizio di conto – un danno erariale occorso nella gestione della cosa pubblica”*.

3.13 Esecuzione del giudicato contabile e sopravvenienze

Merita menzione l'ordinanza n. 5204/2025 del 27/02/2025, con la quale, in accoglimento del ricorso proposto da un Comune abruzzese avverso una sentenza della Corte d'Appello di L'Aquila, lamentandone l'erronea interpretazione di un giudicato contabile, *“in ordine all' individuazione del pregiudizio contabile subito dall'odierno ricorrente e all' individuazione della condizione il cui avveramento determina l'eliminazione del danno contabile e fa sorgere l'obbligo restitutorio”*, la III Sezione civile della Suprema Corte ha cassato con rinvio la sentenza impugnata, con la quale, in riforma della pronuncia di prime cure, era stata accolta la domanda di ripetizione proposta da un soggetto nei confronti del suddetto Comune di quanto precedentemente corrispostogli in esecuzione di una sentenza della Corte dei conti, che ne aveva pronunciato la condanna per il danno arrecato, in qualità di consigliere comunale, al suddetto ente locale, in quanto aveva concorso a deliberare nello stesso giorno, da un lato, l'approvazione dell'accordo bonario con i proprietari di un'area, di circa 50 mila mq, per l'acquisto della stessa, al prezzo di 677.970.000 delle vecchie lire, in vista della realizzazione di una strada e di un parcheggio nella zona artigianale-industriale, dall'altro, l'accoglimento della richiesta di una società interessata all'acquisizione di quella stessa area in vista della costruzione sulla stessa di uno stabilimento rivolto alla lavorazione di oli vegetali, delibere cui seguiva, dopo qualche mese, il rogito di acquisto dell'area al prezzo di 677.970.000 lire e la cessione della stessa area per il prezzo di 50.220.000 di lire alla società richiedente. La domanda di ripetizione dell'importo corrisposto in esecuzione della pronuncia del giudice contabile e di condanna del Comune alle conseguenti restituzioni, accolta dalla Corte d'Appello con la sentenza cassata dal giudice di legittimità, si fondava sulla sopravvenuta definizione del giudizio per l'annullamento del contratto di

cessione dell'area e per il risarcimento del danno promosso dal Comune nei confronti della Società acquirente, innanzi al giudice civile, che, "dichiarata la nullità dell'atto di vendita.... dichiarò appartenente all'ente comunale l'area.... ma non accolse la domanda risarcitoria avanzata dal Comune" nonché sulla previsione nella pronuncia del giudice contabile che si dovesse tener conto, in sede di esecuzione, dei conseguenti eventuali recuperi ("salvo a tener conto, in sede di esecuzione, di quanto recuperato dall'Amministrazione in esito al giudizio civile di cui alla parte motiva").

Con la suddetta ordinanza, premesso che la questione di diritto, sottesa al ricorso, sta nello stabilire se, ai fini del riconoscimento della fondatezza della pretesa di ripetizione del consigliere comunale *solvens* alla luce dell'intervenuto giudicato contabile, sia o no sufficiente la declaratoria di nullità dell'atto di vendita, intercorso tra il Comune e la società acquirente dell'area, con conseguente ritorno della stessa nella disponibilità (se non materiale, quanto meno giuridica) del Comune, e richiamati i principi in tema di danno erariale recentemente ribaditi con sentenza n. 132/2024 dalla Corte costituzionale che ha rimarcato che la responsabilità per danno erariale "non smarrisce la sua natura risarcitoria di fondo" ed il consolidato principio espresso dalla stessa S.C. per cui, *"in tema di interpretazione della sentenza, mancando una disposizione positiva (contrariamente a quanto si verifica in punto di interpretazione della legge e del contratto), può ricorrersi: a) quanto al dispositivo, alle regole dettate per l'interpretazione della legge con l'art. 12 preleggi, contenendo esso un comando idoneo al giudicato; e, b) quanto alla parte costituente documento, a «regole sue proprie, le quali, se sovente coincidono con gli evocati precetti contenuti nell'art. 12 preleggi e negli artt. 1362 e ss., trovano la loro essenziale – ed a questo punto diretta ispirazione – nei canoni della logica formale generale, che pure quelle norme informano»"*, nonché l'insegnamento delle SS.UU. della stessa Corte (cfr. sent. n. 9988/2023) nel senso che *"nell'azione di responsabilità per danno erariale, il pregiudizio, quale diretta o indiretta conseguenza dell'atto o del comportamento del pubblico dipendente, si realizza in un indebito esborso di denaro pubblico o nella mancata percezione di somme spettanti all'amministrazione oppure nella compromissione di interessi pubblici di carattere generale, connessi all'equilibrio economico e finanziario dello Stato"*, la Sezione III della Corte di cassazione ha ritenuto che l'interpretazione della sentenza contabile effettuata dalla Corte d'appello abbia disatteso i suddetti criteri e principi, alla luce dei quali la locuzione contenuta nella sentenza del giudice contabile ("...salvo a tener conto in sede di esecuzione di quanto

recuperato dall'amministrazione..."), "secondo il suo tenore letterale, sta per l'appunto a significare quanto «patrimonialmente» recuperato all'esito del giudizio civile vertente sulla nullità della compravendita di cui si è detto", evidenziando che "nella specie, il pregiudizio accertato dalla Corte dei conti, quale diretta conseguenza dell'atto e del comportamento doloso dei consiglieri, si è concretizzato nella mancata percezione di somme spettanti all'amministrazione comunale a causa della vendita a prezzo vile di un bene, ossia a prezzo di gran lunga inferiore a quello di acquisto dello stesso bene, la cui congruità, per contro, non era stata affatto posta in discussione" e che "la declaratoria di nullità della vendita, di per sé sola, può non essere stata idonea ad azzerare il danno subito dall'Ente e a porre nel nulla il giudicato contabile, alla stregua delle allegazioni che la parte ricorrente assume con sufficiente specificità di aver dedotto nei giudizi di merito", censurando, pertanto, l'impugnata pronuncia della Corte d'Appello che, decidendo mediante una sorta di automatismo avulso da accertamenti fattuali, "ha ritenuto azzerato il pregiudizio subito dall'Ente solo per il fatto che era sopravvenuto il venir meno del "titolo" fondante il pagamento ricevuto", palesemente incongruo (prezzo vile del bene venduto), ed ha obliterato di effettuare ogni valutazione circa "l'effettività del ripristino all'attualità del patrimonio del Comune", senza, così, tener conto della «natura risarcitoria di fondo» della responsabilità di cui trattasi.

Capitolo IV

RASSEGNA DELLE PIÙ SIGNIFICATIVE PRONUNCE EMESSE NEL 2025 DALLE SEZIONI RIUNITE DELLA CORTE DEI CONTI

(V.P.G. Adelisa Corsetti)

Sommario: 1. Sezioni riunite in sede giurisdizionale: questioni di massima; 2. Sezioni riunite in sede giurisdizionale: regolamenti di competenza; 3. Sezioni riunite in speciale composizione: impugnazione di atti e deliberazioni in sede di controllo

1. Sezioni riunite in sede giurisdizionale: questioni di massima

Nel corso del 2025 si registrano due sentenze emanate dalle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in funzione nomofilattica: l'una, su impulso di questa Procura generale, con atto di deferimento depositato nel 2024, nell'ambito di un giudizio in materia di responsabilità amministrativa (sentenza n. 1/2025QM/PROC); l'altra, su iniziativa della Sezione giurisdizionale d'Appello per la Regione siciliana, in relazione ad un giudizio d'appello, attivato nel 2024 in materia di pensioni militari (sentenza n. 8/2025/QM/SEZ).

Particolarmente interessante si presenta la sentenza delle SS.RR. n. 1/2025QM/PROC, resa in merito alla questione "se l'obbligo del dipendente pubblico di riversare i compensi percepiti per gli incarichi extra-istituzionali ex 53, comma 7 e 7-bis del d.lgs. n. 165/2001 si riferisca sia alle situazioni di incompatibilità assoluta (incarichi in radice non autorizzabili) che alle situazioni di incompatibilità relativa (incarichi in astratto autorizzabili, ma nel concreto svolti in assenza di autorizzazione), ovvero sia limitato a queste ultime".

Al quesito della Procura generale – che ha ravvisato, a fronte di indirizzi interpretativi difformi, maggiori elementi a favore dell'interpretazione ampia, anche per omogeneità di trattamento delle situazioni di incompatibilità – l'organo nomofilattico della Corte dei conti ha enunciato il seguente principio di diritto: *"l'obbligo del dipendente pubblico di riversare il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte, ex 53, comma 7 e 7-bis del d.lgs. n. 165/2001, si riferisce alle sole situazioni di incompatibilità relativa (incarichi in astratto autorizzabili, ma in concreto svolti in assenza di autorizzazione), ferma restando la risarcibilità delle conseguenze*

patrimoniali negative per l'erario derivanti dalla violazione del dovere di esclusiva posta in essere con attività radicalmente incompatibili e non autorizzabili".

Con l'ultima parte del principio di diritto, l'Organo nomofilattico ha considerato le esigenze sottese all'interpretazione suggerita dalla Procura generale precisando, in parte motiva, che *"Nei casi di incompatibilità assoluta (incarichi vietati e non autorizzabili), per i quali il legislatore pone un divieto assoluto e prevede altre e ben più gravi sanzioni, il compenso non è in radice dovuto e la prova del danno, riferibile alla violazione del dovere di esclusività e alla indebita percezione di emolumenti, può essere raggiunta anche avvalendosi di indici presuntivi gravi, precisi e concordanti desumibili dalle risultanze in atti"*.

Seguendo detta interpretazione, sono state pronunciate condanne a titolo di danno da disservizio nei confronti di soggetti che, in costanza di rapporto di impiego, abbiano detenuto partecipazioni societarie e svolto cariche gestionali per talune società (Corte conti, Sez. II App., 19 dicembre 2025, n. 247; cfr. anche Sez. I App., 24 marzo 2025, n. 42).

Per ciò che concerne l'ambito pensionistico, la sentenza n. 8/2025/QM/SEZ trova origine nel dubbio applicativo, avanzato dalla Sezione regionale deferente, inerente alle modalità di valorizzazione del "servizio comunque prestato" dal personale militare, ai sensi degli artt. 5 e 7 del d.lgs n. 165/1997. Tale provvedimento, da un lato riduce a 5 anni il periodo massimo dei periodi da valutare e, dall'altro, consente il riscatto a titolo parzialmente oneroso di quei servizi che non hanno dato luogo alla percezione di indennità di impiego operativo, con decorrenza 1° gennaio 1998, ove detto incremento sia necessario per raggiungere una determinata anzianità contributiva (es. i 18 anni di contribuzione al 31.12.1995 per poter accedere al sistema di calcolo interamente retributivo).

La sentenza n. 8/2025/QM/SEZ, accogliendo le considerazioni svolte dalla Procura generale interveniente, nonché l'indirizzo giurisprudenziale prevalente, ha enunciato i seguenti principi di diritto:

«il diritto per il richiedente di ottenere la maggiorazione del periodo di servizio e di poter esercitare la facoltà di riscatto ex art. 5 e 7 del d.lgs. 165/97 sorge con il verificarsi del fatto costitutivo presupposto della maggiorazione del periodo di servizio;

la facoltà di riscatto ex art. 5 del d. lgs 165/97 dei "periodi di servizio comunque prestato" è consentita a chi ha già superato il limite quinquennale di valorizzazione alla data di presentazione della domanda, secondo un criterio cronologico di svolgimento di detti

periodi di servizio, fermo restando il limite massimo dei cinque anni complessivi di valorizzazione; la valorizzazione dei periodi di servizio ex art. 7 del d. lgs 165/97 è consentita esclusivamente con riguardo ai “periodi di servizio con percezione delle relative indennità” a chi ha già superato il limite quinquennale di valorizzazione alla data di presentazione della domanda, anche oltre il limite massimo dei cinque anni complessivi di valorizzazione unicamente con riguardo ai periodi di servizio che si collocano cronologicamente totalmente prima della data dell’entrata in vigore del d.lgs. n. 165/97, fermo restando il divieto di valorizzare periodi successivi a tale data».

Al momento, non sono depositate le sentenze relative agli atti di deferimento proposti nel 2025 dal Procuratore generale, il primo relativo al danno all’immagine e, il secondo, relativo all’addizionale comunale relativa ai diritti di imbarco.

2. Sezioni riunite in sede giurisdizionale: regolamenti di competenza

Le Sezioni riunite in sede giurisdizionale sono competenti a decidere sui conflitti (art. 11, comma 3, c.g.c.) e sui regolamenti di competenza (art. 11, comma 4, c.g.c.). In particolare, il regolamento di competenza costituisce il mezzo più idoneo a realizzare il controllo giudiziale sui provvedimenti di sospensione del processo, concorrendo all’attuazione del principio costituzionale della ragionevole durata del processo¹⁹¹.

Nell’anno 2025 non risultano promossi giudizi per conflitti di competenza (SR/RC), ex art. 11, comma 3 e art. 118 c.g.c., né regolamenti di competenza avverso provvedimenti che dichiarano la sospensione del processo (SR/RCS), ex artt. 11, comma 4, 106 e 119 c.g.c.

È tuttavia utile, in questa sede, ribadire che con la sentenza n. 34/2024/QM, come già riportato nella Relazione che ha accompagnato l’inaugurazione dell’anno giudiziario 2025,

¹⁹¹ La previsione di tale tipologia di regolamento, accanto a quella disciplinata dall’art. 118 c.g.c. (conflitto di competenza territoriale), in mancanza di una disposizione preesistente all’entrata in vigore del codice di giustizia contabile, è stata mutuata dagli orientamenti giurisprudenziali, che avevano ritenuto applicabile al processo contabile l’art. 42 c.p.c. (riformulato ex l. 26/11/1990 n. 353). In ogni caso, l’evoluzione della normativa in materia è da mettere in correlazione con il disfavore ordinamentale verso ogni provvedimento di sospensione, tenuto conto sia dei principi del giusto processo di cui agli artt. 111, comma 2, Cost. e 6 CEDU, sia della previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo. Si legge in Cass., Sez. Un., 1/10/2003 n. 14670: “Dalla esclusione della configurabilità di una sospensione facoltativa ope iudicis del giudizio, deriva sistematicamente, come logico corollario, la impugnabilità, ai sensi dell’art. 42 c.p.c., di ogni sospensione del processo, quale che ne sia la motivazione, e che il ricorso deve essere accolto ogni qualvolta non si sia in presenza di un caso di sospensione ex lege”.

è stata affermata la competenza funzionale delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale *“avverso i provvedimenti che dichiarino la sospensione del processo”* adottati da tutti gli organi della giurisdizione contabile nell’esercizio delle loro funzioni (art. 8 c.g.c.), comprese le Sezioni riunite in speciale composizione, così superando il proprio precedente orientamento, con il quale era stata affermata l’inesistenza di *“una distinzione per gradi sovraordinati tra Collegi, idonea a consentire che l’uno intervenga per riformare o annullare i provvedimenti dell’altro”*¹⁹².

3. Sezioni riunite in speciale composizione: impugnazione di atti e deliberazioni in sede di controllo

Nel codice di giustizia contabile, il combinato disposto tra la norma che prevede il ricorso giurisdizionale avverso le deliberazioni emanate in sede di controllo, e la disposizione organizzativa sulla composizione mista del *collegio delle Sezioni riunite in speciale composizione*, formata da magistrati in pari numero suddivisi tra quelli assegnati alle sezioni giurisdizionali e alle sezioni di controllo (art. 11, commi 6 e 7 c.g.c.), può rappresentare lo schema giuridico attraverso cui il legislatore ha inteso prefigurare un assetto sinergico tra le diverse funzioni assegnate alla magistratura contabile dagli artt. 100, comma 2, e 103, comma 2, della Costituzione, rispettivamente dedicati alle funzioni di controllo e giurisdizionali della magistratura contabile.

Funzioni che, però, restano distinte. Infatti, si ritiene che l’impugnazione non alteri la natura dei provvedimenti impugnabili, mantenendo la loro specificità, sia nel caso di deliberazioni di controllo, sia nel caso dei particolari atti *“tecnico-amministrativi”* tra cui rientrano gli elenchi formati dall’ISTAT ove la definizione del perimetro della pubblica amministrazione è preordinata alla predisposizione del conto consolidato.

¹⁹² Cfr. Sez. riun. giur. 28/04/2022, n. 5/RCS; *id.*, 3/05/2022 n. 6/RCS; *id.*, 3/05/2022, n. 7/RCS; *id.*, 3/05/2022, n. 8/RCS; *id.*, 3/05/2022, n. 9/RCS; *id.*, 1/06/2022, n. 10/RCS; *id.*, 7/06/2022, n. 11/RCS (tesi ripresa da Sez. riun. spec. comp. n. 4/2024/DELC). Le sentenze sopra citate avevano ritenuto inammissibili le istanze di regolamento di competenza proposte dal Procuratore generale avverso le ordinanze di sospensione del giudizio adottate dalle Sezioni riunite spec. comp., nei giudizi promossi ai sensi dell’art. 11, comma 6, lett. b) c.g.c., in attesa della decisione della Corte di giustizia sul rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* (lamentando che la remissione alla CGUE, pur riguardando la totalità dei giudizi sull’Elenco Istat, stante la limitazione della giurisdizione contabile con il novellato art. 11 c.g.c., era stata disposta soltanto nei primi due ricorsi, con violazione del diritto delle parti a contraddire dinanzi alla CGUE *ex art. 96, reg. proc. Corte giustizia e par. 38, Istruzioni pratiche*).

L'impugnazione dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione dà origine al giudizio "in unico grado", ove la locuzione vuole dare risalto alla peculiare cognizione di detto organo della giurisdizione contabile (art. 8 c.g.c.), che non investe una sentenza, né altro provvedimento giurisdizionale, e che viene ad esaminare questioni che non hanno avuto una fase precedente di tipo giurisdizionale¹⁹³.

Dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione sono stati aperti n. 19 giudizi¹⁹⁴, appartenenti alle seguenti tipologie:

- n. 9 giudizi DELC (impugnazioni avverso deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo in sede di giudizio di parificazione, o altre deliberazioni della sezione territoriale);
- n. 4 giudizi EL (impugnazioni avverso deliberazioni in materia di piani di riequilibrio degli enti locali);
- n. 3 giudizi RGC (deliberazioni in materia di gruppi consiliari regionali);
- n. 3 giudizi RIS (per impugnazione dell'Elenco Istat, pubblicato annualmente dall'Ente nazionale di statistica ai fini del perimetro entro cui inserire le Amministrazioni pubbliche per la predisposizione del conto consolidato della PA).

Nell'ambito della rassegna delle pronunce pubblicate nel corso del 2025, al Collegio delle SS.RR. in speciale composizione sono ascrivibili, complessivamente, 36 provvedimenti (19 sentenze e 17 ordinanze).

Nell'ambito delle 19 sentenze emesse si segnalano:

- n. 9 sentenze nelle materie di contabilità pubblica, nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. e), c.g.c.

¹⁹³ Al riguardo, la sentenza n. 34/2024/QM ha ritenuto «priva di fondamento giuridico, oltre che contrastare con l'art. 111, c. 1, Cost., la ricostruzione che afferma in via pretoria l'esistenza un nuovo istituto processuale, quale il "giudizio di parifica in unico grado", basandosi sulla ritenuta esistenza di una "natura giurisdizionale unitaria" della parifica e dell'impugnazione, operando un'ibridazione tra la parifica ex art. 40 TU C.d.c. della Sezione di controllo e il giudizio d'impugnazione ex art. 123, c.g.c. della relativa deliberazione/decisione».

¹⁹⁴ Il dato differisce da quello dei fascicoli "aperti e gestiti nel corso del 2025" (di cui alla tabella riepilogativa inserita nella parte finale della presente relazione) in quanto il numero complessivo inserito tiene conto anche dei fascicoli aperti in annualità precedenti, ma gestiti nel 2025.

Di queste, 7 sono state pronunciate nell'ambito di contenziosi in sede di parifica di bilanci regionali e 2 su questioni insorte nel controllo delle Sezioni regionali in materia di società partecipate.

Tra queste ultime, degna di nota è la pronuncia che ha riconosciuto la natura di società a controllo pubblico di una *multiutility* marchigiana, confermando le valutazioni della Sezione regionale di controllo (sentenza 2 dicembre 2025, n. 20/DELC). In argomento, vi è, altresì, la pronuncia che ha parzialmente accolto il ricorso avverso la deliberazione della Sezione di controllo inerente al superamento del limite di cui all'art. 4, comma 4, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135 nella individuazione dei compensi del consiglio di gestione di una società a controllo pubblico, come tale soggetta alle disposizioni dell'art. 11 del TUSP (sentenza 13 giugno 2025, n. 6/DELC¹⁹⁵).

Tra le pronunce in materia di parificazione dei rendiconti regionali, si citano due pronunce di inammissibilità: la prima avverso il ricorso per revocazione proposto dalla Procura generale per errore di fatto della sentenza n. 4/2024/DELC nell'ambito della parifica Regione Siciliana per l'anno 2021 (sentenza 10 febbraio 2025, n. 2/REV); la seconda che ha dichiarato inammissibile, con decisione non definitiva, l'istanza di rinuncia presentata dalla Procura generale nel giudizio promosso dal Procuratore regionale per la Liguria avverso la deliberazione di parificazione del rendiconto regionale (sentenza 17 febbraio 2025, n. 3/DELC)¹⁹⁶.

Ancora, si segnala la pronuncia di accoglimento parziale del ricorso proposto dalla Regione Molise, con la quale è stato confermato il diniego di parificazione del rendiconto generale della Regione per il 2022 (per errata contabilizzazione e recupero del disavanzo pregresso), mentre sono stati ritenuti regolari gli stanziamenti relativi alla quota del fondo sanitario (Fsr) destinata a finanziare l'Arpa, posto che occorre individuare in concreto la

¹⁹⁵ Peraltro, nel caso deciso con sentenza n. 6/2025/DELC, la Sezione di controllo aveva ammesso a partecipare al procedimento di controllo direttamente la società e non l'ente socio, solitamente destinatario delle prescrizioni delle Sezioni di controllo, in quanto responsabile delle modalità prescelte per attuare le politiche pubbliche. Di conseguenza, non si è posto un problema di interesse a ricorrere di soggetto estraneo al procedimento di controllo, come, invece, nel caso della sentenza n. 15/2025/DELC, più avanti citata.

¹⁹⁶ Va, per completezza, segnalato che le Sezioni riunite in sede giur., con la sentenza n. 34/2024/QM, hanno ammesso che proposta l'impugnativa – di una deliberazione di parificazione del rendiconto regionale – “*si può rinunciare all'atto introduttivo visto che quest'ultimo è esercizio di un diritto potestativo d'azione di cui solo il titolare è dominus. Infatti, in caso di rinuncia all'impugnazione, la delibera di parifica comunque produrrebbe quegli effetti che l'impugnazione mirava ad eliminare*”.

correlazione tra le risorse assegnate all'Arpa e i Lea mentre la quantificazione in misura fissa, forfettaria e costante del finanziamento verso Arpa non è circostanza idonea di per sé a provare che il finanziamento sia stato effettuato per finalità extra Lea. In sostanza, non è sufficiente rilevare un'illegittimità "astratta", tanto più qualora la Regione abbia depositato atti suscettibili di dimostrare la correlazione tra attività finanziate e perimetro dei Lea, evidenziando che la spesa effettiva per le suddette attività è superiore al *quantum* finanziato a valere sul Fsr (sentenza 1° agosto 2025, n. 12/DELC).

Si segnala, poi, la decisione che ha respinto il ricorso del Procuratore regionale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, avverso la parificazione del rendiconto 2022 e 2023 della Provincia autonoma di Trento (capitoli incisi dagli oneri aggiuntivi dei contratti collettivi di lavoro), in mancanza di elementi idonei ad indicare in che misura la mancata certificazione della Corte dei conti dei contratti collettivi sottoscritti nel periodo di vigenza della disciplina transitoria e incidenti sui predetti capitoli di spesa avrebbe pregiudicato, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'ente stesso (sentenza 7 agosto 2025, n. 13/DELC).

Infine, le Sezioni riunite, dinanzi alle quali è proseguito il giudizio sul rendiconto della Regione Siciliana per l'anno 2020 – dopo che le Sezioni riunite in sede giurisdizionale, con sentenza n. 34/2024, hanno risolto le questioni di massima proposte dal Presidente della Corte dei conti e dal Procuratore generale – hanno accolto il terzo motivo di ricorso, relativo all'irregolare costituzione del collegio delle SS.RR. per la Regione siciliana e, per l'effetto, annullato la deliberazione impugnata. In particolare, il Collegio ha dichiarato la nullità della delibera ai sensi del codice di rito, avendo l'Organo nomofilattico soltanto escluso la possibilità di applicare per analogia il codice di giustizia contabile al procedimento di parifica senza, tuttavia, inserire tra i principi di diritto che "la legge non prevede nullità nell'ambito del procedimento di parifica (p. 41 della pronunzia)" (sentenza 29 settembre 2025, n. 16/DELC)¹⁹⁷.

¹⁹⁷ Va, peraltro, considerato che le Sezioni riunite in sede giur., con la sentenza n. 34/2024/QM, hanno affermato che "gli atti del procedimento di parifica non sono atti processuali, rimanendo quindi senza *ubi consistam* applicativo il sistema delle invalidità processuali, in particolare delle c.d. nullità formali previste dal codice (artt. 44 - 50 c.g.c.), la cui rilevanza è confermata comunque dal principio di tipicità, tassatività e di raggiungimento dello scopo (art. 44, c.g.c.). Infatti, la legge non prevede alcuna nullità nell'ambito del procedimento di parifica".

- n. 2 sentenze in tema di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c.; per tali sentenze si registra la declaratoria di estinzione del giudizio, riconducibile alla richiesta di rinuncia al ricorso da parte della società ricorrente;
- n. 4 sentenze in materia di piani di riequilibrio degli EE.LL. Tra queste, si segnala che in due casi è stato pronunciato il rigetto del ricorso; in altra fattispecie è stato accolto il ricorso promosso dalla Sezione di controllo per intempestiva presentazione del piano di riequilibrio riconoscendo l'errore scusabile dell'ente pur stabilendo, in via di principio, l'esecutività della delibera comunale, ai sensi dell'art. 134 del TUEL, secondo cui le deliberazioni non soggette a controllo necessario o non sottoposte a controllo eventuale diventano esecutive dopo il decimo giorno dalla loro pubblicazione (sentenza 19 agosto 2025, n. 14/EL). Da segnalare anche la pronuncia di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse proposto da cittadini residenti, ex consiglieri o consiglieri in carica dell'ente locale in procedura di riequilibrio, non partecipi del procedimento di valutazione dell'idoneità del piano di riequilibrio, ritenuto che la partecipazione al procedimento rappresenti un filtro attraverso il quale prende corpo l'interesse a ricorrere avverso la deliberazione conclusiva della sezione regionale. È stato, in particolare, osservato che *“Il procedimento di controllo definisce lo spazio giuridico entro il quale può essere dato accesso alla tutela giurisdizionale davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione, nei soli casi di un'effettiva lesività, determinata, in via immediata e diretta, dagli effetti imperativi della pronuncia della sezione regionale”* (sentenza 1° settembre 2025, n. 15/EL);
- n. 3 sentenze in materia di rendiconti di gruppi consiliari dei consigli regionali, di cui due si sono pronunciate per l'accoglimento del ricorso e la restante ha dichiarato solo parzialmente l'accoglimento, laddove, in particolare, a favore della parte ricorrente, la sentenza ha rimarcato che i documenti versati agli atti fanno riferimento a problematiche di riflesso territoriale, estese anche all'ambito sociale, *“per cui non emerge, diversamente da quanto affermato nella deliberazione della Sezione, lo sviamento dal fine istituzionale”* (sentenze 14 novembre 2025, nn. 17/RGC, 18/RGC, 19/RGC);

- n. 1 sentenza su giudizio impropriamente proposto come ricorso “in appello” davanti alle SS.RR. avverso decisione in materia pensionistica, di cui è stata dichiarata *de plano* l’inammissibilità (sentenza 5 maggio 2025, n. 5/SR).

Con riferimento alle 17 ordinanze, si specifica che le Sezioni riunite in speciale composizione hanno emanato:

- n. 2 ordinanze istruttorie (la 17 febbraio 2025, n. 1/DELC per la prosecuzione del giudizio a seguito della sentenza parziale rilasciata in pari data n. 3/DELC e la 21 marzo 2025, n. 7/2025/EL, che ha concesso al Comune ricorrente un termine semestrale per consentire l’integrazione del piano);

- n. 3 ordinanze di rigetto dell’istanza cautelare con riserva, in sede di decisione del giudizio, di ogni ulteriore statuizione in rito, e n. 1 ordinanza, in sede di giudizio afferente all’approvazione di un piano di riequilibrio, nella quale sono stati concessi ulteriori termini per l’integrazione del piano (ordinanza 5 febbraio 2025, n. 2/RIS; ordinanze 21 marzo 2025, nn. 3/RIS e 4/RIS);

- n. 12 ordinanze di deferimento alla Corte costituzionale. Tra queste, si segnala l’ordinanza 1° luglio 2025, n. 8/DELC, con la quale le Sezioni riunite hanno dichiarato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’articolo 26, comma 1, lett. a) della legge della Regione Liguria 4 agosto 2006, n. 20, che annovera, tra le fonti di finanziamento dell’ARPAL, il “*finanziamento ordinario annuale a valere sulle risorse del fondo regionale sanitario di parte corrente*”. In particolare, è stato rilevato che circa i due terzi del valore della produzione sono costituiti dal contributo erogato a valere sul Fondo sanitario regionale sicché «*appare arduo giustificare un finanziamento così ingente dell’Agenzia a carico delle risorse del perimetro sanitario riservate ai LEA, tenuto conto dell’insegnamento della Corte costituzionale, secondo la quale le funzioni esercitate dalle Agenzie sono solo in minima parte “riconducibili a funzioni sanitarie stricto sensu”*».

Con plurime ordinanze (nn. 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17/2025/RIS) è stato invocato l’intervento della Consulta in relazione allo spazio di giurisdizione della Corte dei conti, in materia di inserimento delle pubbliche amministrazioni negli elenchi ISTAT.

In particolare, l’oggetto della rimessione ha investito i profili di illegittimità dell’art. 23-*quater* del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 (inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176), che ha integrato, nell’ambito delle attribuzioni alla giurisdizione esclusiva

delle Sezioni riunite in speciale composizione, quanto previsto dall'art. 11, comma 6, lettera b) del c.g.c., in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'Istat, con il sintagma *“ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica”*¹⁹⁸.

Occorre precisare che la Procura generale sin dalla prima memoria depositata nei giudizi proposti dopo l'entrata in vigore della norma limitativa, nel 2021, ha espresso l'avviso che occorresse sollevare questione di legittimità costituzionale delle norme in esame, rilevando plurimi profili di incompatibilità con diversi e rilevanti principi costituzionali. L'avviso era stato condiviso anche da talune società ricorrenti.

È noto, invece, che le Sezioni riunite ritennero prioritario svolgere rinvio pregiudiziale, ex art. 267 TFUE, per denunciare l'incompatibilità delle norme nazionali con quelle unionali, in esito al quale la Corte di giustizia, con sentenza del 13 luglio 2023¹⁹⁹, non ha escluso, in sé, la compatibilità dell'art. 23-*quater* con il diritto unionale, ma ne ha rimesso la concreta valutazione al giudice nazionale alla luce di una pluralità di condizioni. Le Sezioni riunite in speciale composizione si determinavano, allora, per la disapplicazione del citato art. 23-*quater* e, pregiudizialmente, dichiaravano la propria giurisdizione su tutte le domande proposte.

Di qui l'intervento delle Sezioni unite della Corte di cassazione, adite dall'Istat e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, le quali, con sentenza n. 30220/2024, hanno escluso la legittimità della disapplicazione dell'art. 23-*quater* d.l. n. 137/2020 ed emanato il seguente principio di diritto: *“In tema di impugnazione dell'elenco annuale ISTAT delle pubbliche amministrazioni predisposto ai sensi del SEC 2010, l'art. 23-*quater* d.l. n. 137 del 2020, nel delimitare la giurisdizione della Corte dei conti - Sezioni riunite alla sola applicazione della disciplina nazionale sul contenimento della spesa pubblica, non ha determinato un vuoto di tutela o il mancato*

¹⁹⁸ In riferimento al complesso assetto normativo di *spending review*, per l'esercizio 2025, cfr. Disposizioni di contenimento della spesa e di finanza pubblica (Quadro sinottico) di cui alla Circolare RGS 22 aprile 2025, n. 22. È costante la previsione, nel *corpus* delle disposizioni che consolidano il quadro normativo di riferimento finalizzato al contenimento della spesa pubblica, che si risponda per responsabilità erariale in caso di mancata osservanza delle suddette disposizioni.

¹⁹⁹ Cfr. sentenza *Ferrovienord Spa e Federazione Italiana Triathlon*, nelle cause riunite C-363/21 e C-364/21.

*rispetto dell'effetto utile della disciplina unionale, restando attribuita la giurisdizione, per ogni ulteriore ambito, al giudice amministrativo"*²⁰⁰.

Alla luce del diritto vivente formatosi sull'interpretazione della norma censurata e invero, da ultimo, dalla richiamata sentenza della Cassazione, la Procura generale ha ritenuto ancor più evidente la necessità di invocare la decisione della Corte costituzionale, reiterando la richiesta di sollevare le questioni di legittimità costituzionale, istanza che è stata accolta con le ordinanze sopra citate.

Per completezza, si evidenzia che tutte le suddette ordinanze sono state inserite, a partire dal mese di novembre 2025, tra le questioni pendenti dinanzi alla Consulta; in particolare, la loro pubblicazione nelle Gazzette Ufficiali del 26 novembre 2025, n. 48 e del 24 dicembre 2025, n. 52, è monitorata ai fini della decorrenza dei termini di legge per l'intervento del Procuratore generale nei relativi giudizi di costituzionalità.

²⁰⁰ Con la sentenza n. 30220/2024 (sopra richiamata), le Sezioni Unite statuivano che il ricorso al giudice amministrativo avrebbe garantito, di per sé, alla parte interessata, che potrebbe ottenere l'annullamento dell'elenco, la pienezza della tutela giurisdizionale, senza necessità di proporre un altro ricorso dinanzi alla Corte dei conti; inoltre, l'ambito di cognizione di quest'ultima, nella porzione di giurisdizione di cui è rimasta titolare, avrebbe un oggetto non necessariamente ed esattamente sovrapponibile con quello del giudizio amministrativo, in quanto delimitato ai soli effetti della disciplina interna sulla *spending review*.

Capitolo V

GLI ORIENTAMENTI DEL GIUDICE CONTABILE NELLA GIURISPRUDENZA DELL'ANNO 2025

(V.P.G. Luigi D'Angelo)

Sommario: 1. Questioni pregiudiziali e preliminari; 1.1. I confini della giurisdizione contabile; 1.2. Il carattere di pregiudizialità necessaria fra una controversia e il giudizio contabile ai fini di cui all'art. 106, comma 1, c.g.c.; 1.3. L'estinzione del diritto al risarcimento del danno per decorso del termine di prescrizione; 1.3.1. L'occultamento doloso del danno: rilievo d'ufficio e idoneità delle condotte omissive a configurare il quid pluris necessario a posticipare l'esordio del termine prescrizionale al momento della scoperta del danno; 1.3.2. L'estensione degli effetti interruttivi della prescrizione nei confronti dei co-obbligati solidali; 1.3.3. Interruzione della prescrizione per una sola volta ex art. 66 c.g.c.; 1.3.4. Prescrizione e danno indiretto; 2. Problematiche procedimentali e processuali; 2.1. Specificità e concretezza della notitia damni; 2.2. Autonomia dell'azione di responsabilità erariale rispetto a quella risarcitoria spettante alla p.a. danneggiata (anche in sede penale); 2.3. Rinuncia all'impugnazione; 2.4. Il principio della ragione più liquida in appello sulle questioni di rito e di merito; 2.5. Divieto del bis in idem; 2.6. Il principio di sinteticità nel processo contabile; 2.7. I rapporti tra l'appello principale e i gravami incidentali tardivi; 2.8. L'intervento dell'amministrazione danneggiata nel processo contabile; 2.9. Il riparto dell'onere probatorio e le prove atipiche; 2.10. La valenza delle pronunce di "applicazione della pena a richiesta" ex art. 444 c.p.p. nel contesto del giudizio contabile, anche alla luce delle modifiche recate dal d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 (c.d. "riforma Cartabia"); 3. L'elemento soggettivo dell'illecito contabile nel mutato quadro normativo; 3.1. Circa la compatibilità del dolo richiesto dall'art. 21, comma 1, del d.l. n. 76/2021 con la forma del dolo eventuale; 4. Il danno erariale; 4.1. Danno all'immagine; 4.2. Danno alla concorrenza; 4.3. Danno erariale e interferenze con la confisca; 4.4. Danno erariale e finanza pubblica allargata; 4.5. Danno erariale e insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali; 4.6. La compensatio lucrum cum damno; 4.7. La (in)trasmissibilità dell'obbligazione risarcitoria agli eredi; 5. Fattispecie ricorrenti; 5.1. Indebita percezione di contributi pubblici; 5.2. Espletamento di attività extra istituzionali non autorizzate e non autorizzabili; 5.3. Svolgimento di attività medica extramuraria in assenza di

autorizzazione; 5.4. Affidamento contra legem di incarichi a soggetti estranei alla p.a.; 5.5. Danno erariale da tangente; 5.6. Danno da malpractice medica; 6. Il giudizio di revocazione; 7. Le azioni a tutela del credito erariale; 8. I giudizi di conto; 9. I giudizi per resa del conto; 10. Il giudizio di interpretazione; 11. I giudizi a istanza di parte; 12. Giudizi in materia di responsabilità sanzionatoria; 13. Giudizi innanzi alla Corte dei conti e anonimizzazione delle sentenze

1. Questioni pregiudiziali e preliminari

Numerose delle pronunce adottate dalle Sezioni territoriali e dalle Sezioni di Appello hanno riguardato questioni pregiudiziali di rito e preliminari di merito.

1.1 I confini della giurisdizione contabile

a) Un primo nucleo di fattispecie riguarda controversie incentrate sulla contestazione, mossa a soggetti privati percettori di contributi pubblici, di aver distolto tali benefici dalle finalità che ne avevano giustificato l'erogazione.

La Sezione Seconda giurisdizionale di Appello, con sentenza n. 203/2025, ha affermato la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti nel caso di indebita percezione del reddito di cittadinanza, in continuità con altri precedenti, valorizzando: la natura della misura in questione, ovvero essenzialmente quella di strumento di politica attiva del lavoro; la sussistenza del c.d. rapporto di servizio tra il percettore e l'Amministrazione erogante, per essere il primo funzionalmente inserito all'interno di uno specifico programma pubblicistico, indipendentemente dal trasferimento al medesimo percettore di funzioni e poteri autoritativi e dalla configurazione, a carico dello stesso, di obblighi di rendicontazione delle somme percepite.

La Sezione giurisdizionale per la regione Veneto, con sentenza n. 341/2025 ha affrontato il tema della giurisdizione contabile con riguardo alla percezione dei contributi pubblici in favore delle imprese colpite dall'emergenza epidemiologica "COVID-19", statuendone la sussistenza. Si è precisato che la concessione di garanzia statale su prestiti alle imprese dev'essere assimilata alla categoria dei finanziamenti pubblici, posto che l'ausilio economico conferito alle imprese dallo Stato è erogato sulla base di una disciplina di diritto pubblico, nel perseguimento di specifiche finalità di pubblico interesse (quale

quella del sostegno della liquidità della piccola e media impresa, in seguito allo *shock* economico determinato dalla diffusione della pandemia). In tale contesto, gli operatori economici richiedenti la misura, ottenendo l'accesso al credito garantito dallo Stato, concorrono al soddisfacimento e all'implementazione della scelta di politica economica in questione, così inserendosi nel programma pubblico finalizzato a contrastare i possibili effetti negativi sul tessuto economico nazionale generati dall'emergenza sanitaria indotta dalla pandemia da Covid-19, generando un rapporto di servizio in senso lato con lo Stato secondo i principi elaborati dalla Corte di cassazione. Ne consegue che l'eventuale sviamento del credito assistito dalle finalità previste per legge genera responsabilità erariale che attinge non solo il soggetto giuridico fruitore dei fondi pubblici, ma anche coloro che con la società abbiano intrattenuto un rapporto organico, ove dai comportamenti da loro tenuti sia derivata la distrazione dei fondi in questione dal fine pubblico cui erano destinati. Il rapporto di servizio e la conseguente giurisdizione contabile si estendono, pertanto, anche alle persone fisiche che abbiano diretto o rappresentato o amministrato quelle giuridiche, comunque incidendo sulla realizzazione del programma, così come concretizzato ed approvato dall'ente pubblico con il concorso del privato.

La Sezione Seconda di Appello, nella sentenza n. 128/2025, ha affermato la sussistenza della giurisdizione contabile riguardo alla fattispecie di indebita percezione di contributi pubblici erogati dal Gestore dei Servizi Energetici (GSE) S.p.A. come Titoli di Efficienza Energetica (TEE) o Certificati Bianchi (CB). Si è precisato che per via della fruizione, da parte della società, di tariffe incentivanti di cui al d.m. 9 febbraio 2007 (c.d. Secondo Conto Energia), misura funzionale al raggiungimento dell'obiettivo di politica energetica di incentivazione dell'energia fotovoltaica, erogate a fronte della realizzazione e successivo esercizio di un impianto rispondente a stringenti requisiti strutturali e operativi, si instaura un rapporto di servizio funzionale tra la società percettrice dell'agevolazione e il Gestore per i Servizi Energetici S.p.A., società interamente controllata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze che ha lo scopo di promuovere lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili in Italia, in grado di radicare la giurisdizione, in relazione al giudizio promosso per il risarcimento della ritenuta indebita percezione dell'agevolazione, in capo alla Corte dei conti.

b) Altre decisioni si sono soffermate sulla natura del soggetto danneggiato.

La Sezione giurisdizionale per la regione Umbria, con sentenza n. 52/2025, si è espressa con riguardo ai Comitati etici soffermandosi sui loro compiti nel procedimento di sperimentazione clinica dei nuovi medicinali, sulle loro relazioni con il servizio sanitario regionale e sulle loro modalità di finanziamento ed i vincoli d'impiego delle risorse, secondo la normativa di settore europea, nazionale e regionale. Nel dettaglio i Comitati etici sono qualificabili quali organismi indipendenti che hanno la responsabilità di garantire la tutela dei diritti delle persone in sperimentazione, della loro sicurezza e benessere, e di fornire garanzia pubblica di tale tutela attraverso la formulazione di un parere obbligatorio sul protocollo di ogni sperimentazione (che definisce obiettivi, metodologie, organizzazione e rilevazioni statistiche), sulla adeguatezza delle strutture e soprattutto sui documenti da utilizzare per il consenso informato dei partecipanti. Si è, pertanto, affermato che gli stessi svolgono importanti funzioni istituzionali d'interesse generale, non aventi carattere industriale o commerciale, bensì di natura pubblica, finalizzate alla tutela della salute dei cittadini ed in particolare al rispetto degli *standard* etici e scientifici previsti per la sperimentazione clinica dei nuovi medicinali. Conseguentemente, la distrazione di fondi di detti Comitati etici per pagare le spese di enti privati, e non del Comitato, concretizza senza dubbio una condotta illecita contrastante con il vincolo d'impiego esclusivo di tali proventi per coprire gli oneri di gestione del Comitato.

1.2 Il carattere di pregiudizialità necessaria fra una controversia e il giudizio contabile ai fini di cui all'art. 106, comma 1, c.g.c.

La disposizione in epigrafe – che ricalcando il contenuto dell'art. 295 c.p.c. prevede che la sospensione del processo possa essere disposta quando la previa definizione di altra controversia, pendente, “*costituisca per il suo carattere pregiudiziale, il necessario antecedente dal quale dipenda la decisione della causa pregiudicata ed il cui accertamento sia richiesto con efficacia di giudicato*” - ha continuato ad essere oggetto di un'interpretazione rigorosa, anche in considerazione del principio di ragionevole durata del processo, sancito dall'art. 111 Cost. e richiamato dall'art. 4 c.g.c., richiedendosi la sussistenza della pregiudizialità tecnico-giuridica, intesa come vincolo di stretta ed effettiva consequenzialità fra le statuizioni da emanarsi in esito ai procedimenti in corso.

La Sezione Seconda di Appello, con sentenza n. 243/2025, ha ribadito che, per disporre la sospensione del processo, non è sufficiente la sussistenza di un mero collegamento fra due giudizi o ragioni di opportunità, essendo invece necessario che sussista un vincolo di consequenzialità, sicché uno dei due giudizi, oltre a coinvolgere le stesse parti, deve investire un indispensabile antecedente logico-giuridico, la cui soluzione pregiudichi, in tutto o in parte, l'esito del processo da sospendere. Per la configurazione della pregiudizialità non è, quindi, sufficiente la presenza di una astratta possibilità di contrasto tra i giudicati. Con particolare riferimento ai rapporti tra giudizio penale e giudizio di responsabilità amministrativa, riguardanti gli stessi fatti materiali, la definizione del giudizio penale non si pone normalmente in una relazione di pregiudizialità, stante la diversa qualificazione giuridica dei fatti e la reciproca autonomia e separatezza dei giudizi. In assenza dei rigidi presupposti sopra indicati, pertanto, non sussiste pregiudizialità del giudizio penale rispetto a quello contabile benché il primo verta sugli stessi fatti materiali su cui si basa il giudizio contabile. Dunque, la definizione di un giudizio penale non può porsi, di per sé, in relazione di pregiudizialità rispetto a quello innanzi alla Corte dei conti, atteso che in tema di responsabilità erariale la giurisdizione civile e quella penale, da un lato, e la giurisdizione contabile, dall'altro, sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, anche quando investono un medesimo fatto materiale.

1.3 L'estinzione del diritto al risarcimento del danno per decorso del termine di prescrizione

Nell'ambito delle frequenti decisioni in ordine alle doglianze riguardanti la sorte dell'eccezione di prescrizione sollevata dai presunti responsabili si è ritenuto di porre in luce gli specifici aspetti di seguito analizzati.

1.3.1 L'occultamento doloso del danno: rilievo d'ufficio e idoneità delle condotte omissive a configurare il *quid pluris* necessario a posticipare l'esordio del termine prescrizione al momento della scoperta del danno

Come è noto, l'art. 1, comma 2, della legge n. 20/1994, prevede che: *“Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua*

scoperta". La disposizione, peraltro, è stata oggetto di modifica da parte della recente legge 7 gennaio 2026, n. 1, recante "*Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale*", a mente della quale, nel caso di occultamento doloso del danno, il *dies a quo* del termine della prescrizione decorre dalla data della sua scoperta, a condizione che l'occultamento risulti "*realizzato con una condotta attiva o in violazione di obblighi di comunicazione*".

La Sezione Seconda di Appello, con sentenza n. 37/2025, ha affermato la possibilità di dedurre, per la prima volta, la questione dell'occultamento doloso nei motivi di appello della Procura, dovendosi escludere che la contestazione del doloso occultamento del danno solo all'udienza di discussione integri una ipotesi di *mutatio libelli*, con la precisazione che, mentre l'elemento costitutivo della prescrizione (inerzia del titolare del diritto) va allegato e provato dalla parte che solleva la relativa eccezione, l'identificazione del regime prescrizione (ovvero della disciplina legale applicabile al caso di specie, in cui assumono particolare rilievo la determinazione della durata della prescrizione e l'individuazione del *dies a quo*) confluisce nella *quaestio iuris*, che è riservata alla determinazione giudiziale, in applicazione del principio *iura novit curia*. Pertanto, il giudice di appello non è vincolato dalla pronuncia del giudice di primo grado relativa all'accertata insussistenza dell'occultamento doloso, nonostante l'assenza di specifico gravame sul punto. La circostanza che, diversamente da quanto normativamente previsto in ambito civilistico, nell'ambito della responsabilità per danno erariale la sussistenza dell'occultamento doloso non determini la sospensione della decorrenza del termine prescrizione, ma ne impedisca l'inizio del decorso, consente al giudice di valutare, a prescindere dall'espressa contestazione dell'occultamento doloso formulata dalla Procura, in sede di atto di citazione, la sussistenza di fatti che determinino lo slittamento del *dies a quo*, ove, ovviamente, detti fatti siano comunque entrati nel processo e, quindi, sugli stessi, sia stato attivato il contraddittorio.

La Sezione Terza giurisdizionale di Appello, con sentenza n. 146/2025, ha ribadito la possibilità di un occultamento doloso anche mediante c.d. "omissione". Si è evidenziato che in presenza di obbligo giuridico di informare e, quindi, di attivarsi, l'ulteriore condotta dolosa del debitore/dipendente pubblico, tesa ad occultare il fatto pregiudizievole, può

estrinsecarsi anche in una condotta omissiva, quando chiaramente riguardi atti dovuti, ai quali, cioè, il debitore è tenuto per legge.

1.3.2 L'estensione degli effetti interruttivi della prescrizione nei confronti dei coobbligati solidali

La Sezione Seconda di Appello, con sentenza n. 226/2025, premesso che la solidarietà, nella specifica materia della responsabilità erariale, costituisce l'eccezione rispetto alla regola generale della parziarietà ed è collegata alla compartecipazione dolosa alla realizzazione dell'unico evento dannoso, *ex art. 1, commi 1-quater e comma 1-quinquies*, legge n. 20/94, ha rimarcato che la giurisprudenza ha da tempo rilevato la non estensibilità degli atti interruttivi della prescrizione, ai sensi del comma 1 dell'art. 1310 c.c., ai coobbligati solidali riconosciuti *ex post* immuni da colpa, tranne l'ipotesi di individuazione successiva di altri condebitori. Si è sottolineato che la citazione in giudizio del soggetto ritenuto solidamente responsabile e risultato, poi, immune da ogni colpa in relazione all'azione risarcitoria, non dispiega alcun effetto interruttivo della prescrizione dell'azione nei confronti dell'unico effettivo debitore.

1.3.3 Interruzione della prescrizione per una sola volta *ex art. 66 c.g.c.*

La Sezione Seconda di Appello, con sentenza n. 233/2025, premesso che con l'invito a dedurre ai sensi dell'articolo 67, comma 8, c.g.c. ovvero con formale atto di costituzione in mora ai sensi degli articoli 1219 e 2943 c.c., il termine quinquennale di prescrizione può essere interrotto per una sola volta e che, a seguito dell'interruzione di cui al comma 1, al tempo residuo per raggiungere l'ordinario termine di prescrizione quinquennale si aggiunge un periodo massimo di due anni, non potendo comunque il termine complessivo di prescrizione eccedere i sette anni dall'esordio dello stesso (art. 66 c.g.c.), ha precisato che le previsioni *de quibus* non hanno efficacia retroattiva per espresso dettato di legge ovvero in forza dell'Allegato 3, art. 2, comma 2, c.g.c., a mente del quale *“le disposizioni di cui all'art. 66 del Codice si applicano ai fatti commessi e alle omissioni avvenute a decorrere dalla data di entrata in vigore del Codice”* (7 ottobre 2016).

1.3.4 Prescrizione e danno indiretto

Come noto, le Sezioni riunite in sede giurisdizionale - superando l'orientamento espresso nella decisione n. 3/QM/2003, nella quale il *dies a quo* del quinquennio prescrizione veniva fissato nella data del passaggio in giudicato della sentenza risarcitoria pronunciata in sede civile a carico dell'amministrazione o, in ogni caso, nella data di sottoscrizione dell'atto transattivo col terzo danneggiato - con la sentenza n. 14/2011/QM, hanno stabilito che, nelle ipotesi di danno indiretto, il suo esordio coincide con il decremento patrimoniale, vale a dire con l'emissione dei mandati di pagamento a favore del terzo (*deminutio patrimonii*).

La Sezione seconda di Appello, con la sentenza n. 28/2025, ha ribadito l'operatività del principio nomofilattico di cui alla sentenza n. 14/2011/QM a mente del quale, appunto, nel caso di danno indiretto, occorre fare riferimento, ai fini del decorso prescrizione, al momento dell'effettivo depauperamento patrimoniale, con l'emissione del titolo di pagamento in favore del terzo danneggiato.

2. Problematiche procedurali e processuali

Si passa, a questo punto, ad indicare le sentenze di maggiore significatività sotto i profili in epigrafe.

2.1 Specificità e concretezza della *notitia damni*

La Sezione Prima giurisdizionale di Appello, con sentenza n. 60/2025, ha affrontato il caso di una denuncia di danno avente i requisiti di specificità e concretezza (art. 51 c.g.c.), nonché della sua idoneità a far decorrere il termine di prescrizione del diritto al risarcimento del danno erariale. Si è statuito che ogni qualvolta la *notitia damni* è finanche più puntuale e circostanziata rispetto ad articoli mediatici e giornalistici sui medesimi fatti illeciti, non può posticiparsi a questi ultimi il *dies a quo* del termine di prescrizione.

2.2 Autonomia dell'azione di responsabilità erariale rispetto a quella risarcitoria spettante alla p.a. danneggiata (anche in sede penale)

La Sezione Prima di Appello, con sentenza n. 185/2025, ha rammentato che anche in presenza di medesimi fatti illeciti permangono l'autonomia e l'indipendenza del processo contabile rispetto ai giudizi pendenti o celebrati in altri plessi giurisdizionali, essendo la giurisdizione penale e la giurisdizione civile per risarcimento dei danni derivanti da reato, da un lato, e la giurisdizione contabile, dall'altro, reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, anche quando investono un medesimo fatto materiale.

La Sezione giurisdizionale per la regione Toscana, con sentenza n. 31/2025, si è occupata di un caso in cui la difesa del convenuto contestava la sussistenza del danno, sull'assunto che la somma risultava già oggetto di accordo di rateizzazione stipulato con l'Agenzia delle Entrate. Si è affermato che il giudizio di responsabilità non trova ostacoli allorché l'amministrazione titolare di un diritto di credito abbia già provveduto a chiederne il pagamento in via amministrativa o, ricorrendone i presupposti, sperando le ordinarie azioni civilistiche; pertanto, ai fini dell'accertamento della responsabilità e del correlato obbligo risarcitorio, non osta la circostanza che l'amministrazione presunta danneggiata si sia già costituita un equipollente titolo esecutivo, con l'esperimento di autonome azioni di recupero, dovendosi riconoscere la piena esperibilità dell'azione risarcitoria, fino all'integrale soddisfacimento del credito in via amministrativa, idoneo solo questo ad escludere la permanenza di un danno risarcibile.

2.3 Rinuncia all'impugnazione

La Sezione Terza di Appello, nella sentenza n. 35/2025, ha ribadito che quantunque il codice di rito della giustizia contabile non disciplini la rinuncia all'impugnazione, trovano comunque applicazione nel giudizio contabile i principi elaborati in materia dalla costante giurisprudenza di legittimità, secondo cui la rinuncia agli atti del giudizio ammissibile anche in appello *ex artt. 359 e 306 c.p.c.*, va tenuta distinta dalla rinuncia all'azione (o rinuncia all'impugnazione se interviene dopo il giudizio di primo grado), la quale è rinuncia di merito ed è immediatamente efficace anche senza l'accettazione della controparte, determinando il venir meno del potere-dovere del giudice di pronunciare. Si è evidenziato come la giurisprudenza ha già precisato che la rinuncia all'impugnazione si pone in perfetto

parallelismo con la rinuncia all'azione nel giudizio di primo grado e determina, come la rinuncia agli atti del giudizio di appello, il passaggio in giudicato della sentenza di primo grado; l'identità degli effetti, tuttavia, non comporta la piena corrispondenza dei due istituti poiché, mentre la rinuncia agli atti del giudizio di appello è efficace o in quanto accettata o in quanto non richieda accettazione, la rinuncia all'impugnazione fa venir meno il potere-dovere del giudice di pronunciare con efficacia immediata, senza bisogno di accettazione. In sostanza, non soltanto la rinuncia all'impugnazione, ma anche la rinuncia agli atti del giudizio di impugnazione (a cui consegue l'estinzione di tale giudizio), determina, per il disposto dell'articolo 338 c.p.c., il passaggio in giudicato della sentenza impugnata.

2.4 Il principio della ragione più liquida in appello sulle questioni di rito e di merito

La Sezione Terza di Appello, nella sentenza n. 68/2025, ha rimarcato che 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. 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..

2.5 Divieto del *bis in idem*

La Sezione Seconda di Appello, nella sentenza n. 143/2025, ha rammentato che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha escluso la violazione della Convenzione sulla salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo nell'ipotesi in cui, a seguito della conclusione di un processo penale o in concomitanza con lo stesso, per gli stessi fatti, venga avviato un giudizio di responsabilità amministrativa innanzi alla Corte dei conti, distinguendo la natura risarcitoria e *sui generis* di quest'ultima, rispetto alla responsabilità

penale, esclusivamente punitiva (sentenza 4 marzo 2014, ricorso n. 18640/10 Grande Stevens e altri c. Italia; sentenza 13 maggio 2014, ricorso Rigolio c. Italia n. 20148/09). In altri termini, la Corte europea ha evidenziato che la finalità dettata dal richiamato principio è individuabile nell'evitare l'ingiustizia di perseguire o sanzionare uno stesso soggetto due volte, in relazione alla medesima condotta, ma ciò non impedisce agli Stati di prefigurare e predisporre risposte complementari a condotte illecite, attraverso differenti procedimenti che integrino una risposta coerente a fronteggiare i diversi beni della vita, incisi dalla condotta giuridicamente pregiudizievole. La natura risarcitoria della disciplina della responsabilità erariale, affermata dalla Corte EDU, esclude, quindi, la possibilità di una sua valutazione ai fini del rispetto del principio del *ne bis in idem*, potendosi al più porre un problema di duplicazione risarcitoria, come detto, risolto in termini proponibilità/prosecuzione dell'azione in ipotesi di avvenuto integrale "risarcimento del danno" in favore dell'amministrazione danneggiata.

2.6 Il principio di sinteticità nel processo contabile

La Sezione giurisdizionale per la regione Abruzzo, con sentenza n. 55/2025, ha sancito che il mancato rispetto del canone della sinteticità e della chiarezza espositiva è ritenuto pregiudicante il primario obiettivo del processo di assicurare un'effettiva e celere tutela, in aderenza ai principi del giusto processo di cui all'articolo 111, comma secondo, della Costituzione ed in coerenza con l'articolo 6 CEDU. La chiarezza e la sinteticità espositiva rappresentano, quindi, l'adempimento di un preciso dovere processuale. Tuttavia, nell'ambito del processo contabile, non è prevista una specifica sanzione processuale per la violazione del dovere di sinteticità. La mancanza di tale specifica sanzione non rende, tuttavia, l'art. 5 c.g.c. un enunciato dotato di una efficacia meramente esortativa, esente da conseguenze per le eventuali condotte non congruenti. La disposizione contenuta nel secondo comma dell'articolo 5 c.g.c., integra, invece, uno strumento, a carattere imperativo, di conformazione delle iniziative in ogni segmento del processo e, al contempo, un fondamentale parametro di valutazione delle condotte processuali. In questa prospettiva, il canone della sinteticità e quello ancillare della chiarezza si impongono come indici per esaminare il rispetto di vincoli modali, posti all'esercizio delle prerogative processuali.

2.7 I rapporti fra l'appello principale e i gravami incidentali tardivi

La Sezione Terza di Appello, con sentenza n. 5/2025, ha chiarito che il gravame tardivo, ovvero promosso oltre il termine di scadenza, è ammesso, ma tale gravame deve possedere uno specifico nesso di consequenzialità con l'anteriore e tempestiva impugnativa principale o incidentale, nel senso che lo specifico interesse ad appellare deve essere sorto da quest'ultima, dovendo trattarsi di un appello incidentale in senso stretto o tipico. In tal senso, dispone anche il citato art. 184 del c.g.c., quando al comma 7 prevede che possa proporsi impugnazione incidentale tardiva entro sessanta giorni dalla data in cui si è perfezionata la notificazione dell'appello che fa sorgere l'interesse all'ulteriore gravame. Diversamente opinando, infatti, si finirebbe con l'attribuire alla parte la facoltà di impugnare autonomamente la sentenza, alla stregua di impugnazione principale, anche oltre l'inutile decorso del termine decadenziale fissato dal menzionato art. 184, comma 4, c.g.c.

2.8 L'intervento dell'amministrazione danneggiata nel processo contabile

La Sezione Seconda di Appello, con sentenza n. 239/2025, ha chiarito che l'amministrazione danneggiata deve ritenersi costituita in giudizio con il Procuratore regionale o generale, il quale ne cura *ope legis* gli interessi in sede processuale, potendo conseguentemente intervenire nel giudizio di responsabilità (in primo grado ed anche, per la prima volta, in appello), nei soli limiti delineati dall'art. 85 c.g.c., ovverosia unicamente per sostenere le ragioni della parte pubblica (c.d. intervento adesivo dipendente *ad adiuvandum*). Nello specifico, la posizione processuale dell'amministrazione interveniente si deve limitare ad un'attività accessoria e subordinata a quella svolta dalla parte pubblica adiuvata, potendo la stessa sviluppare le proprie deduzioni ed eccezioni unicamente nell'ambito delle domande ed eccezioni proposte da detta parte, al solo scopo di sollecitare il giudice adito all'accoglimento delle ragioni erariali. Ne deriva, altresì, come logico corollario, che, nell'ambito del giudizio per danno erariale, l'Ente danneggiato, quantunque interventore adesivo dipendente, non è titolare di un'autonoma facoltà d'impugnazione, nell'ipotesi in cui, come nella specie, la parte adiuvata non si sia avvalsa di tale diritto o abbia fatto acquiescenza alla decisione ad essa sfavorevole, salvo che l'impugnazione sia

limitata alle questioni specificamente attinenti alla qualificazione dell'intervento. Ne consegue che il gravame proposto dall'amministrazione danneggiata risulta quindi inammissibile se mira, sostanzialmente, a ottenere una "riespansione" della materia del contendere a profili del rapporto sostanziale già oggetto di giudizio e non posti in contestazione dal PM, mediante proposizione di un'autonoma impugnazione, travalicando i confini che la giurisprudenza di legittimità ha indicato in tema di legittimazione ad impugnare.

2.9 Il riparto dell'onere probatorio e le prove atipiche

Nel vigente sistema della responsabilità amministrativa vale la regola generale di cui all'art. 2697 c.c., in base alla quale colui il quale vuol far valere un diritto in giudizio deve dimostrare i fatti costitutivi posti a fondamento dello stesso, mentre spetta a chi eccepisce l'inefficacia di tali fatti, ovvero che il diritto si è modificato o estinto, provare i fatti sui quali si fonda la propria eccezione.

La Sezione Prima di Appello, con sentenza n. 36/2025, ha puntualizzato che, secondo la costante giurisprudenza, il giudice contabile, a differenza di quello penale, può trarre argomenti di prova da tutti gli elementi in suo possesso, ivi compresi quelli che provengono dal processo penale. Nel giudizio contabile, infatti, possono essere utilizzati come indizi tutti gli elementi acquisiti in sede penale, nel corso delle indagini preliminari, ancorché non confermati in sede dibattimentale, purché siano gravi, precisi e concordanti. Il convincimento del giudice contabile può, pertanto, liberamente formarsi anche sulla base degli elementi derivanti dalle indagini penali, che vengono in rilievo, nel giudizio per la responsabilità erariale, non quali prove in senso tecnico, bensì quali elementi da valutare, come presunzioni, anche ai sensi degli articoli 2727 e 2729 c.c. Il legislatore ha previsto un regime di circolazione degli elementi probatori tra vari processi (penale, civile, amministrativo e contabile), volto a non disperdere, in armonia con il principio della ragionevole durata del processo, l'attività compiuta dai vari plessi giudiziari, disciplinando la loro valenza a seconda del livello di accertamento raggiunto. Il Giudice, quindi, nell'ambito del giudizio di responsabilità, può porre a fondamento della decisione indizi e/o prove raccolte in giudizi celebratisi innanzi ad altri plessi giudiziari, ivi comprese le c.d. prove atipiche, ovvero innominate, in quanto non espressamente previste dal codice di rito

(gli scritti provenienti da terzi a contenuto testimoniale; gli atti dell'istruttoria penale o amministrativa; i verbali di prove espletate in altri giudizi; le sentenze rese in altri giudizi civili o penali, comprese le sentenze di patteggiamento; le perizie stragiudiziali; i chiarimenti resi dal CTU, le informazioni dal medesimo assunte, le risposte eccedenti il mandato e le CTU rese in altri giudizi fra le stesse o altre parti), non sussistendo nell'ordinamento processuale vigente una norma di chiusura sulla tassatività tipologica dei mezzi di prova; realtà confermata, per il giudizio di responsabilità, dall'art. 94, comma 4, c.g.c.. In base a dette prove, il Giudice forma il proprio libero convincimento, *ex* artt. 94 e 95 c.g.c., fornendone adeguata motivazione, che evidenzi il percorso logico e giuridico che lo ha condotto alla decisione, senza che ciò implichi la necessità della dettagliata confutazione di tutte le prove e/o argomentazioni contrarie.

Con riguardo, invece, alle regole probatorie concernenti la responsabilità contabile in senso stretto, quella degli agenti contabili, la Sezione Terza di Appello, con la sentenza n. 173/2025, ha statuito che la responsabilità amministrativa e la responsabilità contabile sono diversificate quanto agli "obblighi di servizio", che, nel caso della responsabilità contabile, sono puntualizzati in specifici doveri di versamento delle somme riscosse per ragioni d'ufficio. Tuttavia, per uniforme giurisprudenza contabile, non può ritenersi che l'applicabilità dell'art. 194 r.d. n. 827/1924 esoneri il PM dalla prova della esistenza del danno erariale e della riconducibilità dello stesso al comportamento dell'agente contabile. Il Giudice contabile non può sostituirsi alle parti del processo nell'onere probatorio incombente su di esse e non può, conseguentemente, supplire all'attività istruttoria e probatoria della Procura regionale, anche alla luce del superamento del c.d. potere sindacatorio in base al vigente codice della giustizia contabile. La figura dell'agente contabile è caratterizzata dall'elemento fattuale del maneggio di denaro, beni e valori di pertinenza pubblica e si riscontra, pertanto, in ogni soggetto che svolga attività che comporti il maneggio suddetto, quali ad esempio la riscossione e il versamento di entrate pubbliche, la ricezione o la detenzione di denaro, beni e valori di spettanza pubblica o dei quali un ente pubblico sia o divenga debitore, l'esecuzione di pagamenti o di consegne di beni cui sia tenuto un ente pubblico. Peraltro, non può ritenersi che l'applicabilità della riportata disposizione normativa esoneri la Procura, che intenda promuovere un'azione di responsabilità, dal fornire almeno la prova dell'esistenza del danno erariale e della

riconducibilità dello stesso al comportamento dell'agente contabile. Ciò è pacificamente ammesso da un più rigoroso orientamento giurisprudenziale, al quale il Collegio ritiene di aderire, secondo cui l'azione risarcitoria promossa nei confronti dell'agente contabile è attratta nell'alveo della responsabilità amministrativa, con i conseguenti riflessi sul piano della prova che deve vertere sia sull'esistenza del danno che anche sulla sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave.

2.10 La valenza delle pronunce di “applicazione della pena a richiesta” ex art. 444 c.p.p. nel contesto del giudizio contabile, anche alla luce delle modifiche recate dal d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 (c.d. “riforma Cartabia”)

Il testo del comma 1 *bis* dell'art. 445 risultante dalla recente riformulazione operata dall'art. 25, comma 1, lett. b), d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 prevede che: *“la sentenza prevista dall'articolo 444, comma 2, anche quando è pronunciata dopo la chiusura del dibattimento, non ha efficacia e non può essere utilizzata a fini di prova nei giudizi civili, disciplinari, tributari o amministrativi, compreso il giudizio per l'accertamento della responsabilità contabile”*.

La Sezione giurisdizionale per la regione Liguria, con la sentenza n. 6/2025, ha ben evidenziato (richiamando gli arresti del giudice di secondo grado) una duplice "dimensione" della sentenza di patteggiamento penale all'indomani della riforma Cartabia. Nel dettaglio si è chiarito che, con l'entrata in vigore di detta riforma, la sentenza di patteggiamento non potrà più produrre effetti di giudicato ed essere considerata prova della colpevolezza del soggetto cui è applicata la pena nei giudizi civili, disciplinari, tributari o amministrativi, nonché nel giudizio per l'accertamento della responsabilità contabile; e, in assenza di applicazione di misure accessorie, detta sentenza non potrà più essere equiparata alla sentenza di condanna, anche nei casi in cui tale equiparazione era prevista da leggi diverse da quelle penali. Tuttavia, assumere che la sentenza prevista dall'art. 444, c. 2, c.p.p., anche quando è pronunciata dopo la chiusura del dibattimento, non abbia efficacia (di giudicato) nel giudizio per l'accertamento della responsabilità contabile, non implica che la stessa non possa essere equiparata ad una sentenza irrevocabile di condanna al mero fine di integrare il presupposto di proponibilità dell'azione di risarcimento per il danno all'immagine. Infatti, ritenere che la sentenza di patteggiamento passata in giudicato spieghi efficacia di “sentenza irrevocabile di condanna” al fine di integrare la sussistenza di un

presupposto di procedibilità di un'azione non equivale affatto a conferirle una qualche efficacia pure nel seguente giudizio. Quindi, nella prospettiva (espressamente delineata dal legislatore) del requisito di proponibilità dell'azione, la sentenza di patteggiamento viene in rilievo quale mero fatto procedurale, avente una valenza fenomenica prodromica ed insensibile agli articolati effetti che, invece, si dispiegano "nel" giudizio per il risarcimento del danno all'immagine. In termini diversi, vi sono due dimensioni nelle quali opera la sentenza di patteggiamento: una, che precede il processo, nella quale concorre a creare il presupposto per l'innescò dell'iniziativa del requirente contabile; l'altra, che si articola nel corso del processo di responsabilità per il danno all'immagine. Solo in quest'ultima, gli effetti della sentenza di patteggiamento soggiacciono ai limiti di cui all'art. 445, c. 1-bis, primo cpv., c.p.p. Di talché, esula dal divieto di cui alla predetta disposizione l'assimilazione della sentenza di patteggiamento alla sentenza penale di condanna finalizzata ad integrare il presupposto di proponibilità in discussione. Opera dunque la regola di chiusura del sistema, dettata dall'ultimo periodo del citato comma, secondo cui la sentenza di patteggiamento è equiparata a una pronuncia di condanna.

3. L'elemento soggettivo dell'illecito contabile nel mutato quadro normativo

L'art. 21 del d.l. n. 76/2020 ha significativamente ridisegnato i confini della responsabilità erariale, da una parte, modificando l'art. 1, comma 1, della l. n. 20/94, il quale attualmente richiede che il dolo debba essere provato anche mediante *"la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso"* e, dall'altra, circoscrivendo temporaneamente (attraverso una disciplina transitoria più volte prorogata) la responsabilità a titolo di colpa grave nell'ambito dei *"danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente"*. La suddetta disciplina, peraltro, proprio in quanto transitoria, è stata dichiarata conforme alla Carta costituzionale (sentenza della Corte costituzionale, 16 luglio 2024, n. 132). Da ultimo il legislatore, con la legge 7 gennaio 2026, n. 1, recante *"Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale"*, è nuovamente intervenuto tipizzando la nozione di colpa grave.

La Sezione Seconda di Appello, con sentenza n. 137/2025, ha ribadito che la questione relativa alla portata retroattiva dell'art. 21 d.l. n. 76/2020 è stata già affrontata dalla

giurisprudenza erariale puntualizzandosi che il legislatore, inserendo nell'art. 1, comma 1 della legge n. 20/94 il capoverso *"la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso"*, ha posto in essere un intervento additivo e novativo avente carattere sostanziale, in quanto incidente su uno degli elementi costitutivi della fattispecie dell'illecito erariale; per tale motivo la disposizione in esame non può spiegare effetti su vicende verificatesi prima della sua entrata in vigore, ai sensi dell'art. 11 disp. prel. c.c. Con specifico riferimento poi alla natura interpretativa o novativa della novella, si è sottolineato che un'interpretazione logico-sistematica non può non considerare che il legislatore, in un contesto emergenziale e con finalità dichiaratamente semplificatorie, ha operato un innesto su una norma sostanziale (art. 1, comma 1, l. n. 20/1994), introducendo una nozione di dolo "erariale" a contenuto tipizzato. Di qui l'applicabilità dell'art. 21 del d.l. n. 76/2020, che configura il dolo erariale esclusivamente nei termini di cui all'art. 43 c.p., ai soli illeciti contabili posti in essere successivamente alla sua entrata in vigore.

La Sezione Giurisdizionale per la regione Abruzzo, con la sentenza n. 2/2025, ha, in applicazione del c.d. scudo erariale, prosciolto da ogni addebito i soggetti convenuti in giudizio cui veniva contestata una indebita liquidazione delle premialità di risultato per essere le rispettive condotte connotate da colpa grave commissiva e, dunque, non punibili per effetto dell'art. 21 del c.d. decreto semplificazioni.

3.1 Circa la compatibilità del dolo richiesto dall'art. 21, comma 1, del d.l. n. 76/2021 con la forma del dolo eventuale

La Sezione Seconda di Appello, con sentenza n. 2/2025, ha statuito che nel giudizio contabile può ben trovare collocazione la nozione di dolo eventuale di matrice penalistica, anche alla luce dell'art. 21 del c.d. decreto semplificazioni, ciò anche nella considerazione del fatto che, come opportunamente osservato dalla giurisprudenza d'appello, là dove la disposizione avesse voluto escluderlo dal proprio ambito applicativo, lo avrebbe fatto espressamente (*"ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit"*) ed affinché possa configurarsi il dolo eventuale è sufficiente una positiva adesione all'evento, una volontà indiretta nei confronti delle conseguenze collaterali ed accessorie della condotta, che, sulla base di una chiara visione delle prospettive di quest'ultima, esprima una volontaria determinazione alla condotta antiggiuridica. Aggiungendosi che tali connotazioni soggettive non possono che

ritenersi immanenti nella condotta di un soggetto che, avendo riscosso risorse finanziarie per conto di un ente pubblico, ometta in modo reiterato di riversarle nelle casse di quest'ultimo.

4. Il danno erariale

Nel presente paragrafo si riportano i passaggi di pronunce che delineano le caratteristiche di varie tipologie di danno erariale e degli istituti ad esso afferenti.

4.1 Danno all'immagine

La Sezione giurisdizionale per la regione Toscana, con la sentenza n. 4/2025, ha affrontato il tema della risarcibilità del danno all'immagine scaturente dal reato di abuso d'ufficio all'indomani dell'intervenuta abolizione di detta fattispecie criminosa. Si è statuito al riguardo che l'intervenuta *abolitio criminis* del reato di abuso d'ufficio - avvenuta ad opera dell'art. 1, comma 1, lett. b), della legge 9 agosto 2024, n. 114 - solleva la questione della operatività della condizione sancita dall'art. 17, comma 30-ter, d.l. n. 78/2009 in relazione agli effetti extrapenali delle sentenze di condanna. Infatti, il principio codificato nell'art. 2 c.p., che vieta la punibilità di un fatto non più qualificato come reato da una legge posteriore, produce effetti esclusivamente nell'ambito della sfera penale, determinando la cessazione dell'esecuzione e degli effetti penali della condanna; la stessa giurisprudenza penale ha del resto affermato che dal tenore della norma si evince chiaramente, argomentando *a contrario*, che le obbligazioni civili nascenti dal fatto illecito non cessano. In tale contesto, deve rammentarsi che l'autonomia della giurisdizione contabile rispetto a quella penale rappresenta un principio cardine e implica che l'azione erariale possa fondarsi su una base fattuale e probatoria distinta, non subordinata agli esiti del procedimento penale. Ne consegue che, pur in presenza di un contesto normativo mutato, il giudizio contabile mantiene la propria autonomia, ancorandosi a un'istruttoria specifica e distinta da quella penale, per accertare in concreto il pregiudizio arrecato all'Amministrazione e determinarne la risarcibilità. Sulla scorta di tali coordinate ermeneutiche, fornite dalla giurisprudenza, deve ritenersi che, anche in caso di *abolitio criminis*, l'azione erariale per il risarcimento del danno all'immagine può essere esercitata in presenza di una sentenza penale di condanna non più impugnabile con mezzi ordinari - quindi integrante a tutti gli

effetti la condizione di cui al citato art. 17, comma 30-ter - qualora sussistano fatti lesivi che abbiano causato un discredito concreto e dimostrabile alla pubblica amministrazione. In altri termini, ai fini della prosecuzione del giudizio, ciò che riveste carattere determinante è la presenza di una sentenza penale di condanna divenuta irrevocabile, ai sensi dell'art. 648 c.p.p., ossia non più suscettibile di impugnazione con mezzi ordinari. Alla luce delle argomentazioni esposte, si deve concludere che l'istanza di revoca della sentenza penale di condanna non costituisce presupposto idoneo a determinare la sospensione del processo contabile.

La Sezione Seconda di Appello, con sentenza n. 137/2025, ha affrontato il tema del danno all'immagine quale c.d. danno da reato. Si è in particolare statuito che, riguardo alla natura penale del danno all'immagine e, quindi, alla violazione del *bis in idem*, la Corte costituzionale nella sentenza n. 61/2020 ha ribadito che la Corte europea dei diritti dell'uomo, con la sentenza 13 maggio 2014, nella causa Rigolio contro Italia, nel respingere il ricorso, ha affermato che il giudizio di responsabilità amministrativa davanti alla Corte dei conti per danno all'immagine cagionato all'amministrazione non attiene a un'accusa penale ai sensi dell'art. 6 della Convenzione (paragrafi 38 e 46) e che, pertanto, non può essere applicato, nella fattispecie, il paragrafo 3 dello stesso art. 6. Analogamente, non sono state accolte le censure formulate in riferimento all'art. 7 della CEDU e all'art. 2 del Protocollo 7, sulla base della considerazione che la somma che il ricorrente è stato condannato a pagare ha natura di risarcimento e non di pena (paragrafo 46). Ciò considerato, la richiamata giurisprudenza europea porta a ritenere non coinvolta dalle problematiche di diritto europeo in tema di *ne bis in idem* la responsabilità amministrativo-contabile, attesa la sua dimensione risarcitoria, sia sul versante della lesione patrimoniale sia su quello che investe il danno all'immagine, e dunque un valore non patrimoniale, dovendosi ritenere esclusa la sua riconducibilità alla materia penale convenzionalmente intesa.

4.2 Danno alla concorrenza

La Sezione Seconda di Appello, con sentenza n. 185/2025, ha ribadito che nella giurisprudenza erariale, il "danno alla concorrenza" individua il pregiudizio subito dall'Amministrazione quando un contratto è stipulato in violazione delle regole di evidenza

pubblica che imponevano il previo espletamento di una gara al fine di assicurare la possibilità di scegliere, nell'ambito di un adeguato numero di imprese partecipanti, la migliore offerta conseguibile per l'acquisizione di lavori, beni o servizi oggetto della gara stessa. Il danno "differenziale" così individuato è pari alla differenza tra la spesa effettivamente sostenuta dall'Amministrazione e quella minore che, invece, avrebbe potuto ottenere in seguito a un confronto concorrenziale e che, inizialmente, è stato determinato dalla giurisprudenza, specie amministrativa, in via equitativa ai sensi dell'art. 1226 c.c., in una misura variabile tra il 5% e il 10% del valore del contratto, che costituiva, di regola, l'utile che l'impresa pregiudicata - o perché illegittimamente esclusa da una gara o perché la gara medesima non era stata espletata - avrebbe potuto conseguire dall'esecuzione del contratto stesso. Tale forma di danno rientra, senza dubbio, nella categoria del vero e proprio danno patrimoniale, non essendo altro che la traduzione, in termini economici, del nocumento subito dall'amministrazione per non aver conseguito il risparmio di spesa che sarebbe stato possibile ottenere mediante il confronto in gara tra più offerte. La giurisprudenza contabile, si osserva, si è divisa sulla problematica della esistenza e della quantificazione del danno in concreto. In primo luogo, sotto l'aspetto ontologico, si è escluso che il danno alla concorrenza potesse configurarsi come conseguenza della mera inosservanza delle regole dell'evidenza pubblica, essendo tali violazioni sicuramente un sintomo di un pregiudizio erariale, in quanto suscitano il sospetto che il prezzo contrattuale non corrisponda al minor prezzo che si potrebbe ritrarre dal confronto di più offerte. Trattandosi, però, pur sempre e soltanto di un sospetto, è necessario provare che effettivamente nel caso concreto la violazione delle norme sulla scelta del contraente ha determinato una maggiore spendita di denaro pubblico, dimostrazione che potrà essere raggiunta con il ricorso ad ogni idoneo mezzo di prova, quale può essere la comparazione con i prezzi o con i ribassi conseguiti a seguito di gara per lavori o servizi dello stesso genere di quello in contestazione. Cosicché, solo in ipotesi di dimostrata esistenza del danno potrà farsi ricorso alla liquidazione con valutazione equitativa, prevista dall'art. 1226 c.c. proprio per sopperire alla impossibilità o, comunque, alla particolare difficoltà di quantificare un danno di cui sia, però, certa l'esistenza. In sostanza, l'evoluzione della giurisprudenza in materia ha escluso il ricorso alla tesi che individuava il danno in parola nella mera violazione del principio della concorrenza, quale espressione delle regole di imparzialità e

buon andamento, che devono presiedere tutte le scelte della p.a. aventi a oggetto lavori pubblici, forniture di beni e servizi al fine di garantire l'efficacia, l'economicità, l'efficienza nonché la legalità dell'azione amministrativa, danno quantificato, in via equitativa, in una percentuale della spesa, prescindendo dalla dimostrazione concreta della diminuzione patrimoniale, ritenendo il nocumento *in re ipsa*.

4.3 Danno erariale e interferenze con la confisca

La Sezione Terza di Appello, con sentenza n. 140/2025, ha precisato che il danno erariale non può essere escluso in ragione dell'avvenuta confisca. La misura della confisca, infatti, costituisce una forma di espropriazione da parte dello Stato di cose mobili o immobili: si sostanzia in una ablazione del bene, in grado di assolvere natura e funzioni diverse (nella specie, *ex art. 322-ter c.p.p.*), ma non esclude la condanna al risarcimento del danno erariale, trattandosi, nel primo caso, di misura sanzionatoria, e nel secondo, di misura risarcitoria.

La Sezione giurisdizionale per la regione Molise, con sentenza n. 56/2025, ha rammentato che la confisca è da considerare una "pena accessoria", che toglie definitivamente al condannato le cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e le cose che ne sono il prodotto o il profitto. Gli importi confiscati sono dunque ontologicamente e finalisticamente diversi dalle somme del danno subito dall'Amministrazione in conseguenza delle condotte delittuose del convenuto, in quanto la confisca ha natura sanzionatoria e non risarcitoria, con la conseguenza che le somme confiscate nulla hanno a che vedere con la quantificazione del danno subito dall'Amministrazione che deve essere risarcito, indipendentemente dalla pena accessoria della confisca inflitta. Si tratta infatti di misura ablatoria coattiva di uno o di più beni a favore dell'ente pubblico sovrano avente lo scopo principale di evitare che il reo, mantenendo la disponibilità dei beni, sia indotto all'ulteriore commissione di reati. Quindi si tratta di strumento avente natura punitiva e dissuasiva che prescinde totalmente da ogni aspetto inerente alla presenza di danni di natura patrimoniale. Del resto, l'importo confiscato è introitato direttamente dall'Amministrazione statale e non già dall'Ente direttamente danneggiato dalla condotta dolosa degli appellanti. Infatti, mentre nella confisca le somme sono incassate dal Ministero della Giustizia e confluiscono nel Fondo Unico di Giustizia,

previsto dall'art. 61, comma 23, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, le somme, oggetto di condanna contabile, avendo funzione risarcitoria, sono dirette a reintegrare il patrimonio dell'Amministrazione danneggiata.

4.4 Danno erariale e finanza pubblica allargata

La Sezione giurisdizionale per la regione Valle d'Aosta, con sentenza n. 75/2025, ha affermato che il concetto di "finanza pubblica allargata" per escludere la configurabilità del danno in presenza di trasferimenti monetari all'interno del comparto pubblico non è condiviso dalla consolidata giurisprudenza contabile. Occorre considerare, infatti, che gli enti pubblici danneggiati hanno autonoma personalità giuridica e redigono bilanci autonomi ed indipendenti, nell'alveo dei principi dell'art. 81 della Costituzione. L'equilibrio di bilancio, difatti, si valuta con riguardo a ciascun soggetto giuridico. Pur nella consapevolezza dell'esistenza di un difforme orientamento, si è evidenziato che la lesività della perdita non può essere esclusa dando rilievo, in una prospettiva sistemica, al concetto di finanza pubblica allargata, non determinandosi un fenomeno osmotico, tutto interno al settore pubblico, per effetto del quale la somma originariamente destinata ad un ente rientrerebbe nell'ambito del medesimo bacino della finanza pubblica allargata. D'altra parte, si è conclusivamente evidenziato, il "settore pubblico allargato" costituisce esclusivamente un'area di consolidamento contabile della finanza pubblica e, pertanto, questo non può arrivare a stravolgere l'architettura dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, svilendo accadimenti che, in realtà, sono in grado di compromettere il ciclo della programmazione.

4.5 Danno erariale e insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali

La Sezione Seconda di Appello, con sentenza n. 1/2025, ha ribadito che il giudice contabile può e deve verificare la compatibilità delle scelte operate con i fini imposti, dovendo la p.a. disciplinarsi necessariamente secondo criteri di economicità e di efficacia, alla stregua del canone indicato nell'art. 97 Cost., ed assumendo essi rilevanza sul piano della legittimità, non della mera opportunità, dell'azione amministrativa; non solo, la verifica della legittimità dell'attività amministrativa deve estendersi alle singole articolazioni dell'agire amministrativo e, quindi, apprezzare se gli strumenti utilizzati dagli

amministratori pubblici siano adeguati oppure esorbitanti ed estranei ai fini di interesse pubblico da perseguire, e non potendo, comunque, prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti. In tale cornice, sul piano generale, le decisioni del giudice contabile sono viziate per eccesso di potere giurisdizionale e, quindi, sindacabili per motivi inerenti alla giurisdizione, nel solo caso in cui detto giudice, eccedendo i limiti del riscontro degli elementi costitutivi del danno erariale e sconfinando nella sfera del merito, riservata alla pubblica amministrazione, compia una diretta e concreta valutazione dell'opportunità e della convenienza dell'atto, così palesando una sostanziale sostituzione dell'organo giudicante all'amministrazione.

4.6 La *compensatio lucri cum damno*

La Sezione Terza di Appello, con sentenza n. 115/2025, premesso che a norma dell'art. 1, c. 1-*bis*, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità, ha statuito che il riconoscimento giudiziale della *compensatio* risulta subordinato al riscontro della sussistenza di rigorosi presupposti, sostanzialmente analoghi a quelli richiesti per l'applicazione del corrispondente istituto civilistico e conformati al contesto pubblicistico di riferimento: l'effettività del vantaggio; la identità causale tra il fatto produttivo del danno e quello produttivo dell'utilità; la corrispondenza di quest'ultima ai fini istituzionali dell'amministrazione che se ne appropria. È stato, altresì, affermato che i vantaggi conseguiti costituiscono fatti, da accertare con il criterio di una valutazione *ex post*, il cui onere probatorio, sia per la sussistenza che per la quantificazione, incombe sul convenuto, in base al tradizionale riparto previsto dall'articolo 2697, c. 1, del codice civile, risolvendosi, la richiesta di *compensatio lucri cum damno*, in un'eccezione in senso proprio, relativa alla sussistenza di un fatto modificativo del diritto risarcitorio azionato in giudizio. I medesimi vantaggi non devono, infine, concretizzarsi in ipotetici risparmi, dovendo comportare un arricchimento reale.

4.7 La (in)trasmissibilità dell'obbligazione risarcitoria agli eredi

La Sezione giurisdizionale per la regione Basilicata, con ordinanza n. 11 del 2025, si è soffermata sull'istituto di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994 e s.m.i. secondo cui *“Il relativo debito si trasmette agli eredi secondo le leggi vigenti nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi”* stabilendo che, a mente di detta disposizione, l'obbligazione risarcitoria sorta in capo al *de cuius* viene posta a carico degli eredi in forza di un meccanismo successorio, con l'ulteriore condizione che il fatto illecito abbia procurato al dante causa, autore dello stesso, un illecito arricchimento e da quest'ultimo sia derivato un indebito arricchimento degli eredi. Il Collegio ha statuito che - pur nella specialità della disciplina sostanziale e processuale dell'obbligazione di conto rispetto all'obbligazione da responsabilità amministrativa in senso stretto - per identità di *ratio* sia applicabile anche nel giudizio di conto l'art. 1, comma 1, L. 20/1994, nella parte in cui limita la trasmissibilità dell'obbligazione di responsabilità agli eredi, circoscrivendola alle ipotesi di illecito arricchimento del dante causa e del conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi, onde la sopra citata disposizione trova applicazione anche con riferimento alla successione degli eredi negli obblighi dell'agente contabile.

5. Fattispecie ricorrenti

5.1 Indebita percezione di contributi pubblici

La Sezione Prima di Appello, con sentenza n. 201/2025, ha indagato la questione delle interferenze tra gli strumenti di “recupero” dei finanziamenti e contributi pubblici osservando che, quando il credito sia diretta conseguenza della condotta dolosa o gravemente colposa di un operatore soggetto alla giurisdizione della Corte dei conti, possano insorgere questioni di interferenza tra gli strumenti amministrativi e giudiziari di cui dispone l'amministrazione e l'azione di responsabilità di competenza della procura contabile, essendo evidente che nelle ipotesi in cui il credito sia stato integralmente soddisfatto in via amministrativa (ovvero in conseguenza dell'esperimento delle azioni civili), l'azione di responsabilità amministrativo-contabile è da ritenere non più intentabile o, se già intentata, non oltre procedibile. Tuttavia, se - viceversa - i rimedi alternativi posti in essere dall'amministrazione non abbiano ancora condotto al soddisfacimento del credito,

il problema di eventuali duplicazioni deve essere necessariamente affrontato o in sede di esecuzione della sentenza o attraverso il ricorso ai consueti strumenti civilistici di reazione ad adempimenti indebiti. Solo nella fase esecutiva, infatti, è possibile definire se effettivamente il recupero è avvenuto integralmente o se residuano ancora importi in contestazione.

5.2 Espletamento di attività extra istituzionali non autorizzate e non autorizzabili

La materia, all'inizio dell'anno 2025, è stata novata dall'intervento nomofilattico della Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale, sentenza n. 1/2025/QM. Si è statuito che *“L'obbligo del dipendente pubblico di riversare il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte, ex art. 53, comma 7 e 7-bis del d.lgs. n. 165/2001, si riferisce alle sole situazioni di incompatibilità relativa (incarichi in astratto autorizzabili, ma in concreto svolti in assenza di autorizzazione), ferma restando la risarcibilità delle conseguenze patrimoniali negative per l'erario derivanti dalla violazione del dovere di esclusiva posta in essere con attività radicalmente incompatibili e non autorizzabili”*.

Tuttavia, la decisione è stata oggetto di motivato dissenso ovvero “disapplicata” da parte di varie Sezioni giurisdizionali di primo grado e diversamente interpretata da parte delle Sezioni di Appello.

Il motivato dissenso è stato espresso, sotto plurimi profili, dalla Sezione giurisdizionale per la regione Abruzzo, con sentenza n. 46/2025, dalla Sezione giurisdizionale per la regione Marche, con sentenza n. 260/2025, dalla Sezione giurisdizionale per la regione Lombardia, con sentenza n. 147/2025, dalla Sezione giurisdizionale per la regione Toscana, con sentenza n. 99/2025 e dalla Sezione giurisdizionale per la regione Sardegna, con sentenza n. 172/2025. Dette decisioni evidenziano, tra l'altro, il profilo di asistematicità dell'interpretazione offerta dalle Sezioni riunite, sia che si ritenga di dover interpretare le due ipotesi di danno esaminate (danno da violazione dell'obbligo di fedeltà e di esclusiva, da un lato, e danno da mancato riversamento dei compensi percepiti nell'esercizio dell'attività non autorizzata, dall'altro lato), come alternative, sia, a maggior ragione, ove si debbano intendere come cumulative nel solo caso di svolgimento di attività solo relativamente incompatibile con il pubblico impiego (attività autorizzabile in linea teorica, ma non autorizzata). Infatti, in entrambi in

casi, la ritenuta applicabilità dell'art. 53 cit. al solo svolgimento, da parte del pubblico impiegato, di attività relativamente incompatibili, ha l'effetto di applicare una disciplina più severa alla fattispecie di incompatibilità meno grave, mandando esente da questo tipo di responsabilità la fattispecie di incompatibilità più grave, di svolgimento di attività la cui incompatibilità non è rimessa all'autorizzazione amministrativa, ma è sancita a monte, e in senso assoluto, dallo stesso legislatore, senza alcuna possibilità di una valutazione in concreto della fattispecie.

Nell'ambito della giurisprudenza di secondo grado l'arresto nomofilattico, mentre è stato pedissequamente seguito dalla Sezione Prima di Appello e dalla Sezione Terza di Appello con, rispettivamente, la sentenza n. 42/2025 e la sentenza n. 75/2025, è stato, invece, oggetto di una diversa interpretazione da parte della Sezione Seconda di Appello, sentenza n. 247/2025, che ha chiarito che nelle fattispecie di incompatibilità assoluta la prova del danno (sottrazione energie lavorative) concerne, come espressamente affermato dalle Sezioni riunite nell'arresto nomofilattico *de quo*, il solo *quantum debeatur* essendo l'an della responsabilità per violazione dell'obbligo di esclusività oggetto di una presunzione *ex lege*.

5.3 Svolgimento di attività medica extramuraria in assenza di autorizzazione

La Sezione Prima di Appello, con sentenza n. 185/2025, ha precisato la differenza, sia ontologica che normativa, che sussiste tra il c.d. "danno da mancata entrata" per la violazione del citato art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165/2001 (tipizzato, per tutti i pubblici dipendenti) ed il diverso "danno da violazione dell'obbligo di esclusiva" (tipizzato per la sola categoria dei medici); illeciti che possono essere contestati congiuntamente. Il "danno da mancata entrata" deriva dalla violazione dell'obbligo di riversamento del compenso indebitamente percepito, già entrato idealmente e contabilmente nel bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente, la quale deve destinarlo ad un apposito fondo in favore dei dipendenti, in quanto l'introito indebito del dipendente infedele costituisce un'entrata tipica dell'amministrazione di appartenenza ed è vincolata ad una specifica destinazione; si tratta, quindi, di una fattispecie di "responsabilità erariale" tipizzata dalla legge testualmente e chiaramente riferita alla "omissione del versamento del compenso", che discende *ex lege* dalla inosservanza del precetto normativo concernente il divieto di erogare e di avvalersi di prestazioni non previamente autorizzate

dall'amministrazione di appartenenza del dipendente pubblico, e configurabile come inadempimento di una obbligazione pecuniaria consistente nel mero riversamento del compenso. Il citato regime, che è dettato per tutti i pubblici dipendenti, vale anche per i medici dipendenti del SSN, poiché anche il medico che abbia esercitato attività extraistituzionale non autorizzata, è obbligato a versare all'amministrazione i relativi compensi. Il c.d. danno da violazione dell'obbligo di esclusiva, ovvero quello, specifico dei dirigenti medici, derivante dalla violazione delle norme dettate in tema di esclusività del rapporto di lavoro, determina, invece, che gli emolumenti legati all'indennità di esclusività - configurandosi come misure "premiali", volte a incentivare la scelta per il regime intramurario e a migliorare, sul piano quali-quantitativo, l'offerta sanitaria pubblica, oltre che compensare la "rinuncia" a fonti di reddito aggiuntive - rimangono *sine titulo* e divengono oggetto di restituzione.

5.4 Affidamento *contra legem* di incarichi a soggetti estranei alla p.a.

La Sezione giurisdizionale per la regione Basilicata, con sentenza n. 67/2025, ha rammentato che l'art. 7, comma 6, d.lgs. n. 165/2001 (applicabile agli enti locali *ex art. 7, comma 6-ter*, d.lgs. cit.) prevede una serie di limiti al conferimento degli incarichi a soggetti esterni all'amministrazione (in specie, l'oggetto della prestazione inerente alle funzioni dell'amministrazione e ad obiettivi ed interessi specifici, la mancanza di risorse interne all'uopo incaricabili, la natura temporanea e qualificata della prestazione, la predeterminazione di durata, il luogo, l'oggetto e il compenso della collaborazione: comma 6, primo capoverso lett. a-d). In particolare, la disposizione in esame vieta di conferire incarichi per prestazioni che costituiscono funzioni ordinarie dell'amministrazione e la violazione delle predette disposizioni determina la nullità dell'atto e responsabilità erariale *ipso iure*, in quanto il comma 6, terzo capoverso, statuisce che "[...] in caso di violazione delle disposizioni di cui al presente comma" "si applica quanto previsto dal citato articolo 36, comma 5-*quater*" (secondo cui "I contratti di lavoro ... sono nulli e determinano responsabilità erariale") (art.7, comma 6, terzo capoverso). Pertanto, la spesa sostenuta in caso di incarichi conferiti in violazione delle norme predette deve ritenersi ingiustificata ed illecitamente effettuata, implicando un danno all'erario in misura corrispondente, senza che possa invocarsi una *compensatio lucri cum damno*, perché il legislatore ha effettuato una

valutazione *ex ante* della non vantaggiosità della prestazione (in deroga al principio di cui all'art. 1, comma 1-*bis* l. n. 20/1994).

5.5 Danno erariale da tangente

La Sezione giurisdizionale per la regione Toscana, con sentenza n. 30/2025, ha ribadito che il danno da tangente, che trae origine dalla percezione di una somma di denaro o altra utilità da parte del funzionario pubblico, comporta che l'amministrazione pubblica si trova, di norma, a dovere sopportare un onere economico ulteriore discendente dall'incremento del costo dell'affidamento. In particolare, il danno da tangente risulta ravvisabile, secondo la maggioritaria giurisprudenza contabile, nel maggior costo, sotto forma di aumento del corrispettivo negoziale e/o minore quantità e qualità delle prestazioni rese, che l'appaltatore trasla sul committente pubblico, in conseguenza dell'illecita dazione al dipendente pubblico, al fine di assicurargli favori ed evitargli difficoltà nelle procedure, di importo pari almeno a quello della tangente.

5.6 Danno da *malpractice* medica

La Sezione giurisdizionale per la regione Lombardia, con sentenza n. 51/2025, ha affrontato il tema della violazione delle linee guida in rapporto alla valutazione della colpa grave. Si è statuito che le linee guida, intese come un condensato delle acquisizioni scientifiche, tecnologiche e metodologiche concernenti i singoli ambiti operativi, reputate tali dopo un'accurata elezione e distillazione di diversi contributi, sono innanzitutto rilevanti nell'ambito penale in materia di responsabilità per lesioni colpose e omicidio colposo. Il loro rispetto è oggi causa di non punibilità dell'esercente la professione sanitaria ai sensi dell'art. 590 *sexies* c.p. come introdotto dalla l. n. 24/2017 (c.d. legge Gelli) e prima dal d.l. n. 158/2012 conv. in l. n. 189/2012 (c.d. decreto Balduzzi). A prescindere dalla normativa speciale, tali linee guida erano e restano rilevanti, oltre che in ambito penale, in quello civilistico e risarcitorio, così come nel giudizio per responsabilità amministrativa, avendo il compito di orientare l'interprete, seppure in modo non vincolante, nella valutazione del comportamento del personale sanitario in caso di lesioni arrecate nell'esercizio della propria attività professionale. "La loro violazione non vale a provare automaticamente la colpa grave dell'agente, tuttavia il discostamento dalle buone prassi,

ove, come nella specie dimostrato, corrobora il giudizio di colpevolezza e anche in termini di gravità.”

La Sezione giurisdizionale per la regione Toscana, con sentenza n. 36/2025, ha scrutinato una fattispecie di responsabilità medica d'équipe chiarendo che in tali casi il personale sanitario coinvolto è tenuto a cooperare ed ad attivarsi concretamente per la buona riuscita dell'intervento, non potendo degradare il ruolo dei medici o del personale presente in sala, che affianca il primo operatore, a quello di mero esecutore materiale degli ordini o indicazioni impartite, assumendo viceversa ogni operatore sanitario la piena responsabilità dell'attività posta in essere e delle relative conseguenze. In tale senso si è affermato, con ampi richiami alla giurisprudenza della Suprema Corte di cassazione, che l'obbligo di diligenza che grava su ciascun componente dell'équipe medica concerne non solo le specifiche mansioni affidate, ma anche il controllo sull'operato e sugli errori altrui che siano evidenti e non settoriali, in quanto tali rilevabili con l'ausilio delle comuni conoscenze del professionista medio.

La Sezione Terza di Appello, con sentenza n. 42/2025, ha statuito che l'inammissibilità dell'azione contabile, per violazione dell'onere informativo di cui all'art. 13 della l. n. 24/2017, può essere dichiarata soltanto se il fatto generatore della responsabilità per danno indiretto sia successivo all'entrata in vigore della legge. In particolare, si è rimarcato che la responsabilità per danno indiretto, in caso di *malpractice*, è generata dall'intervento medico pregiudizievole: a nulla rileva che le trattative per l'accertamento e la definizione del danno siano state avviate quando era già vigente la legge n. 24 del 2017, se il fatto generatore del danno, come nel caso di specie, risulta anteriore alla sua entrata in vigore.

La Sezione giurisdizionale per la regione Umbria, con la sentenza n. 10/2025, ha chiarito che la mancata acquisizione del consenso informato del paziente su determinate “complicanze” poi manifestatesi, non rende antigiuridico il pregiudizio alla salute dallo stesso sofferto - con avvio dell'azione di rivalsa contabile all'esito della liquidazione del risarcimento del danno in sede civile - tutte le volte in cui le “complicanze” del trattamento sanitario si appalesavano come percepibili pur se non espressamente menzionate in quelle elencate nel modello di rilascio del consenso all'uopo sottoscritto.

6. Il giudizio di revocazione

Tutte le sezioni d'Appello si sono occupate di gravami proposti nel contesto di giudizi promossi ai sensi dell'art. 202 c.g.c.

La Sezione Seconda di Appello, con sentenza n. 202/2025, ha affrontato il particolare tema della revocazione per errore di fatto a fronte del sopravvenire, alla condanna erariale, di un giudicato penale "assolutorio". Si è evidenziato che, in tali ipotesi, non può dirsi sussistere alcun errore sui fatti posti a fondamento materiale dell'addebito, discendendo la differente valutazione del giudice contabile - rispetto a quanto statuito dal giudice penale - dalla piana applicazione delle differenti regole probatorie, considerato che nel processo penale vige la regola della prova "oltre ogni ragionevole dubbio", mentre, nel processo civile e contabile, opera la regola della preponderanza dell'evidenza o "del più probabile che non", e che, nel processo penale celebrato nel caso specifico, il giudice penale aveva escluso la rilevanza penale delle condotte poste in essere proprio in ragione della sussistenza di un ragionevole dubbio.

La Sezione Prima di Appello, con sentenza n. 12/2025, nell'affrontare la medesima questione, ha tuttavia statuito che la "sopravvenienza" della sentenza di assoluzione penale in via definitiva alla pronuncia della sentenza della Corte dei conti pone il tema della concorrenza tra le due giurisdizioni e degli effetti che la giurisdizione penale esercita sulla giurisdizione contabile. Precisando, altresì, che non vi è dubbio che possano esservi dei casi in cui: a) residui una non completa sovrapposizione tra rilievo penale e rilievo contabile rispetto alle condotte commissive o omissive poste in essere dal soggetto convenuto nel giudizio contabile; b) vi sia una completa identità dei fatti materiali posti a fondamento dell'azione penale e dell'azione contabile, tanto da far supporre una sovrapposizione tra fatti valutati in sede penale e fatti valutati in sede contabile. Ferma restando l'autonomia delle due giurisdizioni, penale e contabile, in funzione di uno specifico apprezzamento dei fatti dedotti in giudizio, il Collegio, nel caso di specie, ha escluso la materialità dei fatti in contestazione stante la totale sovrapposizione tra condotte aventi rilievo penale e condotte produttive di danno erariale. Ciò con accoglimento del ricorso per revocazione e, con esso, l'annullamento, nella fase rescissoria, della sentenza di condanna gravata.

7. Le azioni a tutela del credito erariale

Il codice di giustizia contabile, all'art. 73, ha espressamente previsto che *“il pubblico ministero, al fine di realizzare la tutela dei crediti erariali, può esercitare tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, Titolo III, Capo V, del codice civile”*.

La Sezione Seconda di Appello, con sentenza n. 62/2025, ha scrutinato una fattispecie avente ad oggetto un atto traslativo stipulato nell'ambito di una crisi matrimoniale e funzionale a regolare gli accordi di divorzio fra i due coniugi. Sul piano generale, si è ribadito che con l'art. 1, comma 174, della legge n. 266/2005, successivamente ripreso dall'art. 73 c.g.c., all'espresso fine di realizzare una più efficace tutela dei crediti erariali, il legislatore ha attribuito al Procuratore regionale della Corte dei conti il potere di disporre di tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V, del codice civile, tra i quali rientra l'azione revocatoria. Siffatto rimedio, esercitato dal PM contabile per la tutela dei crediti erariali, appartiene, pertanto, alla giurisdizione della Corte dei conti in considerazione della natura accessoria e strumentale di tale azione rispetto alla riparazione del danno erariale.

La Sezione giurisdizionale per la regione Campania, con la sentenza n. 30/2025, ha affermato che il Pubblico Ministero contabile può esperire l'azione revocatoria a tutela del credito erariale anche in parallelo all'azione esecutiva dell'amministrazione danneggiata. Si è precisato che vi è co-legittimazione all'esercizio della suddetta azione in capo al Pubblico Ministero della Corte dei conti e all'amministrazione danneggiata all'esito di un giudizio di responsabilità amministrativa. L'azione revocatoria, seppure esercitata in sede esecutiva, non si trasforma in azione esecutiva, stante la diversa natura delle due azioni: l'una volta a mantenere e conservare l'integrità del patrimonio del debitore, l'altra volta a conseguire concretamente la soddisfazione del credito erariale come statuito nella sentenza di condanna.

8. I giudizi di conto

La Sezione Seconda di Appello, con sentenza n. 200/2025, ha focalizzato i due diversi esiti cui può addivenire il giudizio di conto ovvero la declaratoria di regolarità/irregolarità

del conto o la statuizione di discarico/non discarico del contabile. Più in particolare, si è evidenziato che il legislatore, con le disposizioni contenute negli artt. 145, comma 4, e 149, commi 3 e 4, c.g.c., ha voluto collegare esiti diversi ai differenti profili di non conformità a legge del conto giudiziale: il non discarico, infatti, è la conseguenza di un ammanco di cassa, al cui ripiano il contabile deve essere condannato; la declaratoria di irregolarità del conto, invece, segue alla mera inosservanza delle disposizioni che regolano la gestione del contabile e che tuttavia non causano debiti all'Amministrazione. Peraltro, il differente epilogo era già sancito dell'art. 47 del r.d. n. 1214/1934 (testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti) ove il legislatore puntualizzava che l'approvazione dei conti segue al pareggio e all'assenza di irregolarità a carico dei contabili.

La Sezione giurisdizionale per la regione Toscana, con la sentenza n. 140/2025, ha trattato la tematica della individuazione dell'"agente contabile" rispetto alle azioni, anche dematerializzate, di una società pubblica. Il Collegio, in conformità a precedente giurisprudenza, ha chiarito che è il Sindaco, *ex art. 9 T.U.S.P.*, agente contabile, non la società che è, invece, *"mera depositaria dei titoli, senza alcun potere dispositivo dunque gravata solo da "debito di vigilanza" e non da "debito di custodia", sicché non tenuta a rendere il conto giudiziale"*.

9. I giudizi per resa del conto

La Sezione giurisdizionale per la regione Valle d'Aosta, con la sentenza n. 32/2025, ha affrontato il tema processuale circa la tipologia del provvedimento giurisdizionale da adottare nell'ipotesi di estinzione del giudizio per cessata materia del contendere in esito al deposito dei conti giudiziali nel termine all'uopo assegnato. Si è statuito, in particolare, che, una volta avviato il giudizio per resa di conto in forma monocratica ai sensi degli artt. 141 e ss. c.g.c., il medesimo giudizio debba essere definito, anche ai sensi dell'art. 144 c.g.c., con sentenza anch'essa monocratica, essendo la fase collegiale destinata esclusivamente a definire l'eventuale opposizione al decreto di fissazione del termine ai sensi dell'art. 142 c.g.c. Inoltre, atteso che la diversa forma del decreto monocratico, ai sensi dell'articolo 41, comma 4, c.g.c. non richiederebbe motivazione, il Collegio ha ritenuto di aderire alla tesi per cui il provvedimento espresso che dichiarare motivatamente l'estinzione del giudizio per resa di conto debba essere costituito dalla sentenza.

10. Il giudizio di interpretazione

La Sezione giurisdizionale per la regione Liguria, con la sentenza n. 78/2025, ha chiarito che il giudizio di interpretazione del titolo giudiziale - previsto dall'art. 211 c.g.c. - caratteristico del diritto processuale contabile, ha per oggetto il significato e la portata da attribuire al contenuto di una sentenza che abbia cagionato dubbi applicativi. Naturale premessa è la circostanza che le sentenze sono interpretabili utilizzando i normali canoni ermeneutici per cui il dispositivo deve essere ricollegato, attraverso un procedimento sistematico, alla motivazione di cui deve rappresentare la conclusione. Solo nel caso in cui il dispositivo abbia caratteri di genericità e scarsa intellegibilità, il medesimo dovrà essere integrato tenendo conto di quanto rappresentato nel corpo della decisione. La ritenuta incertezza del dispositivo è dovuta alla sua lettura isolata e avulsa dal contesto motivazionale. Sul punto, è stato richiamato quanto più volte affermato dalla giurisprudenza di legittimità, secondo la quale il contenuto decisorio di una sentenza è rappresentato non solo dal dispositivo, ma anche dalle affermazioni e dagli accertamenti contenuti nella motivazione, nei limiti in cui essi costituiscano una parte della decisione, in quanto risolvano questioni facenti parte del *thema decidendum* e specificamente dibattute tra le parti, ovvero integrino una necessaria premessa od un presupposto logico indefettibile della pronuncia, specificando, infine, che la portata precettiva di una sentenza deve essere individuata tenendo conto non soltanto del dispositivo, ma anche della motivazione così che, in assenza di un vero e proprio contrasto tra dispositivo e motivazione, è da ritenersi prevalente la statuizione contenuta in una di tali parti del provvedimento che va, per l'effetto, interpretato in base all'unica statuizione che, in realtà, esso contiene.

11. I giudizi a istanza di parte

La Sezione Seconda di Appello, con sentenza n. 209/2025, resa in giudizio ad istanza di parte finalizzato all'accertamento dei rapporti di dare-avere intercorrenti tra un'amministrazione provinciale e un ente comunale relativamente alle quote di competenza provinciale della TARSU e della TIA, per gli anni 2010-2012, *ex* art. 11, commi 5-*bis* e 5-*ter*, del d.l. n. 195/2009, conv. con l. n. 26/2010. Il Collegio si è soffermato sulla legittimazione passiva dell'amministrazione comunale nonostante l'esternalizzazione dell'attività di riscossione. Nel dettaglio si è affermato che l'affidamento a un soggetto esterno

all'amministrazione comunale del compito effettivo di procedere alla riscossione dell'imposta, inclusi i costi afferenti alla Provincia, non determina un mutamento della titolarità del potere impositivo, che resta in capo all'ente locale, in forza del rapporto convenzionale in essere con l'agente della riscossione, al quale lo stesso Comune ha il compito di consegnare il ruolo, comprensivo della quota comunale e provinciale. Dunque, detto affidamento da parte del Comune della riscossione a un concessionario non altera il rapporto e le obbligazioni nascenti tra Comune e Provincia, ove, come nella fattispecie, vengono in rilievo altresì contestazioni circa le stesse operazioni iniziali di corretta determinazione degli importi dovuti (anche per le quote provinciali) e di formazione dell'entità dei ruoli. Alla luce della cornice normativa di riferimento il rapporto di concessione dell'attività di riscossione intercorre, infatti, con il Comune che ha emesso i ruoli, comprensivi delle due quote, di spettanza comunale e provinciale e consegnati all'affidatario del servizio per il recupero. La legittimazione del Comune, che conserva il potere impositivo su base convenzionale, connesso all'emissione del ruolo non esclude il concorrente esercizio, da parte della provincia, dei poteri inerenti alla qualità di creditrice, *ex lege*, derivante dalla norma che attribuisce alla provincia la quota dell'importo iscritto a ruolo alla stessa riferibile e il riversamento su autonomo conto provinciale del riscosso (art. 11, comma 5 *bis*, d.l. n. 195/2009).

12. Giudizi in materia di responsabilità sanzionatoria

Il codice di giustizia contabile contempla, agli artt. 133 e ss., un apposito rito relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria prevedendo, al comma 1, che *"Ferma restando la responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994 n. 20, e successive modificazioni, quando la legge prevede che la Corte di conti commini, ai responsabili della violazione di specifiche disposizioni normative, una sanzione pecuniaria, stabilita tra un minimo ed un massimo edittale, il pubblico ministero d'ufficio, o su segnalazione della Corte nell'esercizio delle sue attribuzioni contenziose o di controllo, promuove il giudizio per l'applicazione della sanzione pecuniaria"*.

La Sezione Seconda di Appello, con sentenza n. 195/2025, in una fattispecie di dissesto dell'ente locale, si è soffermata sul soggetto destinatario della sanzione pecuniaria e, dunque, sulla legittimazione a porre in essere atti interruttivi della prescrizione. Più in

particolare, sono stati ravvisati molteplici argomenti a sostegno della idoneità dell'amministrazione che ha subito il dissesto a esercitare atti di interruzione della prescrizione nella responsabilità sanzionatoria. La prima considerazione trova riscontro nella sussistenza di una scissione, nel giudizio all'esame, fra la titolarità del diritto e la legittimazione ad agire. In sostanza, mentre, come solitamente avviene nella responsabilità risarcitoria, la titolarità dell'azione si accompagna alla legittimazione ad agire in giudizio, nel caso della responsabilità sanzionatoria si verifica una scissione per cui l'amministrazione che ha subito il dissesto rimane titolare del credito alla sanzione pecuniaria, ma legittimato ad agire, per scelta legislativa, è esclusivamente il Procuratore contabile. L'assunto trova conferma in un'altra circostanza, e cioè nella considerazione che le sanzioni pecuniarie, una volta irrogate, non vanno a beneficio dell'Erario, bensì della stessa Amministrazione che ha subito il dissesto, il che dimostra che quest'ultima è titolare del credito sanzionatorio. Si tratta, infatti, di sanzioni pecuniarie parametriche ai compensi percepiti dai responsabili in quanto amministratori pubblici e, quindi, è corretto sostenere che il "creditore" alla restituzione di quei compensi – sotto forma di sanzioni pecuniarie – è l'amministrazione che ha subito il dissesto; il quale dissesto, se non può assimilarsi a un danno economico risarcitorio in quanto tale, va comunque inteso come evento giuridicamente dannoso, poiché il Comune è stato esposto al tracollo finanziario dalle condotte illecite dei suoi amministratori. Si è, dunque, statuito che l'amministrazione dissestata è titolare del diritto a conseguire la sanzione pecuniaria ed economica e, come tale, a emettere atti di costituzione in mora. Non si tratta, invero, di ravvisare in capo all'amministrazione dissestata un "potere sanzionatorio" alla irrogazione della sanzione interdittiva, ma deve, invece, riconoscersi in suo favore un diritto di credito alla sanzione pecuniaria, di cui l'amministrazione è titolare, che viene dall'art. 248 comma 5 Tuel parametrata ai compensi percepiti dagli amministratori, i quali vengono considerati indebitamente erogati stante l'accertato contributo doloso o colposo al verificarsi del dissesto dell'ente. Dal complesso di tali rimedi si evince come l'ordinamento abbia aggiunto, al sistema di tutela risarcitoria, anche un sistema di tutela sanzionatoria per garantire al massimo il buon andamento e la sana gestione finanziaria dell'ente, quale canone imprescindibile dell'agire amministrativo, che si compendia, unitamente alla regola del buon andamento, con quella dell'equilibrio del bilancio pubblico, sancita a livello costituzionale.

La Sezione Terza di Appello, con la sentenza n. 11/2025, ha chiarito che nel rito sanzionatorio pecuniario si determina una *mutatio libelli* se la pretesa in sede di opposizione diverge dalla domanda iniziale. Premessa la distinzione tra interventi chiarificatori consentiti, catalogati sotto la formula *emendatio libelli*, e modificazioni strutturali inammissibili, sinteticamente descritte con la formula *mutatio libelli*, si è rammentato che il discrimine tra le due iniziative è sintetizzabile nei termini seguenti: si ha *mutatio libelli* quando si avanza una pretesa obiettivamente diversa da quella originaria, introducendo nel processo un *petitum* diverso e più ampio oppure una *causa petendi* fondata su situazioni giuridiche non prospettate prima e particolarmente su un fatto costitutivo radicalmente differente, di modo che si ponga al giudice un nuovo tema d'indagine e si spostino i termini della controversia, con l'effetto di disorientare la difesa della controparte e alterare il regolare svolgimento del processo; si ha, invece, semplice *emendatio* quando si incide sulla *causa petendi*, in modo che risulti modificata soltanto l'interpretazione o qualificazione giuridica del fatto costitutivo del diritto, oppure sul *petitum*, nel senso di ampliarlo o limitarlo per renderlo più idoneo al concreto ed effettivo soddisfacimento della pretesa fatta valere.

13. Giudizi innanzi alla Corte dei conti e anonimizzazione delle sentenze

La Sezione giurisdizionale per la regione Liguria, con sentenza n. 35/2025, ha affrontato il tema delle richieste di oscuramento dei dati identificativi formalizzate dal soggetto convenuto in giudizio per la tutela della propria reputazione professionale. Nel caso in questione, il Giudice non ha accolto la richiesta di oscuramento rammentando che l'art. 52 d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 consente all'interessato di chiedere «*per motivi legittimi*» la mancata indicazione delle proprie generalità nelle copie della sentenza rilasciate in qualsiasi forma. Nella specie, tuttavia, si è evidenziato che la richiesta difensiva era articolata sulla base dell'unico generico assunto per cui la diffusione della decisione avrebbe prodotto, senza l'oscuramento dei dati, un effetto pregiudizievole in ambito personale e lavorativo con particolare riguardo al decoro e alla reputazione del condannato. Secondo il Collegio, un tale assunto si appalesava del tutto generico, consistendo nella sola circostanza di una sentenza di condanna di responsabilità amministrativa, peraltro a titolo colposo e non doloso, circa un errore commesso nell'esercizio dell'attività professionale. In altre

parole, l'accoglimento della proposta del richiedente avrebbe implicato l'oscuramento di tutte le sentenze di condanna su sola richiesta dell'interessato con una "deroga" permanente al principio generale di diffusione del contenuto integrale di un provvedimento giudiziario.

APPENDICE

INDICE

TABELLE STATISTICHE

PROCURA GENERALE

ATTIVITÀ NEL 2025

- UFFICIO APPELLI E RICORSI
- SERVIZIO CASSAZIONE - SEZIONI RIUNITE

PROCURE REGIONALI PRESSO LE SEZIONI GIURISDIZIONALI

- TABELLA DEI GIUDIZI DI RESPONSABILITÀ PROMOSSI PER INDEBITE PERCEZIONI DI CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI DAL 2010 AL 2025;
- TABELLA E GRAFICO DELLE SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO EMESSE PER INDEBITE PERCEZIONI DI CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI DAL 2010 AL 2025 - DIVISE PER FONDO;
- TABELLA DELLE SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO EMESSE PER INDEBITE PERCEZIONI DI CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI DAL 2010 AL 2025 - DIVISE PER ANNO;
- TABELLA DELLE SENTENZE DI SECONDO GRADO EMESSE PER INDEBITE PERCEZIONI DI CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI DAL 2010 AL 2025.

PROCURA GENERALE
UFFICIO APPELLI *

Attività nell'anno 2025

APPELLI	
Appelli pendenti al 01/01/2025	1.560
Appelli pendenti al 31/12/2025	1.580

Appelli Proposti nel 2025 dal Procuratore Generale e dai Procuratori Regionali	137
Appelli di Parte Privata	495
TOTALE	632

Requisitorie	686
--------------	-----

* I dati comprendono anche gli atti dell'Ufficio PG - Sicilia

PROCURA GENERALE

GIUDIZI INNANZI ALLE SEZIONI RIUNITE DELLA CORTE DEI CONTI, ALLA CORTE COSTITUZIONALE ED ALLA CORTE DI CASSAZIONE

AFFARI TRATTATI DAL SERVIZIO NELL'ANNO 2025

SEZIONI RIUNITE		
Fascicoli aperti		22
sede giurisdizionale	Questioni di Massima	3
speciale composizione	Elenchi ISTAT	3
speciale composizione	Piani pluriennali riequilibrio e rimodulazioni	4
speciale composizione	Rendiconti gruppi consiliari	3
speciale composizione	Altre tipologie (impugnazioni delibere delle Sezioni di Controllo in materia di contabilità pubblica)	9
Fascicoli gestiti (riferiti ad annualità precedenti)		18
TOTALE FASCICOLI (aperti e gestiti*)		40
Provvedimenti emanati in sede giurisdizionale		2
Provvedimenti emanati in speciale composizione		36
TOTALE PROVVEDIMENTI (pubblicati, esaminati e distribuiti)		38

CORTE COSTITUZIONALE	
Fascicoli aperti	17
Fascicoli gestiti (riferiti ad annualità precedenti)	1
TOTALE FASCICOLI (aperti e gestiti*)	18
TOTALE PROVVEDIMENTI (pubblicati, esaminati e distribuiti)	6

CORTE DI CASSAZIONE	
Fascicoli aperti	30
Controricorsi PG	25
Controricorsi PR per regolamento preventivo	5
Fascicoli gestiti (riferiti ad annualità precedenti)	5
TOTALE FASCICOLI (aperti e gestiti*)	35
TOTALE PROVVEDIMENTI (pubblicati, esaminati e distribuiti)	18

**Si precisa che per “fascicoli gestiti” si intendono quelli aperti in annualità precedenti per i quali è stata svolta attività di Servizio.*

PROCURE REGIONALI

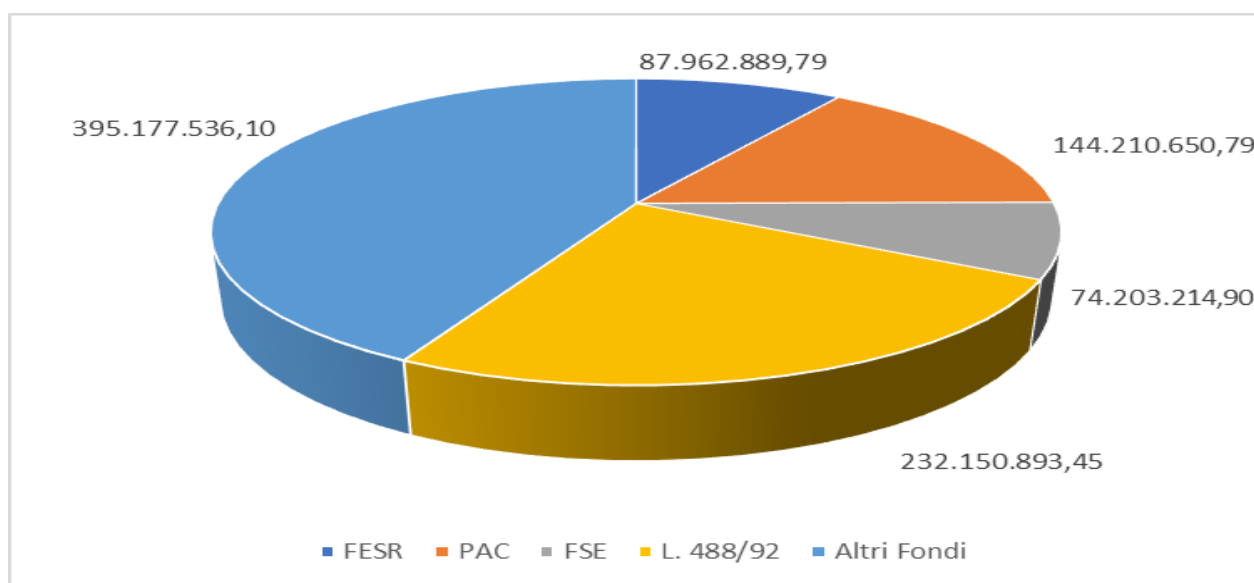
TABELLA DEI GIUDIZI DI RESPONSABILITA' PROMOSSI PER INDEBITE PERCEZIONI DI CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI DAL 2010 AL 2025

CITAZIONI		
ANNO	NUMERO	IMPORTI
2010	159	152.632.126,57
2011	190	157.997.247,58
2012	181	102.344.974,65
2013	180	111.976.476,94
2014	179	144.937.921,79
2015	193	223.372.589,17
2016	104	51.334.734,00
2017	179	99.644.087,83
2018	217	75.868.019,21
2019	151	64.380.163,02
2020	72	12.891.705,18
2021	190	231.915.804,89
2022	159	20.307.363,41
2023	141	23.220.067,93
2024	271	277.277.455,42
2025	269	76.113.315,23
totale	2.835	1.826.214.052,82

**TABELLA DELLE SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO EMESSE
PER INDEBITE PERCEZIONI DI CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI
DAL 2010 AL 2025 - DIVISE PER FONDO**

fondi	FESR	PAC	FSE	L. 488/92	Altri Fondi	TOTALE Anno
2010	5.020.177,46	4.021.829,40	1.501.741,99	32.262.142,23	5.174.329,45	47.980.220,53
2011	2.975.447,28	6.052.737,19	4.334.244,28	18.110.929,40	34.999.033,65	66.472.391,80
2012	2.230.889,15	5.195.776,54	3.853.557,74	26.812.204,65	30.161.729,55	68.254.157,63
2013	10.326.273,27	10.450.466,00	598.632,78	47.023.562,20	27.599.621,22	95.998.555,47
2014	1.433.725,04	4.660.532,95	28.708.864,86	22.374.864,77	10.958.641,74	68.136.629,36
2015	3.521.349,22	7.061.935,51	12.480.081,47	29.044.710,46	67.517.798,67	119.625.875,33
2016	690.388,60	14.132.220,88	3.719.788,21	18.112.886,78	33.841.149,47	70.496.433,94
2017	9.135.889,34	5.706.804,58	3.286.095,44	26.397.001,06	1.939.505,13	46.465.295,55
2018	8.569.213,47	4.890.555,82	174.601,00	4.199.439,93	45.743.178,53	63.576.988,75
2019	4.306.600,84	3.778.161,92	2.397.870,77	5.154.422,65	40.494.741,93	56.131.798,11
2020	154.763,98	8.059.733,09	5.245.379,90	0	14.040.919,70	27.500.796,67
2021	8.759.265,84	9.057.709,76	1.254.450,51	2.566.561,88	6.824.671,67	28.462.659,66
2022	6.837.250,29	14.112.492,52	2.456.429,12	0	13.374.443,90	36.780.615,83
2023	7.531.900,54	10.750.306,92	1.177.484,36	92.167,44	31.738.256,26	51.290.115,52
2024	9.013.379,30	15.070.565,15	853.030,87	0,00	16.264.719,26	41.201.694,58
2025	7.456.376,17	21.208.822,56	2.160.961,60	0,00	14.504.795,97	45.330.956,30
Totale fondi	87.962.889,79	144.210.650,79	74.203.214,90	232.150.893,45	395.177.536,10	933.705.185,03

**SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO EMESSE PER INDEBITE PERCEZIONI DI
CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI DAL 2010 AL 2025 - DIVISE PER FONDO
TOTALE EURO 933.705.185,03**



**TABELLA DELLE SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO EMESSE PER
INDEBITE PERCEZIONI DI CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI
DAL 2010 AL 2025 - DIVISE PER ANNO**

SENTENZE DI PRIMO GRADO		
ANNO	NUMERO	IMPORTI CONDANNA
2010	93	47.980.220,53
2011	114	66.472.391,80
2012	128	68.254.157,63
2013	107	95.998.555,47
2014	101	68.136.629,36
2015	119	119.625.875,33
2016	158	70.496.433,94
2017	111	46.465.295,55
2018	94	63.576.988,75
2019	82	56.131.798,11
2020	66	27.500.796,67
2021	135	28.462.659,66
2022	181	36.780.615,83
2023	178	51.290.115,52
2024	177	41.201.694,58
2025	226	45.330.956,30
totale	2.070	933.705.185,03

**TABELLA DELLE SENTENZE DI SECONDO GRADO EMESSE PER
INDEBITE PERCEZIONI DI CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI
DAL 2010 AL 2025**

APPELLI		
ANNO	N.	IMPORTI CONDANNA
2010	5	1.517.405,26
2011	23	18.825.661,00
2012	20	3.760.879,58
2013	33	26.774.903,11
2014	24	8.734.051,39
2015	57	57.567.614,67
2016	41	46.131.341,23
2017	61	58.249.210,69
2018	47	73.730.390,21
2019	17	183.800.072,63
2020	48	43.239.691,15
2021	31	29.566.477,71
2022	21	15.230.513,68
2023	13	2.882.779,69
2024	28	9.792.879,37
2025	26	5.879.944,70
totale	497	585.528.996,05

CORTE DEI CONTI - UFFICIO GRAFICA E RIPRODUZIONE - ROMA

