

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

composta dai seguenti magistrati:

|                  |          |                        |
|------------------|----------|------------------------|
| Daniela          | Acanfora | Presidente             |
| Ida              | Contino  | Consigliere            |
| Nicola           | Ruggiero | Consigliere            |
| Maria Cristina   | Razzano  | Consigliere -Relatrice |
| Ilaria Annamaria | Chesta   | Consigliere            |

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio d'appello iscritto al n. 62160 nel Registro di Segreteria promosso da LOVATI Marco, nato a Salsomaggiore Terme (PR) il 06/09/1963(C.F. LVTMRC63P06H720U), rappresentato e difeso dall'avv. Gabriele Bordoni con il quale è elettivamente domiciliato all'indirizzo pec: [avgabrielebordoni@legalmail.it](mailto:avgabrielebordoni@legalmail.it)

contro

**PROCURA GENERALE PRESSO LA CORTE DEI CONTI****PROCURATORE REGIONALE EMILIA ROMAGNA**

avverso

la sentenza n. 24/2025 della Sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, depositata in data 20 marzo 2025 e notificata il successivo 26 marzo 2025.

**Uditi** nella pubblica udienza del giorno 5 maggio 2026, con



l'assistenza del Segretario dott. Fruscione Luca, la relatrice cons.

Maria Cristina Razzano, l'avv. Petretto Andrea, su delega del procuratore costituito per l'appellante, nonché il rappresentante della Procura generale nella persona del V.P.G. dott.ssa Emanuela Rotolo.

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

**Ritenuto in**

#### FATTO

Con l'impugnata sentenza, la Sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, respinta l'eccezione di prescrizione sollevata in via preliminare, ha parzialmente accolto la domanda spiegata dalla Procura regionale e ha per l'effetto condannato, a titolo di dolo, il sig. Marco Lovati, all'epoca dei fatti funzionario dell'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale (ARPAE) con qualifica di operatore professionale-ispettore ambientale, al pagamento, in favore del predetto ente danneggiato, della somma pari a euro 44.015,15, rivalutazione inclusa, oltre interessi legali dal giorno di pubblicazione della sentenza. Su segnalazione della stessa Amministrazione danneggiata, era emerso che il Lovati, abusando della qualità di pubblico ufficiale e di ufficiale di polizia giudiziaria, induceva i titolari delle imprese che era incaricato di controllare, operanti nel territorio di Parma, a elargirgli somme di denaro e altre utilità. Per i suddetti fatti, il medesimo era stato condannato per i reati di induzione indebita e corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio,



accertati con sentenza di appello, divenuta definitiva con la pronuncia della Corte di cassazione, Sez. VI, 14 giugno 2023, n. 25763, con contestuale risarcimento del danno in favore della parte civile costituita per un ammontare pari a euro 35.000. I primi giudici, condividendo integralmente l'impianto accusatorio, hanno ritenuto il convenuto responsabile dei danni conseguenti alle sopra indicate condotte illecite, ripartendole nelle seguenti tre voci: a) danno da interruzione del sinallagma, pari a euro 20.948,10, corrispondente agli emolumenti percepiti dal Lovati nell'arco temporale in cui si erano dipanate le condotte delittuose; b) danno da disservizio, quantificato in euro 8.067,05, avuto riguardo al costo del personale dell'Ente impiegato per le attività di accertamento straordinario finalizzate alla ricostruzione della dinamica dell'illecito; danno all'immagine, ritenuto congruo, alla stregua dei criteri oggettivo, soggettivo e sociale, nella somma pari a euro 50.000. Ha, inoltre, detratto l'importo di euro 35.000, versato dall'odierno appellante a titolo di risarcimento dei danni a fronte della condanna in sede penale.

Con atto notificato in data 9 aprile 2025 e depositato il successivo 10 aprile 2025, proponeva appello il soccombente Lovati Marco, patrocinato come in atti, articolando i seguenti motivi di gravame:

1) *"erroneo rigetto dell'eccezione di perenzione dell'azione erariale"*.

L'appellante contesta il mancato accoglimento dell'eccezione di prescrizione: secondo l'appellante, il danno era conoscibile già dal 2008 e l'azione è stata proposta oltre il termine quinquennale. La



costituzione di parte civile nel giudizio penale non avrebbe effetto sospensivo permanente trattandosi di danni diversi e, comunque, già risarciti.

2) *“erronea valutazione sul giudicato penale vincolante”*.

La sentenza impugnata avrebbe erroneamente ritenuto che il processo penale fosse esitato in una sentenza di condanna, poi passata in giudicato, pienamente efficace ai sensi dell’art. 651 c.p.p., laddove molti capi di imputazione sarebbero stati dichiarati prescritti.

I primi giudici avrebbero dovuto accertare autonomamente i fatti, limitandosi a quelli effettivamente coperti da statuizioni civili.

3) *“errata delimitazione dei fatti e sovrastima dei danni”*.

La Sezione territoriale avrebbe considerato anche fatti prescritti, ampliando indebitamente il perimetro della responsabilità e liquidando danni da disservizio e all’immagine non provati o sproporzionati, in assenza di reale pregiudizio operativo. Secondo l’impostazione difensiva, la condotta del Lovati avrebbe determinato nei soggetti privati l’adeguamento alle normative e alle regole, tant’è che ARPAE non avrebbe proceduto a nessuna revisione delle pratiche oggetto di imputazione penale.

4) *“erronea duplicazione risarcitoria e transazione”*.

La decisione avrebbe trascurato l’effetto ostativo della transazione intervenuta con ARPAE a seguito del penale, che avrebbe già garantito l’integrale ristoro delle medesime voci di danno, con conseguente violazione del divieto di duplicazione delle poste



risarcitorie.

Conclusivamente, l'appellante chiede la riforma integrale della sentenza impugnata con proscioglimento da ogni addebito e vittoria di spese in entrambi i gradi di giudizio.

Con memoria depositata in data 14 aprile 2026 la Procura generale ha rassegnato le proprie conclusioni, contestando i motivi di doglianza veicolati nell'appello, alla luce delle condivise argomentazioni esposte nella sentenza, chiedendone la reiezione.

Con memoria integrativa del 13 aprile 2026 il difensore dell'appellante ha ribadito in via preliminare l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha rigettato l'eccezione di prescrizione anche alla luce della sopravvenuta legge n. 1/2026. Nel merito ha osservato che l'importo dedotto in transazione a totale tacitazione delle pretese creditorie vantate dall'amministrazione danneggiata è stato totalmente soddisfatto mediante ultimazione dei versamenti rateizzati pattuiti; di qui l'integrale ristoro della lesione patita come da documentazione all'uopo depositata.

Con istanza del 17 aprile 2026 il difensore dell'appellante ha rappresentato di aver provveduto tardivamente alla notifica del d.f.u. per un errore informatico. Ha chiesto, pertanto, di poter rinnovare la notificazione e rifissare l'udienza di discussione.

All'udienza odierna, come da verbale in atti, la relatrice ha rappresentato il contenuto dell'istanza di differimento della discussione della causa per notificare in sanatoria il d.f.u.; la Presidente ha sottoposto la questione pregiudiziale alla



rappresentante della Procura generale che ritiene sanato il difetto di contraddittorio in considerazione dell'avvenuta tempestiva costituzione della parte pubblica e della presenza in udienza, senza alcuna lesione del diritto di difesa. A questo punto, sentite le parti che si sono riportate alle rispettive argomentazioni difensive e conclusioni, la causa è passata in decisione.

**Rilevato in**

### **DIRITTO**

1. L'appello è parzialmente fondato e merita accoglimento per quanto di ragione.

2. In via preliminare deve essere scrutinata la fondatezza del primo motivo di doglianza dedotto dall'appellante che attiene all'asserita "perenzione" (*recte* prescrizione) del credito erariale dedotto in giudizio. La censura non ha fondamento. Come correttamente posto in evidenza dalla Procura generale, l'illecito erariale e quello penale germinano da uno stesso fatto generatore, consistito nelle plurime condotte "induttive" *contra legem*, avendo il Lovato conseguito utilità abusando della sua posizione di pubblico ufficiale. Di qui la pacifica idoneità della costituzione di parte civile a interrompere e sospendere il termine prescrizionale del credito erariale. In tal senso milita la costante giurisprudenza anche più recente di questa Sezione (Sez. II app., n. 18/2026, n. 116/2025, n. 79/2025). Peraltro, per il danno all'immagine, dovendosi applicare *ratione temporis* la disciplina contenuta nell'art. 17, comma 30 ter, d.l. n. 78/2009 (cd. Lodo Bernardo), il termine è *ex lege* sospeso fino alla conclusione del



processo penale che è avvenuta con la sentenza della VI Sezione Penale della Corte di cassazione n. 25763/2023, depositata in data 14 giugno 2023. Rispetto a tale data la notifica dell'invito a dedurre e del successivo atto di citazione sono pienamente tempestivi.

Le suestese argomentazioni non sono incise dall'art. 1, c. 1, lett. a), n. 6) della legge n. 1/2026 che ha riscritto l'art. 1, c. 2, della legge n. 20/1994, a mente del quale *“il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, indipendentemente dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti sono venuti a conoscenza del danno, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, realizzato con una condotta attiva o in violazione di obblighi di comunicazione, dalla data della sua scoperta”*. La disposizione, per effetto dell'art. 6 della stessa l. n. 1/2026, si applica ai processi in corso, non definiti con sentenza passata in giudicato, nonostante si tratti di una norma di natura palesemente sostanziale. Un'esegesi sistematica e retrospettiva della norma consente di superare indenne il vaglio di compatibilità con i principi CEDU (art. 6) in materia di “giusto processo”. Sotto la previgente formulazione (alla cui stregua *“Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta”*), la consolidata giurisprudenza contabile ha da sempre ricondotto, anche in sede nomofilattica (SSRR sent. n. 7 del 24/05/2000), la consumazione del “fatto dannoso” al verificarsi



dell'evento dannoso, essendo necessario l'effettivo depauperamento per l'ente pubblico danneggiato, e, nonostante non vi fosse alcun appiglio testuale, è stato comunemente nonché pacificamente valorizzato il necessario inquadramento della norma nell'ambito del principio enunciato all'art. 2935 c.c. per cui *“la prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere”* ed ai corollari che da esso, in forza dell'ermeneusi fornita dalla giurisprudenza di legittimità (sin dalla pronuncia nomofilattica Cass. civ. Sez. Un. n. 576/2008) si fanno scaturire.

In particolare, la prescrizione di un diritto, in quanto vicenda estintiva, non può decorrere se non dal momento in cui la produzione del danno si manifesta all'esterno, divenendo oggettivamente percepibile e riconoscibile dal danneggiato. Nei giudizi di responsabilità erariale, l'obiettivo conoscibilità dell'evento dannoso è divenuta, nella stratificazione giurisprudenziale, elemento cosustanziale al sopra richiamato principio cristallizzato dal codice civile, al punto da dover escludere che fosse necessaria l'effettiva conoscenza tutte le volte in cui l'amministrazione danneggiata si fosse trovata nelle condizioni di poter conoscere del *“fatto dannoso”*, nei suoi elementi oggettivi e soggettivi essenziali (così, tra le altre, Sez. II app. n.143/2020, n.137/2022). La necessità dell'effettiva conoscenza rivive esclusivamente nel caso di doloso occultamento, dovendosi ritenere che in tal caso, come testualmente previsto dall'art. 1, c. 2, cit., fosse necessario l'ancoraggio dell'*exordium praescriptionis* alla scoperta del danno. A sua volta la nozione di



“*doloso occultamento*” è stata estesa anche ai comportamenti semplicemente omissivi del debitore aventi a oggetto un atto dovuto, cioè un atto cui il debitore sia tenuto per legge (*ex multis*, Sez. II centr. app. n. 165/2021, n. 319/2021, n. 147/2022, n. 150/2022, n. 284/2022, n.337/2022 n. 122/2023, n. 161/2023, n. 240/2023, n. 47/2024, n. 204/2024; Sez. I centr. app. n. 256/2021, n. 457/2021, n. 95/2022, n. 210/2022, n. 308/2023; Sez. III centr. app. n. 44/2022, n. 215/2022, n. 163/2024; Sez. Sicilia app. n. 38/2024). La stessa Corte di legittimità ha affermato che, in presenza di un obbligo giuridico di informare e, quindi, di attivarsi, l’ulteriore condotta dolosa del debitore/dipendente pubblico, tesa ad occultare il fatto pregiudizievole, può estrinsecarsi anche in una condotta omissiva, “*quando chiaramente riguardi atti dovuti, ai quali, cioè, il debitore è tenuto per legge*” (Cass. civ. 16 febbraio 1967, n.392; id.9 gennaio 1979, n.125; id.11 novembre 1998, n.11348).

Alla descritta struttura dicotomica deve ricondursi anche l’attuale regime della prescrizione come introdotto dalla legge n. 1/2026. Da un lato, infatti, l’inciso in forza del quale la prescrizione decorre comunque dalla verifica del fatto dannoso, a prescindere dalla conoscenza che di esso abbia avuto l’amministrazione danneggiata o la Corte dei conti, appare in palese continuità con gli arresti giurisprudenziali pregressi, in virtù dei quali deve ritenersi che, una volta maturate le condizioni dell’obiettiva conoscibilità del fatto dannoso, nei suoi elementi di struttura essenziali, il termine prescrizione inizi a decorrere, senza che il p.m. contabile possa



opporre quale evento ostativo la mancata “conoscenza effettiva” dello stesso da parte dell’ufficio requirente o dell’ente danneggiato. Non occorre, quindi, la “conoscenza” del fatto dannoso, essendo sufficiente la “conoscibilità” che, sebbene non espressamente menzionata (al pari della precedente formulazione) continua a costituire un fattore imprescindibile di razionalizzazione del sistema ordinamentale complessivo (in tal senso, anche Sez. III centr. app. n. 42/2026 e n. 64/2026; Sez. I centr. app. n. 58/2026).

Di effettiva conoscenza deve, al contrario, parlarsi tutte le volte in cui l’autore del danno abbia posto in essere una condotta attiva dissimulatrice ed occultatrice, ovvero abbia omesso una comunicazione dovuta, come l’attuale testo normativo prescrive.

Probabilmente l’unico *vulnus* al principio espresso dal codice civile rimane proprio per effetto della nuova e più restrittiva perimetrazione e tendenziale “tipizzazione” delle condotte integranti il doloso occultamento, dal momento che, oltre che di condotte (genericamente) “attive”, l’omessa comunicazione potrebbe non essere esaustiva dell’intera categoria di condotte “omissive” idonee a non rendere percettibili le conseguenze dannose. Si tratta, tuttavia, di un tema che non incide sulla fattispecie in esame. A ben vedere, nel caso di specie la scoperta dei plurimi fatti dannosi si è sicuramente inverte alla data della sospensione cautelare del lavoratore, in data 18 dicembre 2008, anche se poi, per effetto della costituzione di parte civile dell’ARPAE nel processo penale, si è conseguita l’interruzione e sospensione del termine prescrizione



come sopra precisato ex artt. 2943-2945 c.c. Sebbene non sia rinvenibile in atti l'atto interruttivo, deve rimarcarsi che, ai sensi dell'art. 79 c.p.p. (nel testo vigente ratione temporis) *“La costituzione di parte civile può avvenire per l'udienza preliminare e successivamente, fino a che non siano compiuti gli adempimenti previsti dall'articolo 484”* e, considerato che dalla sentenza del Tribunale di Parma n. 226/2020 risulta chiaramente che il Lovati è stato rinviato a giudizio con decreto del 12 ottobre 2010 e che la prima udienza è del marzo 2011, il termine è stato tempestivamente interrotto/sospeso con effetti fino al 2023 (data di pubblicazione della sentenza della Corte di cassazione che ha rigettato il ricorso dell'odierno appellante con l'effetto di rendere irrevocabile la condanna nei termini di cui alla pronuncia della Corte di appello di Bologna, n. 3253/2022).

A nulla vale invocare le previsioni di cui all'art. 66 c.g.c. che, in forza dell'Allegato 3, art. 2, comma 2, c.g.c. *“si applicano ai fatti commessi e alle omissioni avvenute a decorrere dalla data di entrata in vigore del Codice”* (7 ottobre 2016) e, quindi, non hanno efficacia retroattiva per espresso dettato di legge (cfr. Sez. II app., sent. n. 32/2025; id. sent. n. 177/2024).

2. Con il secondo motivo di doglianza, l'appellante deduce l'erroneità della sentenza sul presupposto dell'efficacia extrapenale della condanna ex art. 651 c.p.p., laddove il giudice penale avrebbe dichiarato la prescrizione dei reati inizialmente contestati al Lovati. Non essendo intervenuta condanna passata in giudicato per alcuno



dei capi di imputazione, poteva semmai farsi riferimento all'art. 578 c.p.p. ma soltanto in relazione ai capi d'accusa sub n. 10, 13, 14 e 19 del procedimento n. 564/08, lett. f) del procedimento n. 3565/09 e n. 3 (*rectius* 4) del procedimento n. 6602/09, riqualificati tutti come ipotesi di reato di cui all'art. 319 quater c.p.

La censura non coglie nel segno. Invero i primi giudici si sono limitati ad affermare che con la sentenza penale di legittimità (Cass. pen., Sez. VI, 14 giugno 2023, n. 25763) *“risulta, invero, confermata la condanna in appello del LOVATI per avere indotto, in qualità di pubblico ufficiale e ufficiale di polizia giudiziaria, i titolari di imprese operanti nel territorio di Parma – nei confronti dei quali effettuava attività di controllo – a dargli somme di denaro e altre utilità (buoni carburanti, un orologio Mercedes Benz Classic, generi alimentari, un pacco natalizio)”*. Si intende, dunque, far riferimento all'accertamento penale del fatto storico generatore di responsabilità senza alcun riferimento agli effetti di cui all'art. 651 c.p.p. Quanto poi agli effetti di cui all'art. 578 c.p.p., la disposizione contenuta nel primo comma *“Quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato, a favore della parte civile, il giudice di appello e la corte di cassazione, nel dichiarare il reato estinto per amnistia o per prescrizione, decidono sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli interessi civili”*) è stata oggetto di una recente pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 2/2026) con la quale è stata ritenuta non



fondata la questione di legittimità costituzionale della norma per contratto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6, paragrafo 2, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché per contrasto con gli artt. 117, primo comma, e 11 Cost., in relazione agli artt. 3 e 4 della direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali, e all'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ed ancora per contrasto con gli artt. 3 e 27, secondo comma, Cost., e, in via subordinata, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 578, comma 1, cod. proc. pen., per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 2, CEDU, nonché per contrasto con gli artt. 117, primo comma, e 11 Cost., in relazione agli artt. 3 e 4 della direttiva 2016/343/UE, e all'art. 48 CDFUE, per come interpretato dal "diritto vivente" rappresentato dalle sentenze delle Sezioni Unite della Cassazione n. 35490/09 imp. Tettamanti e n. 36208/2024, Calpitano c/ Moscuzza.

La Corte costituzionale ha ritenuto che non violasse la presunzione di innocenza la previsione normativa invocata dall'odierno appellante, in relazione a quanto previsto dal comma 1-bis dello stesso articolo 578, che impone al giudice penale di rinviare per le questioni civili al giudice civile di pari grado nel dichiarare improcedibile l'azione penale per il superamento dei termini di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 344- bis.



Secondo il Giudice delle leggi *“Non è, in primo luogo, ravvisabile una irrazionalità sopravvenuta del comma 1 dell’articolo 578 del codice di procedura penale, in comparazione con il comma 1-bis, introdotto dalla legge numero 134 del 2021 e sostituito dal decreto legislativo numero 150 del 2022, trattandosi di situazioni eterogenee, l’una relativa alla prescrizione del reato, istituto di natura sostanziale, e l’altra all’improcedibilità dell’azione penale per superamento dei termini di durata del giudizio di gravame”*. In linea con la propria sentenza numero 182 del 2021, la Corte costituzionale ha poi sottolineato che, alla luce dell’articolo 6, paragrafo 2, della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, la presunzione di innocenza è violata, nel c.d. secondo aspetto, quando il giudizio risarcitorio conduca all’attribuzione di una responsabilità penale al soggetto già assolto, ovvero a manifestare l’opinione che costui è colpevole del reato; il che non si verifica nel caso previsto dalla norma censurata, nel quale il giudice penale dell’impugnazione, nel confermare o riformare i capi civili della sentenza gravata, non deve più statuire sulla responsabilità penale, né rivalutare il fatto di reato, ma solo decidere sull’eventuale pregiudizio risarcibile, in base ai principi della responsabilità civile. Ed infatti, il passaggio dal giudizio penale al giudizio civile in caso di improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione è, secondo la Consulta, soltanto uno degli elementi dei quali il danneggiato deve tener conto nel quadro della valutazione comparativa dei vantaggi e degli svantaggi derivanti dall’opzione per l’esercizio dell’azione civile



in sede penale. L'art. 578, comma 1-bis, c.p.p. disegna un'ulteriore ipotesi di continuità tra accertamento penale e accertamento civile, investendo il giudice civile in grado d'appello della «prosecuzione» del giudizio (non già di un “nuovo” giudizio), all'esito del quale la condanna dell'imputato al risarcimento del danno in favore della parte civile potrà essere confermata o revocata. Al pari delle fattispecie che derogano al principio di simmetria tra sentenza di condanna dell'imputato e pronuncia del giudice penale sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno (quali quelle di cui agli artt. 578, comma 1, 576, comma 1, e 622 cod. proc. pen.), l'art. 578, comma 1-bis, c.p.p. (aggiunto dall'art. 2, comma 2, lettera b), numero 2), della legge n. 134 del 2021, vigente dal 19 ottobre 2021) si preoccupa *“comunque di offrire una risposta di giustizia alla domanda della parte civile e di salvare il procedimento in cui quest'ultima ha promosso la pretesa risarcitoria o restitutoria, anche in mancanza dell'accertamento, da parte del giudice penale, con effetto di giudicato, quanto [a]lla sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso”* (sentenza n. 173 del 2022)”. Secondo i giudici costituzionali *“Il differente trattamento circa la competenza in ordine alla pronuncia sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza concernenti gli interessi civili, che nel caso del reato prescritto resta al giudice penale in forza della disposizione censurata, neppure determina una sperequazione nella posizione dell'imputato assolto rispetto a quella che lo stesso assume dinanzi al giudice civile*



*nel caso della declaratoria di improcedibilità: sia il giudice penale dell'impugnazione, ove tuttora operi il comma 1 dell'art. 578 cod. proc. pen., sia il giudice civile della prosecuzione, ove si applichi il comma 1-bis, sono chiamati esclusivamente a verificare gli estremi della responsabilità civile e a decidere le questioni attinenti al diritto del danneggiato al risarcimento, senza dover svolgere alcun accertamento sulla responsabilità penale. Non sussiste, pertanto, la violazione del diritto alla presunzione d'innocenza per come declinato in sede convenzionale e unionale dall'art. 6, paragrafo 2, CEDU e dall'art. 48 CDFUE".*

Per quanto rileva in questa sede, sono dirimenti alcune considerazioni della Consulta. In particolare, con riguardo alla posizione della parte civile, la previsione contenuta nell'art. 578, comma 1-bis, c.p.p. lascia intendere che il giudizio "prosegue" dinanzi al giudice civile competente, il quale deciderà «utilizzando le prove acquisite nel processo penale e quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile» - e ciò in ragione di una pronuncia del giudice dell'impugnazione penale di esclusivo carattere processuale - mentre il comma 1 della citata disposizione, anche alla luce del "diritto vivente" (di cui v'è conferma nella giurisprudenza di legittimità, in particolare, in Cass. pen. Sez. Un. n. 36208 del 2024) impone un diverso esito processuale, in quanto "il giudice penale dell'impugnazione, pur in presenza di una causa di estinzione del reato, può assolvere nel merito, anche nel dubbio ex art. 530, comma 2, c.p.p. e, quindi, caducare le statuizioni civili, riespandendosi in tale



*evenienza la regola generale dell'art. 538 cod. proc. pen. Altrimenti, il giudice dell'impugnazione, in forza dell'art. 578, comma 1, cod. proc. pen., dichiara estinto il reato per prescrizione (o amnistia), con ciò pronunciando pure sull'esistenza del fatto di reato e sull'insussistenza di esimenti ad esso riferibili. Nel confermare o riformare i capi della sentenza impugnata che concernono gli interessi civili, il giudice penale non deve perciò più statuire sulla responsabilità penale dell'autore, né rivalutare l'ormai accertato fatto di reato, dovendo decidere soltanto sull'esistenza e sull'entità in concreto di un pregiudizio risarcibile, ossia accertare il diritto del danneggiato al risarcimento del danno, anche non patrimoniale, nel rispetto dei principi propri del diritto della responsabilità civile per quanto riguarda la valutazione del nesso causale e dell'elemento soggettivo.*

*In tal senso, non è imputabile all'art. 578, comma 1, cod. proc. pen., così come interpretato dal diritto vivente, una lesione del diritto garantito dall'art. 6, paragrafo 2, CEDU, restando in esso distinto e non confondibile il doppio oggetto delle questioni attinenti, rispettivamente, alla valutazione circa l'esistenza del fatto, la commissione del medesimo da parte dell'imputato e la sua rilevanza penale, e alla decisione ai soli ulteriori effetti del diritto al risarcimento del danno scaturito dal medesimo fatto”.*

Sulla base di tali premesse logico-giuridiche deve ritenersi che la pronuncia di intervenuta prescrizione dei reati in sede di appello penale ex art. 578 c.p.p. non produca gli effetti previsti dall'art. 652 c.p.p. Va rimarcato che secondo una tesi più restrittiva, l'art. 652



c.p.p. non potrebbe mai trovare applicazione nei giudizi contabili per il risarcimento del danno poiché il P.M. contabile non è e non potrebbe mai essere parte del processo penale, non avendo la facoltà di costituirsi parte civile in esso (in tal senso SS. RR. 5/QM/2015). Tale assunto sarebbe confortato da risalente giurisprudenza contabile (SS.RR., 2 novembre 1993, n. 911/A; id. 12 giugno 1992, n. 786/A; id., 2 marzo 1992, n. 786; Sez. I app., 23 marzo 2001, n. 77). In particolare, si è detto che la sentenza penale di assoluzione prevista dall'art. 652 non è opponibile nel giudizio di responsabilità contabile-amministrativa instaurato dal Procuratore generale presso la Corte dei conti per il risarcimento del danno subito dall'Erario per colpa contrattuale di un dipendente o di un amministratore pubblico (SS.RR. 5 febbraio 1990, n. 648). Anche a voler superare tale posizione, rimane ferma la tassatività delle ipotesi contemplate dall'art. 652 c.p.p., in quanto derogatorie del principio di autonomia e separatezza dei giudizi. Anche in questo caso la giurisprudenza civile in sede nomofilattica ha da tempo evidenziato che *“il codice di procedura penale ha attribuito carattere di eccezionalità alla disposizione contenuta nell'art. 652 (efficacia della sentenza penale di assoluzione nel giudizio civile o amministrativo di danno), tanto che essa non è applicabile in via analogica al di fuori delle ipotesi da essa contemplate; pertanto, alle sentenze di non doversi procedere perché il reato è estinto per prescrizione o per amnistia non va riconosciuta alcuna efficacia extrapenale, benché, per giungere a tale conclusione, il giudice abbia accertato e valutato il fatto”* (Cass. civ., S.U., 26



gennaio 2011, n. 1768). A tale solco esegetico deve essere ricondotto l'art. 578, comma 1, c.p.p., così come interpretato dal diritto vivente, restando in esso distinto e non confondibile il doppio oggetto delle questioni attinenti, rispettivamente, alla valutazione circa l'esistenza del fatto, la commissione del medesimo da parte dell'imputato e la sua rilevanza penale, e alla decisione ai soli ulteriori effetti del diritto al risarcimento del danno scaturito dal medesimo fatto. Il giudice penale si sostituisce, in tale ottica, al giudice civile e contabile ai fini del risarcimento del danno, ma i due giudizi rimangono distinti ed autonomi, con la conseguenza che alcuna preclusione deriva al p.m. contabile che abbia intrapreso l'azione di responsabilità amministrativa per un danno complessivamente maggiore e/o diverso da quello oggetto delle statuizioni civili emanate dal giudice penale d'appello, delle quali occorre tener conto ai soli fini della quantificazione del danno.

3. Quanto al merito, le contestazioni mosse dall'appellante appaiono prive di rilevanza. In primo luogo, lo stesso appellante ribadisce che *“dal canto suo, già avanti il PM e poi nelle note rimesse al Collegio, si è autocensurato, riconoscendo che il proprio contegno non era consono alla funzione esercitata”*. Al contrario rimangono prive di riscontro probatorio sia la circostanza che il Lovati non abbia *“mai prevaricato alcun soggetto con fare costrittivo, viceversa limitandosi a stimolare o ricevere minime gratifiche per la propria disponibilità a “venire incontro” ai problemi, alle lacune, ai difetti ed alle irregolarità dei controllati, senza peraltro mai avallare o coprire situazioni che*



*potessero comportare ricadute pericolose per l' ambiente; questi non avanzava alcuna richiesta specifica, così che l'entità della eventuale regalia era lasciata all'iniziativa del privato (altro aspetto comune alle varie ipotesi di reato in rubrica e certamente significativo), sia quella per cui il "Lovati non pretendeva nulla e si limitava ad allusioni generiche alla remunerazione che si poteva attendere, senza nemmeno larvatamente far trasparire ipotesi ritorsive in difetto di adesione da parte dell'imprenditore".*

Dalle risultanze istruttorie acquisite in sede penale (delle quali si dà conto sia nella sentenza del Tribunale di Parma sia in quella della Corte d'appello di Bologna) emerge con chiarezza la pressione esercitata sugli imprenditori per ottenere denaro o altre utilità:

Proc. n. 564/2008

- quanto al capo 10 di imputazione, è stato accertato che il Lovati, in concorso con altro soggetto, avesse indotto il gestore della rete fognaria a credere che vi fossero irregolarità nello scarico della ditta e che "i due imputati avessero ventilato al titolare la possibilità di incorrere in violazioni di natura penale che gli stessi avrebbero potuto "manovrare" come già avvenuto in precedenza, ottenendo così, nuovamente, la consegna di buoni benzina"; a riprova dell'assunto, le intercettazioni citate nella sentenza di primo grado hanno dato conto che già nell'estate del 2008 i due imputati avevano in animo, citando R., di trovare la maniera di prendere qualcosa e stavano cercando "cosa dirgli" all'uopo, accennando poi esplicitamente al regalo di una tessera per rifornimenti di carburante.



- quanto al capo 13, proprio il Lovati si era presentato all'imprenditore M. C. *"forte dei risultati del prelievo di un campione da parte di ENIA, prospettando in conseguenza di ciò la possibilità per il privato di incorrere in un reato ed in sanzioni di 20-30mila euro; lungi dal trarre le conseguenze di quanto appurato, i due imputati avevano suggerito al M. di pulire l'impianto di depurazione in modo da poter procedere ad un nuovo campionamento, lasciando la controparte arbitro dei tempi di adempimento; poiché le seconde analisi andavano bene, M. 'per il consiglio avuto', aveva consegnato 150 euro a testa ai due funzionari che gli avevano ricordato che grazie al loro intervento egli aveva evitato il pagamento di una multa consistente"*.

- quanto al capo n. 14, risulta parimenti accertato che il Lovati, in concorso con altro agente, si era presentato "in ditta" ed aveva *"esibito al titolare due campioni di liquidi, il primo torbido ed il secondo più pulito, dopo aver sostenuto con la controparte (che l'anno precedente era stata oggetto di contestazioni e che non poteva evidentemente sapere gli esiti dell'attività ancora in corso) che avrebbero potuto "sistemare" eventuali irregolarità ('la situazione'), delle cui conseguenze B. era apparso "informato" (fattore su cui i due funzionari potevano far leva per essere convicenti); immediatamente dopo, callidamente, i due avevano chiesto di poter fare un tagliando presso la concessionaria e quindi avevano chiesto il prezzo di due orologi in esposizione, benché lo stesso fosse visibile"*; anche in questo caso i fatti sono stati confermati dalle intercettazioni;

- analogamente per i fatti di cui al capo n. 19, *"G. aveva confermato*



*che LOVATI gli aveva detto che se B. gli avesse consegnato due prosciutti avrebbe portato a termine il controllo senza creare grossi problemi e che egli a sua volta aveva riportato questa informazione al B.”.*

Proc.n.3565/2009

- anche per i fatti di cui al capo F), nessuna smentita è pervenuta sul fatto che *“i due dipendenti ARPAE avevano prospettato la possibilità di controlli che, a prescindere dal risultato, avrebbero potuto comportare (ma sempre genericamente) dei problemi e per questa ragione, senza nessuna richiesta esplicita, almeno in quel momento, F. aveva dato al LOVATI ed al correo 1000 euro in contanti, la somma che i due imputati avevano sperato di ‘portar via’ al F., parlandogli di una multa da 50-60mila euro, come risultato dalle intercettazioni del 4.9.2008”.*

Proc. n. 6602/2009

- per quanto concerne l’episodio “induttivo” di cui al capo 3), *“appare corretta la definizione della condotta nei termini di cui all’art. 319 c.p., poiché coinvolto nell’accertamento in prima persona non era il LOVATI, il quale aveva suggerito e convinto il OMISSIS a elargire una regalia al collega dell’appellante, il OMISSIS, affinché non verificasse nessuna irregolarità”.*

Le circostanze confermate nella sentenza penale d’appello (come sopra sunteggiate) e quelle che emergono in relazione alle condotte che hanno costituito oggetto della pronuncia di prescrizione già in primo grado, sono state analiticamente ricostruite dai giudici penali



e ampiamente confortate da emergenze probatorie oggettive.

Il quadro fattuale conferma la sussistenza di tutti gli elementi oggettivi e soggettivi della responsabilità amministrativa del Lovati.

4.1. Sotto il profilo oggettivo, merita conferma la sentenza di primo grado nella parte in cui ha accertato la sussistenza della lesione al sinallagma contrattuale e del disservizio in senso stretto.

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 titulo*.

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 all'appellante 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 e secondo grado.

La quantificazione di tale voce di danno non può essere ridotta, come preteso dall'appellante, in considerazione dell'intervenuta prescrizione dei reati, in quanto il criterio di liquidazione rimane puramente equitativo, ex art. 1226 c.c., sulla base di una verosimile incidenza che le condotte illecite penalmente rilevanti hanno avuto sul sinallagma contrattuale. Nel caso di specie, le retribuzioni corrisposte al sig. Marco Lovati, ivi inclusi gli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, relative ai periodi in cui sono stati accertati i fatti di reato (da settembre 2007 a dicembre 2008), ammontano a complessivi euro 57.567,11; tuttavia, nel periodo in cui sono stati accertati i fatti di reato, egli ha dedicato all'attività esterna di vigilanza e controllo ambientale il tempo di seguito indicato: da settembre 2007 a dicembre 2007 197 ore e 25 minuti, nell'anno 2008 (fino all'arresto) 797 ore. Il tempo è stato quantificato prendendo a riferimento le uscite per servizio risultanti dai cartellini mensili dello stesso Lovati. Il costo complessivo di tali attività è quindi stimabile in euro 20.948,10 (numero ore moltiplicato per costo orario inclusi gli oneri riflessi a carico dell'amministrazione). Su tale base, il danno da violazione del sinallagma è stato calcolato



tenendo conto esattamente delle ore lavoro “distolte” dalle finalità istituzionali e pari alla somma sopra indicata.

Quanto al danno da disservizio in senso stretto, 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*.

Nella prospettazione accusatoria, poi condivisa dai primi giudici, la perdita economica in esame sarebbe provata alla stregua del prospetto analitico trasmesso da A.R.P.A.E. (doc. n. 3 in elenco – Allegato Risposta\_CorteDeiConti\_Lovati\_Pdf.p7m) dal quale sarebbe emerso “*che i suddetti costi siano straordinari e non riconducibili ad attività lavorativa fisiologica, come tale ordinariamente retribuita*”.

A ben vedere si tratta di attività connessa alle indagini penali, e, nella sostanza, mirante alla “*estrazione dati e reperimento dei fascicoli richiesti dagli organi inquirenti*”, nonché del successivo e consequenziale “*perfezionamento*” e di un’ulteriore relazione sui fatti in questione anche sulla base degli sviluppi del procedimento penale, nonché del controllo e revisione delle attività svolte dal Lovati. Il calcolo è stato effettuato 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.

Orbene, su tale voce di danno deve ribadirsi quanto di recente affermato da questa Sezione (Sez. II app. n. 121/2026) ovvero che, a fronte di un corredo probatorio presuntivo, non è dimostrato



l'effettivo “*disagio*” arrecato all'amministrazione d'appartenenza danneggiata 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, infatti, 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 ed attività pubblica (Sez. I app., sent. n.343/2020; Sez. II app., sent. n. 111/2020, n.8/2017). In mancanza, infatti, di appositi ordini di servizio il calcolo della quantità di ore dedicate all'attività di accertamento e investigazione rimane privo di un ancoraggio documentale certo e riscontrabile *ex post*, sicché anche la prova del contrario diventerebbe davvero “diabolica”. Tale voce di danno deve essere, in definitiva, espunta per mancanza di adeguata prova.

Diversamente, il danno all'immagine deve essere pienamente confermato. Come accertato dagli stessi giudici penali, dalle condotte poste in essere dal Lovati, a prescindere dalla prescrizione dei singoli reati, è derivato un gravissimo disdoro e una grave compromissione di quel rapporto di fiducia che si instaura tra la pubblica amministrazione e la comunità amministrata. In punto di quantificazione, appare congrua con la quantità e la consistenza degli illeciti attribuiti al funzionario la valutazione operata dai primi giudici, che, nel ridimensionare l'indicazione contenuta nell'atto di



citazione, hanno ridotto l'importo del danno non patrimoniale a euro 50.000. Anche in questo caso non possono trovare ingresso le censure mosse dall'odierno appellante in relazione alla riduzione operata *in parte qua* dalla Corte d'appello penale di Bologna. Nella sentenza i giudici penali hanno precisato che *"il danno va collegato ai reati non ancora prescritti al momento della decisione di primo grado e che quindi non può essere addebitato al LOVATI il complesso delle conseguenze patite da ARPAE, come parrebbe aver operato la sentenza di primo grado; l'esito del giudizio di appello implica la doverosa riduzione della somma da riconoscere alla parte civile a titolo di risarcimento dei danni che si stima equo ridurre proporzionalmente ad euro 35.000"*. Si tratta di una valutazione che risulta imperniata chiaramente al meccanismo della prescrizione dei reati e che, quindi, non ha alcun peso nel diverso giudizio di responsabilità amministrativa. La determinazione del danno all'immagine è, infatti, parametrata a criteri di natura equitativa, quale quello oggettivo (gravità del fatto), soggettivo (posizione del funzionario) e sociale (eco mediatica degli eventi anche solo in relazione al processo penale e ai relativi riflessi all'interno della pubblica amministrazione di appartenenza) sui quali non incide affatto il fatto-reato se non come mero presupposto dell'azione, né la sua estinzione per prescrizione.

4.2. Con riguardo poi all'elemento soggettivo, deve essere confermata l'impronta dolosa dei comportamenti addebitabili all'odierno appellante che ha agito abusando della qualità e dei poteri attribuiti al suo profilo professionale, al solo scopo di indurre la dazione di



utilità nei soggetti controllati.

5. Il danno deve essere complessivamente liquidato in euro 70.948,10, di cui euro 20.948,10 per danno da violazione del sinallagma contrattuale ed euro 50.000 per danno all'immagine.

5.1. Dalla prima voce di danno deve essere, tuttavia, decurtato l'importo per cui v'è stata confisca per euro 1.300.

Il principio di alternatività tra la confisca del profitto del reato e il risarcimento del danno ha trovato conferma in una recente sentenza resa dalla Corte EDU relativamente alla legittimità del cumulo tra la confisca ex art. 322-ter c.p. e il risarcimento del danno erariale (CEDU, 5 febbraio 2026, Florio e Bassignana c. Italia). La Corte EDU, pur dando atto della diversa natura giuridica della confisca e del risarcimento del danno erariale, ha ritenuto che il cumulo tra i due istituti determini la violazione dell'art. 1 Protocollo 1 CEDU, sul presupposto che l'effetto combinato delle due misure, confisca e risarcimento del danno erariale, determina una duplice e ingiustificata ablazione patrimoniale nei confronti del soggetto responsabile.

Dall'enunciazione di tali principi derivano plurimi corollari.

Sotto un primo profilo, la stessa Corte Edu ha cura di sottolineare che un reato può provocare all'amministrazione un danno superiore al prezzo o al profitto ricavato dall'autore; ne consegue la piena compatibilità con il principio del *ne bis in idem* delle sentenze di condanna con le quali la Corte dei conti imponga il pagamento della parte di danno eccedente l'importo confiscato, previa detrazione delle



somme già confiscate dalle giurisdizioni penali. Si tratta di una valutazione che attiene al solo danno patrimoniale, dal momento che la non cumulabilità del ristoro integrale della perdita economica subita e la preventiva confisca, che deriva (secondo la pronuncia in esame) dalla violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 della CEDU, ossia di una disposizione posta a protezione della proprietà, impone un rapporto ragionevole di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito, evitando un onere eccessivo o sproporzionato (così anche sentenza G.I.E.M. S.r.l. e altri c. Italia, nn. 1828/06 e altri, § 300, 28 giugno 2018). La Corte consacra, per tale via, il principio di “integralità del danno” ossia che ogni perdita deve essere sempre integralmente compensata nel suo esatto ammontare, con l'effetto che l'eventuale *overcompensation* determina un arricchimento ingiustificato del soggetto danneggiato, non compatibile con la tutela della proprietà in chiave eurounitaria.

Sotto altro profilo, la sovrapponibilità delle misure risarcitorie può avvenire soltanto tra categorie di danni comparabili, ossia tutte aventi natura economica, sicché qualora l'azione erariale abbia a oggetto (come nel caso di specie, anche) il danno non patrimoniale, quale la perdita di immagine, non può applicarsi il divieto di cumulo. Quando la confisca investe il “profitto del reato” ai sensi dell'art. 322 ter c.p.p., infatti, prevale la finalità di compensazione o di riequilibrio dell'ordine economico violato, consentendo di riportare la situazione patrimoniale del reo nelle condizioni in cui si trovava prima della consumazione del reato e così impedendogli di godere del frutto



della sua attività in base al principio fondamentale che il crimine non rappresenta in uno Stato di diritto un legittimo titolo di acquisto di beni. La sottrazione del profitto accertato del reato non svolge, allora, una funzione afflittiva/repressiva, perché non comporta un sacrificio patrimoniale o una limitazione del diritto di proprietà per il reo, nel solco del principio di ingiustificato arricchimento che, nell'ambito civilistico, è sancito dall'art. 2041 c.c. Nello stesso solco si è innestata la giurisprudenza penale più recente in relazione alla confisca per equivalente che, pur consentendo di sottrarre i profitti illeciti senza dover accertare il nesso di pertinenzialità con uno specifico reato, viene a costituire una mera modalità di realizzazione della confisca del profitto accertato, connesso comunque al reato, rimanendo una forma di riequilibrio economico (Cass. Pen., Sez. VI, sent. 5 marzo 2024, n. 23203, cit.; Cass. Pen., Sez. VI, sent. 30 gennaio 2019, n. 16872, cit.; Cass. Pen., Sez. II, sent. 18 ottobre 2022, n. 44189, cit.; Cass. Pen., Sez. VI, sent. 24 giugno 2020, n. 21353, cit.; Cass. Pen., Sez. III, sent. 15 ottobre 2013, n. 44446).

Anche per la Corte Edu la confisca per equivalente non ha un *quid pluris* di afflittivo, o meglio punitivo e cioè una limitazione di un interesse, diritto, bene del destinatario della misura, laddove si limita a privare, anche se in forma equivalente, di quanto illecitamente conseguito attraverso il reato, e, quindi, di qualcosa che non si ha diritto a detenere, non essendo il reato un legittimo titolo di acquisto di beni. Il divieto di cumulo di tale misura ripristinatoria con il danno erariale rimane dunque confinato nello stretto perimetro della



perdita economica, in quanto nel caso di danno non patrimoniale per definizione deve escludersi l'esigenza di riallineamento degli squilibri patrimoniali generati dall'illecito.

Il danno all'immagine è, peraltro, quantificato alla stregua dei su richiamati criteri equitativi (oggettivo, soggettivo e sociale) di cui l'entità dei vantaggi conseguiti dal reo può costituire uno dei parametri (secondo il criterio presuntivo adottato dall'art. 1, comma 1-sexies della l. n. 20/1994 come introdotto dalla l. n. 190/2012), laddove la confisca ha ad oggetto proprio l'equivalente delle utilità o dei beni percepiti dal Lovati per effetto delle condotte "induttive" contestate in sede penale (in tal senso già Sez. II app. 29 maggio 2026, n. 96; ed anche Sez. II app. 9 settembre 2024 n. 222).

Sotto un ultimo profilo, infine, la Corte Edu ricorda che la sovrapposizione tra il bene confiscato in favore dell'Erario e il danno economico subito dal soggetto danneggiato presuppone meccanismi di trasferimento delle somme confiscate tra i diversi soggetti pubblici, al fine di escludere l'insoddisfazione di quella lesa dal danno erariale.

Orbene, che questo sia davvero il *punctum dolens* della vicenda, è dimostrato dall'art. 19, comma 2, del d. lgs. 8 giugno 2001, n. 231, secondo il quale la confisca "*è sempre disposta salvo che per la parte che può essere restituita al danneggiato*". Prevale, dunque, l'esigenza di riparazione della perdita subita dal danneggiato su quella di riequilibrio dei patrimoni, quando il soggetto destinatario del provvedimento ablatorio sia diverso da quello che ha subito la perdita da risarcire. La giurisprudenza civile (Cass. civ. Sez. III 11



dicembre 2023, n. 34536) proprio facendo leva su tale ultima disposizione normativa, aveva enunciato il seguente principio di diritto: *“ove sia intervenuta confisca avente ad oggetto il profitto del reato ai sensi dell’art. 322 ter c.p., ovvero ai sensi del d. lgs. n. 231 del 2001, art. 19, deve tenersi conto nella quantificazione del danno risarcibile in favore del soggetto pubblico, danno costituito da quanto indebitamente percepito dall’autore del reato, del valore economico dell’oggetto della disposta confisca”* ma, a supporto di tale conclusione, esplica un percorso argomentativo che non distingue affatto l’amministrazione danneggiata dall’Erario cui spetta il bene confiscato, affermando che *“Riconoscere un danno risarcibile in favore dell’Erario violerebbe il principio di effettività del danno una volta che la confisca abbia avuto ad oggetto proprio il valore che viene preteso a titolo risarcitorio e fatto costitutivo della confisca e del danno è la medesima condotta pregiudizievole ai danni dell’Amministrazione pubblica”*.

Il tema del coordinamento tra la confisca penale e i diritti della persona offesa alle restituzioni e al risarcimento del danno è stato affrontato dai giudici penali di legittimità in un recentissimo pronunciamento (Cass. pen. Sez. I, 13 luglio 2026 n. 26093), pervenendo alla conclusione che la clausola di salvaguardia contenuta nell’art. 104-bis, comma 1-sexies, disp. att. c.p.p. non è una mera dichiarazione programmatica, ma impone al giudice dell’esecuzione di verificare concretamente se la confisca finisce per sacrificare il credito della “vittima” del reato. La Suprema Corte ha



valorizzato in senso precettivo il testo della norma, laddove sancisce che, in tutti i casi di sequestro preventivo e di confisca, «*restano comunque salvi*» i diritti della persona offesa alle restituzioni e al risarcimento del danno. Richiamando un proprio precedente (sentenza n. 11604 del 2026, caso Zucchiatti), la Corte osserva che la modifica introdotta dal d.lgs. n. 150 del 2022 ha superato la precedente limitazione della tutela alla sola confisca allargata, di tal che oggi la salvaguardia opera in relazione a ogni ipotesi di sequestro e confisca. La norma impone al giudice dell'esecuzione di verificare se l'attuazione della confisca determini, nel caso concreto, il sacrificio del credito restitutorio o risarcitorio già riconosciuto alla persona offesa. Del resto, la confisca per equivalente non presuppone il rapporto di pertinenzialità tra il bene confiscato e il reato. Essa può colpire beni diversi dal prezzo, dal prodotto o dal profitto diretto dell'illecito e anche in tal caso occorre verificare se l'apprensione definitiva dei beni del condannato sia compatibile con la salvaguardia dei diritti della persona offesa. Non è quindi necessario che i beni costituiscano il profitto diretto o il reimpiego delle somme sottratte alla vittima perché possa sorgere l'esigenza di proteggere il credito risarcitorio che sorge dal fatto dannoso, laddove i beni stessi costituiscano di fatto la garanzia patrimoniale del reo.

La motivazione della sentenza ha valorizzato altresì il richiamo, contenuto nel ricorso, alla direttiva (UE) 2024/1260 sul recupero e sulla confisca dei beni, della quale non è ancora scaduto il termine di attuazione. Sebbene la direttiva non possa ovviamente trovare



applicazione diretta nel giudizio, la Suprema Corte ne ha considerato il contenuto dispositivo quale criterio ermeneutico pertinente che conferma l'esegesi già ricavabile dal diritto interno. Si è, in questo modo, trovata una vera e propria clausola di chiusura del sistema, in quanto quel meccanismo di trasferimento della somma o del bene confiscato dallo Stato alla singola amministrazione danneggiata, cui fa riferimento anche la Corte Edu, è garantito proprio dall'104-bis, comma 1-sexies, disp. att. c.p.p. nell'interpretazione "universale" che la giurisprudenza di legittimità ha fornito, di talché in ogni caso di confisca deve essere garantito, in fase di esecuzione della misura, il previo soddisfacimento della pretesa risarcitoria da parte della persona offesa dal reato.

Nel caso di specie, spetta dunque alla stessa amministrazione danneggiata (Agenzia Regionale per la Prevenzione, l'Ambiente e l'Energia dell'Emilia-Romagna – ARPAE E-R) promuovere dinanzi al giudice dell'esecuzione penale l'azione per la riattribuzione della somma confiscata, decurtata in questa sede dal risarcimento del danno patrimoniale.

5.2. Per il danno all'immagine, deve tenersi conto non solo dell'importo di euro 35.000 già integralmente versato all'amministrazione danneggiata per effetto dell'accordo transattivo in atti (come già da sentenza di primo grado) ma anche degli ulteriori importi pagati a titolo di rivalutazione e di interessi su tale somma, per complessivi euro 4.469,15, con un totale pari a euro 39.469,15 da decurtare alla somma per cui v'è condanna per euro 50.000, e



dunque con un residuo di euro 10.530,85.

6. Conclusivamente l'appello deve essere parzialmente accolto e per l'effetto, in parziale riforma della sentenza di primo grado, l'appellante deve essere condannato alla somma complessiva di euro 20.948,10 per danno da violazione del sinallagma contrattuale, ed euro 10.530,85 per danno all'immagine, per un importo complessivo di euro 31.478,95. Su tale importo decorre la rivalutazione monetaria dalla data di scoperta degli illeciti (che, essendo plurimi, hanno diverse date di consumazione, comunque non oltre il 2008) coincidente con la data di sospensione cautelare inflitta in sede disciplinare, come sopra identificata nel 18 dicembre 2008, fino al deposito della sentenza e degli interessi dalla data del deposito fino al giorno dell'effettivo soddisfo. Le spese del giudizio, considerato che, pur con riduzione quantitativa del danno risarcibile, ne resta confermata la responsabilità amministrativa, sono a carico del soccombente e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti Sezione Seconda Centrale d'Appello, così definitivamente pronunciando, nei termini di cui in motivazione, **accoglie parzialmente** l'appello, e per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata, condanna LOVATI Marco al risarcimento del danno in favore dell'Agenzia Regionale per la Prevenzione, l'Ambiente e l'Energia dell'Emilia Romagna - ARPAE E-R, per complessivi euro 31.478,95, oltre rivalutazione monetaria dal 18.12.2008 alla data di deposito della sentenza, e interessi legali, da



tale data fino al di del soddisfo.

Le spese di giudizio sono a carico del soccombente e si liquidano in complessivi euro 208,00 (DUECENTOOTTO/00).

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 maggio 2026.

L'Estensore

Il Presidente

(dott.ssa Maria Cristina Razzano)

(dott.ssa Daniela Acanfora)

Firmato digitalmente

Firmato digitalmente

Depositata in Segreteria il 05 AGOSTO 2026

p. il Dirigente

(dott. Massimo Biagi)

Firmato digitalmente

Il Funzionario Preposto

Lucia Bianco