



SENT. 60/2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Rita LORETO Presidente

Roberto RIZZI Consigliere relatore

Nicola RUGGIERO Consigliere

Maria Cristina RAZZANO Consigliere

Cosmo SCIANCALEPORE Consigliere

pronuncia la seguente

SENTENZA

sull'appello, in materia di responsabilità amministrativa, iscritto al n. 62015
del registro di segreteria

avverso

la sentenza della Sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia n.
176/2024, depositata il 30/10/2024 e notificata il 15/11/2024

promosso da:

PROCURA REGIONALE presso la Sezione giurisdizionale
regionale per la Lombardia, in persona del Procuratore regionale *pro-*
tempore;

[APPELLANTE]

contro

FIORI Luciano, nato a La Spezia il 18/3/1954, c.f.

	SENT.60/2026	
	FRILCN54C18E463Q, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Bruno	
	Santamaria (c.f.: SNTBRN54L31H703M - pec:	
	bruno.santamaria@monza.pecavvocati.it) e Tommaso Santamaria	
	(c.f.: SNTTMS84P28M052I - pec:	
	tommaso.santamaria@monza.pecavvocati.it), con domicilio digitale	
	come da P.E.C. da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso	
	lo Studio dei predetti difensori in Monza, alla via Moncenisio, n. 4	
	VISTO l’atto d’appello.	
	VISTI tutti gli altri atti e documenti di causa.	
	UDITI , nell’udienza del 5 marzo 2026, svolta con l’assistenza del segretario	
	dott.ssa Eliana Giorgiantoni, il relatore, cons. Roberto Rizzi, il Pubblico	
	ministero, v.p.g. Emanuela Rotolo, e l’Avv. Tommaso Santamaria, in	
	rappresentanza dell’appellato FIORI Luciano.	
	FATTO	
	Con la sentenza n. 176/2024, depositata il 30/10/2024 e notificata il	
	15/11/2024, la Sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia rigettava la	
	domanda proposta nei confronti di FIORI Luciano, all’epoca dei fatti (2015)	
	Dirigente del Settore avvocatura e affari legali della Provincia di Monza e	
	Brianza.	
	L’azione di responsabilità amministrativa era stata avviata assumendo che lo	
	stesso, in seguito alla notificazione alla Provincia di Monza e Brianza (in data	
	30/4/2015) di un avviso di liquidazione per un cospicuo debito tributario	
	(imposta di registro pari a € 318.989,75), avesse omesso di <i>«attivare le</i>	
	<i>segnalazioni e le trasmissioni del caso, all’uopo sollecitando ogni possibile</i>	
	<i>soluzione»</i> e, conseguentemente, avesse contribuito a generare la condizione	
	2	

del mancato spontaneo pagamento nel termine di 60 giorni, che aveva poi condotto all'emissione di una cartella esattoriale (notificata il 7/3/2017) che aveva determinato l'applicazione di sanzioni, interessi e accessori (€ 447.868,05).

Più in dettaglio, la Provincia di Monza e della Brianza, nel giugno 2012, aveva proposto ricorso per decreto ingiuntivo contro la Provincia di Milano per il pagamento di € 10.299.727,17, importo dovuto, in forza di un accordo sottoscritto in data 17/12/2010, a titolo di conguaglio per regolare i rapporti patrimoniali tra le due amministrazioni provinciali in seguito all'aggregazione, per effetto della l. 183/2009, nella Provincia di Monza e della Brianza di ulteriori cinque comuni.

Ai sensi dell'art. 37 del d.P.R. l. 131/1986, il decreto ingiuntivo era (e continua a essere) soggetto all'imposta di registro. La quantificazione di tale imposta, all'epoca dei fatti, era operata dall'Agenzia delle entrate mediante l'applicazione dell'aliquota del 3% sull'ammontare della somma ingiunta. Ferma la solidarietà per il pagamento dell'imposta per le parti in causa, l'onere, prioritariamente, gravava sul soggetto promotore dell'iniziativa giudiziaria.

In tale contesto, il danno erariale era quantificato in complessivi € 128.878,30, pari alla differenza tra l'importo della cartella di pagamento del marzo 2017- € 447.868,05 – e l'avviso di liquidazione dell'aprile 2015 - € 318.989,75.

La Procura procedente imputava figurativamente (senza, quindi, promuovere l'azione di responsabilità) la quota del 40% al vertice politico della Provincia di Monza e della Brianza.

La restante quota del 60% del danno (pari a € 77.326,98) era ritenuta, per la

maggior parte (il 40%), riferibile alla prima fase della condotta inadempiente

– consistente nel mancato pagamento dell’avviso di liquidazione nel termine

di 60 giorni – e imputata in identica proporzione al Dirigente del settore

finanziario dell’Ente nonché Direttore Generale della Provincia e al Dirigente

responsabile del contenzioso della Provincia; il restante 20% era ritenuto

riferibile alla fase successiva, nella quale non venivano attivate iniziative

finalizzate a una eventuale soluzione tardiva e ripartito per il 10% al Dirigente

del settore finanziario e per il residuo 10% ad altro Dirigente, la cui posizione,

però veniva archiviata per carenza dell’elemento soggettivo.

La Sezione territoriale, definita mediante rito abbreviato la posizione della

Dirigente del servizio finanziario, reputava la pretesa attorea infondata sotto

un duplice profilo: quello dell’esistenza di un danno erariale e quello

dell’imputabilità della condotta al convenuto a titolo di colpa grave.

Con riferimento al primo, chiarito che la pur generica contestazione circa

l’esistenza del danno rappresentasse un valido innesco per le valutazioni del

Collegio, rilevava, per un verso, che la Corte dei conti è posta a presidio della

più generale finanza pubblica allargata e non del singolo ente che ne fa parte

e, per altro verso, che lo Stato, beneficiario delle somme versate in relazione

alla cartella di pagamento, poteva qualificarsi come “altra amministrazione”

destinataria di benefici generati dalla condotta contestata.

Peraltro, il riferimento contenuto nell’art.1, co.1-bis, l. n. 20/1994 ai vantaggi

“comunque conseguiti” dalla “comunità amministrata”, consentiva

un’operatività meno stringente del meccanismo compensativo rispetto

all’omologo istituto civilistico della *compensatio lucri cum damno*.

Inoltre, evidenziava che il ritardato pagamento dell’avviso di liquidazione era

conseguenza dell'oggettiva difficoltà degli enti provinciali che, dopo la legge sul riordino delle Provincie e gli interventi di contenimento della spesa pubblica, avevano subito una significativa rimodulazione dei trasferimenti dello Stato in loro favore.

Con riferimento al secondo profilo, chiariva che la Procura regionale aveva contestato al FIORI due condotte, ossia quella di non avere proceduto al pagamento nel termine di 60 giorni dalla notifica all'Ente provinciale dell'avviso di liquidazione e quella di non aver attivato, comunque, un procedimento per il pagamento dell'importo mediante il riconoscimento di un debito fuori bilancio.

Sennonché, a opinione del giudicante, quanto alla prima contestazione, era pacifico che il FIORI, in pensione (dal 19/6/2016) alla data di notifica della cartella di pagamento, aveva avvisato il Dirigente del settore finanziario della necessità di reperire tempestivamente le risorse per effettuare il pagamento, ed era acclarata l'insufficienza delle somme stanziare nei capitoli di bilancio per procedere a regolari impegni di spesa, ragion per cui poteva essere imputata al FIORI soltanto la seconda condotta.

Con riferimento alla seconda condotta contestata, cioè di non aver attivato un procedimento per il pagamento dell'importo mediante il riconoscimento di un debito fuori bilancio, la Sezione territoriale osservava che detta contestazione era irrilevante in quanto gli enti territoriali che operano in un sistema di contabilità finanziaria giuridico-autorizzatoria possono effettuare spese solo previo impegno contabile registrato sul pertinente programma del bilancio di previsione e attestazione della relativa copertura finanziaria.

Non essendo il procedimento di "riconoscimento di debito fuori bilancio"

finalizzato a rinvenire la copertura finanziaria della spesa ma semplicemente a regolarizzare il procedimento per il pagamento di una spesa non proceduta da regolare impegno, la mancata attivazione del procedimento per il riconoscimento del debito fuori bilancio non avrebbe potuto avere “efficienza causale” rispetto al ritardato pagamento contestato dalla Procura.

Avverso tale decisione proponeva appello la Procura regionale.

Con il primo motivo deduceva la violazione e/o errata applicazione dell’art. 1 comma 1-bis l. 20/1994 in ordine alla sussistenza della *compensatio lucri cum damno* e, in ogni caso, in ordine al mancato assolvimento del relativo onere probatorio.

In particolare, prioritariamente, rilevava che l’eventuale utilità compensativa della condotta, secondo la giurisprudenza maggioritaria, non potesse essere rilevata d’ufficio, ma avrebbe dovuto essere invocata e dimostrata dal convenuto. Cosa che, nel caso di specie, non era avvenuto, posto che la parte non aveva sollevato detta eccezione.

In ogni caso, sosteneva che nell’ipotesi di sanzione amministrativa inflitta da un soggetto pubblico per inadempienze attribuibili ai suoi dipendenti non avrebbe potuto operare la *compensatio obliqua*.

D’alta parte, il porre sullo stesso piano, all’interno del perimetro pubblico, le risorse economiche versate dal soggetto sanzionato e sottratte a finalità istituzionali e quelle introitate dal sanzionante avrebbe vanificato del tutto la finalità deterrente della sanzione.

In definitiva, reputava la condotta idonea a causare un danno erariale, inteso come alterazione dell’equilibrio economico finanziario della singola amministrazione, in grado di incidere negativamente sull’azione

amministrativa.

Con riferimento all'elemento soggettivo (secondo motivo di gravame),

svolgeva considerazioni analizzando entrambe le condotte contestate.

Quanto al non avere provveduto al pagamento nel termine di 60 giorni dalla

notifica all'Ente provinciale dell'avviso di liquidazione, sosteneva che

l'indubbia conoscenza del provvedimento di liquidazione da parte del

Dirigente del settore finanziario non elideva la responsabilità del FIORI:

infatti, la sua responsabilità risiedeva non soltanto nel fatto di non avere

segnalato tempestivamente al settore finanziario l'esistenza del debito, quanto

piuttosto di non avere richiamato l'attenzione circa le conseguenze che il suo

mancato adempimento avrebbe causato alla Provincia. Infatti, soltanto

consultando l'avviso di liquidazione – onere che non poteva certo essere posto

a carico del Dirigente finanziario, ma era specifica incombenza del FIORI –

era possibile comprendere la gravità delle conseguenze a cui l'Ente sarebbe

stato esposto per il ritardo di oltre i 60 giorni dalla scadenza dell'avviso, ossia

l'irrogazione di sanzioni in misura pari addirittura al 30% dell'imposta dovuta.

In sostanza, secondo la Procura appellante, il FIORI, in sede di attivazione del

procedimento per ingiunzione di pagamento, aveva omesso di segnalare che

l'iniziativa avrebbe comportato la necessità di stanziamento della

corrispondente imposta di registro e, poi, si era disinteressato del problema del

pagamento.

A riscontro di tali criticità gestionali venivano valorizzate le affermazioni

contenute in una memoria di altra corresponsabile, la cui posizione era stata

definita attraverso il rito abbreviato.

Inoltre, l'immobilismo operativo veniva messo a confronto con il dinamismo

del Segretario generale che era succeduto alla Dott.ssa OMISSIS (Dott.ssa

OMISSIS) che, successivamente alla notifica della cartella di pagamento,

aveva:

- prima (in data 28 marzo 2017), chiesto a Equitalia la definizione agevolata della cartella. Richiesta che veniva respinta il successivo 16/6/2017;

- poi (6 aprile 2017), aveva chiesto alla Città Metropolitana di Milano (ex Provincia di Milano), la rifusione degli importi contenuti nella anzidetta cartella esattoriale, in quanto discendenti dal procedimento per ingiunzione di pagamento R.G. n. 1224/2012. Richiesta che veniva respinta invocando l'art. 5 dell'accordo transattivo del settembre 2013;

- ancora, aveva promosso una richiesta di rateizzazione del debito tributario, di cui, tuttavia, la stessa Provincia decideva poi di non avvalersi per l'eccessiva onerosità;

- infine, in assenza di bilancio di previsione approvato, in data 14/7/ 2017 aveva chiesto alla Tesoreria dell'ente di procedere alla liquidazione integrale della stessa mediante anticipazione.

Concludeva chiedendo la riforma della sentenza con la condanna dell'appellato a pagare in favore della Provincia di Monza e Brianza l'importo di € 25.775,66, ovvero la diversa somma ritenuta di giustizia, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria dalla data dell'evento lesivo al saldo effettivo d alle spese di giudizio.

In data 23/10/2025 si costituiva il FIORI.

Prioritariamente, svolgeva considerazioni adesive a quelle del primo giudice circa l'insussistenza del danno erariale.

In particolare, chiarito che rientrasse nei compiti del collegio giudicante valutare, da un lato, l'esistenza di un danno erariale e, dall'altro, la sua esatta quantificazione, senza che fosse necessaria un'eccezione di parte convenuta che sollecitasse un simile approfondimento, riteneva che avesse avuto luogo un mero travaso finanziario nell'ambito della finanza pubblica allargata, privo di lesività per l'operare della c.d. regola dei vantaggi.

Reputava, poi, infondata l'affermazione della Procura appellante secondo cui il meccanismo della compensazione non opererebbe in relazione alle sanzioni amministrative. E ciò in quanto lo Stato è qualificabile come "altra amministrazione" e non vi era discriminazione qualitativa della tipologia dei vantaggi compensabili, potendo rientrarvi tutti quelli riconducibili al fatto illecito, come conseguenza immediata e diretta.

Con riferimento a profilo della colpa grave, esponeva di aver tempestivamente informato la Direzione finanziaria dell'ente dell'avviso di liquidazione del 30/4/2015, cui competeva ogni decisione operativa anche in ragione del fatto che l'importo del debito tributario era di molto superiore alle risorse che il PEG stanziava per il servizio legale.

Evidenziava, inoltre, che la situazione finanziaria dell'Ente era, all'epoca, estremamente problematica, tant'è che, non essendoci le condizioni per procedere a una variazione di bilancio, in data 8/6/2015 era stata formalizzata all'Amministrazione finanziaria una richiesta di sospensione del pagamento.

Sottolineava, inoltre, che l'attivismo successivamente riscontrato era stato reso possibile dal migliorato contesto finanziario.

Infine, segnalava la «*erroneità/incongruenza*» dell'importo contestato.

Infatti, seguendo l'impostazione esposta nell'atto di citazione, la quota

imputabile al FIORI avrebbe dovuto essere pari a € 15.465,39 e non, invece, pari all'importo di € 25.775,66, richiesto dalla Procura appellante.

Articolava le seguenti conclusioni: «*Voglia l'Ecc.ma Corte adita, disattesa ogni contraria deduzione e/o difesa:*

- *In via principale: rigettare l'atto di citazione in appello della Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Lombardia;*

- *In via subordinata: nell'ipotesi in cui venisse ritenuto sussistente un danno erariale, prosciogliere comunque l'Avv. Fiori per difetto di colpa grave nella condotta medesima;*

- *In via ulteriormente subordinata: rigettare la richiesta di danno imputabile all'Avv. Fiori per € 25.775,66, ritenendo che il quantum in linea teorica ascrivibile al contenuto sia pari, nel massimo, ad € 15.465,39; valore di cui si chiede peraltro significativa diminuzione, reputando che, nel caso di specie, il Collegio giudicante ben possa avvalersi del proprio "potere riduttivo" con riferimento al limitato ruolo dell'Avv. Fiori nella vicenda oggetto di giudizio».*

Con ulteriore memoria depositata in data 10/2/2026 la difesa della parte appellata, evocando l'art. 1, comma 1 *octies*, della l. 20/1994, introdotto dalla l. 1/2026, argomentava che il danno astrattamente imputabile non avrebbe potuto essere superiore a € 7.733,30.

A tale conclusione perveniva individuando dapprima il 30% del pregiudizio accertato ($128.878,30 \times 30\% = € 38.666,49$) e, poi, applicando la percentuale stimata (20%) di apporto causale.

All'udienza del 5/3/2026, il rappresentante della Procura generale e il difensore della parte appellata enunciavano le rispettive conclusioni, svolgendone i motivi, come compendiati nel verbale d'udienza.

La causa veniva, quindi, posta in decisione.

DIRITTO

1. L'appello, nonostante rechi corrette argomentazioni circa l'impropria valorizzazione, da parte della Sezione territoriale, della nozione della finanza pubblica allargata per escludere la sussistenza del danno erariale e, perciò, consenta di rimodulare le motivazioni addotte dal primo giudice sulla specifica questione, comunque non è in grado di condurre a un esito diverso (rigetto della domanda attorea) da quello cui è pervenuto il primo giudice.

2. Con il primo motivo di gravame, la Procura regionale ha contestato l'argomentazione utilizzata dalla Corte territoriale secondo cui il flusso finanziario intercorso tra la Provincia e lo Stato, generato dalla debenza di sanzioni, interessi e accessori oltre al tributo non tempestivamente pagato, non potrebbe integrare un danno erariale, in quanto i pregiudizi patiti dalla prima sarebbero stati compensati dai vantaggi speculativi fruiti dal secondo in ragione della comune appartenenza a un insieme di entità pubbliche.

Si sarebbe, cioè, in presenza di un fenomeno osmotico, tutto interno al settore pubblico, per effetto del quale avrebbe luogo solo un travaso di risorse nell'ambito del medesimo bacino della "finanza pubblica allargata".

Tali travasi finanziari sarebbero, secondo la tesi della Sezione lombarda, neutri ai fini della responsabilità amministrativa in quanto non assurgerebbero a lesione degli interessi patrimoniali dell'ente erogante essendovi uno speculare vantaggio per l'Amministrazione centrale.

Tale prospettazione, come questa Sezione ha già avuto modo di chiarire (cfr. sentt. 31/2020 e 199/2019), non è corretta: la somma pagata dalla Provincia integra un danno erariale che, attraverso il meccanismo della rivalsa che permea la specifica azione di responsabilità, è traslato, sotto forma di danno indiretto, sul soggetto che ha concorso a creare le condizioni per l'imposto esborso.

Benché le somme versate dalla Provincia siano andate a beneficio dello Stato, il danno erariale comunque è configurabile: la circostanza che le risorse fuoriuscite dall'ente locale sono confluite nella provvista di un ente che, ancorché diverso, vanta la comune appartenenza al "settore pubblico allargato" non compromette in alcun modo la possibilità di considerare quell'esborso come danno erariale.

La suggestiva valorizzazione del "settore pubblico allargato" nell'accertamento della ricorrenza del requisito del danno erariale non è corretta.

A tale riguardo, non può essere trascurato che il «*settore pubblico allargato*», costituisce esclusivamente un'area di consolidamento contabile della finanza pubblica.

Quest'ultima è stata, infatti, scomposta in due «universi»: «Pubblica Amministrazione» costituita da enti che, in prevalenza, producono servizi non destinabili alla vendita e, appunto, «Settore Pubblico Allargato», aggregato che integra e amplia quanto richiesto dall'UE per la verifica del principio di addizionalità ed è costituito, in aggiunta alla PA, da un Settore Extra PA nel quale sono inclusi enti, sia a livello centrale che locale/sub regionale, che producono servizi di pubblica utilità o che esercitano il controllo nella

gestione e/o un intervengono nel finanziamento degli organismi che tali servizi erogano, con riferimento ai quali viene realizzata la rilevazione dei flussi finanziari di entrata e di spesa dei diversi enti appartenenti all'universo di riferimento, al netto dei flussi intercorrenti tra i soggetti stessi.

Dunque, quel settore rappresenta un aggregato con finalità meramente contabili, strumentale all'operatività dei conti pubblici e servente rispetto all'obiettivo di preservare l'armonica simmetria tra entrate e spese a livello nazionale e, in definitiva, l'equilibrio complessivo del sistema e la sostenibilità del debito nazionale (cfr. Corte cost. sent. 6/20019).

L'evocazione di un concetto squisitamente contabile nella valutazione di sussistenza di un elemento (il danno erariale) della fattispecie della responsabilità amministrativa finisce per ignorare la complessa fisionomia di tale fattispecie.

Non può poi essere ignorato, come questa Sezione ha già avuto modo di evidenziare (sent. 537/2018) che la contabilità dell'ente locale ispirata al principio della programmazione di cui il bilancio di previsione rappresenta la massima espressione, gode di un proprio autonomo ordinamento che ne disciplina la gestione sia sul fronte delle entrate che su quello della spesa, ciò al fine di consentire all'amministrazione di realizzare gli obiettivi programmatici previamente individuati.

In tale contesto, sostenere che il *vulnus* recato alle dotazioni finanziarie di un ente locale non sarebbe foriero di alcun tipo di responsabilità se eventualmente compensato dal corrispondente vantaggio derivante a un altro soggetto appartenente alla pubblica amministrazione, equivarrebbe a negare la ragion d'essere dell'autonomia programmatica e gestionale degli enti locali, nonché

della loro integrità patrimoniale.

In definitiva, la nozione di finanza pubblica allargata può rappresentare un utile parametro di apprezzamento dei fenomeni contabili a livello sistemico (e in tale prospettiva è ricorrentemente evocata nella giurisprudenza della Corte costituzionale), ma non può arrivare a stravolgere l'architettura dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, sveltendo accadimenti che, in realtà, sono in grado di compromettere il ciclo della programmazione. Per l'ente, infatti, il non poter disporre delle risorse dirottate per ottemperare a una sanzione pecuniaria costituisce un fatto obiettivamente rilevante, con attitudine a stravolgere le dinamiche gestionali in modo tanto più significativo quanto maggiore è la consistenza dell'esborso e il suo peso rispetto alle risorse movimentate.

In ogni caso, i vantaggi compensativi prospettabili a beneficio di enti del medesimo settore mai potrebbero far venir meno la qualificazione in termini di danno erariale del documento che l'Amministrazione, costretta a sostenere un esborso a beneficio di un altro soggetto pubblico, ha patito.

Ciò è precluso dall'art. 1, comma 1 bis, della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Tale disposizione, nella formulazione risultante a seguito delle modifiche introdotte dapprima dall'art. 17, comma 30 quater, lett. b) del d.l. 78/2009, convertito in l. 102/2009, e, da ultimo, dall'art. 1, comma 1, lett. a), n. 3), l.

1/2026 prevede «Nel giudizio di responsabilità, (...) nella quantificazione del danno deve tenersi conto dell'eventuale concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del danno medesimo e dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli

amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità».

Proprio la previsione della valutabilità dei vantaggi conseguiti da amministrazione diversa da quella cui appartiene il soggetto sottoposto al giudizio di responsabilità, lungi dal costituire un elemento a sostegno della tesi sostenuta dal primo giudice, rappresenta la conferma della circostanza che, anche laddove i vantaggi siano ravvisabili, non è affatto preclusa la configurabilità del danno.

Anzi, quest'ultimo rappresenta una preconditione rispetto alla valutazione dei vantaggi.

Nel rendere praticabile una stima dei vantaggi che si assumono irradiarsi dalla condotta censurabile, è logicamente presupposta l'esistenza di un danno.

Altrimenti detto, la valutabilità dei vantaggi compensativi opera in funzione di attenuante dell'addebito, ma non in funzione di scriminante della condotta: il danno, anche ove si ritengano sussistere vantaggi, esiste, ma è suscettibile di mitigazione la condanna che ad esso è correlata.

Pertanto, l'esito di un eventuale giudizio nel quale sia prospettata una simile evenienza non sarà, ordinariamente (cioè, in tutti quei casi, che rappresentano la normalità statistica, in cui il vantaggio compensativo non è in grado di assorbire integralmente il nocumento patrimoniale), l'assoluzione del convenuto per mancanza di responsabilità (conseguente alla constatata assenza di uno degli elementi della fattispecie – cioè del danno), bensì la sua condanna seppure al pagamento di una somma minore di quella che è stata la perdita patrimoniale subita dall'ente danneggiato.

A ben vedere, poi, questa prospettiva d'indagine è inappagante anche

considerando che, al verificarsi di una dissipazione di risorse dell'ente, poco

rileva, per l'ente, se quelle risorse sono confluite nella disponibilità di un ente

diverso, sono state totalmente vaporizzate (si pensi alla distruzione di un bene

dell'Amministrazione) o sono fuoriuscite dal perimetro pubblico (si pensi

all'impossessamento di somme pubbliche da parte di un privato).

Per l'ente, infatti, la conseguenza di quella condotta dissipatoria è la perdita

di mezzi per far fronte ai bisogni.

Le considerazioni di apparato non sono congruenti con la finalità risarcitoria:

gli esborsi per sanzioni se in una prospettiva sistemica rappresentano flussi

finanziari compensabili nell'ambito dell'aggregato nel quale figurano sia

l'ente versante che l'ente percipiente, in una visione focalizzata sulla vicenda

specificata (quella oggetto del processo) integrano sicuramente un danno.

Né, per vero, sembra corretto affermare che questa sarebbe una visione

atomistica in grado di generare una contrapposizione fra gli interessi delle

differenti comunità territoriali: la concezione spiccatamente solidaristica posta

alla base del ragionamento che dovrebbe condurre a ritenere soddisfacente una

situazione nella quale si è realizzato un travaso di risorse dalla comunità

provinciale allo Stato costituisce il frutto di una estremizzazione del concetto

di danno incompatibile con l'obiettivo di garantire il buon andamento

dell'azione amministrativa, finalità ispiratrice dell'istituto della responsabilità

amministrativa.

Ove si dovesse pervenire a una soluzione di quel genere, infatti, si finirebbe

per depotenziare tanto la funzione risarcitoria della responsabilità

amministrativa che la componente di deterrenza dell'istituto, elevando, oltre

la soglia del tollerabile, moduli operativi sciatti, non improntati alla massima

cura delle risorse gestite.

3. La Procura regionale appellante ha contestato anche l'ulteriore argomento che la Sezione territoriale, *«ad ogni buon conto»*, ha ritenuto di esaminare pur nella dichiarata consapevolezza della sostanziale superfluità dell'approfondimento (*«L'assenza di un “danno erariale” ex se implica il rigetto della domanda attorea (...)»*) ossia *«quello dell'imputabilità della condotta al convenuto a titolo di colpa grave»*.

L'elemento soggettivo è ritenuto carente in relazione a entrambe le condotte che la Procura erariale aveva contestato al FIORI, cioè quella di non avere proceduto al pagamento nel termine di 60 giorni dalla notifica all'Ente provinciale dell'avviso di liquidazione e quella di non aver attivato, comunque, un procedimento per il pagamento dell'importo mediante il riconoscimento di un debito fuori bilancio.

Con riferimento alla prima, chiarito come fosse incontrovertibile l'indisponibilità di una congrua provvista finanziaria da cui il FIORI avrebbe potuto attingere per pagare l'imposta di cui all'avviso di liquidazione notificato il 30/4/2015, il primo giudice ha evidenziato che la condotta eventualmente imputabile (anche tenuto conto del collocamento in quiescenza a far data dal 19/6/2016) avrebbe potuto essere *«la mancata “formale” richiesta di procedere ad una variazione di bilancio nel corso della gestione finanziaria 2015 o la mancata “formale” richiesta di inserimento di uno stanziamento sufficientemente capiente per procedere all'impegno nel bilancio di previsione per l'anno 2016»*.

Senonché, rispetto a tale prospettazione, vi erano tre circostanze idonee a escludere la gravità della colpa e, segnatamente:

- la conoscenza da parte del responsabile dei servizi finanziari della necessità di reperire le risorse finanziarie per procedere all'impegno;
- l'insussistenza delle risorse finanziarie per procedere al pagamento, resa evidente dal fatto che il pagamento è poi avvenuto facendo ricorso all'anticipazione di tesoreria;
- la competenza per procedere alla variazione di bilancio non era del Dirigente responsabile del contenzioso della Provincia.

La seconda condotta contestata, infine, è stata dal primo giudice valutata "irrilevante", valorizzando il fatto che il riconoscimento di un debito fuori bilancio non è comunque finalizzato a rinvenire la copertura finanziaria della spesa ma semplicemente a regolarizzare il procedimento per il pagamento di una spesa che non è stata proceduta da regolare impegno. Sicché, in assenza di un'adeguata copertura finanziaria, l'eventuale iniziativa del FIORI volta a innescare il riconoscimento del debito fuori bilancio non avrebbe potuto evitare il ritardato pagamento del tributo.

A fronte di tali considerazioni la Procura regionale appellante, pur riconoscendo («*appare pacifico*») che la Dirigente finanziaria dell'Ente fosse a conoscenza del debito tributario, ha contestato la ritenuta assenza dell'elemento della colpa grave, affermando che il fulcro della responsabilità del FIORI risiede nel «*non avere richiamato l'attenzione circa le conseguenze che il (...) mancato adempimento avrebbe causato alla Provincia. Infatti, soltanto consultando l'avviso di liquidazione (...) era possibile comprendere la gravità delle conseguenze a cui l'Ente sarebbe stato esposto per il ritardo di oltre i 60 giorni dalla scadenza dell'avviso, ossia l'irrogazione di sanzioni in misura pari addirittura al 30% dell'imposta dovuta*».

Il motivo di appello è infondato.

In primo luogo, occorre constatare che la doglianza riguarda solo una parte della motivazione che il primo giudice ha esposto per giustificare l'assenza della colpa grave, con la conseguenza che la parte non censurata varrebbe comunque a sostenere la statuizione, rendendo l'impugnazione inidonea a sovvertire l'esito del giudizio di primo grado.

In altri termini, non essendo state formulate considerazioni critiche avverso la porzione della motivazione riguardante l'irrilevanza della contestazione circa la mancanza di iniziative volte a promuovere il procedimento di riconoscimento del debito fuori bilancio, anche laddove, in ipotesi, fossero fondate le considerazioni esposte nell'appello, le stesse non potrebbero elidere le ulteriori argomentazioni che la Corte territoriale ha addotto a fondamento dell'assenza dell'elemento soggettivo.

In secondo luogo, con specifico riguardo al motivo di gravame, deve constatarsi un macroscopico mutamento dei connotati della contestazione, circostanza, con ogni evidenza, anch'essa pregiudicante l'accoglimento del gravame.

Infatti, il fulcro della contestazione delineato nella citazione è stato reinterpretato in sede di appello, passandosi dal non avere proceduto al pagamento nel termine di 60 giorni dalla notifica all'Ente provinciale dell'avviso di liquidazione e non aver attivato un procedimento per il pagamento dell'importo mediante il riconoscimento di un debito fuori bilancio, al non avere richiamato l'attenzione circa le conseguenze che il mancato tempestivo adempimento avrebbe causato alla Provincia.

Infine, in ogni caso, anche laddove si volesse ritenere che tale prospettazione

fosse sussumibile nelle ragioni della domanda originariamente delineata nella citazione introduttiva del giudizio di responsabilità, dovrebbe comunque constatarsi che, pur a fronte di un solerte allertamento della struttura competente a curare l'approntamento della procedura di spesa, l'incontestata indisponibilità delle risorse finanziarie necessarie a far fronte all'immediato pagamento (entro 60 giorni dalla notifica dell'avviso di liquidazione, ossia entro il 29/6/2015), non avrebbe impedito l'emissione della cartella esattoriale.

In definitiva, deve confermarsi l'insussistenza della colpa grave nella vicenda per cui v'è causa.

Restano assorbite le ulteriori questioni.

Ai sensi dell'art. 31, comma 2, c.g.c. spettano alla parte appellata, nei confronti della quale è stata definitivamente esclusa la responsabilità amministrativa per accertata insussistenza della colpa grave, le spese processuali che si liquidano in € 3.000, oltre accessori di legge, come e se dovuti, ponendo il relativo onere in capo alla Provincia di Monza e della Brianza, Amministrazione di appartenenza del FIORI all'epoca dei fatti.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello definitivamente pronunciando, rigetta l'appello.

Liquida le spese processuali a beneficio della difesa della parte appellata nella misura di € 3.000, oltre accessori di legge, come e se dovuti, ponendo il relativo onere in capo alla Provincia di Monza e della Brianza.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 5 marzo 2026.

SENT.60/2026

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Dott. Roberto Rizzi

Dott.ssa Rita Loreto

Firmato digitalmente

Firmato digitalmente

DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 27 MARZO 2026

P. IL DIRIGENTE

(dr. Massimo Biagi)

Firmato digitalmente

Il Funzionario Preposto

Lucia Bianco