Sent. n. 260/2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CAMPANIA

Composta dai Signori Magistrati:

Paolo Novelli	Presidente
Marzia de Falco	Giudice
Michele Minichini	Giudice - relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio iscritto al n. 74812 R.G. promosso dalla Procura regionale presso questa Sezione nei confronti di:

- Capuano Vincenzo (C.F. CPNVCN81E25C129S), nato a Castellammare di Stabia (NA) il 25.5.1981 e ivi residente, alla via Sanità n. 29, rappresentato e difeso, dagli avv.ti prof. Gennaro Terracciano (C.F.TRRGNR60E08F839R), Laura Albano (C.F. LBNLRA83S43A509T) e Luigi Maria D'Angiolella (C.F. DNGLMR63H08G333C), con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo, sito in Napoli, al Viale Gramsci n. 16, indirizzi di posta elettronica certificata: gennaroterracciano@ordineavvocatiroma.org, lauraalbano@ordineavvocatiroma.org, luigidangiolella@pec.giuffre.it;

- Chiauzzi Marco, nato a Napoli, l'11 agosto 1970 (c.f. CHZMRC70M11F839L), rapp.to e difeso dall'avv. Nemo Dardano (c.f. DRDNME92E09F839L), domicilio digitale eletto presso l'indirizzo nemodardano@avvocatinapoli.legalmail.it e domicilio fisico presso il suo studio in Pozzuoli (Na), C.so Nicola Terracciano n. 28;

- Ranieri Francesco, nato a Castellammare di Stabia (NA) il 28.6.1977 e residente in Terzigno (NA) alla via Fiume n. 60 (C.F. RNRFNC77H28C129N), rapp.to e difeso dall'avv. Andrea Abbamonte (C.F. BBMNDR62D18F839S) pec: andreaabbamonte@avvocatinapoli.legalmail.it, con il quale elett.te domicilia in Napoli alla via G. Melisurgo n. 15;

- ARCH INSURANCE (EU) DAC (C.F./P.IVA 10737850965), in persona del Rappresentante Generale per l'Italia dott. Pasquale Leoni, sede legale in Irlanda e Rappresentanza Generale per l'Italia in Milano, via della Posta n. 7, rappresentata e difesa, congiuntamente e disgiuntamente, dagli avv.ti Laura Opilio (C.F. PLOLRA62R42H501U – PEC: laura.opilio@legalmail.it), Filippo Profili (C.F. PRFFPP94C12H501I – PEC filippoprofili@pec.it) e Luca Odorizzi (C.F. DRZLCU85H03L378T - PEC: lucaodorizzi@ordineavvocatiroma.org), con domicilio digitale eletto laura.opilio@legalmail.it;

- Generali Italia S.p.A. con sede legale in Mogliano Veneto (TV), via Marocchesa n. 14, codice fiscale e numero di iscrizione nel

Registro Imprese di Treviso 00409920584, partita I.V.A. 00885351007, R.E.A. n. TV–364135, in persona dei rappresentanti legali pro tempore, dott. Philippe Roger Donnet (C.F. DNNPLP60L26Z110H) nella sua qualità di Amministratore Delegato e Direttore Generale della stessa, e del dott. Roberto Bellina (C.F. BLLRRT68C10L424Q), nella sua qualità di Dirigente della stessa, rappresentata e difesa, in virtù di procura generale alle liti (Notaio Giovanni Battista Dall'Armi Rep. N. 186905 Racc. n. 30367 del 18.12.2014) dall'avv. Renato Magaldi (C.F. MGLRNT62C30F839C) che dichiara di voler ricevere ogni avviso ed ogni eventuale notifica all'indirizzo di posta elettronica certificata renatomagaldi@avvocatinapoli.legalmail.it, e con questi elettivamente domiciliata in Napoli alla Piazza Carità 32.

Letti l'atto di citazione e gli altri atti del giudizio;

uditi nell'udienza del giorno 21.7.2026, con l'assistenza della Segretaria dr.ssa Alessandra Polese, il relatore Michele Minichini, il rappresentante del Pubblico Ministero il SPG Raffaele Cangiano, per Ranieri Francesco l'avv. Andrea Abbamonte, per Capuano Vincenzo gli avv.ti Gennaro Terracciano e Luigi Maria D'Angiolella, per Chiauzzi Marco l'avv. Nemo Dardano, per Arch Insurance (EU) DAC l'avv. Filippo Profili e per Generali Italia S.p.A. l'avv. Renato Magaldi.

Fatto

1. Con atto di citazione depositato il 12 settembre 2025 la Procura

regionale conveniva in giudizio Ranieri Francesco, Presidente del Consorzio intercomunale per i servizi socio-sanitari (CISS), Capuano Vincenzo, Direttore generale del medesimo Consorzio, e Chiauzzi Marco, dirigente del Comune di Afragola preposto al settore finanziario delle partecipate, per sentirli condannare al pagamento, in favore del Comune di Afragola, della somma di euro 373.602,78, a titolo di danno patrimoniale da mancata concorrenza o perdita di chance.

L'attore pubblico, a seguito dell'esposto del Sindaco del Comune di Afragola e delle indagini della Guardia di Finanza, ravvisava una non corretta gestione della farmacia comunale (sede n. 16 del territorio di Afragola), in ragione dell'illegittimità delle modalità di selezione del soggetto privato preposto alla gestione.

Esponeva che il Comune di Afragola, dopo aver esercitato il diritto di prelazione ai sensi dell'art. 9 della legge n. 475 del 1968, con deliberazione n. 52 del 19 dicembre 2014, aveva deciso di gestire la farmacia aderendo al CISS (Consorzio intercomunale per i servizi socio-sanitari). Il Consorzio gestiva le farmacie comunali attraverso la società mista Inco.Farma S.p.A., costituita con la Soc.I.Ge.SS. S.p.A., socio privato di maggioranza individuato con procedura ad evidenza pubblica. Il contratto di servizio del 15 gennaio 2014, intercorso tra il CISS, Inco.Farma S.p.A. e Soc.I.Ge.SS. S.p.A., prevedeva tra l'altro la partecipazione del Consorzio agli utili e alle perdite di Inco.Farma nella misura del 25% e, in caso di apertura di nuove sedi, un canone

di concessione fisso mensile a carico del socio privato (euro 250 mensili per farmacia per gli anni 2014 e 2015, euro 500 dal 2016), oltre a una somma una tantum di euro 100.000 annui per il 2014 e il 2015 e a un'integrazione volta a garantire al Consorzio, annualmente, la somma di euro 100.000 tra canoni e dividendi, "al fine di consentire al Consorzio CISS il pareggio di Bilancio".

Tale modello di gestione era censurato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato con il parere AS1261 del 5 febbraio 2016, che rilevava come la sottrazione delle nuove sedi farmaceutiche al meccanismo concorsuale eliminasse la concorrenza per il mercato, e dalla Sezione regionale di controllo per la Campania della Corte dei Conti con la decisione n. 330/2016, che rilevava l'illegittimità del conferimento automatico delle nuove licenze alla società mista. Il Consorzio, nelle assemblee del 17 marzo 2016 e del 25 novembre 2016, approvava le modifiche statutarie volte ad adeguarsi a tali rilievi. Nonostante ciò, e nonostante la diffida del Sindaco di Afragola, nel settembre 2017 Inco.Farma aveva avviato la gestione della farmacia del Comune di Afragola.

Secondo la Procura, il Comune aveva conseguito dalla gestione introiti modesti, compresi tra 5.000 e 20.000 euro nel periodo 2018-2022 (ordinativi di incasso n. 3797 del 24.12.2019 per euro 1.000,00; n. 604 del 26.02.2020 per euro 4.000,00; n. 5783 del 31.12.2020 per euro 3.600,00; n. 2613 del 30.11.2022 per euro 4.200,00), oltre a euro

10.000 incassati nel 2018 per progetti socio-sanitari e voucher. Il vicino Comune di Casalnuovo, che aveva affidato la gestione della propria farmacia mediante gara aperta, aveva invece ottenuto un importo fisso una tantum di euro 100.000, un canone di concessione annuo di euro 34.133,34 e un canone aggiuntivo del 6% sul fatturato eccedente euro 645.300.

La Procura imputava, pertanto, il danno ai vertici del Consorzio, per non aver adottato le misure necessarie ad adeguarsi alle decisioni dell'Autorità Antitrust e della Corte dei conti, proseguendo nell'affidamento diretto a Inco.Farma, e al dirigente comunale, che, pur consapevole delle criticità, non aveva assunto alcuna iniziativa per contenere il pregiudizio. Qualificava la condotta dei convenuti come dolosa, nella forma del dolo diretto, e in subordine come gravemente colposa. Quantificava il danno, inteso come perdita della possibilità di massimizzare i flussi finanziari attraverso il ricorso a procedure concorrenziali, nella differenza di introiti rispetto al Comune di Casalnuovo, pari a euro 373.602,78.

2. Il convenuto Ranieri si costituiva con comparsa del 17 novembre 2025 e depositava memoria il 5 gennaio 2026. Premetteva di essere stato nominato Presidente del Consorzio il 3 aprile 2017, quando il Comune di Afragola aveva già aderito al CISS, lo statuto era già stato modificato, la Regione Campania aveva concluso l'istruttoria per la sede con il decreto dirigenziale n. 61/2017 e il TAR Campania aveva

riconosciuto la legittimità del modello gestionale. Eccepiva la prescrizione dell'azione erariale, riferendosi la vicenda a scelte organizzative e gestionali risalenti al 2014-2016. Nel merito contestava l'azione erariale in ordine alla contraddittorietà nella individuazione del danno, nonchè alla sussistenza dell'elemento soggettivo e del danno (in ragione degli sconti praticati sui farmaci, dei progetti socio-sanitari finanziati dal Consorzio e dell'accantonamento degli utili in un fondo di riserva straordinaria); contestava la quantificazione del danno, fondata sul raffronto tra realtà non omogenee (due enti locali con ambiti territoriali differenti); riteneva legittimo l'affidamento a Inco.Farma. Chiedeva il rigetto della domanda e, in subordine, l'esercizio del potere riduttivo.

3. Il convenuto Capuano si costituiva con atto del 26 settembre 2025 e depositava memoria il 7 gennaio 2026. Deduceva il carattere meramente esecutivo delle proprie funzioni di Direttore, estranee alla scelta del modello di gestione della farmacia e del soggetto affidatario; contestava la sussistenza del danno, anche alla luce dei benefici per la collettività originati dalla politica di prezzi della farmacia comunale e delle campagne gratuite di prevenzione; insisteva sull'assenza di colpa grave e rilevava l'anteriorità dell'affidamento rispetto al proprio incarico. Eccepiva la prescrizione dell'azione. In definitiva chiedeva il rigetto della domanda.

4. Il convenuto Chiauzzi si costituiva con memoria del 7 gennaio 2026

ed eccepiva in via preliminare la prescrizione quinquennale, individuando il dies a quo in circostanze collocate tra il 2014 e il 2018. Nel merito deduceva: l'assenza di qualsiasi competenza in ordine alla scelta del modello gestionale della farmacia, riservata al Consiglio comunale; l'inesigibilità della condotta pretesa, anche in ragione del vincolo statutario che impediva il recesso prima della scadenza della convenzione; l'insussistenza del dolo e della colpa grave; l'inidoneità del benchmark adottato per la quantificazione del danno. Chiedeva il rigetto della domanda, in subordine l'esercizio del potere riduttivo, e la chiamata in causa della propria compagnia assicuratrice, Generali Italia S.p.A.

5. All'udienza del 27 gennaio 2026 il Collegio, con ordinanza n. 15/2026, autorizzava i convenuti a depositare la documentazione relativa alla retribuzione lorda di cui all'art. 1, comma 1-octies, della legge n. 20 del 1994 e a chiamare in causa le compagnie assicuratrici. Con atti del 25, 27 e 30 marzo 2026 i convenuti Chiauzzi, Capuano e Ranieri citavano Generali Italia S.p.A. e Arch Insurance.

6. Con memorie del 23 giugno 2026 i convenuti Capuano e Chiauzzi insistevano sulle proprie difese; il secondo richiamava, in particolare, la tipizzazione della colpa grave introdotta dalla legge n. 1 del 2026 e il mancato apprezzamento da parte dell'attore erariale del concorso dell'amministrazione danneggiata.

7. Con memoria del 26 giugno 2026 il convenuto Ranieri insisteva sulla

prescrizione dell'azione erariale, alla luce della nuova formulazione dell'art. 1, comma 2, della legge n. 20 del 1994, e chiedeva in subordine la condanna diretta della compagnia assicuratrice con manleva in proprio favore.

8. Generali Italia S.p.A. si costituiva il 23 giugno 2026 ed eccepiva l'inoperatività della polizza, riferita a fatti già noti all'assicurato al momento della stipula, e contestava nel merito la sussistenza del nesso causale e della colpa grave in capo al convenuto.

9. Arch Insurance si costituiva il 24 giugno 2026 ed eccepiva: il difetto di giurisdizione del giudice contabile in ordine alle polizze facoltative stipulate prima dell'entrata in vigore della legge n. 1 del 2026, richiamando l'art. 1, comma 19-quinquies, del d.l. n. 200 del 2025; la nullità dell'atto di citazione per omessa notifica nei propri confronti dell'invito a dedurre. Contestava l'operatività della polizza, di tipo claims made and reported, che esclude delle condotte dolose. Inoltre, sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4-bis, della legge n. 20 del 1994 e dell'art. 6 della legge n. 1 del 2026, in riferimento agli artt. 3, 24, 25 e 111 della Costituzione. Nel merito si associava alle difese dei convenuti.

10. All'udienza del 21.7.2026 le parti concludevano come in atti e la causa era trattenuta in decisione.

Diritto

1. In via pregiudiziale non può essere accolta l'eccezione di difetto di

giurisdizione sollevata da Arch Insurance.

Secondo la compagnia, le polizze sottoscritte prima dell'entrata in vigore della legge n. 1 del 2026 avrebbero carattere facoltativo e resterebbero estranee alla nuova disciplina, che riguarderebbe soltanto le assicurazioni obbligatorie stipulate dal 2026 in poi.

Come esposto in fatto, con ordinanza n. 15/2026 questa Sezione ha autorizzato i convenuti che ne avevano fatto richiesta a chiamare in causa le compagnie assicuratrici con le quali avevano stipulato precedenti polizze assicurative dirette a coprire il rischio connesso alla responsabilità amministrativo-contabile.

Tanto è stato disposto facendo applicazione, per quanto compatibili, degli artt. 1917, quarto comma, codice civile e 269 cod. proc. civ.

Trattasi quindi di una chiamata in garanzia che non presuppone necessariamente il neo assetto processuale delle nuove polizze assicurative obbligatorie previste dall'art. 1, comma 4 bis, della legge n. 20 del 1994, come introdotto dalla legge n. 1 del 2026, che configura le compagnie assicuratrici quali litisconsorti necessarie.

Infatti, tale novella, nel descrivere la "polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati dallo stesso all'amministrazione per colpa grave" rimanda allo schema contrattuale previsto dall'art. 1917 cod. civ., cui inevitabilmente si ricollega la facoltà dell'assicurato di chiamare in causa l'assicuratore (art. 1917 cod. civ. quarto comma).

Deve quindi essere data prevalenza alla chiara direttiva del legislatore

della riforma che ha assegnato un nuovo ruolo fondamentale al ‘lato assicurativo’ della responsabilità amministrativa, in precedenza solamente rimesso alle scelte volontarie degli assicurati e che rimaneva formalmente estraneo al giudizio contabile, che escludeva, per unanime giurisprudenza, la possibilità di chiamata in causa dell’assicuratore.

Ora, invece, tanto deve ritenersi ammissibile proprio alla luce della rilevante novità introdotta nella legge n. 1 del 2026, che affianca evidentemente la rinnovata configurazione della colpa grave e dei connessi limiti – con previsioni sul punto espressamente estese ai giudizi pendenti dall’art. 6, comma 1, della legge n. 1 del 2026 – anche al nuovo e inedito ruolo delle compagnie assicuratrici nell’ambito del giudizio di responsabilità amministrativo-contabile. Non può quindi condividersi l’eccezione di giurisdizione fondata sul riscontro che la chiamata in garanzia fatta dall’assicurato nei confronti dell’assicuratore integrerebbe sul punto una questione meramente civilistica, rimessa alla esclusiva cognizione del giudice ordinario.

Si deve obiettare che, a mente dell’art. 103 comma secondo Cost., la Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

Quindi, è data facoltà al legislatore di attribuire al giudice contabile la cognizione di ulteriori materie laddove queste, pur non potendo essere ricomprese nel novero del concetto – pur non già definito a livello

costituzionale – delle “materie di contabilità pubblica”, possano trovare una ragione per attribuirne la cognizione al giudice contabile.

Tanto, peraltro, è avvenuto, anche per ragioni storiche, per la giurisdizione in materia di pensioni pubbliche e, più recentemente, con la previsione contenuta nell’art. 3, comma 2, lett. m) della legge n. 1 del 2026 con delega al legislatore di *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*, giudizi che già anche attualmente, specie quelli previsti dall’art. 172, comma 1, lett. d) c.g.c., sono attribuiti alla Corte dei conti, e che possono involgere *persone o enti diverse dallo Stato*: si tratta di giudizi che, nella sostanza, per *causa petendi* e *petitum*, seppur con il richiamo alle materie di contabilità pubblica, integrano a tutti gli effetti questioni civili di dare e avere in dipendenza di contratti o concessioni.

Nel caso di specie, la chiamata in garanzia dell’assicurato, consentita proprio per la decisa scelta del legislatore della legge n. 1 del 2026, non pare poi priva di fondate giustificazioni, tenuto in considerazione che il criterio di concentrazione davanti al giudice contabile di ogni forma di tutela degli interessi pubblici e dei diritti soggettivi coinvolti (art. 3 c.g.c.) è posto garanzia del principio della ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.).

In tal caso, difatti, la chiamata in garanzia (propria, in quanto dipendente dal medesimo fatto) fatta dall’assicurato e rivolta

all’assicuratore, con domanda di tenerlo indenne nei limiti del massimale previsto dal contratto, consente alla compagnia assicuratrice di poter svolgere le eccezioni e le difese dirette ad escludere la responsabilità dell’assicurato e anche quelle proprie concernenti la validità o i limiti della copertura assicurativa, anticipando e concentrando questioni che, in difetto, dovrebbero comunque essere trattate in altra sede davanti al giudice ordinario, con il vantaggio tuttavia di una unitaria e anticipata trattazione.

Nemmeno poi la chiamata in causa delle compagnie assicuratrici può ritenersi impedita dall’art. 83, comma 1, c.g.c.

Tale previsione vieta la chiamata in causa per ordine del giudice. Essa, come anche reso chiaro dai successivi commi dell’art. 83 c.g.c., oltre a rispondere allo schema della chiamata in causa *iussu iudicis* disciplinata dagli artt. 107 e 270 cod. proc. civ., si giustifica in ragione del rispetto del principio di terzietà del giudice (art. 111, secondo comma, Cost.), principio che ha guidato il legislatore della delega per la redazione del codice di giustizia contabile (art. 20 della legge n. 124 del 2015) verso il superamento dello schema dettato dal precedente art. 47 del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038; ed altresì in ragione del meccanismo che riserva al P.M. la facoltà di agire per il risarcimento del danno erariale davanti al giudice contabile (su tali considerazioni, si veda: Corte cost. sent. n. 203 del 2022).

Ben diversa è l'autorizzazione conferita ai sensi dell'art. 269 cod. proc. civ. che, con rinvio all'art. 106 cod. proc. civ., prevede la facoltà della parte convenuta di effettuare la chiamata in garanzia (*Ciascuna parte può chiamare nel processo un terzo […] dal quale pretende essere garantita*) cui si riconnette, per il contratto di assicurazione, la previsione dell'art. 1917 quarto comma cod. civ. (*L'assicurato, convenuto dal danneggiato, può chiamare in causa l'assicuratore*), non ponendosi quindi minimamente le questioni sottese al divieto posto dall'art. 83 c.g.c. di convenire in giudizio terzi estranei cui il giudice abbia ritenuto doversi estendere il giudizio di responsabilità (su queste questioni si v. sempre: Corte cost. sent. 203 del 2022, punti 16 e segg. del *Considerato in diritto*). La domanda di manleva espressa dall'assicurato con la chiamata in garanzia dell'assicuratore non produce infatti alcuna estensione o modificazione soggettiva dei presunti responsabili del danno erariale contestato, ma solamente estende la cognizione sull'obbligo di garanzia che ciascun soggetto – originariamente convenuto dal P.M. – può vantare in dipendenza del contratto di assicurazione.

Né il Collegio ritiene di aderire all'impostazione della Compagnia di assicurazione che ritiene nel caso in esame comunque esclusa la possibilità di chiamare in causa le assicurazioni in considerazione della proroga di cui all'art. 1, comma 19 quinquies, del Decreto legge 31/12/2025, n. 200 che così recita: "*Il comma 4-bis dell'articolo 1 della*

legge 14 gennaio 1994, n. 20, relativo all'obbligo di assicurazione nel caso di assunzione di incarichi comportanti la gestione di risorse pubbliche e la sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti, introdotto dall'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 7), della legge 7 gennaio 2026, n. 1, si applica a decorrere dal 1° gennaio 2027".

Ebbene, appare evidente che la proroga faccia riferimento all'obbligo di stipulare polizze assicurative, lasciando fuori il capoverso relativo al litisconsorzio necessario che, come tale, resta a menzione della perdurante volontà del legislatore della riforma di estendere la cognizione del giudice contabile anche ai sottostanti rapporti assicurativi.

2. Arch Insurance eccepisce la nullità della citazione per l'omessa notifica nei propri confronti dell'invito a dedurre. L'eccezione non può essere accolta.

L'art. 44 del codice di giustizia contabile, in termini analoghi all'art. 156 c.p.c., stabilisce che "non può essere pronunciata la nullità per inosservanza di forme di alcun atto del processo, se la nullità non è comminata dalla legge" (comma 1); che essa "può tuttavia essere pronunciata quando l'atto manca dei requisiti formali indispensabili per il raggiungimento dello scopo" (comma 2); e che "la nullità non può mai essere pronunciata se l'atto ha raggiunto lo scopo a cui è destinato" (comma 3). La disposizione recepisce i principi di tassatività delle nullità, di strumentalità delle forme, di conservazione degli atti e

la distinzione tra nullità assolute e relative con il relativo regime di rilevabilità e sanatoria.

In tale cornice, le invalidità dell'atto di citazione derivanti da vizi della fase preprocessuale attengono a ipotesi tassative: la mancanza di una specifica e concreta notizia di danno (art. 51, comma 3, c.g.c.); la violazione dei presupposti di proponibilità dell'azione per danno all'immagine (art. 51, comma 6, c.g.c.); la mancata audizione personale dell'invitato a dedurre (art. 67, comma 2, c.g.c.); la violazione del termine per l'emissione della citazione (art. 67, comma 5, c.g.c.); la mancata corrispondenza tra invito a dedurre e citazione (art. 87 c.g.c.). Nessuna norma commina la nullità della citazione per l'omessa notifica dell'invito a dedurre alle compagnie di assicurazione. Lo conferma la lettera dell'art. 67, comma 1, c.g.c., secondo cui "Prima di emettere l'atto di citazione in giudizio, il pubblico ministero notifica al presunto responsabile un atto di invito a dedurre". L'adempimento è riferito al solo presunto responsabile, cioè al soggetto legato alla pubblica amministrazione da un rapporto di servizio e indicato dall'attore pubblico come autore del danno, al quale è così consentito di esporre le proprie ragioni prima della citazione, a garanzia del contraddittorio e del diritto di difesa.

Pertanto, per la struttura del giudizio contabile, non sussiste alcun obbligo del pubblico ministero di instaurare un contraddittorio con le compagnie di assicurazione nella fase istruttoria.

Anche considerando in prospettiva il nuovo sistema disciplinato dalla legge n. 1 del 2026, l'interesse dell'assicuratore a partecipare al giudizio sorge quando si instaura il rapporto processuale tra la Procura erariale e il presunto responsabile con l'atto di citazione in giudizio. Nulla impedisce, del resto, al legislatore di prevedere ragionevoli forme differenziate di ingresso delle parti nel rapporto processuale, con il solo limite del rispetto del diritto di difesa, nella specie non leso.

3. È fondata, e va accolta, l'eccezione di prescrizione ritualmente sollevata da tutti i convenuti negli atti di costituzione e ribadita nelle successive memorie.

3.1. L'art. 1, comma 2, della legge n. 20 del 1994, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge 7 gennaio 2026, n. 1, dispone 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, "*indipendentemente dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti sono venuti a conoscenza del danno*", ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, realizzato con una condotta attiva o in violazione di obblighi di comunicazione, dalla data della sua scoperta. In forza dell'art. 6 della medesima legge, la disposizione si applica ai giudizi pendenti, tra i quali rientra il presente, instaurato con citazione depositata il 12 settembre 2025.

La novella ancora la decorrenza del termine al momento oggettivo del fatto dannoso e rende irrilevante il momento in cui l'amministrazione

danneggiata o l'organo requirente ne abbiano avuto effettiva conoscenza. L'unica deroga è l'occultamento doloso, che la legge circoscrive alle ipotesi di condotta attiva o di violazione di obblighi di comunicazione.

3.2. Occorre dunque individuare il fatto dannoso nella prospettazione attorea. La Procura contesta un danno da mancata concorrenza o da perdita di chance, consistente nella perdita della possibilità, per il Comune di Afragola, di conseguire condizioni economiche più vantaggiose mediante l'affidamento della gestione della farmacia con procedura concorrenziale. Le condotte addebitate consistono nel non aver dato seguito ai rilievi formulati nel 2016 dall'Autorità Antitrust e dalla Sezione regionale di controllo e nell'aver consentito, o comunque non impedito, che Inco.Farma assumesse la gestione della farmacia nel settembre 2017.

Il Collegio ritiene che il fatto dannoso così descritto si sia perfezionato, al più tardi, nel settembre 2017, quando la gestione della farmacia è stata concretamente assunta da Inco.Farma in assenza di confronto concorrenziale. È in quel momento che la chance di un affidamento competitivo è venuta definitivamente meno e che il pregiudizio lamentato ha acquisito concretezza e attualità. I minori introiti percepiti dal Comune negli anni successivi non costituiscono autonomi fatti dannosi, ma la mera proiezione nel tempo degli effetti economici di un pregiudizio già interamente verificatosi: si tratta di un danno istantaneo

a effetti permanenti, non di un illecito permanente che si rinnova con ciascuna annualità. Ciò trova evidenza nella circostanza che già nel contratto di servizio del 2014 intercorso tra il Consorzio, l'Incofarma e la Socigess erano ben definiti tutti i profili economici (v. art. 6 del contratto di servizio) e gli obblighi cui la società di gestione era destinataria e da cui si poteva in astratto rinvenire la portata antieconomica o meno dell'operazione, almeno rispetto alla gestione della farmacia del Comune di Casalnuovo che nel contratto di concessione già prevedeva i benefici economici dell'ente locale (€ 100.000,00 + Iva, come importo fisso una tantum, corrisposto ad inizio gestione; € 34.133,34 + Iva, come canone di concessione annuo).

In sostanza già dagli anni 2014/2016, attraverso il raffronto del contratto di servizio del Consorzio, Incofarma e la Socigess e del contratto di concessione della farmacia del Comune di Casalnuovo era possibile in astratto analizzare l'impatto economico delle operazioni, come dimostrato poi in concreto dalle reversali d'incasso del Comune di Casalnuovo indicate nella citazione (v. pag 10 della citazione che elenca le reversali a partire dal 2016) e dagli incassi al Consorzio con decorrenza dall'anno 2015 del 25% degli utili dell'Incofarma, come analiticamente rappresentati nella relazione del Direttore generale del consorzio avv. Capuano (v. pag. n. 2 della relazione).

Nemmeno la successiva inerzia contestata ai convenuti, e in particolare al dirigente comunale, vale a spostare in avanti il dies a

quo: il mancato intervento correttivo non ha prodotto un danno nuovo e diverso rispetto a quello già consumatosi con l'affidamento, ma ha soltanto lasciato perdurare gli effetti di quest'ultimo.

3.3. Non ricorre, d'altra parte, alcuna ipotesi di occultamento doloso. La vicenda si è svolta attraverso atti pubblici e formali: la deliberazione consiliare n. 52 del 19 dicembre 2014, il contratto di servizio del 15 gennaio 2014, le deliberazioni assembleari del Consorzio del 2016, il parere dell'Autorità Antitrust del 5 febbraio 2016, acquisito al protocollo del Comune di Afragola il 29 aprile 2016, e la decisione della Sezione regionale di controllo n. 330/2016. Gli elementi costitutivi del preteso danno erano pertanto oggettivamente conoscibili dall'amministrazione fin dal 2016-2017, e non risulta alcuna condotta attiva di occultamento, né la violazione di specifici obblighi di comunicazione. Il dolo che la Procura attribuisce alle condotte dei convenuti attiene all'elemento soggettivo dell'illecito e non integra di per sé l'occultamento doloso del danno, che presuppone un'attività ulteriore e distinta, diretta a impedirne la scoperta.

3.4. Assumendo come dies a quo il mese di settembre del 2017, il termine quinquennale è spirato nel settembre 2022. I primi atti interruttivi, costituiti dalle costituzioni in mora notificate a Chiauzzi Marco il 5 settembre 2023 e a Capuano Vincenzo e Ranieri Francesco il 6 settembre 2023, sono successivi a tale scadenza e non possono quindi spiegare alcun effetto interruttivo.

3.5. Il diritto al risarcimento azionato dalla Procura è pertanto prescritto nei confronti di tutti i convenuti.

L'accoglimento dell'eccezione ha carattere assorbente rispetto alle ulteriori questioni di merito, relative alla sussistenza della condotta antigiuridica, del danno, del nesso causale e dell'elemento soggettivo, nonché alla richiesta di esercizio del potere riduttivo. Restano parimenti assorbite le questioni attinenti all'operatività delle polizze sollevate da Generali Italia S.p.A. e da Arch Insurance e la domanda di condanna diretta della compagnia con manleva formulata dal convenuto Ranieri.

4. Arch Insurance ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4-bis, della legge n. 20 del 1994 e dell'art. 6 della legge n. 1 del 2026, in riferimento agli artt. 3, 24, 25 e 111 della Costituzione. Secondo la compagnia, la disciplina determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento, perché l'assicuratore sarebbe coinvolto in un giudizio preceduto da una fase istruttoria alla quale non ha potuto partecipare; lascerebbe incerti i suoi poteri processuali in ordine alle eccezioni contrattuali opponibili alla domanda di manleva; lederebbe l'affidamento dell'impresa che ha collocato una polizza facoltativa senza prevedere di essere attratta davanti a una giurisdizione speciale; sottrarrebbe al giudice ordinario, suo giudice naturale, controversie di natura privatistica.

4.1. La questione è anzitutto irrilevante.

Ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il giudice può sollevare la questione solo quando il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla sua risoluzione. Nel caso in esame, l'accoglimento dell'eccezione di prescrizione conduce al rigetto della domanda risarcitoria nei confronti di tutti i convenuti. Viene così meno in radice ogni possibile statuizione sul rapporto assicurativo e sulla manleva, e la posizione delle compagnie non subisce alcun effetto pregiudizievole dalla presente decisione. L'eventuale caducazione delle norme censurate non inciderebbe, pertanto, sull'esito del giudizio.

4.2. La questione è, in ogni caso, manifestamente infondata.

Come già osservato in precedenza, l'art. 103, secondo comma, della Costituzione attribuisce alla Corte dei conti la giurisdizione "nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge", rimettendo così al legislatore l'individuazione del perimetro della giurisdizione contabile. La scelta di attrarre nel giudizio di responsabilità le controversie relative al contratto di assicurazione che copre proprio la responsabilità amministrativo-contabile del convenuto è espressione di tale discrezionalità, ed è coerente con lo stretto collegamento tra l'accertamento del danno erariale e l'obbligo di indennizzo dell'assicuratore. Il principio del giudice naturale precostituito per legge è rispettato quando, come nel caso di specie, l'organo giudicante è individuato da una norma generale e astratta, e

non esclude che il legislatore modifichi il riparto della giurisdizione con effetto anche sui giudizi in corso.

Quanto agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, la mancata partecipazione dell'assicuratore alla fase preprocessuale non determina alcuna lesione del diritto di difesa. L'invito a dedurre è un istituto posto a garanzia del presunto responsabile, la cui posizione non è comparabile con quella dell'assicuratore. Una volta instaurato il giudizio, la compagnia dispone di tutte le facoltà difensive proprie della parte: può contestare la pretesa attorea, articolare prove, sostenere le difese dell'assicurato e opporre le eccezioni fondate sul contratto, come le stesse compagnie hanno fatto in questo giudizio.

In ogni caso, l'assicurazione che avesse ricevuto dal destinatario dell'invito a dedurre la denuncia del sinistro, potrebbe assumere già in quella fase la gestione della lite, se questo sia previsto da uno specifico patto di gestione della lite.

Il legislatore gode di ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, con il solo limite della manifesta irragionevolezza, qui non ravvisabile. La disciplina risponde infatti a un'esigenza di concentrazione delle tutele, e consente all'assicuratore di intervenire già nella sede in cui si forma l'accertamento della responsabilità del proprio assicurato, con un evidente vantaggio anche per la sua posizione difensiva.

Quanto, infine, alla tutela dell'affidamento, le disposizioni censurate

hanno natura processuale e non incidono sul contenuto del rapporto assicurativo né tanto meno lo aggravano: le condizioni di operatività della polizza, i limiti di copertura e le esclusioni restano quelli pattuiti e sono opponibili davanti a questo giudice come lo sarebbero davanti al giudice ordinario. L'applicazione della nuova disciplina ai giudizi pendenti, disposta dall'art. 6 della legge n. 1 del 2026, è coerente con il principio tempus regit actum che governa le norme processuali e non configura alcuna irragionevole lesione di posizioni giuridiche consolidate, tanto più tenendo conto del nuovo regime dei limiti di responsabilità introdotti da tale riforma.

5. In considerazione della novità delle questioni affrontate, si ritiene equo, ai sensi dell'art. 31, comma 3, c.g.c., disporre la compensazione delle spese di lite.

PQM

la Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Campania, definitivamente pronunciando sulla domanda come in atti proposta dalla Procura regionale:

- rigetta l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata da Arch Insurance;
- rigetta l'eccezione di nullità dell'atto di citazione sollevata da Arch Insurance;
- dichiara irrilevante e, comunque, manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4-bis, della

legge 14 gennaio 1994, n. 20 e dell'art. 6 della legge 7 gennaio 2026, n. 1, sollevata da Arch Insurance in riferimento agli artt. 3, 24, 25 e 111 della Costituzione;

- accoglie l'eccezione di prescrizione e, per l'effetto, respinge la domanda proposta dalla Procura regionale nei confronti di Ranieri Francesco, Capuano Vincenzo e Chiauzzi Marco;
- dichiara assorbite le ulteriori questioni.

Spese compensate.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso a Napoli, nelle Camere di consiglio del 21.7.2026 e del 15.9.2026.

MICHELE MINICHINI CORTE DEI CONTI 28.10.2026 19:43:21 GMT+01:00

Estensore

Michele Minichini

(firma digitale)

Presidente

Paolo Novelli

(firma digitale)

PAOLO NOVELLI CORTE DEI CONTI 29.10.2026 11:48:18 GMT+01:00

Depositata in Segreteria il giorno 30/10/2026

Il Direttore della segreteria

Maurizio Lanzilli

(firma digitale)

MAURIZIO LANZILLI CORTE DEI CONTI 30.10.2026 09:24:59 GMT+01:00