



SENT. 121/2026

REPUBBLICA ITALIANA**In nome del Popolo Italiano****LA CORTE DEI CONTI****SEZIONE II GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO**

composta dai seguenti magistrati:

Rita Loreto Presidente

Lucia d'Ambrosio Consigliere

Maria Cristina Razzano Consigliere -relatrice

Ilaria Annamaria Chesta Consigliere

Antonio Palazzo Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi d'appello iscritti al n. 62091 nel Registro di Segreteria
promossi da

1) PENNACCHIA Giuseppe (appello principale), nato in San Mauro
Forte (MT) il 21.03.1957 (C.F. PNNGPP57C21I029P) rappresentato e
difeso dall'Avv. Antonio Petrongolo del Foro di Roma (C.F.
PTRNTN65H19H501T) presso il cui studio viene eletto domicilio in
Roma alla Via Lorenzo il Magnifico 84 tel./fax 0644245729 con PEC
antoniopetrongolo@ordineavvocatiroma.org;

2) DALLA CORT Maurizio (appello incidentale) nato a Milano
l'11.12.1955 (C.F. DLLMRZ55T11F205T) e residente in Milano, alla
Via Mazzini, 2 rappresentato e difeso dall'Avv. Patrizia Maria Rosaria
Paradiso (C.F. PRDPRZ66R50E038H), con studio in Milano in via San
Barnaba 30, con le quali è elettivamente domiciliato presso i rispettivi



SENT. 121/2026

indirizzi di posta elettronica certificata: p.e.c

patrizia.paradiso@milano.pecavvocati.it

contro

PROCURATORE GENERALE PRESSO LA CORTE DEI CONTI

PROCURATORE REGIONALE PRESSO LA SEZIONE LOMBARDIA

nonché nei confronti di

INAIL, Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul

lavoro, in persona del Presidente p.t., con sede in Roma, c.f.

01165400589, rappresentato e difeso, sia congiuntamente che

separatamente, dagli avv.ti Laura Damiani (DMNLRA66R68G141S -

l.damiani@postacert.inail.it Fax 06/88461201) e Giandomenico

Catalano (CTLGDM69R22H224L - g.catalano@postacert.inail.it), e

con gli stessi elettivamente domiciliato presso la sede legale dell'INAIL

in Roma, via IV Novembre n. 144;

3) PROCURA REGIONALE presso la Sezione giurisdizionale regionale

della Corte dei conti per la Lombardia *appellante incidentale*

contro

1) LOVAGLIO Giuseppe, nato a Milano il 30.9.1964, residente a

Cinisello Balsamo (MI), C.F. LVGGPP64P30F205J, in persona

dell'Amministratore di sostegno Giralda Orietta - non costituito;

2) PENNACCHIA Giuseppe come sopra rappresentato, difeso e

domiciliato;

3) DALLA CORT Maurizio, come sopra rappresentato, difeso e

domiciliato

nonché nei confronti di



SENT. 121/2026

INAIL, Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, in persona del Presidente p.t., con sede in Roma, c.f. 01165400589, rappresentato e difeso, sia congiuntamente che separatamente, dagli avv.ti Laura Damiani (DMNLRA66R68G141S - l.damiani@postacert.inail.it Fax 06/88461201) e Giandomenico Catalano (CTLGDM69R22H224L - g.catalano@postacert.inail.it), e con gli stessi elettivamente domiciliato presso la sede legale dell'INAIL in Roma, via IV Novembre n. 144

avverso

la sentenza n. 182/2024 della Sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia, depositata in data 26 novembre 2024.

Uditi, nella pubblica udienza del giorno 16 aprile 2026, con l'assistenza del Segretario dott.ssa Eliana Giorgiantoni, la relatrice dott.ssa Maria Cristina Razzano, l'Avv. Petrongolo Antonio per l'appellante principale, l'Avv. Paradiso Patrizia Maria Rosaria per l'appellante incidentale, nonché l'Avv. Laura Damiani per l'INAIL appellato e il rappresentante della Procura generale nella persona del V.P.G. dott.ssa Adelisa Corsetti.

Esaminati gli atti d'appello, gli atti e i documenti tutti del fascicolo di causa.

Ritenuto in

FATTO

La Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia conveniva in giudizio LOVAGLIO Giuseppe, PENNACCHIA Giuseppe e DALLA CORT Maurizio, all'epoca dei fatti (dal 2005 al



marzo 2010), funzionari preposti all'Ufficio Attività Strumentali dell'INAIL - Direzione Regionale Lombardia, assumendo che gli stessi avessero concorso a disporre indebiti pagamenti in favore di ditte private per prestazioni in tutto o in parte mai eseguite (condotte per le quali gli indicati soggetti venivano sottoposti anche a processo penale) e, perciò, avessero cagionato un ingente danno all'Amministrazione di appartenenza, complessivamente pari a € 549.834,91. Nell'importo erano ricomprese tre voci di danno:

a) danno diretto da pagamenti indebiti, pari a € 299.384,00 (per il quale era richiesta l'imputazione in solido, con ripartizione interna equivalente);

b) danno da disservizio, pari a € 67.801,01 (per il quale era richiesta l'imputazione in solido, con ripartizione interna equivalente);

c) danno da violazione del nesso sinallagmatico, pari a € 182.649,90, (per il quale era richiesta una ripartizione disomogenea tra i convenuti: € 58.758,30 al LOVAGLIO, € 61.086,30 al PENNACCHIA, € 62.805,30 al DALLA CORT).

Con la sentenza appellata la Sezione giurisdizionale, in parziale accoglimento della domanda attorea, ha rideterminato in € 291.845,60 il danno da pagamenti indebiti (escludendo dal computo del danno solamente le somme riferibili alle schede n. 27, 43 e 47) e lo ha imputato ai convenuti come segue:

- € 4.548,20 a LOVAGLIO, PENNACCHIA e DALLA CORT in solido e con ripartizione interna equivalente;

- € 184.424,40 a LOVAGLIO e PENNACCHIA in solido e con



ripartizione interna equivalente;

- € 5.580,00 a LOVAGLIO e DALLA CORT in solido e con ripartizione

interna equivalente

- € 41.848,60 a PENNACCHIA e DALLA CORT in solido e con

ripartizione interna equivalente;

- € 45.691,00 a LOVAGLIO;

- € 4.668,00 a DALLA CORT;

I primi giudici rigettavano la domanda per “danno da disservizio”

(spesa sostenuta per le verifiche interne straordinarie rese

necessarie per l’individuazione e la perimetrazione degli illeciti), per

manca di prova e rideterminavano il danno da violazione e

interruzione del nesso sinallagmatico, parametrato alle retribuzioni

corrisposte nel periodo in cui erano stati commessi gli illeciti,

individuando la quota delle energie lavorative distratte nella misura

percentuale del 5% (in luogo del 30% indicata dalla Procura agente)

pervenendo ai seguenti addebiti:

- € 9.793,05 per LOVAGLIO

- € 10.181,05 per PENNACCHIA

- € 10.467,55 per DALLA CORT

Con atto notificato il 12 febbraio 2025 e depositato in data 3 marzo

2025 proponeva appello PENNACCHIA Giuseppe, patrocinato come in

atti, articolando i seguenti motivi di gravame:

1) «*Illegittimità della pronuncia per violazione e falsa applicazione degli*

artt. 5 e 9 del d.lgs. n. 174/2016. Violazione e falsa applicazione

dell’art. 17 delle disposizioni di attuazione del d.lgs. n. 174/2016.



Carenza di motivazione e difetto di prova. Contraddittorietà della motivazione».

Secondo l'appellante principale il ragionamento, adottato dal Collegio per arrivare alla propria decisione prenderebbe genesi, in riferimento al periodo temporale di riferimento (2001 – 2005), dalle risultanze afferenti alle indagini della GdF il cui schema, a livello probatorio, avrebbe avuto una sua naturale contestualizzazione nell'ambito della vicenda penale – compendiata nelle schede 1, 2, 6, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 27, 43, 47 – in relazione alle condotte ma senza alcun approfondimento in relazione all'evento dannoso. Il danno "contabile", infatti, dovrebbe consistere in una diminuzione di risorse o nel colpevole fallimento nel raggiungimento di specifici obiettivi, che spesso si manifesta sotto forma di perdita tangibile, ma che può tradursi anche nella perdita o compromissione di beni o valori immateriali, ma, in ogni caso, "effettiva". Sul punto, le relazioni della Guardia di finanza non collimerebbero con quanto statuito in sede di giudizio contabile di primo grado, in quanto nettamente inferiori a quanto ipoteticamente a doversi, segno questo di una applicazione a spanne delle valutazioni delle condotte asseritamente illecite. Non sarebbe sufficiente portare all'evidenza il *pactum sceleris* avente fondamento penale, servendo un *quid* ulteriore nell'appalesare (rendere conto) tale incidenza sul maggior costo amministrativo sostenuto o sulla minore entrata dovuta, quale danno da tangente.

2) «*Inesistenza o infondatezza sul danno da violazione del sinallagma contrattuale*».



Secondo la prospettazione difensiva, la dimostrazione del danno da disservizio non potrebbe fondarsi su prove presuntive o indiziarie, dovendosi dimostrare, con onere da espletarsi compiutamente a carico della Procura, la sussistenza di un pregiudizio economico certo nell'an, in termini di perdita patrimoniale tangibile. Altresì, sarebbe necessario dimostrare, in termini di concretezza e attualità, la disfunzione organizzativa che la condotta non conforme ai doveri di ufficio avrebbe generato. Il danno da interruzione del nesso sinallagmatico (che, a ben vedere, costituirebbe una diversa declinazione del danno da disservizio), consisterebbe nell'alterazione di un sinallagma contrattuale di particolare gravità quando si sostanzia in un vero e proprio esercizio illecito di pubbliche funzioni mediante una condotta penalmente rilevante, caratterizzata, quindi, dall'interruzione del rapporto di immedesimazione organica e dallo sviamento delle funzioni istituzionali a fini egoistici, contrapposti a quelli perseguiti dall'ordinamento. Nel caso di specie lo sviamento delle funzioni pubbliche sarebbe un'ipotesi astratta.

Conclude, in via principale, per l'annullamento e/o riforma integrale della sentenza impugnata con proscioglimento del sig. Giuseppe Pennacchia da ogni addebito, per insussistenza dell'elemento oggettivo, del nesso causale, dell'elemento soggettivo e per la insussistenza di una condotta dannosa a lui imputabile; in via subordinata, per la rideterminazione della somma dovuta dal suddetto Sig. Giuseppe Pennacchia alla luce dei rilievi contenuti in atto, se del caso anche in via equitativa, ed esercitarsi il potere riduttivo di cui



all'art. 52, comma 2, R.D. 1214/1934; infine, accertare e dichiarare l'insussistenza dei presupposti per la responsabilità solidale dei convenuti. Con vittoria di spese e compensi.

Con atto depositato in data 6 marzo 2025, ha interposto appello DALLA CORT Maurizio, patrocinato come in atti, promuovendo impugnazione per i motivi di seguito esposti:

1. *“prescrizione del diritto al risarcimento del danno - illegittimità della pronuncia per violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 2, della legge n. 20/1994 e dell'art. 66 del c.g.c. (Decreto Legislativo n. 174/2016) Violazione e falsa applicazione dell'art. 17 delle disposizioni di attuazione del d.lgs. n. 174/2016. Carenza di motivazione e difetto di prove. Contraddittorietà della motivazione”.*

Come già eccepito in primo grado, della documentazione offerta in produzione dalla Procura regionale l'INAIL sarebbe venuta a conoscenza il 30 giugno 2010, quando *“il Direttore Regionale per la Lombardia Dott. OMISSIS ha comunicato al Direttore Generale Dott. OMISSIS che, nel corso di alcuni controlli effettuati presso l'ufficio Attività Strumentali della Direzione Regionale, erano emerse alcune irregolarità che avevano evidenziato la sussistenza di una attività organizzativa da alcuni dipendenti dell'ufficio stesso, finalizzata ad indirizzare pagamenti non dovuti dall'Ente a soggetti terzi, estranei all'Istituto”* (vedi Relazione definitiva Guardia di Finanza 14.07.2023-doc. 39 fascicolo procura).

La giurisprudenza contabile avrebbe precisato che la scoperta del fatto dannoso non consiste nella conoscenza o conoscibilità ipotetica di un



illecito anche a rilievo penale (da parte dell'Amministrazione danneggiata e anche del Procuratore regionale), ma presuppone che l'attività dolosa, e soprattutto il danno, siano delineati nelle loro linee essenziali, a seguito di specifiche attività investigative (cfr. da ultimo Sez. I centr. app., sent. n. 173 del 2018). In realtà, l'amministrazione danneggiata avrebbe già avuto a disposizione fin dal 2010 tutte le informazioni necessarie a conoscere gli elementi essenziali della fattispecie dannosa che viene contestata al Dalla Cort, tant'è che le ha trasposte nella denuncia penale del 5 ottobre 2010 (vedi doc.2 fascicolo procura). Considerato poi che il 30.06.2015 è stata inviata al Dalla Cort la prima messa in mora (vedi doc. 12 fascicolo Procura), interruttiva della prescrizione, il termine dei 7 anni sarebbe spirato il 30.06.2017, laddove la seconda messa in mora sarebbe stata inviata al Sig. Dalla Cort il 18.03.2020 (doc. 34 fascicolo PM), oltre il termine prescrizione di cui all'art.66 del c.g.c.

2. "la mancata ammissione delle istanze istruttorie - illegittimità della pronuncia per violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 2 della legge n. 20/1994 e dell'art. 66 del c.g.c. (decreto legislativo n. 174/2016) Violazione e falsa applicazione dell'art. 17 delle disposizioni di attuazione del d.lgs. n. 174/2016. Carenza di motivazione e difetto di prove. Contraddittorietà della motivazione».

I primi giudici hanno respinto le istanze istruttorie formulate dal Sig. Dalla Cort in quanto quelle per testi hanno ad oggetto fatti non contestati e già oggetto di prova documentale. Contrariamente a quanto sostenuto dal primo giudice, le prove testimoniali dedotte dal



Sig. Dalla Cort avrebbero potuto provare la totale estraneità dello stesso nell'evento dannoso, in quanto mero operatore amministrativo privo di ogni potere valutativo e deliberativo.

3. "il danno contabile - illegittimità della pronuncia per violazione e falsa applicazione degli artt. 5 e 9 del d.lgs. n. 174/2016. Violazione e falsa applicazione dell'art. 17 delle disposizioni di attuazione del d.lgs. n. 174/2016. Carenza di motivazione e difetto di prove. Contraddittorietà della motivazione».

Diversamente da quanto sostenuto in sentenza, l'appellante Dalla Cort non era un funzionario preposto al settore approvvigionamenti INAIL ma un semplice operatore amministrativo che si limitava all'inserimento amministrativo di tutte le pratiche. Tutte le validazioni amministrative e contabili sarebbero state effettuate da soggetti diversi dal Dalla Cort, come risulta dalla documentazione prodotta nel giudizio contabile (doc. 7 Fascicolo procura). La persona preposta all'inserimento amministrativo non avrebbe avuto alcun potere di controllo e di validazione, come confermato anche dal teste OMISSIS, Ufficiale della Guardia di Finanza, sentito nel processo penale. L'appellante si limitava a compilare la schermata di inserimento della pratica di spesa assegnata giornalmente dai diversi responsabili preposti e non aveva alcuna discrezionalità nella scelta dei fornitori, delle pratiche, né potere di controllo o validativo della spesa da inserire. La scheda 18 (come da doc. 7 fascicolo INAIL), ad esempio, come tutte le schede ha previsto la validazione dell'inserimento dei dati da parte di Dalla Cort, mentre la validazione amministrativa era



stata fatta da parte del Direttore OMISSIS, Dott. OMISSIS, Dott. OMISSIS, Dott.ssa OMISSIS, OMISSIS, Dott. OMISSIS, Dott. OMISSIS, Dott. OMISSIS, Pennacchia e Lovaglio. Avrebbe svolto il ruolo di cassiere dal 23.05.2007 al 31.10.2010 e lo avrebbe fatto solo per la piccola cassa che serviva per le piccole spese (biglietti del tram, spese postali). Gli unici responsabili delle irregolarità sarebbero quindi i Sigg. Lovaglio e Pennacchia o comunque tutti gli altri funzionari che hanno validato le operazioni di inserimento amministrativo del Sig. Dalla Cort.

La Corte territoriale nella sentenza impugnata, invece, avrebbe ritenuto le dichiarazioni di OMISSIS (doc. 49 prod Proc.) rilevanti ai fini della prova della responsabilità delle irregolarità procedurali in capo a Dalla Cort, Pennacchia e Lovaglio, avendo lo stesso specificato di essere socio delle Ditte Progetto 06 e Progetto Store e di avere ammesso di avere gonfiato le fatture non fedeli alle prestazioni realmente eseguite per accordo preso con Lovaglio e Dalla Cort.

Nel 2005 e 2012 il Dalla Cort sarebbe stato un semplice operatore amministrativo inquadrato in C2 e non avrebbe avuto alcun potere di scelta dei fornitori dell'INAIL. Mai, quindi, avrebbe potuto contattare il OMISSIS e tantomeno proporgli accordi, tenuto conto anche dei numerosi passaggi validativi amministrativi che la procedura richiedeva. Nel 2005, peraltro, l'appellante non avrebbe partecipato ad alcuna procedura di spesa, così come risulta nella sentenza penale (doc. 19 fascicolo Dalla Cort) e come confermato dalla Procura contabile nell'atto di citazione (pagg. da 63-66). Anche la difesa del



OMISSIS nel processo penale avrebbe argomentato la gestione del procedimento amministrativo di spesa solo in capo a Lovaglio e Pennacchia (vedi doc.19 fascicolo Dalla Cort) con i quali avrebbe “spartito in tre”, con esclusione del Dalla Cort.

Tutta l'accusa mossa dal PM nei confronti del Sig. Dalla Cort e confermata dalla Sezione territoriale (“non revocabile in dubbio”) si fonderebbe solo ed esclusivamente sulle dichiarazioni rese da un imputato e dalla persona sottoposta alle indagini nel corso del procedimento ed esse non potrebbero formare oggetto di testimonianza, mentre le dichiarazioni del OMISSIS relative al fatto che ci sono state forniture a favore di Lovaglio, Dalla Cort e Pennacchia non sarebbero utilizzabili ai fini probatori perché inattendibili e contraddittorie. Se i primi giudici avessero correttamente valutato il materiale probatorio, sarebbero giunti alla diversa conclusione della totale estraneità del Sig. Dalla Cort dalla condotta truffaldina realizzata solo ed esclusivamente dai Signori Pennacchia e Lovaglio, soprattutto con riferimento al disconoscimento delle firme apposte dal Sig. Dalla Cort sulla fattura n. 14 del 10.07.2008 (scheda di sintesi n. 26), n. 17 del 13.03.2009 (scheda di sintesi n. 18), n. 63 del 21.11.2007. La documentazione nel suo complesso dimostrerebbe l'estraneità dall'appellante alle decisioni che avrebbero comportato gli ammanchi per cui è causa.

4. “l'elemento soggettivo. assenza di dolo e colpa grave”.

La condotta dell'appellante non sarebbe stata negligente né dolosamente orientata, posto che il dolo c.d. "erariale" deve intendersi



sostanziato dalla volontà dell'evento dannoso, che si accompagni alla volontarietà della condotta antidoverosa. Contrariamente a quanto sostenuto in sentenza, il Sig. Dalla Cort non avrebbe mai allegato documentazione falsificata o relativa ad altri procedimenti di spesa e mai ha attestato la regolarità di forniture mai effettuate, non avendo mai avuto tale potere essendo un semplice operatore amministrativo.

5. “il danno diretto da effettuazione di pagamenti indebiti”

Questa voce di danno non potrebbe essere affatto imputata dall'odierno appellante, non avendo questi mai partecipato all'ideazione o esecuzione del procedimento di spesa truffaldino ed essendosi limitato solo a inserire i documenti contabili validati e vidimati da altri. Al Sig. Dalla Cort, quindi, non potrebbe essere imputata una responsabilità contabile uguale a quella degli altri due convenuti che hanno avuto un ruolo ideativo e validativo proprio per i ruoli che rivestivano.

6. “inesistenza o infondatezza sul danno da violazione del sinallagma contrattuale».

Il Sig. Dalla Cort negli anni 2005 e 2010 non avrebbe partecipato a nessuna pratica, così come risulta nella tabella inserita nell'atto di citazione (pagg. 63,64,65,66 atto di citazione); nel 2006 risultano a lui attribuite solo due pratiche (scheda 41 e 33) che, però, non potevano essergli attribuite in quanto all'epoca non era cassiere; nel 2008 vi sarebbe una sola pratica attribuibile a Dalla Cort, pratica a lui non attribuibile (scheda 26) in quanto era assente per ferie e la firma apposta è stata disconosciuta e così pure nel 2009 (scheda 18) quando



il Dalla Cort sarebbe stato assente per infortunio e non avrebbe mai apposto alcuna firma di inserimento.

Peraltro, l'appellante evidenzia che il danno di euro 10.467,55 attribuito al Sig. Dalla Cort è errato, dovendosi tenere in considerazione il 5% della retribuzione del solo anno 2007, unico anno in cui ha partecipato a procedura di spesa, pari a € 32.793,00, quindi sarebbe corrispondente a € 1.639,00 e non alla maggiore somma indicata in sentenza.

Ha, quindi conclusivamente chiesto di annullare e/o riformare integralmente la sentenza n. 182/2024 per insussistenza dell'elemento oggettivo, del nesso causale, dell'elemento soggettivo e per la insussistenza di una condotta dannosa a lui imputabile e, in via subordinata, rideterminare la somma dovuta ed esercitarsi il potere riduttivo di cui all'art. 52, comma 2, R.D. 1214/1934; infine, accertare e dichiarare l'insussistenza dei presupposti per la responsabilità solidale dei convenuti. Con vittoria di spese e compensi anche del giudizio di primo grado.

Con atto depositato in data 17 marzo 2026 la Procura regionale ha interposto appello incidentale, deducendo la *“illogicità e contraddittorietà della motivazione – ingiustificato rigetto integrale della domanda attorea inerente al danno da disservizio”*.

In conformità a indirizzi giurisprudenziali consolidati, la Procura regionale avrebbe provveduto a contestare non spese sostenute dall'Amministrazione per l'attività svolta dagli ispettori che hanno effettuato l'indagine straordinaria, ma solamente la spesa



riconducibile alle attività di verifica, controlli, estrazione documentazione, predisposizione di fascicoli, interviste, svolta da 13 dipendenti in via fisiologica dedicati alla gestione ordinaria delle attività connesse alla mission istituzionale dell'Istituto e svolta prima dell'arrivo degli ispettori da Roma, ovvero dai primi di maggio 2010 al 15 luglio 2010, al fine di un primo riscontro sulla sussistenza degli illeciti denunciati.

L'INAIL, infatti, è dotata di un Servizio Ispettivo interno, istituzionalmente dedicato all'attività di accertamento e verifica degli illeciti e delle irregolarità. È evidente, dunque, che il costo orario delle retribuzioni degli ispettori, così come quello dei componenti dell'UPD, non potrebbe essere considerato un danno.

Diversamente, la retribuzione corrisposta, come nel caso di specie, a soggetti dedicati alla gestione ordinaria delle attività connesse alla *mission* istituzionale dell'Istituto e alle relative attività strumentali, quantomeno per la parte in cui gli stessi sono stati costretti a dedicare in via straordinaria il loro tempo ad attività quali ispezioni e controlli distogliendolo all'ordinaria attività d'ufficio, rappresenterebbe un costo aggiuntivo da cui scaturirebbe il danno contestato. Da un lato, tale carico di lavoro avrebbe "comportato alcuni rallentamenti nell'ordinaria attività amministrativa", dall'altro non sarebbe sostenibile che il personale indicato dal Direttore Regionale [D.R., Dirigente vicario del D.R., Dirigente ufficio attività strumentali, Vicario del Dirigente ufficio attività strumentali, due Responsabili dei processi Contabilità strumentale e Contabilità istituzionale, Responsabile del



Processo Personale, Responsabile del processo approvvigionamenti, tre funzionari amministrativi (area C) assegnati al processo approvvigionamenti, personale e contabilità, due operatori amministrativi (area B) assegnati al processo approvvigionamenti] abbia nel novero delle proprie attività istituzionali anche attività propedeutiche all'accertamento della sussistenza di illeciti; allora lo stesso si può sostenere per qualsiasi dipendente che riveste qualsiasi qualifica e istituzionalmente dedicato a qualsiasi attività. Peraltro, le affermazioni del Giudice di prime cure appaiono, altresì, in contraddizione con la stessa giurisprudenza dal medesimo citata a sostegno della propria tesi, in quanto il personale non sarebbe stato nemmeno in parte specificatamente deputato all'accertamento degli illeciti (non erano né componenti dell'UPD né appartenenti alle forze di polizia), e si porrebbero in totale contraddizione con le puntuali dichiarazioni del Direttore Regionale dell'INAIL, mai smentite da controparte.

Il Procuratore conclude per l'accoglimento dell'appello incidentale e la condanna in favore dell'INAIL - Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro dei Sigg.ri LOVAGLIO Giuseppe, PENNACCHIA Giuseppe e DALLA CORT Maurizio, al pagamento dell'ulteriore somma a titolo di "danno da disservizio" da determinare fino alla concorrenza dell'importo quantificato nella misura di euro 67.801,01, con accessori e spese del grado.

Con istanza depositata in data 15 aprile 2025, il rappresentante della Procura generale ha chiesto la provvisoria esecutorietà della sentenza,



ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 190 c.g.c. In ragione dell'importo della condanna, dell'età degli appellati, delle difficoltà a garantire il recupero del credito mediante l'escussione dei cespiti, ha rappresentato la necessità di concedere la provvisoria esecutorietà della sentenza gravata, anche in vista dell'imminente pagamento delle competenze di fine servizio nei confronti di PENNACCHIA Giuseppe e DALLA CORT Maurizio (per gli importi di € 18.704,24 per il primo ed € 34.062,51 per il secondo) come da nota U. INAIL.13000.12/03/2025.0043940.

Con memoria depositata in data 29.04.2025 il PENNACCHIA rilevava che non erano comprovate le ragioni addotte dalla Procura generale a giustificazione dell'istanza e che, in ogni caso, sussistevano altri strumenti più appropriati, rispetto alla provvisoria esecuzione, per la tutela del credito erariale.

Con memoria depositata in data 30.04.2025 il DALLA CORT contestava l'iniziativa della Procura generale sostenendo, per un verso, che il proprio appello era fondato e che, pertanto, le somme liquidate in sentenza potrebbero divenire non dovute e, per altro verso, che gli importi per cui v'è stata condanna sarebbero stati comunque facilmente recuperabili sia perché il suo debito risarcitorio era in larga misura (€ 51.976,00 su un totale di € 67.118,00) in solido con gli altri due condannati, sia perché era creditore nei confronti dell'INAIL per € 136.391,17 (€ 34.062,51 per il trattamento di fine rapporto, € 97.169,66 quale risarcimento danni per l'illegittimità del licenziamento in forza delle sentenze del Tribunale di Milano n.



2783/2024 e n. 4960/2024, oltre a € 5.159,00 già sequestrati a favore dell'Istituto nel corso del procedimento penale), sia, infine, perché disponeva anche di beni immobili e del reddito derivante dalla pensione che avrebbero consentito il facile recupero del danno erariale anche dopo l'eventuale conferma della pronuncia in sede di appello.

Con atto di intervento depositato in data 29 aprile 2025 si è costituito in giudizio l'INAIL che, dopo aver ripercorso la vicenda processuale, ha chiesto l'accoglimento dell'appello incidentale promosso dal Procuratore regionale in relazione al danno da disservizio, ampiamente provato alla luce della documentazione in atti. Con ulteriore memoria depositata in data 30 aprile 2025, lo stesso INAIL ha reiterato le medesime conclusioni, chiedendo l'accoglimento dell'istanza di provvisoria esecutorietà, anche alla luce della sentenza n. 598/2025 della Corte d'Appello di Milano sez. Lavoro che, nell'accogliere il gravame, ha ritenuto legittimo il licenziamento inferto all'appellante della Cort, in sede disciplinare.

Nella camera di consiglio del 8.05.2025, sentite le parti presenti, il Collegio, con ordinanza n. 7 del 13 maggio 2025 ha accolto l'istanza ex art. 190 c.g.c.

Con memoria depositata in data 25 marzo 2026 la Procura generale ha rassegnato le proprie conclusioni, contestando i motivi di doglianza veicolati nell'appello principale e in quello incidentale delle parti private, alla luce delle condivise argomentazioni esposte nella sentenza, chiedendone la reiezione degli stessi e l'accoglimento dell'appello promosso dalla Procura regionale.



In data 27 marzo 2026 è pervenuta copia del ricorso per Cassazione avverso la menzionata sentenza n.598/2025 della Corte d'Appello di Milano sez. Lavoro promosso dall'appellato Dalla Cort.

All'udienza odierna, come da verbale in atti, l'avvocato Petrongolo per l'appellante principale Pennacchia ha insistito innanzitutto sull'eccezione di prescrizione, sostenendo che il termine decorrerebbe dal 2010, quando, a seguito della denuncia di un fornitore e delle indagini della Guardia di Finanza, la pubblica amministrazione aveva già una conoscenza certa del danno. La successiva richiesta di rinvio a giudizio non potrebbe spostare in avanti il momento iniziale della prescrizione. Nel merito, di riporta alle deduzioni già in atti e insiste per l'accoglimento dell'appello e per l'eccezione di prescrizione.

L'avvocato Paradiso, per l'appellante incidentale Dalla Cort, ripropone l'eccezione di prescrizione, sostenendo che la PA era già a conoscenza del meccanismo delle fatture irregolari almeno dal 30 giugno 2010, con conseguente decorrenza del termine quinquennale, eventualmente esteso di due anni per effetto della messa in mora. Nel merito, afferma che non è stato dimostrato il nesso causale tra l'attività svolta dal Dalla Cort e i pagamenti indebiti, poiché egli sarebbe stato un mero esecutore amministrativo, privo di poteri di scelta dei fornitori o di validazione contabile, limitandosi a inserire dati poi verificati da altri uffici. Sottolinea inoltre la debolezza del quadro probatorio e l'assenza di vantaggi economici personali. La difesa contesta infine anche il danno da violazione del sinallagma contrattuale, ritenendo arbitraria la quantificazione pari al 5% dello



stipendio per vari anni, senza una prova concreta del tempo effettivamente dedicato alle attività contestate e includendo periodi in cui Dalla Cort non era assolutamente preposto né all'inserimento dei dati, né ad attività certificative dei pagamenti. Per questi motivi chiede l'accoglimento dell'eccezione di prescrizione o, in subordine, una rideterminazione del danno.

L'avvocato Damiani, per INAIL, nel richiamare il grave pregiudizio sofferto dall'ente si associa alle conclusioni della Procura, richiama la ricostruzione dei fatti già compiuta nel giudizio penale di primo grado, che avrebbe chiarito ruoli, funzioni e rapporti tra i soggetti coinvolti.

Chiede quindi la conferma della sentenza di primo grado.

Il PM evidenzia che l'ordinanza adottata sulla provvisoria esecutorietà si fonderebbe su una valutazione preliminare già favorevole alla tenuta della sentenza di primo grado. Sostiene che i fatti accertati in primo grado, e confermati anche dagli esiti del processo penale, non sono destinati a essere sovvertiti. Inquadra quindi la vicenda come danno contabile da maneggio di denaro pubblico, poiché i funzionari INAIL, qualificati come agenti contabili, avrebbero avuto accesso alla procedura informatica e così disposto indebitamente di somme pubbliche, causando un ammanco. Quanto alla prescrizione, il PM osserva che l'eccezione è stata proposta solo da Dalla Cort e non da Pennacchia, e comunque la ritiene infondata; infatti, trattandosi di fatti anteriori all'entrata in vigore del Codice di

giustizia contabile, non si applicherebbe il limite finale dei sette anni previsto dalle disposizioni transitorie. Aggiunge che vi sono vari atti



interruttivi già documentati in sentenza, per cui l'azione deve considerarsi tempestiva.

L'avvocato Petrongolo riprende la parola per puntualizzare che, nella documentazione riversata in atti, non ci sarebbe alcun riferimento che attribuisca la qualifica di agente contabile agli odierni responsabili.

Il PM replica che il riferimento è alla responsabilità *ex recepto* e al maneggio di denaro come evidenziato in sentenza.

Riprende la parola anche l'avvocato Paradiso e insiste nel ritenere che Dalla Cort fosse solo un mero esecutore, privo di poteri autonomi di certificazione, pagamento o gestione diretta degli ordini, quindi non correttamente qualificabile come responsabile. Contesta inoltre il danno da disservizio, ritenendo che le attività ispettive richiamate fossero ordinarie e che la sentenza di primo grado avesse già escluso correttamente questo profilo.

Al termine della discussione, le parti si sono riportate alle rispettive conclusioni, e la causa è passata in decisione.

Rilevato in

DIRITTO

1. Deve essere dichiarata, pregiudizialmente, la contumacia dell'appellato LOVAGLIO Giuseppe, in persona dell'amministratore di sostegno GIRALDIN Orietta, in quanto l'atto d'appello principale risulta regolarmente notificato presso l'indirizzo p.e.c. del difensore costituito in primo grado (Avv. Giuseppe Ezio Cusumano) in data 12 febbraio 2025, e il d.f.u. al medesimo indirizzo in data 19 novembre 2025.



2. L'avv. Enrica Luigina Tedeschi non risulta essere iscritta all'Albo dei patrocinanti in Cassazione e pertanto si ha per non costituita e non presente in udienza.

3. Ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.g.c. sono decise gradatamente le questioni pregiudiziali proposte dalle parti o rilevabili d'ufficio e quindi il merito della causa.

4. In via preliminare deve essere scrutinata la fondatezza del primo motivo di doglianza dedotto dall'appellante incidentale, che investe il rigetto dell'eccezione di prescrizione. La censura va rigettata.

Nel caso all'esame non possono, infatti, trovare applicazione le previsioni di cui all'art. 66 del c.g.c., in ragione del fatto che, in forza dell'Allegato 3, art. 2, comma 2, al c.g.c. *"le disposizioni di cui all'art. 66 del Codice si applicano ai fatti commessi e alle omissioni avvenute a decorrere dalla data di entrata in vigore del Codice"* (7 ottobre 2016) e che, quindi, detta disposizione non ha efficacia retroattiva per espresso dettato di legge (cfr. Sez. II App., sent. n. 32/2025; id. sent. n. 177/2024). Siccome è pacifico e anche documentalmente provato che il 30.06.2015 è stata inviata a Dalla Cort la prima messa in mora (vedi doc. 12 fascicolo procura), interruttiva della prescrizione, da essa decorreva l'ordinario termine di prescrizione quinquennale con la conseguenza che la seconda messa in mora, inviata al Sig. Dalla Cort il 18.03.2020 (doc. 34 fascicolo PM), è tempestivamente avvenuta al fine di salvaguardare il credito erariale fino alla notifica dell'atto di citazione notificato all'odierno appellato in data 14.03.2024.

L'analogia censura mossa dall'appellante DALLA CORT deve essere



dichiarata inammissibile in quanto nuova e, dunque, proposta in sede d'appello per la prima volta in contrasto con l'art. 193 c.g.c., oltre che tardiva in quanto dedotta soltanto in udienza.

5. Gli altri motivi di doglianza sia dell'appello principale sia di quello incidentale possono essere scrutinati congiuntamente ai profili di merito.

DANNO DA PAGAMENTI INDEBITI

5.1. Quanto al danno da pagamenti indebiti, i primi giudici hanno ritenuto di rideterminarne l'importo in € 291.845,60, escludendo dal computo del danno solamente le somme riferibili alle schede n. 27, 43 e 47, per poi ripartirlo tra i convenuti come sopra indicato.

Su tale capo di sentenza non v'è appello incidentale della Procura regionale e, pertanto, resta ferma, per passaggio in giudicato della sentenza in parte qua, l'esclusione delle schede n. 27, 43 e 47.

Su tutte le altre schede, nessun profilo di censura si rivela idoneo a ribaltare gli esiti decisorii del primo grado.

In citazione viene chiarito che *“Al fine di quantificare correttamente il danno erariale derivante dagli indebiti pagamenti effettuati dall'INAIL, il cui ammontare è risultato non precisamente individuato nell'ambito del procedimento penale, questa Procura ha proceduto, con l'ausilio del Nucleo di Polizia Economico-Finanziaria di Milano, a svolgere autonomi approfondimenti in merito ai singoli procedimenti di spesa (doc. 39). L'analisi è partita dall'esame delle schede di sintesi predisposte dal Nucleo Ispettivo dell'INAIL (doc. 7, allegato), le cui risultanze sono state successivamente integrate con gli esiti delle indagini di P.G. svolte nel*



corso del procedimento penale (doc. 38, allegato). [...] Le schede di sintesi oggetto di contestazione non vengono di seguito esaminate in ordine numerico, ma raggruppando le spese relative ad affidamenti effettuati alla medesima ditta ed in ordine cronologico, in modo da avere immediata contezza anche della ripetitività nel tempo di spese aventi il medesimo oggetto” (pag. 17 citazione). Orbene, dalla documentazione versata in atti è agevole confermare quanto segue:

- sono riconducibili a pagamenti effettuati per operazioni inesistenti le vicende esposte nelle schede nn. 50, 28, 31, 24, 38, 39, 45, 19, 20 e 21;

- sono stati effettuati pagamenti in assenza di valide determinazioni o comunque di un regolare iter contabile, come evidenziano i fatti riassunti nelle schede di sintesi nn. 6, 23 e 41, 29 e 30, 35 e 44, 37, 38, 15, 9, 14, 16, 1, 2, 3, 21, 13, 7 e 8;

- sono stati effettuati doppi pagamenti per le spese per prestazioni nei casi esposti nelle schede nn. 10 e 11, 36, 26 e 25, 17 e 18, 33.

I dettagli delle schede sono stati efficacemente individuati nel libello introduttivo e hanno trovato conferma nella documentazione versata in atti. A fronte di tale quadro accusatorio, non è stata fornita prova del contrario né possono trovare ingresso i profili di doglianza dedotti dagli odierni appellanti privati.

Non ha pregio, infatti, l’argomentazione difensiva (PENNACCHIA) secondo cui non vi sarebbe prova del danno, avendo il p.m. contabile dovuto dimostrare l’esistenza di un costo da tangente. Sul punto la giurisprudenza contabile granitica milita nel senso che il “danno da



tangente” si verifica tutte le volte in cui si assiste, a fronte di vicende corruttive, a una traslazione della somma o dell'utilità versata in favore del funzionario corrotto, sul prezzo del bene o del servizio commissionato ai privati. L'oggetto della contestazione è, tuttavia, di tutt'altra natura, in quanto il Procuratore regionale ha perimetrato l'illecito erariale in esame agli esborsi che la p.a. ha dovuto sostenere in assenza di una valida procedura di spesa o di controprestazioni, ovvero, talora, anche per doppi pagamenti per i medesimi servizi.

La posta risarcitoria è, dunque, completamente diversa dal danno da tangente, e ha riscontri documentali che sono rimasti privi di reale contestazione.

5.2. Gli importi indebitamente versati in favore delle imprese “compiacenti” costituiscono danno che deve essere imputato agli odierni appellanti. Sul punto non possono meritare accoglimento i rilievi mossi dall'appellante DALLA CORT in relazione alla sua estraneità alla causazione dell'evento dannoso. L'appellante lamenta di non essere stato, all'epoca dei fatti, un funzionario preposto al settore approvvigionamenti INAIL ma un “*semplice operatore amministrativo che si limitava all'inserimento amministrativo di tutte le pratiche*”. In realtà, risulta accertato che la procedura di per gli approvvigionamenti interni INAIL (Sistema Acquisizione Beni e Servizi – S.A.B.S.) era piuttosto complessa e richiedeva il concorso di plurime figure professionali chiamate a intervenire in ciascuna fase:

– FASE 1 - **Autorizzazione:** l'autorizzazione rappresentava il punto di partenza della procedura, con l'inserimento della quale era



possibile generare automaticamente la prenotazione (ed eventualmente anche l'impegno di spesa). Le autorizzazioni prevedevano due profili utenti amministrativi e un profilo utente contabile, secondo il seguente iter: un operatore amministrativo per l'inserimento (gestore); un utente contabile per la prima validazione; un responsabile per la validazione amministrativa (per tale attività era prevista l'abilitazione come gestore/validatore, che consentiva sia l'inserimento che la validazione amministrativa del movimento).

– FASE 2 - **Contratto/Ordinativo**: ogni contratto era necessariamente legato a un'autorizzazione validata, da cui ereditava alcune informazioni, quali quelle relative agli articoli da includere, il tipo contratto, eventuali contratti di riferimento. I contratti prevedevano due profili utenti amministrativi e un profilo utente contabile, secondo il seguente iter: un operatore amministrativo per l'inserimento; un responsabile per la prima validazione amministrativa; un utente contabile per la seconda validazione. Ogni ordinativo era necessariamente legato a un'autorizzazione validata, da cui ereditava le informazioni relative agli articoli da includere. Gli ordinativi prevedevano due profili utenti amministrativi e un profilo utente contabile, secondo il seguente iter: un operatore amministrativo per l'inserimento; un responsabile per la prima validazione amministrativa; un utente contabile per la seconda validazione.

– FASE 3 - **Pagamento**: la funzione consentiva di registrare tutte le



fatture che il fornitore emetteva in relazione a un contratto o a un ordinativo. Una fattura poteva essere registrata, ma finché non veniva approvata da un utente autorizzato non avrebbe avuto valore contabile. I pagamenti prevedevano due profili utenti amministrativi e un profilo utente contabile, secondo il seguente iter: un operatore amministrativo per l'inserimento; un responsabile per la prima validazione amministrativa; un utente contabile per la seconda validazione. Le modalità di pagamento venivano definite all'atto dell'inserimento a sistema dei dati relativi al fornitore; questi dati potevano comunque sempre essere modificati/aggiornati. Le modalità di pagamento possibili erano: accredito bancario; accredito postale; assegni e vaglia. I fornitori risultavano identificati tramite una numerazione univoca a carattere nazionale. Il pagamento poteva essere effettuato solo se era stato firmato un documento di autorizzazione al pagamento che andava registrato nell'apposita sezione.

- **Spesa non contrattuale:** in questo caso la procedura SABS consentiva di inserire a sistema direttamente la liquidazione senza dover passare attraverso le fasi della prenotazione e dell'impegno. Nello specifico, dovevano essere gestite in questo modo esclusivamente quelle tipologie di spese non riconducibili a un affidamento a mezzo contratto o lettera ordinativo, come ad esempio le tasse, le spese di reintegro della cassa interna, i tributi.

Per ciascuno dei singoli procedimenti di spesa era dunque previsto l'intervento di un operatore amministrativo al quale competeva



l'inserimento dei dati nel sistema, previa relativa verifica, e anche l'accesso alla procedura per la "spesa non contrattuale" con consequenziale omissione delle fasi di prenotazione e impegno, che presupponeva la sussistenza di casi urgenti e di specifiche tipologie di obbligazioni, prima di avviare la fase del pagamento.

Al netto di quanto riferito da uno dei testimoni escussi in sede penale (e cioè che "... *l'inserimento lo deve fare un soggetto e il primo vaglio di controllo è la validazione che è un soggetto differente che vedendo la documentazione dovrebbe poi procedere alla validazione amministrativa della spesa*" (vedi deposizioni testimoniali procedimento penale rgn. 660/2015 pag. 46- doc.4 fascicolo primo grado Dalla Cort), appare indiscutibile che senza l'inserimento del dato, il procedimento di spesa non sarebbe stato neppure avviato né avrebbe potuto proseguire. Non può essere sottovalutato che le contestazioni riguardano pagamenti effettuati senza alcun valido ordinativo, ovvero per servizi già resi, ovvero per operazioni inesistenti, e che per ciascuna di queste fattispecie illecite si rendeva necessario il concorso proprio di un operatore materiale preposto all'accesso al sistema informatico e alla relativa gestione dati da inserire, che dovevano essere necessariamente nella disponibilità del soggetto incaricato. La circostanza che le emergenze probatorie acquisite nel corso del processo penale abbiano dato maggiore risalto al *pactum sceleris* tra il OMISSIS (imprenditore), il Pennacchia e il Lovaglio, non esclude il concorso del DALLA CORT che è risultato, comunque, condannato dal Tribunale di Milano alla pena di un 1 anno e 6 mesi di reclusione per



i reati di truffa e falso con sentenza n. 10108/16 del 27.09.2016 (poi riformata per prescrizione).

L'imputazione è stata fondata anche sulle dichiarazioni rese dal OMISSIS, che ha specificato di essere socio con OMISSIS della Progetto 06 dal 2006 e della Progetto Store, e ha sostanzialmente ammesso gli addebiti, affermando che gli importi indicati nelle fatture non erano fedeli alle prestazioni realmente eseguite. L'imputato ha riferito di un accordo preso con LOVAGLIO e DALLA CORT affinché le fatture fossero "gonfiate", con lo scopo di mettere da parte un "tesoretto" finalizzato a pagare delle forniture a favore dei funzionari INAIL, poi effettuate anche nei confronti dell'appellante DALLA CORT. D'analisi delle schede, peraltro, proprio DALLA CORT risulta coinvolto nelle operazioni di inserimento dati che riguardavano proprio il OMISSIS e, talora, nella colonna corrispondente a "regolare esecuzione della fornitura" lo stesso è stato indicato come "agente responsabile" (schede nn. 26, 27, 35), mentre in altre schede (nn. 37, 38, 39, 45, 46) sempre nella stessa colonna risulta aver siglato le fatture per consentirne il pagamento. Per la scheda n. 18 proprio DALLA CORT ha provveduto all'inserimento dati sia per la prenotazione di spesa, sia per l'impegno, sia per l'ordinativo di pagamento, come anche nella scheda n. 26 per la quale il funzionario risulta aver firmato come agente responsabile ma è risultato assente per ferie: tale assenza non ha inciso sulle precedenti fasi del procedimento di spesa, alle quali l'odierno appellante ha pienamente collaborato. Analogamente, la vidimazione delle operazioni dal punto



di vista contabile e amministrativo non esclude l'imputazione oggettiva, in termini di nesso causale, dell'evento dannoso al funzionario che abbia comunque dato causa all'indebito esborso per effetto di una condotta causalmente efficiente.

5.3. Alla luce delle suestese argomentazioni, non risulta fondata neppure la contestazione mossa dall'appellante DALLA CORT circa la mancata ammissione della prova per testi, dal momento che correttamente i primi giudici hanno ritenuto i fatti documentalmente provati; in tale solco può aggiungersi che, in ogni caso, la prova sarebbe stata irrilevante in quanto volta a dimostrare, nella prospettazione difensiva, il ruolo di mero "operatore amministrativo" rivestito dall'appellante all'epoca dei fatti, qualifica che non è controversa né di per sé giustifica l'elisione di ogni responsabilità.

5.4. Anche le doglianze veicolate in sede d'appello in merito all'elemento soggettivo non possono trovare accoglimento.

L'imputazione del danno a titolo di dolo anche a carico dell'appellante DALLA CORT trova, infatti, piena conferma nella sentenza penale di primo grado che lo ha condannato per i reati di falso e truffa, sulla base di inequivocabili e convergenti elementi probatori. La pacifica diretta conoscenza della ditta favorita (OMISSIS), la regolare coincidenza tra gli inserimenti effettuati dal dipendente DALLA CORT e la fornitura eseguita dalla medesima ditta OMISSIS, le attestazioni quale "agente responsabile" circa l'espletamento del servizio reso dal OMISSIS sono indizi gravi, precisi e concordanti che lasciano desumere agevolmente la precisa volontà dell'odierno appellante di



alterare il procedimento di spesa al fine di determinare pagamenti non dovuti a vantaggio dell'imprenditore.

Infine, la giurisprudenza di legittimità ha chiarito che laddove in sede penale sia stata confermata e passi in giudicato (come è avvenuto nella fattispecie) la statuizione resa dal giudice penale a norma dell'art. 578 c.p.p. sulla domanda civile portata nella sede penale, quella decisione in giudicato è vincolante in ogni altro giudizio tra le stesse parti in cui si verta sulle conseguenze, anche diverse dalle restituzioni o dal risarcimento, derivanti dal fatto (cfr. Cass. n. 27055/2024; 11467/2020; 14921/2010). Anche di recente, i giudici di legittimità hanno affermato che *"a fronte del passaggio in giudicato della statuizione con la quale il giudice penale ha condannato l'imputato e il responsabile civile al risarcimento del danno conseguente al reato, è precluso al giudice civile la possibilità di rimettere in discussione il titolo alla base dell'accertamento della responsabilità, essendogli consentito procedere alla sola verifica dell'esistenza del nesso causale e dell'entità del pregiudizio"* (Cass. civ. sez. lavoro, ordinanza del 26.03.2025 n. 8063), in questi termini si è espressa anche la Corte d'appello di Milano che, nel riformare le sentenze di primo grado, ha ritenuto legittimo il licenziamento inferto al dipendente DALLA CORT (sentenza n. 585/2025 del 30/06/2025, depositata dall'interventore INAIL).

DANNO DA VIOLAZIONE DEL SINALLAGMA CONTRATTUALE

Entrambi gli appellanti privati contestano il capo di sentenza che li ha condannati al risarcimento del danno da violazione/interruzione del nesso sinallagmatico (PENNACCHIA Giuseppe per euro 10.181,05 e



DALLA CORT Maurizio per euro 10.467,55). La censura è priva di fondamento. La giurisprudenza contabile, soprattutto di questa Sezione (si veda Sez. II App. sentenze n. 101/2025, n. 4/2025, n. 277/2024, n. 176/2024, n. 177/2024, n. 154/2022, n. 43/2020, n. 11/2020; ma anche Sez. I App. sentenze n. 378/2023, n. 336/2022; Sez. III App. sentenza n. 329/2020 e giurisprudenza ivi richiamata) ha già avuto modo di precisare che il danno da lesione del rapporto sinallagmatico deve essere incluso nel più ampio *genus* del danno da disservizio che ricomprende diverse figure sintomatiche. Una prima figura, qualificata danno da disservizio in senso stretto, si configura nell'ipotesi in cui a causa della condotta illecita del dipendente infedele, sia venuta a mancare la prestazione del servizio pubblico ovvero anche nell'ipotesi in cui l'attività di servizio sia stata svolta in contrasto con le sue qualità essenziali. Con riferimento al danno conseguente alle dette situazioni (danno da disservizio in senso stretto), questa Sezione ha chiarito che "...la violazione dei doveri d'ufficio comporta un dispendio di risorse umane e di mezzi strumentali che altrimenti non si sarebbe verificato, o si sarebbe verificato in misura minore (in termini, già Sez. II centr. app. 16 maggio 2018 n. 301), sicché i costi generali sopportati dalla Amministrazione Pubblica, per effetto del mancato conseguimento della legalità, dell'efficienza, dell'efficacia, dell'economicità e della produttività dell'azione pubblica (a loro volta valori parametrici dei principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost.) costituiscono un tipico danno-conseguenza, risarcibile nei limiti di cui



all'art. 1223 c.c. Gli esborsi che lo stesso soggetto pubblico danneggiato ha dovuto sopportare devono, infatti, configurarsi quale conseguenza "immediata e diretta" dell'illecito perpetrato dal pubblico dipendente e, dunque, devono porsi in nesso di immediata consequenzialità con l'evento dannoso" (in termini Sez. II app. sentenza n. 154/2022).

Una diversa figura sintomatica del disservizio è stata individuata nell'ipotesi in cui il dipendente ometta totalmente di erogare la prestazione lavorativa. In questo caso, più lineare in termini di causa/effetto, vi è una evidente rottura del sinallagma contrattuale per inadempimento degli obblighi principali del dipendente pubblico, (quali presenza, continuità di servizio, ecc.) sicché il danno erariale corrisponde all'emolumento retributivo erogato *sine titolo*.

Infine, nell'accezione di "danno da disservizio" deve essere ricondotta la diversa ipotesi di "esercizio illecito di pubbliche funzioni", ove l'attività istituzionale tipica, astrattamente finalizzata al perseguimento e alla realizzazione di interessi pubblici generali, viene in concreto piegata o "sviata" all'esercizio dell'interesse egoistico del dipendente. In questo caso - qualificato dalla giurisprudenza contabile come "danno da servizio apparente" o "disservizio in senso ampio" (Sez. II app. n. 154/2022; n. 277/2024) - al dipendente pubblico «sono imputabili condotte penalmente rilevanti che integrano prevalentemente reati contro la P.A. (corruzione, concussione, abuso), ma non necessariamente, potendo ben investire altre ipotesi criminose, purché caratterizzate dall'interruzione del rapporto di



immedesimazione organica e dallo sviamento delle funzioni istituzionali a fini egoistici contrapposti a quelli perseguiti dall'ordinamento. In questi casi lo spreco di risorse pubbliche, insito nel "disservizio" come servizio "apparente", va accertato con riferimento ai canoni tipici della funzione esercitata, piuttosto che in relazione ai canoni dell'efficienza e dell'efficacia, tenendo conto dell'effettivo rispetto del collegamento teleologico del potere di cui la funzione è espressione con il fine per il quale il potere stesso è stato costituito. La prestazione in questi casi è resa ma è, tuttavia, "desostanziata", ossia del tutto priva di ogni utilità per la stessa amministrazione, e il servizio, offerto all'ente di riferimento o alla collettività, appare privo dei necessari requisiti essenziali e, quindi, "scadente"» (così, Sez. II app. sentenza n. 154/2022). L'esercizio egoistico di pubbliche funzioni (e quindi il perfezionamento di condotte penalmente rilevanti) non può essere riferito all'Amministrazione, sicché resta a carico del soggetto che materialmente ha realizzato la condotta, con conseguente rottura del rapporto sinallagmatico.

Ebbene, come innanzi premesso, la vicenda in esame, per la posta di danno contestata in termini di "violazione del nesso sinallagmatico", è senz'altro riconducibile a quest'ultima ipotesi di danno erariale da disservizio in senso lato, ove si consideri che la condotta contestata agli appellanti e riscontrata all'esito dell'istruttoria documentale è consistita nell'aver posto in essere, durante lo svolgimento della propria attività lavorativa, plurimi comportamenti tutti in violazione degli obblighi di servizio e finalizzati a ottenere illeciti vantaggi, come



riscontrato anche dai giudici penali di primo grado (Tribunale penale di Milano sentenza n. 10108/16 del 27.09.2016) e confermato in sede d'appello (Corte d'Appello di Milano sentenza n. 1409/2020 del 21.02.2020) che, in parziale riforma della sentenza 10108/16 ha sì dichiarato non doversi procedere nei confronti di tutti gli imputati in ordine ai reati loro rispettivamente ascritti perché estinti per intervenuta prescrizione ma ha confermato le statuizioni civili, ad eccezione della condanna al pagamento delle provvisionali, che veniva revocata per l'assenza di elementi certi che ne consentissero la determinazione. Il danno è stato ridimensionato dai primi giudici e valutato in via equitativa nella più ridotta misura del 5% degli emolumenti percepiti, sì da consentire, come evidenziato dalla Procura generale, il rigetto della richiesta di ulteriore decurtazione proposta dal DALLA CORT e immotivata la censura di astrattezza posta dal PENNACCHIA.

Gli appelli delle parti private non meritano accoglimento neppure *in parte qua*.

DANNO DA DISSERVIZIO (in senso stretto)

Non merita accoglimento neppure l'appello di parte pubblica in relazione al mancato accoglimento della domanda relativa al danno da disservizio in senso stretto. Come sopra precisato, si tratta di un danno-conseguenza risarcibile, ex art. 1223 c.c., in quanto conseguenza immediata e diretta dell'evento dannoso e tale da presupporre una rigorosa prova nell'*an* e nel *quantum debeatur*. Nel caso in esame, non v'è dubbio che il Procuratore regionale abbia



prodotto la nota del Direttore Regionale INAIL attestante non solo i
“chiari rallentamenti nell’ordinaria attività amministrativa dell’Istituto”
ma anche i 13 soggetti coinvolti nelle attività di verifica straordinaria
stimando, per ciascuno di essi, il tempo dedicato alle suesposte
attività rispetto al totale del tempo lavorativo complessivo nell’ambito
dei due mesi e mezzo che hanno preceduto l’arrivo da Roma del
Servizio Ispettivo interno all’Istituto. Alla stessa nota rinvia l’INAIL
nella propria memoria di costituzione in appello, quale interventore *ad
adiuvandum*. In realtà a ben vedere, nonostante l’evidenza probatoria
in relazione al coinvolgimento di 13 unità nelle attività di
accertamento, verifiche e controlli, propedeutiche a quelle poi svolte
dal Servizio Ispettivo interno, rimane non adeguatamente dimostrato
l’effettivo costo “aggiuntivo” che tale disarticolazione ha comportato in
termini di disservizio. A ben vedere, tale voce di danno è stata calcolata
tenendo conto delle ore lavorative solo “presuntivamente” dedicate ad
attività estranee alle funzioni proprie di ciascuna unità di personale
coinvolto e sulla base delle retribuzioni che comunque avrebbero
percepito. Manca, in definitiva, la prova dell’effettivo “disagio” arrecato
all’Istituto per effetto delle attività strumentali all’accertamento degli
illeciti e dunque dei “maggiori costi dovuti allo spreco di personale e
di risorse economiche non utilizzate o male utilizzate in base ai canoni
di legalità, efficienza e produttività”; non è, dunque, chiaro l’impatto
che tale dislocazione di personale abbia avuto in termini di minore
produttività o di mancato conseguimento della attesa legalità
dell’azione e dell’attività pubblica, ovvero ancora di inefficacia o



inefficienza di tale azione e attività pubblica (Sez. II App., sent. n. 8/2017; Sez. I App., sent. n. 523/2012 e n. 532/2008; Sez. II App., sent. n. 111/2020; Sez. I sent. 343/2020).

6. In conclusione, gli appelli devono essere rigettati e, per l'effetto, la sentenza di primo grado integralmente confermata.

7. Le spese di giudizio, considerata la reciproca soccombenza, devono essere integralmente compensate.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione seconda centrale d'appello, così definitivamente pronunciando, nei termini di cui in motivazione, riunisce gli appelli e li rigetta confermando, per l'effetto, la sentenza di primo grado. Compensa integralmente le spese di lite.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 16 aprile 2026.

L'Estensore

Il Presidente

(dott.ssa Maria Cristina Razzano)

(dott.ssa Rita Loreto)

Firmato digitalmente

Firmato digitalmente

Depositata in Segreteria il 17 LUGLIO 2026

p. il Dirigente (dott. Massimo Biagi)

Firmato digitalmente

Il Funzionario Preposto

Lucia Bianco