53/2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Massimo Lasalvia	Presidente
Aurelio Laino	Consigliere
Giovanni Comite	Consigliere
Stefania Petrucci	Consigliere relatore
Beatrice Meniconi	Consigliere

ha adottato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di appello in materia di responsabilità, iscritti al **n. 61327** del registro di segreteria, promossi da

Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Toscana

appellante principale ed appellato incidentale

e

MONNI MONIA (c.f. MNNMNO75H59D612E), nata a Firenze il 19 giugno 1975 e residente in Prato, alla via dei Fossi del Ferro, n. 1/1, rappresentata e difesa dal Prof. avv. Traina Duccio M. (c.f. TRNDCM57A10D612O, pec: avvducciomariatraina@cnfpec.it) e dall'avv. Ferlini Maurizio (c.f.

FRLMRZ65B04H199P, pec: maurizio.ferlini@ordineavvocatibopec.it) ed elettivamente domiciliata presso gli indirizzi digitali degli stessi, in virtù di mandato in calce all'atto di appello

appellante incidentale ed appellata principale

contro

BERNINI EDO (c.f. BRNDEO61C30D583P), nato a Figline Valdarno (FI) il 30 marzo 1961 e residente in Firenze, alla via Vittorio Alfieri n. 10, rappresentato e difeso dall'avv. Viciconte Gaetano (c.f. VCCGTN59L10L353E, pec: gaetano.viciconte@firenze.pecavvocati.it) ed elettivamente domiciliato presso il suo studio, in Firenze, al viale G. Mazzini, n. 60, in virtù di mandato in calce all'atto di costituzione

appellato

e

FEDERICA FRATONI (c.f. FRTFRC72H48D612M), nata a Firenze l'8 giugno 1972 e residente in Pistoia, alla via Lucchese – Provinciale, n. 232, rappresentata e difesa dagli avvocati Torricelli Andrea (c.f. TRRNDR46H11D612D) e Perathoner Stefan Alexander (c.f. PRTSFN77A21A952G ed elettivamente domiciliata presso gli indirizzi digitali degli stessi (pec: atorricelli@pec.hltlaw.it, sperathoner@pec.hltlaw.it), in virtù di mandato in calce all'atto di costituzione

appellata

avverso

la sentenza n. 345/2023, depositata in data 10 novembre 2023, della Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, notificata in data 15 novembre 2023;

Esaminati gli atti e documenti del giudizio;

Uditi, alla pubblica udienza del 29 gennaio 2026, con l'assistenza del segretario di udienza dott.ssa Serena Scippa, il relatore consigliere Stefania Petrucci, il Vice Procuratore generale Martina Antongiulio, in rappresentanza della Procura generale, l'avv. Viciconte Gaetano per Bernini Edo, gli avvocati Ferlini Maurizio e Traina Duccio M. per l'appellante in via incidentale Monni Monia e l'avv. Perathoner Stefan Alexander, per Fratoni Federica.

Svolgimento del processo

Con atto di citazione, depositato in data 1° marzo 2023, la Procura presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, conveniva in giudizio Bernini Edo, dirigente preposto alla Direzione ambiente ed energia della Regione Toscana, Fratoni Federica e Monni Monia, assessori regionali succedutisi nel tempo ed aventi delega all'energia ed all'ambiente, per sentirli condannare, a titolo di colpa grave, al risarcimento del danno da mancata entrata dell'importo complessivo di euro 2.166.670,00, oltre rivalutazione, interessi e spese, di cui il 50%, pari a euro 1.083.335,00, a carico di Bernini Edo ed il restante 50% a carico degli assessori all'ambiente Fratoni Federica e Monni Monia, da ripartirsi, sulla base del numero di attestati di prestazione energetica depositati nel periodo in cui ciascuna era in carica, ovvero in euro 650.270,00 per la Fratoni ed euro 433.065,00 per la Monni, per non aver predisposto, né proposto alla Giunta regionale, alcun provvedimento necessario per rendere operativo il pagamento del contributo pubblico per la trasmissione degli attestati di prestazione energetica (APE).

L'azione del Requirente contabile traeva origine dall'informativa della Guardia di Finanza, 2° Nucleo Operativo Metropolitano Firenze, pervenuta il 20 dicembre 2019, con la quale si delineava una *notitia damni* in tema di omessa attivazione, da parte della Regione Toscana, del contributo sull'attestazione di prestazione energetica degli edifici.

Con sentenza n. 345/2023, depositata in data 10 novembre 2023, la Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Toscana rigettava integralmente la domanda attorea.

Avverso la su richiamata sentenza n. 345/2023, con ricorso ritualmente notificato, proponeva appello il Procuratore regionale per la Toscana dolendosi, con unico ed articolato motivo di gravame, per errore e travisamento di fatto, errore di diritto, violazione ed erronea interpretazione dell'art. 82 del r.d. n. 2440/1923, dell'art. 52 del r.d. n. 1214/1934, dell'art. 1 della l. n. 20/1994, degli articoli 28 e 97 della Costituzione, nonché per motivazione insufficiente, contraddittoria e illogica, mancato esame di prospettazioni ed allegazioni decisive dell'atto di citazione e di documenti decisivi depositati dalla Procura e per aver il Collegio di primo grado erroneamente ritenuto insussistente l'elemento soggettivo della colpa grave, unico profilo che risulterebbe affrontato, nonostante l'assenza di richiami all'orientamento giurisprudenziale in tema di "ragione più liquida".

Secondo l'appellante, la sentenza impugnata avrebbe omesso di valutare l'atto di citazione nella parte in cui si confutavano le deduzioni difensive degli odierni appellati in merito all'asserita indeterminatezza, inattuabilità e

illegittimità della disposizione legislativa regionale istitutiva del contributo per attestati di prestazione energetica (APE).

Reputa, al riguardo, il Requirente che la disposizione della legge regionale n. 85/2016 istitutiva del predetto contributo risultasse chiara e di immediata applicabilità e non di natura programmatica, tanto da richiedere un ulteriore passaggio legislativo, dovendo il contributo APE essere *"obbligatoriamente implementato - dalla Giunta regionale su impulso del dirigente ed assessore regionali competenti - contestualmente o antecedentemente all'attivazione dei riferiti sistemi di deposito telematico e di monitoraggio"*.

Ad avviso del Procuratore regionale, gli appellati erano consapevoli di tale immediata precettività, posto che: gli uffici amministrativi, facenti capo al dirigente ed agli assessori competenti in materia di ambiente ed energia, avrebbero avviato i lavori di implementazione del sistema regionale di deposito con archivio telematico degli APE, sin dall'entrata in vigore della legge regionale n. 85/2016; che, nei piani strategici della società *in house* Agenzia Regionale Recupero Risorse Spa (A.R.R.R.) 2019/2021, sin dalla prima versione, approvata dalla Giunta regionale con delibera del giugno 2018, istruita da Edo Bernini e da Federica Fratoni, le disposizioni in materia di certificazione energetica, introdotte dalla l. r. n. 85/2016, sarebbero state descritte come interventi legislativi ben determinati; che da un messaggio di posta elettronica emergerebbe che il dirigente competente della predetta società avrebbe chiesto ragguagli in merito alla struttura amministrativa regionale che si sarebbe dovuta occupare del contributo APE ed, inoltre, i piani previsionali della società avrebbero contenuto dei riferimenti ad ulteriori

funzioni in tema di gestione e controllo degli attestati di prestazione energetica, con stima dei relativi costi.

In particolare, secondo la prospettazione attorea, il presupposto impositivo del contributo sarebbe da individuarsi nel deposito di ciascun APE ed il gettito sarebbe finalizzato dal legislatore a coprire le spese per il funzionamento del sistema di deposito telematico ed il monitoraggio "di interesse pubblico" sugli APE, con la conseguenza che: "*ove il contributo venisse implementato successivamente all'attivazione del sistema di deposito e di monitoraggio si perderebbe in via definitiva il gettito dei contributi per gli APE depositati prima dell'implementazione del contributo*".

Secondo la Procura regionale, la riscossione di entrate e tributi imposti dalla legge, così come lo svolgimento di attività di interesse pubblico, parimenti imposte dalla legge (quali il monitoraggio sugli APE), costituirebbero "*fattispecie non disponibili o sacrificabili dall'Amministrazione competente*".

Il Procuratore regionale contesta, poi, l'affermazione della sentenza gravata secondo cui rientrerebbe in valutazioni politico-discrezionali la scelta di indicare se i costi del monitoraggio e del deposito degli APE dovessero gravare integralmente a carico degli interessati o anche in parte con le risorse generali del bilancio e se il contributo dovesse essere corrisposto direttamente alla società A.R.R.R. Spa o all'amministrazione regionale.

Aggiunge il Requirente che, contrariamente a quanto sostenuto dagli appellati, la norma non risultava di dubbia legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 23 della Costituzione, posto che la giurisprudenza della Consulta si limiterebbe a precisare che, per rispettare l'istituto della riserva di legge

relativa, sarebbe sufficiente l'indicazione, a livello legislativo, dei criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'organo amministrativo cui si delega il compito di determinare la quantificazione del tributo e, nella fattispecie in esame, il criterio di quantificazione sarebbe stato correlato ai costi che l'amministrazione avrebbe sostenuto per il monitoraggio degli attestati depositati e per la gestione del sistema informativo.

Lamenta, inoltre, il Procuratore regionale che la questione dell'insindacabilità delle condotte contestate perché asseritamente afferenti al compimento di un atto politico, sarebbe stata confutata dettagliatamente dall'atto di citazione, ma non valutata dal Collegio che non avrebbe considerato, dal punto di vista soggettivo, che il dirigente non rivestiva un ruolo politico e che gli assessori sarebbero stati chiamati a rispondere di danno erariale non in qualità di organi politici della Regione Toscana, ma quali responsabili di vertice del plesso amministrativo competente.

Sul versante oggettivo, invece, secondo il Requirente, l'addebito non si appunterebbe su un atto politico, né su un "silenzio politico", ma sulla "*protratta, ingiustificata e colpevole inerzia per non aver implementato una disposizione di legge regionale vigente e cogente*".

Inconferente risulterebbe, poi, per il Procuratore appellante, il richiamo, operato dalla sentenza impugnata, ad una deliberazione del 22 giugno 2023, peraltro approvata, solo in via preliminare, dalla locale Sezione di controllo e concernente la relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi regionali pubblicate nel 2022, delibera successiva ai fatti e che si limiterebbe a fornire le modalità

atte ad assicurare il rispetto dell'art. 81 della Costituzione, nulla affermando in tema di asseriti dubbi di indeterminatezza della legge regionale del 2016.

In conclusione, il Procuratore regionale appellante chiede l'accoglimento del gravame e, per l'effetto, la condanna degli appellati Edo Bernini, Federica Fratoni e Monia Monni, al pagamento in favore della Regione Toscana, dell'importo di euro 2.166.670,00, secondo la ripartizione indicata in citazione o il diverso importo o diversa suddivisione in quote che si riterrà di giustizia, oltre rivalutazione, interessi legali e spese di entrambi i gradi di giudizio.

Avverso la medesima sentenza n. 345/2023, depositata in data 10 novembre 2023, della Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Toscana proponeva appello incidentale Monni Monia, assessore regionale all'ambiente dal 19 ottobre 2020 e che, con unico ed articolato motivo di doglianza, si duole per *error in iudicando* per omessa valutazione delle ragioni, motivazioni e prove della difesa, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria, mancato giudizio controfattuale, inesistenza della condotta e del contributo causale, inesistenza di condotta eziologicamente rilevante, disparità di trattamento con il Presidente della Regione, difetto di motivazione e violazione dell'art. 95, comma 1, c.g.c.

Lamenta l'assessore Monni che la sentenza gravata renderebbe conto, nella parte in fatto, solo parzialmente delle difese svolte, associando, poi, nella parte in diritto, le ragioni del rigetto della domanda "*a condotte e comportamenti di incolpati assolutamente diversi, per competenza (dirigente e assessori), non sovrapponibili per ruolo (Bernini dirigente e Fratoni promotori ed estensori della l.r.*

n. 85/2016" e non provvedendo a delineare le singole condotte oggetto di vaglio o la loro comprovata incidenza causale.

Si duole, al riguardo, l'appellante incidentale Monni che le condotte ascritte agli altri appellati non avrebbero potuto essere a lei estese in quanto assessore regionale solo dal 19 ottobre 2020, data in cui, secondo l'errata prospettazione accusatoria, il termine per l'istituzione del contributo risulterebbe scaduto, né sarebbe stato provato che fosse a conoscenza dell'obbligo di provvedere all'istituzione del contributo APE, avendo, invece, gli uffici rappresentato una differente situazione ovvero la "*non la necessità di un provvedimento amministrativo di attuazione del contributo, ma la necessità di una revisione della normativa regionale di grado legislativo*".

L'assessore Monni si duole anche per mancato giudizio controfattuale poiché se il dirigente dott. Bernini e l'assessore Fratoni, ai quali sarebbe stato noto il quadro amministrativo e normativo essendo i relatori proponenti della l.r. n. 85/2016, avessero approvato la necessaria modifica legislativa "*non ci sarebbe stato nessun ipotetico danno*".

La Sezione territoriale avrebbe, poi, omesso la pronuncia sulla circostanza che anche l'appellante incidentale, come il Presidente della Regione Giani non avrebbe potuto conoscere tale tematica.

L'appellante incidentale Monni insiste, pertanto, per la totale assenza di ogni elemento di responsabilità amministrativa aggiungendo che l'Assessorato all'ambiente includeva anche l'Assessorato alla protezione civile e, nell'anno in contestazione dal 22 ottobre 2020 al 18 ottobre 2021, avrebbe operato con

assiduità per affrontare il periodo successivo al *lock down* per epidemia da Covid 19 e le criticità dell'inverno 2020-2021.

Secondo l'assessore Monni, la sentenza impugnata dovrebbe essere riformata anche per manifesta contraddittorietà ed illogicità poiché, dopo aver affermato che le condotte inerenti all'esercizio del potere legislativo non possono dar luogo a responsabilità erariale, avrebbe dovuto rilevare l'assenza di un comportamento omissivo "*non solo, come ha fatto, sotto il profilo soggettivo dell'elemento psicologico della colpa grave, ma prima ancora sotto il profilo oggettivo della condotta tenuta, che rientra in toto nella sfera della discrezionalità legislativa*".

In conclusione, l'appellante incidentale Monni chiede di respingere l'appello principale, accogliere l'appello incidentale ed, in riforma dell'impugnata sentenza, affermare l'assenza di responsabilità per inesistenza della condotta, del contributo causale e del nesso causale; in subordine, affermare l'assenza di antigiuridicità della condotta; in ulteriore subordine, affermare l'insussistenza di qualsiasi contestazione e/o addebito in relazione alla mancata diligenza, per colpa lieve ed, in via ulteriormente subordinata e gradata, affermare l'insussistenza di qualsiasi addebito per colpa grave a lei ascrivibile. Ancora, in via subordinata, l'appellante incidentale chiede l'esercizio del potere riduttivo, nonché di tener conto dell'apporto causale determinante e di quello di altri soggetti non chiamati in giudizio.

Con memoria depositata in data 8 gennaio 2026, ha rassegnato le proprie conclusioni la Procura generale che, dopo aver richiesto la riunione degli atti di impugnazione principale ed incidentale, ha eccepito l'inammissibilità dell'atto di gravame dell'assessore Monni che, in quanto totalmente vittoriosa

in primo grado, non potrebbe vantare alcun interesse a gravare la sentenza appellata posto che l'impugnazione incidentale avrebbe per necessario presupposto la soccombenza.

In ogni caso, nel merito, la Procura generale rileva l'infondatezza dei motivi di gravame, concludendo per l'accoglimento dell'appello principale proposto dalla Procura regionale, con conseguente integrale riforma della sentenza appellata.

Con memoria depositata in data 8 gennaio 2026, Monni Monia ha ribadito le proprie argomentazioni e difese, insistendo per l'accoglimento dell'appello incidentale.

Con memoria depositata in data 9 gennaio 2026, si è costituita l'assessore Fratoni Federica eccependo, in via preliminare, l'inammissibilità del gravame principale per violazione dei principi di specificità dei motivi e di chiarezza e sinteticità degli atti processuali per aver il Procuratore appellante proceduto ad una *"mera e pedissequa riproposizione delle tesi già sostenute nell'atto di citazione"*, anziché fornire una "*lettura alternativa*" all'impostazione seguita dalla sentenza impugnata, proponendo in oltre 70 pagine, un unico motivo di gravame.

L'assessore Fratoni, dopo aver ricostruito il quadro normativo, insiste nel configurare la l.r. n. 85/2016 quale *"legge-programma, che delineava un obiettivo futuro ma risultava imperfetta e incompleta nei suoi strumenti attuativi, richiedendo un successivo e necessario intervento chiarificatore del legislatore stesso"* posto che sia l'Ufficio Legislativo che la Direzione Bilancio della Regione avevano sollevato perplessità sulla possibilità per la Giunta di determinare il contributo

in assenza di criteri direttivi fissati dalla legge, paventando il rischio di un contrasto con la riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte, tant'è che, solo la l.r. n. 24/2022 avrebbe introdotto un *range* minimo e massimo e che, ciò nonostante, con deliberazione n. 152/2023/RQ, la Sezione del controllo avrebbe ritenuto tale sistema non conforme ai principi costituzionali, in quanto la determinazione dell'entrata veniva rimessa ad un'eccessiva discrezionalità dell'esecutivo.

Sostiene l'appellata Fratoni che, contrariamente a quanto contestato dalla Procura erariale, non sussisterebbe alcuna colpevole inerzia avendo l'amministrazione regionale posto in essere molteplici attività gestionali e propedeutiche alla corretta implementazione del contributo APE; al riguardo, con delibera n. 1402 del 27 dicembre 2016, la Giunta avrebbe regolato gli oneri per i controlli sugli impianti termici per i quali, a differenza della fattispecie in esame, la legge regionale demandava alla Giunta la determinazione del contributo, fissando un importo minimo e massimo. Inoltre, il decreto dirigenziale n. 2190 del 15 febbraio 2019 avrebbe stabilito che la trasmissione degli APE dovesse avvenire "*esclusivamente per via digitale per il tramite modulo APE del Portale SIERT*", modalità introdotta per gestire il notevole flusso di attestati che, in precedenza, venivano inviati, tramite posta elettronica certificata, al protocollo generale della Regione.

Secondo l'appellata Fratoni, la Procura appellante avrebbe erroneamente individuato in tale data il *dies a quo* dell'obbligo di esazione del contributo, confondendo la mera attivazione di un canale di deposito telematico con l'implementazione del ben più complesso sistema di controllo e verifica sulla

qualità degli attestati per cui sarebbe stata avviata, sin dalla fine del 2018, un'intensa attività istruttoria volta a pervenire ad una modifica della normativa regionale, come sarebbe comprovato dal tavolo tecnico istituito, su impulso dell'Assessorato, con le categorie professionali; dalla prima bozza di proposta di legge del febbraio 2019; dal testo del progetto di legge dell'aprile 2019; dalla conclusione dell'*iter* istruttorio nel gennaio 2020 e dal conseguente rallentamento per la pandemia; dalla delibera n. 1247 del 15 settembre 2020 con la quale la Giunta, nell'approvare il piano annuale della società A.R.R.R. Spa ed il relativo bilancio preventivo, avrebbe cristallizzato la situazione di stallo normativo, dando atto della impossibilità di avviare nel corso del 2020 le attività legate alla verifica, il monitoraggio ed il controllo degli attestati di prestazione energetica.

Tale asserito articolato *iter* sarebbe terminato, secondo l'appellata Fratoni, con l'adozione della L. R. n. 24/2022 che fissava i criteri per la determinazione del contributo a comprova della necessità di una cornice legale entro cui la Giunta doveva operare.

Secondo l'appellata, dunque, risulterebbe fondata la *ratio decidendi* della pronuncia assolutoria, individuandola nella oggettiva genericità dell'art. 10, comma 3, della l.r. n. 85/2016, non sussistendo, in ogni caso, l'elemento soggettivo della colpa grave in presenza di un comportamento "*conseguenza diretta e prudente di una situazione di oggettiva complessità giuridica, caratterizzata da fondati dubbi sulla legittimità di un'attuazione meramente amministrativa di una norma impositiva*" e che avrebbe potuto esporre l'Ente ad un contenzioso di massa.

Peraltro, aggiunge, la medesima appellata, "*se la Sezione di Controllo ha ritenuto non conforme a Costituzione un meccanismo che, pur con ampi margini, fissava comunque dei limiti all'azione della Giunta, a maggior ragione era palesemente illegittima, e quindi giuridicamente inattuabile, la norma originaria della l.r. n. 85/2016*".

Reputa, inoltre, l'assessore Fratoni che le contestazioni attoree non atterrebbero alla violazione di un chiaro dovere d'ufficio, ma al mancato esercizio di una mera facoltà, in un contesto di oggettiva incertezza normativa e organizzativa ove un'eventuale iniziativa avrebbe richiesto di agire congiuntamente all'Assessorato al bilancio e finanze, oltre che alla Direzione generale ed Ufficio legislativo, così riportando l'intera questione all'ambito della collegialità di Giunta, dovendosi escludere la possibilità di iniziative isolate dell'Assessorato all'ambiente.

L'appellata Fratoni richiama, poi, il dettato della recente legge n. 1/2026 che introdurrebbe una definizione normativa e tassativa di colpa grave, nonché la disposizione in tema di presunzione *iuris tantum* di buona fede per i titolari di organi politici, norme reputate applicabili alla fattispecie in esame, in virtù della previsione dell'art. 6 della medesima legge.

In ogni caso, ad avviso dell'appellata Fratoni, non sussisterebbero, poi, gli altri elementi costitutivi dell'illecito erariale ed i requisiti di certezza, attualità e concretezza del contestato danno erariale, considerato che il danno da mancata entrata presuppone, per sua stessa natura, la certezza giuridica dell'entrata, mentre la quantificazione operata dalla Procura sarebbe arbitraria e sfornita di

prova, fondandosi su un valore di euro 10,00, per attestato, non collegato ad alcun atto formale che avesse fissato l'importo.

Difetterebbe anche la prova di un nesso di causalità diretto ed esclusivo, emergendo, piuttosto, l'interruzione del nesso causale, stante la natura collegiale della decisione finale, l'incertezza del quadro normativo ed i dubbi sulla legittimità di un'imposizione tramite mero atto amministrativo e la complessità tecnica e organizzativa per l'implementazione del contributo.

L'appellata Fratoni reputa, infine, manifestamente infondato l'appello incidentale dell'assessore Monni nella parte in cui introdurrebbe un'artificiosa differenziazione delle posizioni delle parti evocate in giudizio, dovendo, la condotta dell'amministrazione, essere valutata nella sua continuità.

In conclusione, l'appellata Fratoni Federica chiede, in via principale e pregiudiziale in rito, di dichiarare l'inammissibilità o l'improcedibilità dell'appello principale proposto dalla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Toscana; in via subordinata e nel merito, di rigettare l'appello principale; in via ulteriormente subordinata, di accertare e dichiarare l'insussistenza degli elementi oggettivi della fattispecie di responsabilità amministrativo-contabile; nell'ipotesi di riforma della sentenza impugnata, chiede l'applicazione del potere riduttivo introdotto dal comma 1 *octies* dell'art. 1 della l. n. 20/1994 e di rigettare l'appello incidentale proposto dalla dott.ssa Monia Monni nella parte in cui prospetta una differenziazione delle posizioni dei convenuti, con vittoria di spese e compensi del giudizio.

Con memoria depositata in data 9 gennaio 2026, si è costituito in giudizio anche il dirigente Bernini Edo eccependo, in via preliminare, l'inammissibilità

dell'atto di impugnazione della Procura regionale per difetto di specificità, risolvendosi in una sostanziale riproposizione delle argomentazioni dell'atto di citazione e che presenterebbe *"una commistione"* tra vizi di fatto, vizi di diritto e vizi motivazionali in un'unica doglianza indistinta, non esaminando le plurime *rationes decidendi* della sentenza impugnata.

Secondo l'appellato Bernini, dalla recente legge n. 1/2026 si trarrebbe la conferma della correttezza della sentenza di primo grado per effetto dell'introduzione di una definizione puntuale della colpa grave, che non potrebbe configurarsi quando la norma asseritamente violata presenta scarso grado di chiarezza e quando la condotta risulta conforme ad indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.

Il dirigente Bernini reputa che la contestazione per presunta inerzia nell'implementazione del contributo APE risulta priva di fondamento, in quanto la determinazione di prestazioni patrimoniali a carico dei cittadini, ai sensi dell'art. 23 Cost., richiedeva necessariamente un intervento legislativo regionale atto ad individuare i criteri ed i limiti della pretesa e tale riserva di legge sarebbe stata correttamente rispettata solo mediante l'adozione della l.r. n. 24/2022, che sarebbe stata preceduta da un'articolata istruttoria legislativa documentalmente comprovata ed avviata già nel 2019.

Al riguardo, l'appellato Bernini, dopo aver ricostruito l'*iter* normativo in materia, specifica che, con decreto direttoriale n. 1963 del 18 febbraio 2019, sarebbe stata disciplinata la modalità di trasmissione degli attestati di prestazione energetica per via digitale tramite il portale SIERT (sistema informativo regionale sull'efficienza energetica), non determinandosi,

tuttavia, in quel momento, alcuna completa operatività del sistema informativo per controlli e verifiche sugli attestati APE, poiché le risorse assegnate alla società *in house* Agenzia regionale recupero risorse (A.R.R.R.) Spa, con la delibera di Giunta regionale n. 473 dell'8 aprile 2019, avrebbero avuto ad oggetto attività istituzionali attribuite all'Agenzia e non la verifica ed il controllo degli APE; mentre la delibera di Giunta regionale n. 337 del 16 marzo 2020 avrebbe posto attenzione proprio al proseguimento dello sviluppo del sistema informativo regionale sull'efficienza energetica (SIERT), con particolare riferimento al modulo relativo agli APE, al fine di rendere operative le funzionalità di *back office* necessarie per lo svolgimento della fase di verifica degli attestati.

Aggiunge l'appellato Bernini che, in tale scenario, intervenivano, poi, la pandemia ed il d.lgs. n. 48/2020 in tema di attuazione di direttive in tema di prestazioni energetiche, come emergerebbe anche dalle delibere di Giunta regionale n. 1247/2020 e n. 1087/2021.

In particolare, l'appellato Bernini si sofferma sulla circostanza che la deliberazione giuntale n. 1087/2021 non avrebbe quantificato gli oneri di cui si discute, ma riaffermato la necessità dell'intervento legislativo, posto che il contributo ivi previsto sarebbe stato oggetto di versamento solo a partire dalla data di entrata in vigore della nuova legge regionale e che la l.r. n. 85/2016 prevedeva due contributi differenti in materia di APE: il contributo di cui art. 23 *septies*, comma 1 *bis*, (finalizzato a coprire i costi legati alla verifica e controllo) e quello di cui al comma 1 *ter* (finalizzato a coprire i costi di gestione e implementazione del SIERT), con due distinte linee di finanziamento: una a

favore delle attività di creazione e sviluppo del SIERT modulo APE, stimata in circa euro 45.000 annui, individuata con la DGR n. 1087/2021 e resa efficace con l'approvazione della seconda legge di variazione di bilancio e l'altra a favore delle attività di verifica e controllo degli APE, stimata dalla l.r. n. 24/2022 in euro 700.000 annui (10 euro per ogni APE depositato), a decorrere dal 1° ottobre 2022. In ogni caso, secondo il Bernini, l'istituzione del servizio e la quantificazione del contributo, sarebbero insindacabili trattandosi di attività di tipo legislativo.

In tema di carenza dell'elemento soggettivo e di colpevole inerzia, il Bernini evidenzia l'*iter* seguito per la presentazione della proposta di legge regionale, richiamando la fase concertativa con il tavolo tecnico; l'attività della Direzione competente in materia di attività legislativa e giuridica; la riunione del Comitato direzionale dell'11 aprile 2019; la proposta del 26 agosto 2019 del responsabile tecnico della società A.R.R.R. Spa in tema di impianto sanzionatorio; l'attività del gruppo di lavoro inter-direzionale che avrebbe inviato la bozza di proposta di legge e la trasmissione il 26 settembre 2019 al Settore Bilancio della proposta di legge, con previsione di discuterla il prima possibile in una riunione che si sarebbe svolta il 13 novembre 2019.

Deduce, poi, il Bernini che, dopo il periodo di inattività legislativa per pandemia "*perdurato quantomeno da metà marzo a metà ottobre 2020*", l'attività legislativa sarebbe ripresa e, in data 7 ottobre 2020, in vista della successiva riunione di insediamento del nuovo Consiglio Regionale, sarebbe stato riportato all'attenzione il processo di revisione delle leggi regionali n. 39/2005 e n. 87/2009, nella parte relativa agli attestati di prestazione energetica.

L'appellato Bernini contesta anche la sussistenza dell'elemento del danno affermando che: "*il modulo APE non è mai entrato a regime, se non successivamente alla l. r. n. 24/2022, per cui le attività a ciò connesse non essendo state poste in essere dall'ARRR non abbisognavano di copertura finanziaria*" e che l'attività di controllo sarebbe intervenuta "*a partire dall'entrata in vigore della l. r. n. 24/2022, in cui entrano in vigore anche le norme relative al contributo da versarsi a copertura delle attività di verifica e di controllo sugli APE effettuata da ARRR*". In ogni caso, si tratterebbe, per Bernini, di attività che non determinerebbe alcun introito per la Regione, essendo specificamente previsto il pareggio tra costi e ricavi, con conseguente assenza di danno erariale.

In conclusione, Bernini Edo chiede la conferma della pronuncia di primo grado e, in via subordinata, evidenzia che, in ipotesi di condanna, occorrerebbe procedere all'esatta quantificazione del danno tenendo conto di tutti i fattori di riduzione previsti dalla legge e dalla giurisprudenza, richiamando, al riguardo, la recente legge n. 1/2026, il concorso causale dell'amministrazione regionale ed il principio di buona fede.

All'udienza di discussione della causa del 29 gennaio 2026, le parti presenti hanno illustrato le proprie argomentazioni, ribadendo le richieste in atti.

La causa è stata, infine, trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

Preliminarmente, il Collegio, ai sensi dell'art. 184, comma 1, c.g.c., dispone la riunione dei giudizi conseguenti all'appello principale ed all'appello incidentale, in quanto proposti avverso la medesima sentenza.

Sempre, in via preliminare, il Collegio è chiamato a scrutinare le eccezioni di inammissibilità dell'atto di impugnazione principale proposte sia dall'assessore Fratoni, che contesta la violazione dei principi di specificità dei motivi e di chiarezza e sinteticità degli atti processuali che, dal dirigente Bernini che, parimenti, lamenta, in particolare, il difetto di specificità.

Entrambe le eccezioni si appalesano prive di pregio e devono essere rigettate.

L'art. 190, comma 2, c.g.c. prescrive che l'atto di appello deve contenere, a pena d'inammissibilità, la specificazione delle ragioni in fatto e in diritto sulle quali si fonda il gravame con l'indicazione: a) dei capi della decisione che si intende appellare e delle modifiche che vengono richieste alla ricostruzione dei fatti compiuta dal Giudice di primo grado; b) delle circostanze da cui deriva la violazione della legge e della loro rilevanza ai fini della decisione impugnata.

Rammenta il Collegio che il codice di giustizia contabile non prevede l'inammissibilità del gravame nell'ipotesi di violazione del principio di sinteticità (art. 5 c.g.c.), ma soltanto per la violazione del principio di specificità dei motivi di appello (art. 190 c.g.c.).

Al riguardo, la giurisprudenza contabile ha chiarito che la specificità dei motivi non va intesa formalisticamente, né in via generale ed assoluta, ma nel senso che essi, oltre a delimitare il *quantum appellatum*, ovvero i capi della sentenza che si intendono impugnare, devono assolvere anche ad un'indispensabile funzione argomentativa consistente nell'illustrare le ragioni di doglianza (Sez. II App., sent. n. 1/2023, n. 667/2022, Sez. III App., sent. n. 274/2023), non dovendo l'atto di impugnazione rivestire particolari forme sacramentali o contenere la redazione di un progetto alternativo di decisione

da contrapporre a quella di primo grado (Sez. I App., sent. n. 197/2023 e n. 390/2022).

Rileva, in particolare, il Collegio che il Requirente contabile, dopo aver ricostruito il complesso quadro normativo in materia, seppure con unico ed articolato motivo di impugnazione non esente da elementi ripetitivi, involge specifiche e chiare censure alla sentenza di *prime cure*, soffermandosi, in particolare, sulla tesi della immediata precettività della normativa, così contestando le diverse conclusioni della Sezione territoriale, proponendone una differente lettura e dolendosi, anche mediante espresso richiamo a determinati passi della sentenza gravata, che il Giudice di primo grado avrebbe posto attenzione solo all'esame della sussistenza dell'elemento soggettivo, soffermandosi su una decisione della Sezione regionale di controllo per la Toscana ed omettendo di esaminare e valutare i documenti versati in atti.

Ritiene, pertanto, il Collegio che l'odierno atto di impugnazione principale appaia, alla luce della su richiamata giurisprudenza, idoneo a definire gli specifici motivi di gravame.

Ancora, in via preliminare, il Collegio deve esaminare l'eccezione di inammissibilità dell'atto di impugnazione proposto in via incidentale dall'assessore Monni ed avanzata dalla Procura generale, secondo cui difetterebbe l'interesse all'impugnazione incidentale, trattandosi di parte integralmente vittoriosa dinanzi alla Sezione di primo grado.

L'eccezione appare al Collegio fondata considerato che l'assessore Monni, al pari delle altre parti appellate, risulta pienamente vittorioso dinanzi al Giudice

territoriale che respingeva la domanda attorea *"per l'assenza dei presupposti della responsabilità amministrativa"*, ponendo, inoltre, a carico dell'ente regionale le spese legali, secondo il principio della soccombenza.

Ad avviso del Collegio, la richiesta proposta dall'appellante incidentale, espressamente volta ad ottenere la riforma della sentenza impugnata *"con diversa motivazione accertando l'insussistenza di ogni possibile addebito"*, non consentirebbe alla parte di ottenere alcuna ulteriore utilità concreta o vantaggio giuridicamente apprezzabile.

Ed infatti, come chiarito dalle Sezioni unite della Suprema Corte di cassazione "*la parte totalmente vittoriosa in primo grado non deve, perché non ne ha l'interesse, proporre appello incidentale e può riproporre le domande (anche riconvenzionali) o le eccezioni non accolte o non esaminate perché assorbite nella sentenza di primo grado"* (Cass. S.U. civ., sent. n. 7940/2019).

Al riguardo, la giurisprudenza della Corte di cassazione ha, ancora, precisato che: "*ai fini della sussistenza dell'interesse ad impugnare una sentenza, rileva una nozione sostanziale e materiale di soccombenza, che faccia riferimento non già alla mera divergenza tra le conclusioni rassegnate dalla parte e la pronuncia del Giudice di merito, ma all'eventuale pregiudizio che la parte potrebbe subire a causa della sentenza e della sua idoneità a formare il giudicato. Non sussiste interesse all'impugnazione per la parte integralmente vittoriosa che miri solo alla modifica della motivazione senza ottenere un risultato utile e giuridicamente apprezzabile"* (Cass. civ., sent. n. 31751/2025), sussistendo l'interesse all'impugnazione solo qualora la pronuncia contenga una statuizione contraria all'interesse della parte medesima suscettibile di formare il giudicato (Cass. civ., sent. n. 28307/2020).

Anche la giurisprudenza contabile di appello ha avuto modo di chiarire che la parte pienamente vittoriosa nel merito in primo grado non ha l'onere di proporre, in ipotesi di gravame formulato dal soccombente, appello incidentale per richiamare in discussione le eccezioni o le questioni superate o assorbite, difettando di interesse al riguardo, ma è soltanto tenuta a riproporle espressamente, in modo tale da manifestare la volontà di chiederne il riesame, al fine di evitare la presunzione di rinuncia derivante da un comportamento omissivo, ai sensi dell'art. 346 c.p.c. (Sez. III App., sent. n. 253/2024).

Nel merito, l'atto di impugnazione principale del Procuratore regionale per la Toscana si appalesa infondato e non meritevole accoglimento.

Ritiene il Collegio che la questione oggetto di giudizio debba, preventivamente, inquadrarsi nell'ambito dell'articolata normativa vigente all'epoca dei fatti in tema di attestati di prestazione energetica degli edifici e del connesso contributo, entrata regionale di natura extra-tributaria la cui mancata tempestiva implementazione sarebbe dipesa dalle colpevoli condotte omissive degli odierni appellati.

Secondo il dettato dell'art. 2 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, recante l'attuazione di direttive UE in tema di prestazione energetica nell'edilizia, modificato dall'art. 2 del decreto-legge 4 giugno 2013 n. 63, convertito dalla legge 3 agosto 2013 n. 90, l'attestato di prestazione energetica, avente validità decennale, è il documento "*rilasciato da esperti qualificati e indipendenti che attesta la prestazione energetica di un edificio attraverso l'utilizzo di specifici descrittori e fornisce raccomandazioni per il miglioramento dell'efficienza energetica*".

L'articolo 9 del d.lgs. n. 192/2005, anch'esso modificato dal decreto-legge n. 63/2013, statuisce che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano devono provvedere all'attuazione della normativa anche mediante la promozione della realizzazione di programmi informatici per la costituzione dei catasti degli impianti termici presso le autorità competenti.

L'art. 4 del d.P.R. 16 aprile 2013 n. 75 disciplina le funzioni assegnate a Regioni e Province autonome ed il successivo art. 5 aggiunge che i predetti enti devono provvedere ai controlli della qualità del servizio di certificazione energetica reso dai soggetti certificatori attraverso l'attuazione di una apposita procedura di controllo.

In tale contesto normativo nazionale, interveniva l'articolo 10 della l. r. Toscana n. 85/2016, dettato in tema di contributi ed oneri per le attività di accertamento ed ispezione degli impianti termici e per le attività di tenuta, monitoraggio e controllo degli attestati di prestazione energetica degli edifici, e che modificava l'art. 23 *septies* della l. r. n. 39/2005, introducendo il comma 1 *bis,* ai sensi del quale: *"in attuazione di quanto previsto dall'articolo 9 del d.lgs. n. 192/2005 e dall'articolo 4 del regolamento emanato con decreto del President e della Repubblica 16 aprile 2013, n. 75 (Regolamento recante disciplina dei criteri di accreditamento per assicurare la qualificazione e l'indipendenza degli esperti e degli organismi a cui affidare la certificazione energetica degli edifici, a norma dell'articolo 4, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 19), con deliberazione della Giunta regionale, è determinato l'ammontare del contributo dovuto dai soggetti tenuti alla trasmissione dell'attestato di prestazione energetica, a copertura delle attività di monitoraggio e controllo dell'attestato stesso".*

L'art. 10 della l. r. Toscana n. 85/2016 inseriva, nel su richiamato art. 23 *septies* della l. r. n. 39/2005, anche il comma 1 *ter*, che prevedeva che, con la medesima deliberazione di Giunta regionale, occorreva determinare gli oneri dovuti dagli organismi e soggetti certificatori, a copertura dei costi realizzativi e di gestione del sistema informativo regionale sull'efficienza energetica (SIERT), istituito dall'art. 6 della predetta l. r. n. 85/2016.

Il disposto del successivo comma 1 *quinquies* stabiliva, poi, il versamento dei contributi in questione all'Agenzia regionale recupero risorse Spa (A.R.R.R.), società in *house* della Regione Toscana, a cui l'art. 15 della l. r. n. 85/2016 attribuiva anche le attività di controllo degli attestati di prestazione energetica.

Il quadro accusatorio elaborato dalla Procura regionale risulta incentrato sulla asserita grave colpevole inerzia delle odierne parti appellate che, nonostante la "*chiarezza ed immediata precettività*" delle previsioni contenute nel su richiamato articolo 10 della legge regionale n. 85/2016, non avrebbero "*provveduto a istruire, predisporre e proporre alla Giunta i necessari atti e provvedimenti per la quantificazione ed implementazione del contributo APE contestualmente all'attivazione del SIERT e all'attribuzione e al finanziamento in favore della società in house A.R.R.R. di tutte le attività connesse alla gestione del deposito e del monitoraggio degli APE, rimanendo colpevolmente inerti per svariati anni dall'attivazione del sistema telematico di deposito degli APE, e, precisamente, sino alla data del 18 ottobre 2021*".

In particolare, secondo la prospettazione attorea, il portale del sistema informativo regionale sull'efficienza energetica (SIERT), gestito dalla Regione tramite la controllata *in house* A.R.R.R. Spa, sarebbe divenuto operativo per il

deposito telematico degli attestati (APE) in data 16 febbraio 2019, mentre l'implementazione del contributo sarebbe avvenuta, tardivamente, nel mese di ottobre 2021, in seguito all'intervento del Presidente della Regione, che apprendeva della vicenda solo in sede di audizione dinanzi alla Guardia di Finanza, delegata dalla Procura erariale.

Osserva il Collegio che, vertendosi in tema di ipotesi di configurabilità di un pregiudizio patrimoniale da mancata entrata, deve, in primo luogo, procedersi all'individuazione della sussistenza e della natura dell'entrata extra-tributaria in questione, individuata dal Requirente nel contributo da versare per ciascun attestato di prestazione energetica depositato presso il sistema informativo regionale sull'efficienza energetica (SIERT).

Evidenzia, al riguardo, il Collegio che la gestione delle entrate si attua attraverso le fasi dell'accertamento, della riscossione e del versamento e che, secondo la normativa dettata, per gli enti regionali, dall'articolo 53, comma 2, del d.lgs. 23 giugno 2011 n. 118, *"l'accertamento costituisce la prima fase della gestione dell'entrata con la quale il funzionario competente, sulla base di idonea documentazione verifica la ragione del credito e la sussistenza di un idoneo titolo giuridico che dà luogo all'obbligazione attiva giuridicamente perfezionata, individua il debitore, quantifica la somma da incassare, individua la relativa scadenza, e registra il diritto di credito imputandolo contabilmente all'esercizio finanziario nel quale viene a scadenza"*.

Ne consegue, pertanto, ad avviso del Collegio, che, per poter considerare correttamente qualificata un'entrata regionale, occorre individuare la sussistenza di *"un idoneo titolo giuridico"* connesso ad un'obbligazione attiva

"*giuridicamente perfezionata*", nel rispetto del principio di competenza potenziata, come definito dall'attuale sistema di armonizzazione contabile e che contempla, peraltro, specifici criteri per la classificazione delle entrate secondo gli schemi di bilancio di cui agli articoli 11 e 15 del citato d.lgs. n. 118/2011.

Rileva, tuttavia, il Collegio che la disposizione dettata dall'art. 10 della l. r. 85/2016, nel rimettere, *sic et simpliciter,* ad una deliberazione della Giunta regionale la determinazione dell'ammontare del contributo dovuto dai soggetti tenuti alla trasmissione dell'attestato di prestazione energetica, in assenza di un parametro minimo e massimo o, comunque, del richiamo a criteri di oggettiva quantificazione, non consentiva il compiuto delinearsi della sussistenza di un titolo giuridico idoneo a determinare l'insorgenza di un'immediata ed effettiva ragione di credito, non potendo, conseguentemente, individuarsi nella vicenda in esame, la sussistenza di un'ipotesi dannosa da mancata entrata.

Ed, infatti, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che il principio della riserva relativa di legge previsto dall'art. 23 della Costituzione, ai sensi del quale "*nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge*", può dirsi rispettato "*anche in assenza di una espressa indicazione legislativa dei criteri, limiti e controlli sufficienti a delimitare l'ambito di discrezionalità dell'amministrazione, purché gli stessi siano in qualche modo desumibili (dalla composizione o funzionamento dell'autorità competente, dalla destinazione della prestazione, dal sistema procedimentale che prevede la*

collaborazione di più organi) al fine di evitare arbitrii dell'amministrazione" (Corte Cost., sent. n. 90/1994 e n. 236/1994).

Nella fattispecie in esame, tuttavia, non risultava, ad avviso del Collegio, desumibile alcun criterio, neppure ricavabile da altri elementi, atto a quantificare il contributo per gli attestati di prestazione energetica, che risultava integralmente rimesso alle valutazioni discrezionali della Giunta regionale.

Reputa, quindi, il Collegio che, correttamente, la sentenza impugnata ha posto in evidenza tale indeterminatezza della disposizione normativa, sottolineando *"l'oggettiva genericità della disposizione contenuta nell'art. 10, comma 3, della l. r. n. 85/2016"*, nonché ponendo attenzione alla *"convinzione generalizzata circa il collegamento previsto dalla norma tra l'attivazione del sistema di controlli e l'introduzione del contributo – per cui fino all'avvio dei controlli la norma dell'art. 10, comma 3, della l. r. n. 85/2016"* avrebbe assunto rilevanza *"solo programmatica"*.

E, d'altronde, tale convinzione emerge, ad avviso del Collegio, dalla documentazione agli atti del giudizio, considerato che la Giunta regionale, assente, peraltro, l'assessore proponente Fratoni, con la deliberazione n. 1247 del 15 settembre 2020, avente ad oggetto l'approvazione del bilancio preventivo ed il piano annuale della società *in house* A.R.R.R. Spa per l'anno 2020, rilevava proprio la necessità di modificare tale normativa espressamente specificando: *"l'impossibilità di avviare nel corso del 2020 le attività legate alla verifica, il monitoraggio ed il controllo degli attestati di prestazione energetica, tenuto conto in particolare della necessaria revisione della l. r. n. 39/2005 e del regolamento attuativo, anche a seguito della recente emanazione del d.lgs. n. 48/2000"*.

Al riguardo, parimenti corretto appare al Collegio il richiamo operato dal Giudice di primo grado alla deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Toscana, recante la relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi regionali pubblicate nell'anno 2022, approvata, in via preliminare, nella camera di consiglio del 22 giugno 2023 e che, nell'esaminare la l. r. n. 24/2022, recante modifiche alla l. r. n. 85/2016, nonostante l'inserimento di parametri posti tra un minimo ed un massimo, affermava, in ogni caso, "*la palese contrarietà con l'art. 81 Cost e l'art. 17 l. n. 196/2009, attuativo dell'articolo costituzionale medesimo*", di una legge regionale che "*demandi alla Giunta regionale la quantificazione dell'onere*".

E, ancora, condivisibile è ritenuta dal Collegio la considerazione della Sezione di *prime cure*, secondo cui la Procura regionale non individua il momento iniziale in cui si sarebbe concretizzato il danno da mancata entrata con l'entrata in vigore della citata l. r. n. 85/2016, risalente a gennaio 2017, "*ma solo dopo la modifica delle modalità di trasmissione dei certificati, con la deviazione del flusso delle PEC dal protocollo generale della Regione alla pagina web del sistema SIERT*".

Il Requirente, infatti, anche al fine di giungere alla quantificazione del danno, deduce che il portale del sistema informativo regionale sull'efficienza energetica (SIERT), gestito dalla Regione per il tramite della controllata *in house* A.R.R.R. Spa, sarebbe "*divenuto operativo per il deposito telematico degli APE in data 16 febbraio 2019*" e, pertanto, da tale data e sino al 18 ottobre 2021,

effettua il calcolo degli attestati depositati, risultanti pari ad euro 216.667, per i quali contesta l'assenza del versamento del connesso contributo.

Ritiene, tuttavia, il Collegio, che occorra distinguere il momento in cui si prevedeva l'obbligo di deposito telematico degli attestati di prestazione energetica da quello di effettiva operatività dell'attività di verifica e controllo dei predetti attestati, dovendosi considerare che il decreto dirigenziale del 18 febbraio 2019 n. 1963 si limitava solo a stabilire che la trasmissione dei certificati avvenisse in modalità digitale, tramite il predetto portale SIERT, in sostituzione del precedente sistema di trasmissione alla Regione mediante posta elettronica certificata, all'uopo, espressamente, richiamando l'art. 23 *ter*, comma 4, della l. r. n. 39/2005 in tema di modalità di organizzazione, gestione ed implementazione del sistema informativo regionale sull'efficienza energetica.

Peraltro, dalla relazione resa dal dirigente di A.R.R.R. Spa Bruzzesi ed acquisita dalla Guardia di Finanza in data 17 agosto 2020, emerge che lo sviluppo del SIERT, modulo APE, in assenza delle attività di vigilanza e controllo, è consistito solo *"in una attività embrionale legata principalmente allo spostamento del flusso di trasmissione degli APE dalla PEC al portale"*.

Inoltre, l'allegato alla deliberazione di Giunta regionale n. 337 del 16 marzo 2020, nel definire le attività istituzionali della società A.R.R.R. Spa, stabiliva che, ancora, nel corso del 2020, avrebbe dovuto essere assicurata *"la piena funzionalità del SIERT nella ricezione telematica degli APE"*.

Occorre, poi, considerare che, proprio con riferimento a condotte di natura omissiva determinanti danni da mancata entrata, le Sezioni Riunite in sede

giurisdizionale di questa Corte, con sentenza n. 27/2021/QM/PROC, hanno chiarito che: "*soltanto se all'omessa sollecitazione si annette l'evento dannoso della "mancata entrata", può trovare spazio la disciplina dell'illecito erariale risarcitorio, con consequenziale valutazione delle condotte causative, dell'elemento psicologico e del nesso causale*", considerato che lo Stato "*imponendo specifici obblighi di azione, esercita una funzione propulsiva di beni e valori essenziali per la collettività, tutelando il conseguimento di attività future e di risultati, con l'effetto che il mancato raggiungimento dell'obiettivo implica la lesione del bene-interesse protetto*".

Osserva, al riguardo, il Collegio che, dalla ricostruzione della vicenda e, alla luce dell'ampia documentazione versata in atti, non appaiano ravvisabili, nel predetto arco temporale dal 16 febbraio 2019 (momento di avvio del sistema di deposito telematico degli attestati sul portale SIERT) sino al 18 ottobre 2021 (data di assunzione della su richiamata delibera di Giunta Regionale n. 1087), condotte antigiuridiche di natura omissiva gravemente colpevoli delle odierne parti appellate, emergendo, piuttosto, una serie di documentate e molteplici attività finalizzate a pervenire ad una corretta applicazione e determinazione del contributo APE, per effetto della programmazione ed elaborazione di modifiche normative, come rilevabile dalla lettura dell'esame degli esiti dell'apposito tavolo tecnico trattati dalla Commissione regionale dei soggetti professionali (nota dell'8 novembre 2018 del consigliere del Presidente della Giunta); dalla proposta di modifica della legislazione regionale, allegata alla *mail* del 5 aprile 2019, in cui si prevedeva la sostituzione del comma 1 *quinquies* dell'articolo 23 *septies* della l. r. n. 39/2005, con l'introduzione di una misura massima e minima per la determinazione del contributo; dall'elaborazione di

una disciplina sanzionatoria (*mail* del 26 agosto 2019); dalla comunicazione *mail* del 3 settembre 2019 della dott.ssa Campana che riporta *"una prima bozza"* di testo coordinato delle modifiche alla l. r. n. 39/2005; dalle ulteriori interlocuzioni in tema di modifica normativa (*mail* del 7 novembre 2019 e del 10 gennaio 2020 in cui si ritiene completato il lavoro); dalla programmazione normativa di fine legislatura del 14 gennaio 2020; dalla comunicazione *mail* del 7 ottobre 2020 del dott. Tei, sempre finalizzata alla modifica del testo normativo in occasione dell'insediamento della nuova Giunta regionale, in cui si reputa inapplicabile la disciplina sui contributi poiché *"rimanda ad una Delibera di Giunta che, anche volendo, non poteva essere legittimamente adottata in quanto la legge manca: delle definizione di un range minimo e massimo"*; dalla convocazione dell'apposita riunione del 9 dicembre 2020; dall'elaborazione di un testo aggiornato delle modifiche normative (*mail* del 19 gennaio 2021); dalla verifica preliminare dell'Avvocatura regionale all'iscrizione all'ordine del giorno (*mail* dell'8 aprile 2021); dalla revisione della relazione tecnico-finanziaria (*mail* del 6 maggio 2021) ed, infine, dall'effettiva emanazione delle leggi regionali n. 44/2021 e n. 24/2022, che intervenivano in tema di attività di monitoraggio e controllo degli attestati di prestazione energetica e degli impianti termici e delle attività della società A.R.R.R. Spa.

Peraltro, ad avviso del Collegio, nell'ambito dell'articolato e complesso *iter* descritto, deve tenersi conto anche dei rallentamenti dovuti, nel corso del 2020, al periodo pandemico da Covid 19, considerato che l'Assessorato all'Ambiente svolgeva anche funzioni in tema di protezione civile, nonché che si trattava di materia particolarmente delicata, soggetta anche all'evoluzione della

normativa nazionale, che interveniva ancora con l'emanazione del d.lgs. n. 48/2020, recante l'attuazione della direttiva (UE) 2018/844 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modificava la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica.

Il Collegio reputa, quindi, che debba escludersi la configurazione della contestata fattispecie di danno erariale da mancata entrata, sia alla luce della impossibilità di pervenire, sulla base della disciplina regionale all'epoca vigente, all'individuazione di un'effettiva e determinata entrata regionale, il cui mancato introito avrebbe potuto condurre ad un certo, attuale, concreto e diretto pregiudizio patrimoniale, che alla luce delle su richiamate condotte attive tenute dalle parti appellate finalizzate all'implementazione dei contributi da attestazione energetica.

Quanto, infine, alle doglianze del Procuratore regionale appellante, secondo cui il Giudice territoriale non avrebbe dato conto di ogni confutazione resa, il Collegio non può non richiamare il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui il Giudice non deve dare conto del fatto di aver valutato analiticamente tutte le risultanze processuali, né deve confutare ogni singola argomentazione prospettata dalle parti, essendo sufficiente che egli, dopo averli vagliati nel loro complesso, indichi gli elementi e le circostanze su cui intende fondare il suo convincimento e l'*iter* logico seguito, implicitamente disattendendo gli argomenti incompatibili con la decisione adottata (Sez. III App., sent. n. 51/2025 e n. 13/2025).

Conclusivamente, il Collegio, restando assorbite tutte le altre questioni, argomentazioni ed eccezioni, le quali vengono ritenute non rilevanti ai fini della decisione, o, comunque, inidonee a sostenere conclusioni di tipo diverso, previa riunione dei giudizi, dichiara l'ammissibilità dell'atto di impugnazione principale proposto dal Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Toscana; dichiara l'inammissibilità dell'atto di appello incidentale proposto da Monni Monia e rigetta l'atto di appello principale proposto dal Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Toscana, con conseguente integrale conferma dell'impugnata sentenza.

Le spese di giudizio, a carico della Regione Toscana ed in favore delle parti appellate Monni Monia, Bernini Edo e Fratoni Federica, sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando sui giudizi iscritti al n. **61327** del ruolo generale, previa riunione, dichiara l'ammissibilità dell'atto di impugnazione principale e l'inammissibilità dell'atto di impugnazione incidentale proposto da **MONNI Monia**, rigetta l'atto di appello principale proposto dal **Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Toscana**, con conseguente integrale conferma della sentenza impugnata.

Le spese di giudizio, a carico della Regione Toscana, sono liquidate in euro 6.000,00 in favore di Bernini Edo; in euro 4.500,00, in favore di Monni Monia ed in euro 4.500,00, in favore di Fratoni Federica.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 29 gennaio 2026.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE — IL PRESIDENTE

F.to Stefania Petrucci — F.to Massimo Lasalvia

Depositata in Segreteria il 09/03/2026

PER IL DIRIGENTE

Massimo Biagi

F.to Maria Vittoria Zotta