



Repubblica Italiana

116/2026

In Nome del Popolo Italiano

La Corte dei conti

Sezione Prima Giurisdizionale Centrale di Appello

Composta dai Sigg. magistrati:

Dott. Massimo Lasalvia

Presidente

Dott. Fabio Gaetano Galeffi

Consigliere

Dott. Roberto Rizzi

Consigliere

Dott. Giovanni Comite

Consigliere relatore

Dott.ssa Beatrice Meniconi

Consigliere

ha pronunciato la seguente

Sentenza

sulla citazione in appello iscritta al **n. 61620/R.G.**, proposta dalla

PROCURA presso la Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio:

appellante

contro

LEONI Giuseppe (C.F. LNEGPP47D15F736X), rappresentato e difeso dall'Avv. Prof. Tallini Valerio, con domicilio digitale, ex art. 28, co. 2 c.g.c., all'indirizzo p.e.c.valeriotallini@ordineavvocatiroma.org e domicilio fisico eletto presso lo studio dello stesso a Roma, in via Luigi Luciani n. 1;

CACCIATORE Giulio (C.F. CCCGLI49L25G438A), rappresentato e difeso, anche disgiuntamente tra loro, dagli Avv.ti Cataldi Claudio e Izzo Giovanni, con domicilio digitale, ex art. 28, co. 2 c.g.c., agli indirizzi p.e.c.claudiocataldi@ordineavvocatiroma.org e giovanniizzo@ordineavvocatiroma.org e domicilio fisico eletto presso lo studio legale IPG Lex & Tax, con

sede a Roma, in Piazza di Campitelli n. 3:

appellati

avverso e per l'annullamento

della **sentenza n. 160/2024** della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, pubblicata il 15 aprile 2024.

Visti: l'appello, le comparse di costituzione e risposta, gli atti tutti di causa;

Uditi alla pubblica udienza del 22 maggio 2026, con l'assistenza del segretario dott.ssa Scippa Serena, il Cons. relatore Comite Giovanni, il V.P.G. dott. Vecchio Alfio, per l'Ufficio del P.M., gli Avv.ti Tallini Valerio, per Leoni Giuseppe, e Cataldi Claudio, per Cacciatore Giulio.

Svolgimento del processo

I. Con la sentenza descritta nei suoi estremi in epigrafe, la Corte regionale per il Lazio, con riferimento a una fattispecie di presunto indebito conferimento di un incarico dirigenziale a titolo oneroso presso l'Aero Club d'Italia, ha dichiarato *"la nullità dell'atto di citazione"* e compensato le spese.

II. I fatti. All'esito della trasmissione di alcune determinazioni della Sezione del controllo sugli Enti di questa Corte (nn. 76 e 105/2018, 103/2019), di resoconti di stampa locale (di giugno 2021), dell'interrogazione parlamentare n. 4-02829/S di un Senatore della Repubblica, acquisita il 26 marzo 2020, e di una serie di denunce, anche in forma anonima, tutte concernenti asseriti illeciti gestionali attribuiti a **Leoni Giuseppe**, Presidente del tempo dell'Aero Club d'Italia (d'ora in avanti Ae.C.I. o Ente) e del relativo Consiglio Federale, a **Cacciatore Giulio**, Direttore generale e Segretario del Consiglio Federale, a **Catanese Demetrio**, **Moro Lucio**, **Fogliani Giorgio** e **Bianchetti Stefano**, membri del Consiglio Federale, la Procura regionale per

il Lazio ha aperto un fascicolo istruttorio e delegato attività di accertamento al Nucleo di Polizia economico-finanziaria di Roma, i cui esiti sono stati trasmessi con informativa del 25 novembre 2021. Dalle emergenze istruttorie sarebbe emerso un danno erariale di € **294.333,67**, pari agli emolumenti corrisposti al Gen. Cacciatore Giulio dal 1° gennaio 2016 al 30 marzo 2018, per l'incarico di Direttore generale dell'Ae.C.I., conferito dal Pres. Leoni e dai suindicati consiglieri con delibere consiliari nn. 333/2015 e 221-222/2017, in violazione degli artt. 5, co. 9, del d.l. n. 95/2012 e s.m.i., 27, co. 3 dello Statuto e 6 del d.l. n. 293/1994. Pertanto, il Requirente ha notificato ai suindicati, con atto del 2 novembre 2022, un invito a dedurre. Nell'atto preliminare sono descritti due conferimenti: il primo, relativo alla nomina del Gen. Cacciatore a Direttore generale dell'Ae.C.I. per il periodo 1° gennaio 2016 – 30 settembre 2017, in ritenuta violazione dei limiti di legge e con un presunto danno di € **221.111,06**. Quanto all'elemento soggettivo, è precisato che *“gli odierni convenibili hanno posto in essere una condotta in palese violazione di norme di azione di facile interpretazione, provviste di una significativa anzianità di vigenza, senza la minima attenzione agli effetti sostanziali ed economici scaturenti dalla deliberazione n. 333/2015 adottata (e dalle delibere successive). Le suddette norme erano (...) di una chiarezza tale da non consentire alcun ragionevole spazio di opinabilità interpretativa e applicativa”*. In conclusione, ravvisa che *“(...) gli scostamenti dal solco della legittimità siano dipesi da ingiustificabile leggerezza gestionale che integra una condotta quanto meno gravemente colposa, imputabile agli odierni invitati, quali membri del Consiglio Federale e “Direttore generale e Segretario del suddetto Consiglio” (pagg. 7-9)*. Il secondo conferimento è relativo alla nomina del Gen. Cacciatore a Direttore generale dell'Ae.C.I., per il periodo 1° ottobre 2017 – 24

luglio 2019 (effettivo sino al 30 marzo 2018, per via delle rassegnate dimissioni), produttivo di una ulteriore indebita attribuzione retributiva, pari a € 73.222,61. In breve, l'invito deduce che il Presidente Leoni, con ordinanza n. 111 del 26 settembre 2017, ha nominato nuovamente il Gen. Cacciatore Direttore generale dell'Ae.C.I., prevedendo un compenso annuo di € 128.082,05, in presunta violazione delle norme in materia di conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti in quiescenza. Il successivo 26 ottobre 2017 il Consiglio Federale, composto dal Pres. Leoni e dai Consiglieri Bianchetti Stefano e Moro Lucio, ha ratificato con le delibere 221 e 222 la suddetta e altra ordinanza. Anche per il secondo conferimento, la Procura regionale ha ravvisato che *“gli scostamenti dal solco della legittimità sono dipesi da ingiustificabile – nonché protratta nel tempo – leggerezza gestionale che integra una condotta quanto meno gravemente colposa ascrivibile agli invitati (...)”* (pag. 11 dell'invito). L'invito conclude, perciò, osservando che *“nei fatti sopra descritti e per le considerazioni in diritto argomentate, si ravvisano gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa”,* perciò, *“(…), aggravato dalla reiterazione di atti illegittimi, l'elemento soggettivo della colpa grave (...)”* (pag. 13 dell'invito).

Le deduzioni difensive prodotte, per quanto qui d'interesse, dal Pres. dell'Ae.C.I. Leoni Giuseppe e dal Direttore generale Cacciatore Giulio sono dirette a disconoscere la fondatezza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa e a dimostrare l'insussistenza di un agire gravemente colposo a loro ascrivibile. Le argomentazioni dei convenibili non sono apparse persuasive, sicché la Procura regionale ha depositato l'atto di citazione datato 16 maggio 2023. Il Requirente, all'esito delle controdeduzioni presentate con riferimento alla prima delibera n. 333/2015, ha ritenuto di non

dover esercitare l'azione di responsabilità nei confronti di Catanese Demetrio, Fogliani Giorgio e Moro Lucio per maturata prescrizione. Nel merito dell'intera vicenda, dopo avere delineato, non altrimenti da quanto avvenuto nell'invito, il quadro normativo e il suo ambito applicativo, nonché l'asserita illegittimità delle delibere del Consiglio Federale e il presunto nocumento causato al patrimonio dell'Ente, ha così concluso: *"Nei fatti descritti e per le considerazioni in diritto argomentate, questa Procura ravvisa gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa di cui alle norme in premessa indicate: sussiste il danno erariale pari a € 228.000,03 (€ 154.777,42 + 73.222,61), (...); sussiste, aggravato dalla reiterazione degli atti illegittimi, l'elemento soggettivo in capo agli odierni convenuti (dolo per il Pres. Leoni e il Gen. Cacciatore, colpa grave per Moro e Bianchetti); sussiste il nesso causale (...)"*. Pertanto, insta per la condanna dei convenuti a seconda del contributo causale di ognuno.

III. La sentenza impugnata ha disatteso preliminarmente l'eccezione di carenza di giurisdizione, opposta dagli odierni appellati, atteso che *"l'Ae.C.I. è un ente di diritto pubblico sottoposto alla vigilanza di svariati ministeri"*. Sempre in rito, ha ritenuto fondata l'eccezione di nullità della citazione, formulata dai convenuti Leoni e Cacciatore. Invero, ha evidenziato che, nell'invito, la Procura regionale ha prospettato (a pag. 8) l'imputazione per colpa grave, mentre nella citazione (a pag. 55) la contestazione è stata fondata sul dolo, con una *"mutatio libelli in peius che confligge con il combinato disposto degli artt. 86, co. 2, lett. e), e 87 c.g.c."*. Per di più, atteso che il Requirente nell'atto introduttivo *"non ha dato conto di alcun elemento – prima ignoto, di cui abbia avuto conoscenza attraverso le controdeduzioni dei convenuti Leoni e Cacciatore, idoneo a determinare la trasformazione dell'elemento soggettivo dell'illecito contabile"*, la

modifica peggiorativa di quest'ultimo *"ha impedito, con riguardo a tale specifico profilo, una difesa nella fase preprocessuale"*. La Corte regionale osserva, inoltre, non esservi dubbio alcuno che *"il sintagma <elementi essenziali del fatto> utilizzato all'art. 87 c.g.c. debba riferirsi anche all'elemento soggettivo dell'illecito contabile prospettato dalla Procura (...)".*

IV. Si grava della decisione la **PROCURA regionale per il Lazio**, che lamenta: *"Violazione di legge; motivazione irrazionale con gli obiettivi e le finalità dell'invito a dedurre per come disciplinato dal c.g.c. e (interpretato) dalla prelevante e consolidata giurisprudenza"*. Osserva che la decisione impugnata ritiene che *"il concetto di fatto richiamato nell'art. 87 e nell'art. 86, co. 2, lett. e) c.g.c., comprenda sia la condotta sia il suo elemento soggettivo. Per cui il profilo del dolo e della colpa grave rientra tra gli <elementi essenziali>".* Tuttavia, l'art. 86, co. 2, lett. e) del c.g.c. fa riferimento *"all'esposizione dei fatti, che devono essere immediatamente percepibili dai sensi e, quindi, si riferisce alle sole condotte, non potendosi esporre dolo e colpa grave, quali fatti interni della psiche (...)".* In sostanza, il Codice di giustizia contabile all'art. 67, co. 1 chiarisce che l'invito a dedurre *"deve esplicitare, tra l'altro, gli <elementi essenziali del fatto> e di ciascuna condotta contestata"*. Sicché, detta norma distingue tra i *"fatti"* e le *"condotte"*, che considera come elementi distinti dai primi. Pertanto, la lettura di tale norma *"consente di ritenere che l'art. 87, quando fa riferimento agli <elementi essenziali del fatto> esplicitati nell'invito a dedurre, non si riferisce alla condotta e, a fortiori, non può considerare gli aspetti soggettivi di quest'ultima"*. La nullità della citazione prevista dall'art. 87 c.g.c. *"può riferirsi, quindi, (unicamente) agli aspetti essenziali della narrazione (della storia) nel caso in cui differiscano sostanzialmente dall'invito a dedurre"*. In tal senso è sempre stata la

giurisprudenza contabile *“che ha ritenuto esistente l’invalidità della citazione (prima del codice, attraverso l’inammissibilità, oggi, con la previsione della nullità) nel caso in cui i fatti (la narrazione) complessivi recati nell’invito divergessero da quelli recati nella citazione (...)”*. Nel caso all’esame, permane, invece, l’univocità dei fatti sottesi all’azione erariale e la Procura, tuttavia, *“ha ritenuto di mutare la sola qualificazione soggettiva, da colpa grave a dolo, delle condotte poste in essere dal Pres. Leoni e dal Gen. Cacciatore, senza (...) ledere il diritto di difesa dei convenuti, in quanto le modalità operative attuate e la loro reiterazione nel tempo denotano che gli stessi con coscienza e volontà hanno aggirato i divieti normativi in materia di conferimento di incarichi dirigenziali per conseguire un unico risultato, ovvero la nomina di (...) Cacciatore, che per ragioni ben note non poteva rivestire quel ruolo”*. Insta, perciò, per l’annullamento della sentenza e il rinvio al primo giudice in diversa composizione per il giudizio di merito.

V. Resiste al gravame, con comparsa datata 29 aprile 2026, **CACCIATORE Giulio**, che conclude per la conferma della decisione. Vinte spese, competenze e onorari del giudizio. L’appellato osserva, come più volte affermato dal giudice contabile, che *“pur non dovendo sussistere una piena e assoluta corrispondenza tra invito a dedurre e atto di citazione, deve essere comunque <salvaguardato il rispetto di una sostanziale corrispondenza della fattispecie dannosa, di modo che il contenuto della citazione non decampi dal nucleo essenziale della causa petendi e del petitum contestati con l’invito a dedurre>”*. A tale stregua, la nullità prevista all’art. 87 c.g.c. non riguarda in esclusiva la narrazione della vicenda in cui si sarebbe concretizzato l’illecito erariale, ma investe il *petitum* e la *causa petendi* dell’azione, *id est* gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, ivi compreso l’elemento soggettivo, la modifica del quale

poteva risultare astrattamente ammissibile solo in caso di fatti nuovi che fossero emersi dalle deduzioni preliminari. Questo, tuttavia, non si è verificato. Infatti, *“i fatti e le condotte sono rimasti del tutto immutati, è cambiato solo inopinatamente l'elemento soggettivo, violando il diritto al contraddittorio delle parti sul punto e imponendo un regime giuridico più rigoroso (...)”*.

VI. Resiste al gravame, con comparsa datata 2 maggio 2026, LEONI

Giuseppe, che conclude per la conferma della sentenza. Vinte le spese di lite del doppio grado di giudizio. Osserva che controparte *“pretermette volutamente di riportare tutto quanto previsto dall'art. 86, co. 2 lett. e) c.g.c., che non fa solamente riferimento all'esposizione dei fatti. Secondo tale norma, infatti, <l'atto di citazione contiene (...), e l'esposizione dei fatti, della qualità nella quale sono stati compiuti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda, con le relative conclusioni”*. In specie, l'appellato ha eccepito la sola nullità posta dall'art. 87 c.g.c. A tale stregua, *“nell'accezione <corrispondenza tra i fatti di cui all'art. 86, co. 2 lett. e)> non rientra solamente il <fatto> storico, come asserito dalla Procura, ma tutti gli elementi indicati dal medesimo (...), che il Requirente volutamente pretermette”*. In sostanza, quest'ultima disposizione richiede anche il requisito soggettivo del dolo o della colpa grave, come sancito all'art. 1, della l. n. 20/1994. Dappoi, non corrisponde al vero che *“la Procura avrebbe soltanto mutato la sola qualificazione soggettiva da colpa grave a dolo (...) senza in alcun modo ledere il diritto di difesa dei convenuti”*; questo sotto plurimi profili. In primo luogo, l'appellato osserva che *“al ricorrere di determinate condizioni, la modifica dell'elemento soggettivo può costituire una modifica della causa petendi”*. Inoltre, *“un'eventuale modifica del titolo dell'imputazione (...) è del tutto ingiustificata, giacché non ricorrono quegli <ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a seguito di*

controdeduzioni> cui fa riferimento l'art. 87, ossia non sono emersi fatti nuovi tali da giustificare la modifica della causa petendi (...)".

VII. Alla pubblica udienza odierna, i rappresentanti delle parti hanno indugiato nei rispettivi atti e concluso come da verbale. Al termine della discussione la causa è stata, quindi, trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

[1] La prospettazione impugnatoria della Procura regionale non ha pregio. È utile preliminarmente richiamare le norme evocate dalle parti, disciplinanti il contenuto dell'atto preprocessuale e di quello introduttivo del giudizio, come delineato, per quanto qui d'interesse, agli artt. 67, co. 1, e 86, co. 2 lett. e) c.g.c., per poi verificare il loro rapporto in termini di mera corrispondenza, quindi di continenza e non di coincidenza, superato il quale scatta la sanzione della nullità della citazione prevista dall'art. 87 c.g.c.

L'art. 67 c.g.c. prevede che, prima di emettere l'atto di citazione in giudizio, *"il pubblico ministero notifica al presunto responsabile un atto di invito a dedurre, nel quale sono esplicitati gli elementi essenziali del fatto, di ciascuna condotta contestata e del suo contributo causale alla realizzazione del danno contestato, fissando un termine non inferiore a quarantacinque giorni (...) entro il quale il presunto responsabile può esaminare tutte le fonti di prova indicate a base della contestazione formulata e depositare le proprie deduzioni ed eventuali documenti"* (co. 1); a seguito dell'invito, *"il pubblico ministero non può svolgere attività istruttorie, salva la necessità di compiere accertamenti sugli ulteriori elementi di fatto emersi a seguito delle controdeduzioni ovvero nel caso che ricorrano situazioni obiettivamente nuove rispetto alla fase istruttoria precedente, che non richiedono l'emissione di un nuovo invito a dedurre e salva la comunicazione dei nuovi elementi*

istruttori ai soggetti invitati" (co. 7). Come emerge dalla relazione illustrativa al d.lgs. n. 174/2016 (recante il Codice di giustizia contabile) e al d.lgs. n. 114/2019, (correttivo al Codice), gli elementi di novità recati dalle suindicate disposizioni attengono alla specificazione del contenuto necessario dell'invito a dedurre, all'elevazione del termine minimo per controdedurre (da trenta a quarantacinque giorni), alla previsione per la quale successivamente all'invito non sono ammesse ulteriori attività istruttorie, *"salva la necessità di compiere accertamenti sugli ulteriori elementi di fatto emersi a seguito delle controdeduzioni"*. La suindicata relazione valuta, perciò, la disposizione *"in chiave rigorosamente garantista in quanto vuole porre un limite all'attività istruttoria su iniziativa del pubblico ministero contabile all'esito della discovery (...) già effettuata con l'invito a dedurre"*. Per questo, l'impulso all'attività integrativa deve essere di matrice difensiva, in quanto ricavabile dalle controdeduzioni, ossia da indicazioni dei convenibili, evidentemente necessitanti di approfondimenti ulteriori, anche eventualmente nei confronti di altro destinatario di invito a dedurre. Il comma 7 dell'art. 66 c.g.c. riconosce, tuttavia, al Requirente contabile la possibilità di compiere attività istruttoria dopo l'emissione dell'invito a dedurre anche nel caso in cui ricorrano situazioni nuove, diverse da quelle evincibili dalle controdeduzioni. In tale caso, a fini di trasparenza e di garanzia, è previsto l'obbligo del pubblico ministero di comunicare i nuovi elementi istruttori acquisiti ai soggetti destinatari dell'invito. Il co. 5 dell'art. 67 c.g.c. prevede che il Procuratore regionale depositi presso la segreteria della competente sezione giurisdizionale, momento che determina la pendenza del processo, l'atto di citazione in giudizio, a pena d'inammissibilità dello stesso, *"entro*

centoventi giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle deduzioni da parte del presunto responsabile del danno, salvo quanto disposto dall'art. 68". Il contenuto dell'atto processuale è descritto al co. 2 dell'art. 86 c.g.c. ed è declinato mediante l'indicazione degli elementi fondanti la responsabilità amministrativo-contabile. L'esigenza di completezza ed esaustività ivi rappresentata è poi da coniugare con una modalità di redazione chiara e sintetica (art. 5, co. 2 c.g.c.), in applicazione del principio di lealtà che deve caratterizzare i rapporti tra le parti della causa (art. 30 c.g.c.), allo scopo di assicurare la ragionevole durata del processo (art. 111, co. 2 c.g.c.). Gli elementi contenutistici sono i seguenti: *a)* l'indicazione della sezione territoriale davanti alla quale la domanda è proposta; *b)* le generalità, il codice fiscale e la residenza o il domicilio o la dimora del convenuto; se è una persona giuridica, la denominazione con l'indicazione dell'organo o ufficio che ne ha la rappresentanza in giudizio; *c)* l'individuazione e la quantificazione del danno o l'indicazione dei criteri per la sua determinazione; *d)* l'individuazione del soggetto cui andranno corrisposte le somme a titolo di risarcimento del danno erariale; *e)* *"l'esposizione dei fatti, della qualità nella quale sono stati compiuti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda, con le relative conclusioni"* (i requisiti di cui alle lettere *c)*, *d)* ed *e)* delineano l'oggetto del processo - *editio actionis* - attraverso l'indicazione degli elementi costitutivi della pretesa dell'attore pubblico, rappresentata dall'affermato diritto al risarcimento del danno erariale); *f)* l'indicazione degli elementi di prova che supportano la domanda e l'elenco dei documenti offerti in comunicazione; *g)* l'invito del convenuto a comparire all'udienza che verrà fissata dal Presidente della sezione e a costituirsi nel termine da

quest'ultimo indicato, con l'avvertimento che la costituzione oltre il suddetto termine implica le decadenze di cui all'art. 90; *h*) l'istanza al Presidente della sezione di fissare la data della prima udienza; *i*) la data e la sottoscrizione del pubblico ministero. La lettera *e*) del co. 2, qui di rilievo, richiede espressamente che la parte attrice delinei, in dettaglio, le condotte, attive od omissive, ascritte individualmente alle parti convenute, evidenzi gli elementi di antigiuridicità, anche in relazione alle qualifiche e alle funzioni svolte nell'ambito del rapporto di servizio, nonché il contributo causale dei singoli comportamenti rispetto al danno prospettato. Sicché, la Procura regionale non ha l'onere di indicare analiticamente e con rigore i fatti materiali che assume essere stati forieri di danno (Cass. n. 13328/2015, Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Campania n. 481/2016). L'omessa o assoluta incertezza dell'oggetto della domanda (*petitum*) o la mancanza dell'esposizione dei fatti e degli elementi costituenti le ragioni di questa (*causa petendi*), *comprendenti l'elemento identificativo soggettivo delle condotte (dolo e colpa grave)*, sussistono quando non sono in alcun modo comprensibili, dal tenore letterale dell'atto introduttivo,, i fatti, l'oggetto e il titolo della domanda risarcitoria ovvero quando alcune indicazioni sono state fornite ma in modo assolutamente contraddittorio o insufficiente (Corte dei conti, Sez. I di app. nn. 57 e 105/2018), con valutazione da estendere all'intero atto e alla documentazione allegata, non solo alla parte dispositiva (Corte dei conti, Sez. III di app. n. 45/2013). Da ultimo, l'atto deve contenere le conclusioni che, nel giudizio contabile, consistono nella richiesta di condanna del convenuto al risarcimento del danno; si tratta della formulazione sintetica e globale della domanda al giudice nei suoi elementi

essenziali, quali *petitum* mediato e immediato ed eventualmente anche *causa petendi*. Prima dell'entrata in vigore del Codice di giustizia contabile, l'art. 3 del r.d. n. 1038/1933 prevedeva la nullità dell'atto di citazione "(...) *quando siavi assoluta incertezza sull'oggetto della domanda*"; inoltre, l'art. 164 c.p.c. (applicabile ai giudizi di responsabilità amministrativo-contabile, in virtù del rinvio dinamico di cui all'art. 26 del r.d. n. 1038/1933), a sua volta, sanziona con la nullità della citazione l'assoluta incertezza sull'oggetto della domanda, di cui al n. 3 del precedente art. 163 c.p.c., ovvero per la mancata esposizione dei fatti su cui la stessa si basa (art. 163, n. 4 c.p.c.). Con l'entrata in vigore del Codice, l'art. 86, co.6 ha previsto che "*La citazione è altresì nulla se (...) manca l'esposizione dei fatti di cui al co. 2, lettera e*". Sul piano generale, il regime delle nullità degli atti del processo, di cui all'art. 44 c.g.c., prevede la nullità dell'atto introduttivo quale conseguenza della carenza o dell'insufficienza degli elementi costitutivi della responsabilità erariale. In dette ipotesi, che si aggiungono a quella dianzi esposta, il legislatore delegato ha compiuto personalmente una valutazione di idoneità dell'atto al raggiungimento del proprio scopo, come previsto all'art. 44, commi 1 e 2 c.g.c. Se manca l'esposizione dei fatti su cui fonda la domanda, l'art. 86, co. 6 c.g.c. prevede la sanzione della nullità dell'atto, trattandosi di vizi che investono la *editio actionis* e che precludono al convenuto di conoscere la domanda proposta nei suoi confronti e di esercitare le proprie difese. La Sezione, tuttavia, se il convenuto non si è costituito, deve rilevare d'ufficio la nullità e disporre la rinnovazione dell'atto entro un termine perentorio, ai sensi dell'art. 86, co. 7 c.g.c. Inoltre, a differenza di altri vizi, la costituzione in giudizio del convenuto non ha efficacia sanante, poiché la mancanza o l'incertezza del

petitum e della *causa petendi* sono comunque di ostacolo a che questi si difenda adeguatamente, sicché non può dirsi raggiunto lo scopo delle norme che prevedono l'indicazione di questi elementi. Conseguentemente, il giudice deve assegnare all'attore pubblico un termine perentorio per integrare la domanda e rinviare il giudizio a una nuova udienza, in vista della quale il convenuto potrà integrare le proprie difese e proporre le eccezioni processuali e di merito non rilevabili d'ufficio. La rinnovazione e l'integrazione dell'atto introduttivo sanano i vizi della *editio actionis*, ma con effetto *ex nunc*.

Un'ulteriore causa di nullità della citazione è prevista all'art. 87 c.g.c., ed è quella che si determina “(...) qualora non sussista corrispondenza tra i fatti di cui all'art. 86, comma 2, lett. e), e gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre, tenuto conto degli ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a seguito delle controdeduzioni”. La disposizione, che individua un margine minimale di modificabilità della prospettazione del nucleo di fatti oggetto di contestazione nell'ambito dell'invito a dedurre e dei fatti dedotti in citazione, dovendo il giudice tenere conto degli elementi di conoscenza acquisiti a seguito delle controdeduzioni, prevede la nullità della citazione, che deve essere rilevata dalla parte che ne ha interesse ai sensi dell'art. 90, co. 3 c.g.c. (relativo alla costituzione del convenuto e all'onere di proporre le eccezioni processuali e di merito non rilevabili d'ufficio). La giurisprudenza, sulla base dei principi processuali applicabili anche alla previgente disciplina dell'istituto dell'invito a dedurre, aveva già statuito che, per la validità della citazione, non doveva esserci la piena e totale corrispondenza tra invito a dedurre e citazione, essendo anzi fisiologica una difformità di fatti e

valutazioni, proprio in relazione a quanto dedotto dagli interessati, ma doveva rimanere immutato il nucleo essenziale del *petitum* e della *causa petendi*. Di talché, sin da prima della disposizione positiva codicistica, ove nessuna norma disciplinava il rapporto contenutistico tra i due atti, la suindicata esegesi, elaborata dalle Sezioni riunite (sent. n. 7/QM/1998), è stata pacificamente seguita dalla giurisprudenza di merito. A tale stregua, si è consolidato il convincimento che il rapporto tra l'atto preliminare e quello processuale *“non può porsi in termini di immutabilità della domanda o di mutatio libelli, perché l'invito è un atto preprozessuale che non instaura un contraddittorio tra le parti e l'oggetto del processo si determina solo con l'atto introduttivo costituito dalla citazione. Non è quindi inammissibile un atto di citazione che contenga una diversa configurazione giuridica del danno o una sua diversa quantificazione rispetto all'invito, purché corrispondano i comportamenti contestati. Eventuali differenze tra i contenuti dei due atti potrebbero inficiare la procedibilità del giudizio solo in caso di divergenze tali da non aver consentito al convenuto di predisporre un'adeguata difesa in sede di deduzioni”* (Corte dei conti, Sez. I di app. n. 421/2012, *idem* n. 170/2017, Sez. II di app. n. 43/2016, n. 189/2005, Sez. III di app. n. 746/2010, SS.RR. n. 14/QM/1998). Perciò, nell'orientamento consolidatosi sul quadro normativo previgente l'entrata in vigore del Codice, la necessaria, piena e totale, corrispondenza tra invito a dedurre e citazione, rinveniva fondamento nella duplice funzione, istruttoria e allo stesso tempo garantista dell'invito (Corte dei conti, SS.RR. n. 1/QM/2007). Tuttavia, la previsione all'art. 87 c.g.c. di un'espressa ipotesi di nullità assolve alla funzione di maggiore garanzia dell'atto preliminare, atteso che la disposizione, come emergente dalla relazione illustrativa, è finalizzata *“a una partecipazione del presunto*

responsabile piena, anticipata e consapevole del nucleo essenziale del fatto posto a suo carico, la cui immutabilità tra la fase conclusiva dell'istruttoria e quella di introduzione del giudizio assicura che egli abbia potuto dispiegare le proprie difese già prima della citazione e su tutto il contestato". La relazione prosegue poi con l'affermazione che "la corrispondenza richiesta dalla legge tollera la diversità nel contenuto degli atti menzionati qualora derivante dalle controdeduzioni spiegate dal convenuto dopo l'avviso, trattandosi di elementi noti alla difesa per essere stati da essa stessa introdotti". Al di fuori di questa espressa ipotesi, il limite di variabilità dell'atto di citazione è costituito unicamente dal quadro generale dell'ipotesi dannosa, che deve essere rispettato nella sua essenza tipica, "di modo che la citazione non decampi totalmente dal nucleo essenziale della causa petendi e del petitum tipizzanti la fattispecie ipotizzata" (Corte dei conti, SS.RR. n. 7/1998/QM, Sez. II di app. n. 43/2016). Perciò, atteso che la stessa relazione al Codice di giustizia contabile fa riferimento quale elemento non suscettibile di modificazione, "*al nucleo essenziale del fatto*", come integrato dalle componenti fondanti la responsabilità amministrativo-contabile, addebitato al presunto responsabile con l'invito, l'art. 87, sotto questo specifico profilo, si pone in linea di continuità, sicuramente terminologica, con la giurisprudenza dominante ante codice. Inoltre, detta disposizione ha espressamente limitato la necessaria corrispondenza tra citazione e invito ai "*fatti di cui all'art. 86, co. 2, lett. e)*", senza estenderla "*all'individuazione e (...) quantificazione del danno*" di cui all'art. 86, co. 1, lett. c), così confermando, in ordine a questi elementi, che l'atto introduttivo può discostarsi, nei limiti in cui ciò non implichi il mutamento dei predetti elementi essenziali, da quanto rappresentato nell'invito (Corte dei conti, Sez. I di app. n. 2/2020. Per di più, la norma,

trattando della corrispondenza tra invito a dedurre e citazione limitata ai soli fatti essenziali della fattispecie di responsabilità, non fa riferimento, diversamente da quanto sostenuto dalla giurisprudenza ante Codice, alle ragioni giuridiche, ossia alle norme e agli istituti giuridici che il titolare del credito risarcitorio ritiene applicabili alla fattispecie contestata, che integrano la *causa petendi* della citazione. Con tali precisazioni, il discostamento dagli elementi essenziali del fatto ha trovato una definitiva qualificazione normativa come causa di nullità dell'atto introduttivo del giudizio, mentre in passato si è ritenuto che lo stesso fosse causa d'inammissibilità di quest'ultimo (Corte dei conti, SS.RR. n. 14/QM/1998). La nullità ivi prevista è perciò una nullità *sui generis*, giacché non dipendente, come per quelle previste dall'art. 86 c.g.c., dalla carenza di taluno dei requisiti di forma-contenuto dell'atto, ma dalla difformità tra uno di questi elementi - (i fatti nella loro essenzialità, comprensivi dell'elemento identificativo soggettivo delle condotte, fondanti la domanda) - e il contenuto di un altro atto - (l'invito) - emesso prima dell'instaurazione del processo. Dappoi, la circostanza che l'art. 87 c.g.c. non preveda, per la nullità in esame, il medesimo regime di quelle disciplinate dall'articolo precedente, unitamente al fatto che l'art. 90, co. 3 cit. codice la definisce espressamente come non rilevabile d'ufficio (contrariamente a quelle dell'art. 86 c.g.c.), portano a ritenere applicabile la disciplina generale di cui agli artt. 44 e ss. c.g.c. (Corte dei conti, Sez. II di app. n. 257/2023), con la conseguenza che l'accertamento del vizio da parte del giudice non potrà che condurre a una pronuncia di nullità dell'atto di citazione. Quanto all'art. 87 c.g.c., il Collegio rileva che la corrispondenza, non la coincidenza, tra i fatti di cui all'art. 86, co. 2, lett. e)

c.g.c., e gli elementi essenziali del fatto, esplicitati nell'invito, non può essere intesa nel senso che i primi debbano essere perfettamente sovrapponibili a questi ultimi, essendo sufficiente un ragionevole rapporto di continenza logica. In sostanza, se, nella contestazione preliminare di responsabilità, il perimetro dell'ipotesi accusatoria va tracciato nel livello di approssimazione consentito dall'art. 67, co. 1 c.g.c. (che ritiene sufficiente l'esposizione degli elementi essenziali della fattispecie, i quali consentono, in una prospettiva sostanzialistica, di individuare la materia del contendere), la corrispondenza tra i fatti di cui all'art. 86, co. 2, lett. e), e gli elementi essenziali della fattispecie, richiesta dall'art. 87 c.g.c., va ritenuta sussistente allorquando i primi si possano ragionevolmente ritenere inclusi in tale perimetro. A tale stregua, può convenirsi sull'ammissibilità di un atto di citazione che contenga una diversa configurazione giuridica del danno o una sua diversa quantificazione rispetto a quella prospettata nell'invito a dedurre, purché siano sovrapponibili i fatti, le condotte e l'elemento soggettivo identificativo delle stesse (Corte dei conti, Sez. I di app. nn. 88 e 258/2023). Di talché, la giurisprudenza contabile ha ravvisato una modifica sostanziale inammissibile dei fatti prospettati quando con l'atto di citazione si avanzi una pretesa obiettivamente diversa da quella originaria dedotta nell'invito a dedurre, introducendo così nel processo un *petitum* diverso e più ampio oppure una *causa petendi* fondata su circostanze e situazioni giuridiche non prospettate prima, con l'effetto di porre al giudice un nuovo tema d'indagine e di immutare sostanzialmente i termini della controversia, disorientando così la difesa della controparte e alterando il regolare funzionamento del processo (Corte dei conti, Sez. I di app. n. 170/2017, *idem* n. 564/2011, Sez. III

di app. n. 604/2013). La giurisprudenza si è spinta anche oltre ritenendo che la mera variazione della descrizione del concreto comportamento, che avrebbe originato il rilevato pregiudizio, senza mutazione ontologica dei fatti costitutivi allegati alla domanda introduttiva, sia da qualificare come *emendatio della causa petendi*, perciò consentita nel rapporto contenutistico tra l'atto preliminare e quello processuale (Corte dei conti, Sez. giurisdizionale regionale per la Lombardia, n. 352/2021, Sez. Campania, n. 698/2021, Sez. Lazio, n.337/2021). A tale stregua, non pare possa revocarsi in dubbio che l'indirizzo giurisprudenziale che si è formato sui presupposti della nullità dell'atto di citazione sia pacifico nel ritenere che tra invito a dedurre e atto di citazione è sufficiente un grado di correlazione tale da assicurare la sostanziale omogeneità del nucleo essenziale del *petitum* e della *causa petendi*" (Corte dei conti, Sez. I di app. n. 54/2020). Sicché, l'atto preliminare, come presidio funzionale a una partecipazione difensiva del presunto responsabile piena, anticipata e consapevole quanto al nucleo essenziale del fatto posto a suo carico, deve necessariamente contenere, a mente dell'art. 67 c.g.c., gli elementi essenziali del fatto, della condotta contestata unitamente all'elemento identificativo soggettivo della stessa (*id est* l'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave, che ha connotato l'agire contestato) e del contributo causale alla realizzazione del pregiudizio addebitato. L'atto introduttivo, "*tenuto conto degli ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a seguito delle controdeduzioni*" (in ipotesi insussistenti), può discostarsi, senza incorrere nella sanzione processuale della nullità, dagli "*elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre*", a condizione che l'addebito risulti "*rispettato nella sua essenza tipica (e) la citazione stessa sia pur sempre ricollegabile alla*

fattispecie contestata. Tant'è che <una citazione che fosse in tutto e per tutto vincolata al contenuto dell'invito finirebbe per snaturare la funzione dello stesso e renderlo, in sostanza, in tutto o in parte inutile o inutilizzabile>" (Corte dei conti, SS.RR. n. 7/QM/1998, Sez. I di app. n. 13/2024, Sez. II di app. n. 263/2020).

*Nell'accezione "corrispondenza tra i fatti di cui all'art. 86, co. 2, lett. e) c.g.c." rientrano tutti gli elementi definitivi sostanziali riportati nella sezione e non solo il fatto storico, come vorrebbe la Procura regionale appellante. Invero, la nullità normata all'art. 87 c.g.c. non riguarda esclusivamente la narrazione della vicenda in cui si sarebbe concretizzato l'illecito erariale, ma, come condivisibilmente argomentato dalla prima sentenza, investe il *petitum* e la *causa petendi* dell'azione intrapresa, ossia gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, tra i quali quello soggettivo. Il dolo e la colpa grave sono elementi che riguardano l'aspetto psicologico dell'illecito erariale, e rispondono alla domanda secondo la quale l'autore ha agito con volontà di arrecare un danno (dolo) o con grave negligenza ovvero, all'esito della tipizzazione della colpa grave provvedimento operata con la l. n. 1/2026, in violazione manifesta di norme di diritto applicabili, di travisamento del fatto o dell'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento. A tale stregua, la novella ha accentuato la distinzione tra dolo e colpa grave sotto il profilo sostanziale. Tuttavia, tale differenziazione non incide sul tema d'indagine, che riguarda esclusivamente la nozione di "elementi essenziali del fatto" di cui all'art. 87 c.g.c. e la possibilità di ricomprensivi tanto la contestazione a titolo di colpa grave quanto quella a titolo di dolo, a prescindere dalle ulteriori conseguenze*

che possono derivarne con riferimento all'esercizio del potere riduttivo. Gli elementi soggettivi in questione appartengono alla *causa petendi*, che insieme alle parti e al *petitum* identificano l'azione in giudizio. Poiché per aversi responsabilità amministrativa è richiesta la colpa grave o il dolo, se l'invito a dedurre contesta una violazione a titolo di colpa grave, e l'atto di citazione introduce *ex novo* una condotta dolosa o un aggravamento sostanziale dei profili soggettivi non derivabile dalle controdeduzioni, si configura la nullità della citazione per difetto di contestazione. Difatti, la modifica della componente psicologica, astrattamente ammissibile solo in caso di fatti nuovi che fossero emersi durante la fase dell'invito a dedurre e delle deduzioni difensive delle parti private, operata con l'atto introduttivo può tradursi, come occorso, in una modifica della *causa petendi* rispetto agli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre. Solo un mutamento del quadro fattuale, indotto dagli "*ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a seguito delle controdeduzioni*", ossia dai fatti acquisiti all'esito e dalle controdeduzioni spiegate dai convenuti dopo l'avviso, può tollerare un mutamento dell'elemento soggettivo in dolo (contestato nell'atto introduttivo) rispetto alla colpa grave (contestata nell'invito a dedurre con l'avverbio "*quantomeno gravemente colposa*", ossia senza alcun dubbio gravemente colposa (Corte dei conti, Sez. II di app. n. 582/2022). In questo contesto, "*l'unico limite alla modifica della domanda, che poi costituisce il vero discrimine tra ammessa emendatio libelli e inammissibile mutatio, è che l'originario elemento identificativo soggettivo delle condotte rimanga immutato e che la vicenda sostanziale sia eguale o collegata a quella dedotta in giudizio con l'atto introduttivo*" (Corte dei conti, Sez. I di app. n. 13/2024). Nell'invito a dedurre è addebitata

agli appellati l'illegittima nomina, con due distinte procedure, del Gen. Cacciatore, dal 1° gennaio 2016 al 30 settembre 2017 (delibera n. 333/2015 del Consiglio Federale) e dal 1° ottobre 2017 al 30 marzo 2018 (delibere nn. 221 e 222/2017), a Direttore generale dell'Ae.C.I. *“in violazione dei limiti oggettivi posti dal legislatore e dall'Ente (...)”* con gli artt. 5, co. 9, del d.l. 95/2012 e s.m.i., 27, co. 3, dello Statuto e 6 del d.l. n. 293/1994, causa di un presunto danno di € 221.111,06, per il primo conferimento e di € 73.222,61, per il secondo. Quanto all'elemento soggettivo, il Procuratore regionale ha precisato che *“gli odierni convenibili hanno posto in essere una condotta in palese violazione di norme di azione di facile interpretazione, provviste di una significativa anzianità di vigenza (...)”*, perciò, *“di una chiarezza tale da non consentire alcun ragionevole spazio di opinabilità interpretativa e applicativa (...)”*. Di talché, afferma *“che gli scostamenti dal solco della legittimità”* sono da ascrivere a *“ingiustificabile leggerezza gestionale che integra una condotta quanto meno gravemente colposa, imputabile agli odierni invitati (...)”*. L'atto preliminare conclude, perciò, osservando che *“Nei fatti sopra descritti e per le considerazioni in diritto argomentate, si ravvisano gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa di cui alle norme in premessa indicate: sussiste il danno (...); sussiste, aggravato dalla reiterazione di atti illegittimi, l'elemento soggettivo della colpa grave; sussiste il nesso di causalità (...)”*. Le deduzioni difensive prodotte, per quanto qui d'interesse, dal Pres. dell'Ae.C.I. Leoni Giuseppe e dal Direttore generale Cacciatore Giulio, volte a disarticolare la contestata responsabilità erariale, impingono sull'*“insussistenza di un agire gravemente colposo ascrivibile all'odierno invitato, non essendo al medesimo contestabile la consumazione di nessuna condotta segnata da un comportamento connotato da notevole negligenza,*

imprudenza, imperizia ovvero posto in essere senza l'osservanza di quel minimo di diligenza che il caso concreto richiede" (deduz. Leoni del 02/05/2023); nonché, su un dato incontestabile alla cui stregua "non si può affermare che (...) la condotta del Gen. Cacciatore sia stata caratterizzata da una <ingiustificabile leggerezza gestionale> (...), sussistendo anche dubbi interpretativi sull'applicabilità al caso in esame del novellato art. 5, co. 9 del d.l. 95/2012 in ragione delle specificità dell'Ae.C.I. e dei caratteri particolari della figura del D.G.". (deduz. Cacciatore del 06/03/2023). Nell'atto di citazione, datato 16 maggio 2023, il Procuratore regionale, dopo avere descritto il quadro normativo, l'asserita illegittimità delle delibere adottate dal Consiglio Federale e il danno che ne sarebbe conseguito, (a pagg. 40-41) afferma che per i fatti contestati, mentre "risultano gravemente colpose le condotte di Moro, Catanese e Fogliani, per i pareri favorevoli alla proposta presidenziale (...), ben più gravi risultano essere, invece, le condotte del Pres. Leoni e del Gen. Cacciatore cui la Procura riconosce una maggiore responsabilità, pari al 70% nella causazione del danno erariale contestato ravvisandosi la sussistenza in capo a entrambi (...) dell'elemento soggettivo del dolo. Come descritto nella parte in fatto, gli stessi hanno intenzionalmente aggirato i divieti normativi in materia di conferimento di incarichi dirigenziali e le norme statutarie per conseguire un unico risultato, ovvero la nomina del (...) Gen. Cacciatore, che per ragioni ben note non poteva rivestire quel ruolo. Hanno altresì cercato di dare una parvenza di legalità alle loro condotte mediante l'utilizzo di espedienti (la richiesta di parere al Dipartimento della Funzione Pubblica, l'utilizzo delle ordinanze presidenziali) volti anche ad addossare l'eventuale responsabilità ad altri soggetti, facendo altresì credere di agire unicamente nell'interesse dell'Ente". Pertanto, ha concluso ravvisando: "Nei fatti descritti e per le considerazioni in diritto

*argomentate (...) gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa di cui alle norme in premessa indicate: sussiste il danno erariale pari a € 228.000,03 (€ 154.777,42 + 73.222,61 (...); sussiste, aggravato dalla reiterazione degli atti illegittimi, l'elemento soggettivo in capo agli odierni convenuti (dolo per il Pres. Leoni e il Gen. Cacciatore, colpa grave per Moro e Bianchetti) (...)". Dal confronto tra l'atto preliminare e quello processuale si evince una modifica del titolo dell'imputazione erariale, nel caso di specie, da colpa grave a dolo, non giustificata da un mutamento del quadro fattuale indotto da quegli "ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a seguito delle controdeduzioni" cui fa riferimento l'art. 87 c.g.c.; in altri termini, non sono emersi fatti nuovi da giustificare la modifica della *causa petendi*, né del resto la Procura regionale, odierna appellante, ha mai effettuato alcun accenno a tali presunti fatti nuovi. La modifica peggiorativa dell'elemento soggettivo si è tradotta in un mutamento immotivato della *causa petendi*, non essendo emerso a quale titolo la stessa Procura lo abbia corretto, così invalidando la funzione di garanzia dell'invito nel suo rapporto con l'atto introduttivo del giudizio, tesa a permettere all'invitato di esporre le proprie difese, con l'intento dichiarato dalla legge di ottenere la definizione della fase preprocessuale in tempi ragionevolmente brevi. Il mutamento non ha consentito agli odierni appellati di potersi difendere da contestazioni radicalmente più gravi quali quelle di aver "intenzionalmente aggirato i divieti in materia di conferimenti di incarichi (...)" per conseguire il risultato della nomina, di aver utilizzato "espedienti" per dare una parvenza di legalità alle proprie condotte e di aver intenzionalmente taciuto (Gen. Cacciatore) il divieto normativo nella seduta di nomina per "consentire la realizzazione del disegno ideato dal Presidente Leoni".*

Questo senza tuttavia che siano emersi fatti nuovi, mentre la reiterazione di atti illegittimi, affermata più volte nell'invito per giustificare la colpa grave, non può essere motivo, poiché identicamente ribadita nella citazione, per indurre un giustificato cambiamento del titolo soggettivo in dolo. Sicché, la motivazione della prima sentenza, tesa a evidenziare che *"la modifica peggiorativa dell'elemento soggettivo ha impedito ai convenuti, odierni appellati, con riguardo a tale specifico profilo, una difesa nella fase processuale"*, non è affatto irrazionale, come sostenuto dall'appellante Procura regionale, atteso che l'art. 87 c.g.c. è rappresentativo del *"taglio di valorizzazione della difesa che informa di sé il Codice, andando ad attuare il disegno individuato dal criterio di delega di cui all'art. 20, co. 2, lett. g), punto 2, che prescrive una partecipazione dell'incolpato <piena, anticipata e consapevole del nucleo essenziale del fatto posto a suo carico>"* (Corte dei conti, Sez. II di app. n. 582/2022). In conclusione, negli elementi essenziali del fatto, di cui all'art. 87 c.g.c., è compreso il criterio di imputazione delle condotte a titolo di colpa grave o dolo, in specie immotivatamente mutato (in dolo) rispetto all'originario elemento identificativo soggettivo delle stesse, costituito dalla colpa grave, circostanza che ha precluso alle parti anche di poter accedere ai benefici del rito abbreviato (avvenuto, invece, per gli altri convenuti che hanno definito la loro posizione in sede di rito monitorio). In conclusione, la Procura regionale ha introdotto una variazione del titolo soggettivo che ha sostanzialmente inciso la *causa petendi*, orientandola su circostanze e situazioni giuridiche non prospettate con l'invito e tali da delineare un nuovo tema d'indagine, che ha disorientato la difesa delle controparti e alterato la funzione di garanzia dell'invito a dedurre e quella successiva del processo (Corte dei conti, Sez. II di app. n. 263/2020).

Vi è, perciò, che il Procuratore regionale che “già dispone degli elementi essenziali della fattispecie, nei suoi aspetti oggettivi e soggettivi, avendo un danno da comunicare al presunto responsabile non può poi esimersi dal formulare nell’atto di invito a dedurre l’ipotesi di imputazione (che potrebbe muovere all’indagato con l’atto di citazione), la quale a questo punto del procedimento assumerà le sembianze di una provvisoria (essendo solo ipotizzata) azione e qualunque sia il modo in cui verrà espressa conterrà quegli elementi che definiscono il petitum e la causa petendi, se non come aspetti strutturali di una figura giuridica ben determinata come la citazione a giudizio, certamente come elementi descrittivi di un ipotetico futuro addebito per danno erariale” (Corte dei conti, Sez. II di app. n. 189/2005). Questo, quale naturale conseguenza del principio di autoresponsabilità della parte pubblica, chiamata a individuare tempestivamente e con la massima esaustività la domanda di giustizia preliminare, senza configurare domande nuove, per la loro articolazione, con l’atto introduttivo, basate su una ricostruzione della *causa petendi* alternativa, fondata su presupposti in parte diversi da quelli prospettati nell’invito, integranti una rilevante e peggiorativa *mutatio libelli* (Cass. n. 1055/2026). Da ultimo, il segnalato aggravio procedimentale che deriverebbe all’ufficio del PM dall’immodificabilità dell’elemento soggettivo, nei casi in cui non siano emersi fatti nuovi dalle controdeduzioni e, quindi, in assenza di ulteriore attività istruttoria, nell’ottica di un bilanciamento tra i diversi interessi coinvolti, non può spingersi sino a neutralizzare il presidio di garanzia assegnato dalla legge all’invito a dedurre, “la cui immutabilità tra la fase conclusiva dell’istruttoria e quella di introduzione del giudizio assicura che questi abbia potuto dispiegare le proprie difese già prima della citazione e su tutto il

contestato". Conclusivamente, l'appello è da rigettare e la sentenza impugnata da confermare. Le spese di giustizia e di lite del grado sono integralmente da compensare, ai sensi dell'art. 31, co. 3 c.g.c., trattandosi di questione che presenta elementi di assoluta novità.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Prima giurisdizionale centrale di appello, disattesa ogni contraria istanza, deduzione o eccezione, definendo il giudizio, rigetta l'appello iscritto al **n. 61620/R.G.** della **PROCURA presso la Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio**, e, per l'effetto, conferma la sent. n. 160/2024 della Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio. Compensa integralmente le spese di giustizia e di lite del grado.

Manda alla segreteria della Sezione per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio, all'esito della pubblica udienza del 22 maggio 2026.

Il Giudice Estensore

Il Presidente

Giovanni Comite

Massimo Lasalvia

F.to digitalmente

F.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 11/06/2026

Il Dirigente

Massimo Biagi

F.to digitalmente