REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Giuseppina MAIO	Presidente
Giuseppina MIGNEMI	Consigliere
Oriella MARTORANA	Consigliere
Antonio PALAZZO	Consigliere – relatore
Marco FRATINI	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello iscritto al n. 60167 del ruolo generale promosso da:

- Sandro FRATINI, nato a Foligno (PG) il 24 novembre 1954 (C.F. FRTSDR54S24D653A), e ivi residente IN via Colle San Lorenzo n. 13, rappresentato e difeso, giusta procura in atti, dall'Avv. Lietta Calzoni (C.F. CLZLTT56S67G478W – p.e.c. lietta.calzoni@avvocatiperugiapec.it) ed elettivamente domiciliato a Roma in via Po n. 9 presso lo studio dell'Avv. Luigi Medugno (C.F. MDGLGU47S03H501H), con dichiarazione di volere ricevere le comunicazioni e le notifiche relative al presente procedimento all'indirizzo di posta elettronica certificata del sunnominato difensore oppure al numero di telefax 075.5098022,

- appellante principale -

contro

- Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Umbria, in persona del Procuratore regionale p. t.

- Procura generale presso la Corte dei conti, in persona del Procuratore generale p. t.,

– appellati –

e nei confronti di

- Roberto AMERICIONI, nato a Foligno (PG) il 3 settembre 1960 (C.F. MRCRRT60P03D659J) e ivi residente in Via La Louviere n. 12, rappresentato e difeso, giusta procura in atti, dall'Avv. Massimo Marcucci (C.F. MRCMSM62S20I921J – p.e.c. massimo.marcucci@avvocatiperugiapec.it), ed elettivamente domiciliato a Roma, in via Ulpiano n. 47 presso lo studio dell'Avv. Paolo Di Candilo, con dichiarazione di volere ricevere comunicazioni e notifiche inerenti al presente procedimento al indirizzo di posta elettronica certificata del sunnominato difensore;

- Guglielmo SPERNANZONI, nato ad Amelia (TR) il 28 gennaio 1956 (CF.: SPRGLL56A28A262J), e ivi residente in Strada Amelia-Giove n. 46, rappresentato e difeso, giusta procura in atti, dagli Avv.ti Enrico De Luca (C.F.: DLCNRC58M08H282Z – p.e.c. enrico.deluca@ordineavvocatiterni.it), Prof. Edoardo Giardino (C.F.: GRDDRD71D24H224I – p.e.c. e.giardino@arubapec.it) e Prof. Salvatore Sfrecola (C.F.: SFRSVT41T14H501W – p.e.c. salvatoresfrecola@pec-legal.it) ed elettivamente domiciliato presso lo

studio del Prof. Avv. Edoardo Giardino a Roma, in via Adelaide Ristori n. 42, con dichiarazione di volere ricevere comunicazioni e avvisi inerenti al presente procedimento al numero di fax 06.37359750 e agli indirizzi di posta elettronica certificata dei sunnominati difensori,

nonché

nel giudizio di appello incidentale iscritto anch'esso al n. 60167 del ruolo generale promosso da:

- Roberto AMERICIONI, nato a Foligno (PG) il 3 settembre 1960 (C.F. MRCRRT60P03D659J) e ivi residente in Via La Louviere n. 12, rappresentato e difeso, giusta procura in atti, dall'Avv. Massimo Marcucci (C.F. MRCMSM62S20I921J – p.e.c. massimo.marcucci@avvocatiperugiapec.it), ed elettivamente domiciliato a Roma, in via Ulpiano n. 47 presso lo studio dell'Avv. Paolo Di Candilo), con dichiarazione di volere ricevere comunicazioni e notifiche inerenti al presente procedimento al indirizzo di posta elettronica certificata del sunnominato difensore

- appellante incidentale -

contro

- Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Umbria, in persona del Procuratore regionale p. t.

- Procura generale presso la Corte dei conti, in persona del Procuratore generale p. t.,

– appellati –

e nei confronti di

- Sandro FRATINI e Guglielmo SPERNANZONI come sopra

generalizzati, rappresentati e difesi.

nonché

nel giudizio di appello incidentale iscritto anch'esso al n. 60167 del ruolo generale promosso da:

- Guglielmo SPERNANZONI, nato ad Amelia (TR) il 28 gennaio 1956 (CF.: SPRGLL56A28A262J), e ivi residente in Strada Amelia-Giove n. 46, rappresentato e difeso, giusta procura in atti, dagli Avv.ti Enrico De Luca (C.F.: DLCNRC58M08H282Z – p.e.c. enrico.deluca@ordineavvocatiterni.it), Prof. Edoardo Giardino (C.F.: GRDDRD71D24H224I – p.e.c. e.giardino@arubapec.it) e Prof. Salvatore Sfrecola (C.F.: SFRSVT41T14H501W – p.e.c. salvatoresfrecola@pec-legal.it) ed elettivamente domiciliato presso lo studio del Prof. Avv. Edoardo Giardino a Roma, in via Adelaide Ristori n. 42, con dichiarazione di volere ricevere comunicazioni e avvisi inerenti al presente procedimento al numero di fax 06.37359750 e agli indirizzi di posta elettronica certificata dei sunnominati difensori,

- appellante incidentale -

contro

- Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Umbria, in persona del Procuratore regionale p. t.

- Procura generale presso la Corte dei conti, in persona del Procuratore generale p. t.,

– appellati –

e nei confronti di

- Sandro FRATINI e Roberto AMERICIONI, come sopra generalizzati,

rappresentati e difesi.

per la riforma

della sentenza n. 37/2022 pronunciata dalla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per l'Umbria, depositata il 17 maggio 2022 e notificata il 19 maggio 2022.

Visti gli atti di citazione in appello, le memorie difensive, le conclusioni scritte della Procura generale, nonché tutti gli ulteriori atti e documenti di causa.

Uditi, nella pubblica udienza del 16 luglio 2025, tenutasi con l'assistenza del segretario d'udienza Dott.ssa Alessia Spirito e data per letta la relazione del relatore, Consigliere Antonio Palazzo, l'Avv. Lietta Calzoni per l'appellante principale FRATINI, l'Avv. Massimo Marcucci per l'appellante incidentale AMERICIONI, l'Avv. Prof. Edoardo Giardino, l'Avv. Enrico De Luca e l'Avv. Prof. Salvatore Sfrecola per l'appellante incidentale SPERNANZONI, nonché il Vice Procuratore generale Adelisa Corsetti per l'appellata Procura generale.

Ritenuto in

FATTO

1. Con l'impugnata sentenza n. 37/2022, la Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per l'Umbria, previo rigetto dell'eccezione di prescrizione tempestivamente sollevata dai convenuti in giudizio, odierni appellanti, ha accolto integralmente la domanda principale proposta dalla locale Procura regionale di condanna dei dottori FRATINI, AMERICIONI e SPERNANZONI, sopra generalizzati, al pagamento, in favore dell'Ausl Umbria n. 2 (già

Asl n. 4 provinciale di Terni), della somma di euro 1.787.568,05, tra essi ripartita in parti uguali, oltre alla rivalutazione monetaria, agli interessi legali sulla somma rivalutata, anno per anno, dal momento della liquidazione, agli interessi legali dalla pubblicazione della sentenza fino al soddisfo, nonché alle spese di giudizio, liquidate in euro 631,30 in quanto ritenuti autori del danno erariale c.d. da mancata entrata, di importo pari a quello per cui è stata pronunciata condanna, che, secondo la prospettazione dell'attore pubblico, accolta dal Giudice di prime cure, la menzionata Azienda sanitaria per effetto delle delibere n. 34 del 21 gennaio 2015, n. 670 del 7 luglio 2015, e n. 990 del 21 ottobre 2015, adottate con "gravissima colpa" dal Direttore generale p.t., dott. FRATINI, dietro parere favorevole del Direttore amministrativo p.t., dott. AMERICIONI, e su proposta del Direttore del Dipartimento Prevenzione p.t., dott. SPERNANZONI, con le quali era stata disposta in via di autotutela la revoca/annullamento di 298 atti tra verbali di accertamento e contestazione, elevati nel 2009 e nel 2010 da diversi Comandi Stazione afferenti al Comando provinciale di Terni del Corpo forestale dello Stato per infrazioni alla normativa sanitaria in materia di equidi, e ordinanze ingiunzioni, emesse dalla predetta Azienda sanitaria sulla base di tali verbali.

1.1. In particolare, il Giudice di prime cure, disattesa l'eccezione di prescrizione dell'azione erariale, sollevata dai convenuti, in quanto il *dies a quo* della sua decorrenza nella specie andava ravvisato nella data in cui il Corpo forestale dello Stato – Comando Provinciale di Terni ha ricevuto la comunicazione, da parte dell'Ausl Umbria n. 2, delle

disposte "revoche" dei verbali di accertamento e contestazione e delle correlate ordinanze ingiunzioni di cui si discorre (12 gennaio 2016) e non già dalla loro pubblicazione, avvenuta antecedentemente, sull'Albo pretorio o sul sito istituzionale nella sezione "Amministrazione trasparente", ricostruito il quadro normativo di riferimento, considerato lo stesso completo di previsioni sanzionatorie ("*Il sistema sanzionatorio degli equidi deve ritenersi pertanto completo ed esaustivo*": pag. 9 della sentenza impugnata) per le infrazioni agli obblighi e alle prescrizioni da esso posti, come accertate dal Corpo forestale dello Stato, ha ritenuto che "*(…) il provvedimento in autotutela, quindi, si rivela illegittimo per una serie di ragioni, cosa che denota una colpa gravissima dei convenuti (…)* [posto che] *con il provvedimento in autotutela n. 34 del 2015 sono stare revocate molte ordinanze-ingiunzione divenute inoppugnabili per decorso dei termini e, inoltre, sono stati archiviati e non conclusi procedimenti sanzionatori legittimamente incardinati dal Corpo forestale dello Stato. Nei pochi giudizi relativi alle ordinanze ingiunzioni che hanno formato oggetto di opposizione, il giudice di pace aveva quasi sempre compensato le spese e le condanne dell'Amministrazione al pagamento delle spese erano state quantitativamente limitate (da non paventare un rischio eccessivo da contenzioso massivo in itinere). Il potere sanzionatorio nella specie appare vincolato (…). È ragionevole dubitare che all'Amministrazione possa competere un potere discrezionale di revoca di un provvedimento sanzionatorio vincolato. Trattasi, infatti, di un vero e proprio atto arbitrario fondato su una motivazione del tutto pretestuosa, atteso che (…) il quadro normativo di riferimento non era affatto oscuro ed incerto, né l'esistenza di*

qualche precedente del giudice di pace avrebbe potuto compromettere la completa definizione di un'azione amministrativa sanzionatoria volta, in primo luogo, a curare gli interessi generali della tutela della salute pubblica e degli equidi (…). La documentazione versata in atti, dunque, comprova l'esistenza di una grave azione colposa imputabile a tutti i convenuti, i quali hanno orientato una scelta non già preordinata all'attuazione dell'interesse pubblico alla tutela della salute e alla prevenzione di epidemie, al tempo largamente diffusesi nella razza equina, ma in funzione della preferenza di altri non precisati interessi." (così pagg. 10-12 della sentenza impugnata).

2. Con atto di citazione in appello, ritualmente notificato e depositato nella Segreteria di questa Sezione in data 29 luglio 2022, il dott. FRATINI, con il patrocinio difensivo dell'Avv. Lietta Calzoni, ha impugnato la surriferita sentenza chiedendone l'annullamento o la riforma perché errata e ingiusta sotto molteplici profili, come analiticamente descritti nei cinque motivi di gravame ivi esposti, con vittoria di spese e compensi per entrambi i gradi di giudizio.

2.1. Con il primo motivo, rubricato "*Error in procedendo. In via preliminare: intervenuta prescrizione dell'azione erariale*", la difesa del dott. FRATINI, ripercorse le fasi preprocessuale e processuale del primo grado del giudizio, ha riproposto, in via preliminare, l'eccezione di prescrizione dell'azione erariale formulata in primo grado e respinta dal Giudice di prime cure, osservando in proposito, con il conforto della giurisprudenza di questa Corte (si citano, in particolare, i precedenti di questa Sezione sent. nn. 303/2017 e 170/2019, e le sent. nn. 891/2016 e 70/2002 della Sezione seconda giurisdizionale centrale

d'appello), che nel caso in esame, escluso che ricorresse un'ipotesi di occultamento doloso del danno, peraltro mai contestata dalla Procura erariale attrice, la "conoscibilità obiettiva" del danno erariale per cui la Procura regionale ha esercitato l'azione di responsabilità amministrativa nei confronti del proprio assistito non poteva che aversi con la pubblicazione, in data 27 gennaio 2015, nelle forme di legge (Albo pretorio *on line*, sezione "*Amministrazione trasparente*" del sito istituzionale dell'Azienda sanitaria presunta danneggiata), della delibera n. 34 del 2015, di talché è erronea la decisione sul punto del Giudice di prime che, invece, ha ricondotto l'esordio della prescrizione al 12 gennaio 2016, data in cui la Procura erariale attrice è stata notiziata del fatto dannoso per cui è giudizio dal Corpo forestale dello Stato, il quale, a sua volta, in qualità di organo accertatore delle infrazioni che avevano dato luogo ai verbali di accertamento e contestazione poi oggetto delle "delibere" di revoca sopra citate, aveva ricevuto la comunicazione di quest'ultime solo in data 13 novembre 2015. Posto che l'invito a fornire deduzioni, con il quale si è, per la prima (e unica) volta interrotto il decorso del termine prescrizionale, è stato notificato al proprio assistito in data 22 maggio 2020, risulterebbe evidente che limitatamente alla delibera n. 34 del 21 gennaio 2015, pubblicata il successivo 27 gennaio, la notificazione del predetto invito è avvenuta oltre il termine quinquennale di prescrizione.

2.2. Con il secondo motivo, rubricato "*Error in procedendo. Nel merito, in via principale: infondatezza della domanda attorea con riguardo all'elemento oggettivo*", la difesa dell'odierno appellante, da un lato, ha censurato il

capo 2 della parte in diritto della sentenza impugnata in cui è stata affermata la sussistenza dell'elemento oggettivo della fattispecie risarcitoria (pagg. 6-12) in quanto la ricostruzione del quadro normativo di riferimento operata dal Giudice di prime cure risulterebbe lacunosa ed erronea perché non solo egli avrebbe obliterato la circostanza che fosse assente un regime sanzionatorio tipizzato per le infrazioni agli obblighi previsti dai decreti del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali del 5 maggio 2006 e 29 dicembre 2009, ma avrebbe anche ritenuto applicabile nella vicenda per cui è giudizio - in violazione del divieto di analogia ritraibile dall'art. 1, co. 2, della l. n. 689/1981 - l'art. 358 del r. d. 27 luglio 1934, n. 1265; e ciò sulla base di un mero parere dell'Ufficio legislativo del Ministero della Salute (di cui alla nota di trasmissione del 6 marzo 2007), atto erroneamente qualificato circolare amministrativa, che d'altronde verteva unicamente sugli aspetti sanzionatori applicabili ai casi di inadempienza agli obblighi di identificazione degli animali delle sole specie ovicaprina e suina stabiliti dall'art. 4 del d.P.R. n. 317/96 (regolamento attuativo della direttiva 92/102/CEE) e non dunque di quella equina.

2.2.1. Peraltro, soggiunge sul punto la difesa del dott. FRATINI, il Giudice di prime cure non avrebbe considerato quanto stabilito né dalla nota del Direttore generale del Dipartimento per la sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti del Ministero della Salute prot. n. 14396 del 23 novembre 2007, con oggetto "*Applicazione art. 14 D.M. 5 maggio 2006 – Controlli sul sistema L&R degli*

equidi – Check list", indirizzata alle Regioni e alle Province autonome, né dalla successiva nota del medesimo Direttore generale prot. n. 4615 del 13 marzo 2010, con oggetto: "*Verifica dell'applicazione dell'Ordinanza 18 dicembre 2007 "Piano di sorveglianza nazionale per l'anemia infettiva degli equidi" – Segnalazioni*", indirizzata al Corpo forestale dello Stato, con le quali il Ministero, aveva ritenuto opportuno suggerire, nel primo caso, e rimettere alla valutazione, nel secondo caso, degli enti e degli organi destinatari di utilizzare lo strumento della prescrizione in luogo di quello della sanzione per il caso di riscontrate infrazioni agli obblighi previsti rispettivamente dal citato decreto del 5 maggio 2006 e dall'ordinanza del Ministero della Salute del 18 dicembre 2007.

2.2.2. Ancora, prosegue la difesa dell'appellante principale, il Giudice di prime cure non si sarebbe altresì avveduto delle seguenti ulteriori circostanze che, ove adeguatamente considerate, lo avrebbero condotto a valutare i verbali di contestazione, elevati dai comandi territoriali afferenti al Comando provinciale di Terni del Corpo forestale dello Stato tra il 2009 e il 2010, palesemente illegittimi:

a) il decreto ministeriale del 5 maggio 2006 era stato abrogato dall'art. 18, co. 6, del decreto ministeriale 29 dicembre 2009, il quale, a sua volta, stabiliva che l'obbligo di registrazione degli equidi nella prevista banca dati andava eseguito entro il 30 aprile 2010, con la conseguenza che "*(…) la supposta immediata cogenza degli obblighi di registrazione degli equidi stabilita dal DM 5/5/2006, sulla quale fa leva la sentenza di primo grado, risulta obiettivamente sconfessata per via normativa.*" (pag. 31 dell'atto di citazione in appello);

b) il regime sanzionatorio speciale per gli equidi è stato introdotto per la prima volta con il d.lgs. 16 febbraio 2011, n. 29, dunque in epoca successiva all'attività di accertamento e contestazione svolta dal Corpo forestale dello Stato, il cui art. 6, co. 2, prevede l'istituto dell'estinzione delle sanzioni pecuniarie alle violazioni riscontrate per effetto dell'ottemperanza, da parte dell'autore della violazione, alle prescrizioni imposte dall'autorità per la regolarizzazione nei termini assegnati delle violazioni accertate;

c) l'istituto dell'estinzione delle sanzioni alle violazioni riscontrate per ottemperanza alle prescrizioni impartite era stato peraltro già previsto dall'art. 2, co. 5, dell'ordinanza del Ministero della Salute del 18 dicembre 2007, recante "*Piano di sorveglianza nazionale per l'anemia degli equidi*", e tale modalità operativa nella fase di "prima applicazione" di tale ordinanza, oltre che dalla Regione Umbria, era stata altresì caldeggiata dal medesimo Ministero emanante con la segnalazione prot. n. 4615 del 13 marzo 2010;

d) la mancata adozione da parte della Regione Umbria del proprio Piano regionale recante "*gli indiritti per disciplinare l'attuazione dei controlli e degli interventi previsti, verificandone l'applicazione*", come previsto dall'art. 1, co.2, dell'ordinanza ministeriale da ultimo citata, non avrebbe consentito l'irrogazione di sanzioni né nei confronti degli allevatori/proprietari di equidi, né nei confronti dei veterinari.

"*Ne discende, quindi, che la sentenza di primo grado, basata su un quadro normativo di riferimento incompleto e malcerto, è approdata a conclusioni erronee ed ingiuste, ponendosi in rotta di collisione financo con le Ordinanze*

e le Segnalazioni diramate dal Ministero della Salute, che il primo Giudice non ha tenuto in alcuna considerazione, benché ampiamente illustrate dalla difesa del Dr. Fratini. È prevalso, così, nel Giudice, il convincimento della gravissima colpevolezza del Dr. Fratini, ad onta dei provvedimenti normativi e delle raccomandazioni promananti dal Ministero competente sui quali il Dr. Fratini aveva, in perfetta buona fede, riposto legittimo affidamento." (pag. 36 dell'atto di citazione in appello).

2.3. Sotto altro concorrente profilo, la difesa dell'odierno appellante lamenta l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui non ha tenuto in alcun conto "*(…) contravvenendo ai principi di personalità e parziarietà della responsabilità amministrativo-contabile (…)*" che l'odierno appellante "*(…) nella sua veste di Direttore Generale, e quindi ultimo anello nella sequenza procedimentale conclusasi con il provvedimento di revoca delle sanzioni e delle ordinanze ingiunzione elevate (Delibera n. 34/2015), in aderenza agli obblighi di servizio che incombevano su di lui, non poteva fare altro che attenersi doverosamente agli esiti della complessa istruttoria condotta dagli uffici, esiti* ***tutti univocamente convergenti*** *verso la stessa conclusione, ossia che la sanzioni irrogate erano* ***illegittime****.*" (pagg. 36 e 37 dell'atto di citazione in appello, enfasi nell'originale). Tali erano senz'altro la proposta di provvedimento proveniente dal Dipartimento di Prevenzione, documento istruttorio allegato alla delibera n. 34 del 2015 che ad esso fa espresso rinvio, dalla cui disamina emergerebbe l'assenza di superficialità o negligenza nei funzionari dell'ufficio proponente che hanno condotto la relativa istruttoria e proceduto a redigerla; i pareri, richiamati nel citato documento istruttorio, della

Commissione per l'applicazione delle sanzioni amministrative - competente, ai sensi dell'art. 22, co. 1 e 2, del regolamento interno dell'Ausl Umbria n. 2 in materia ("*Regolamento per l'applicazione delle sanzioni amministrative in materia di competenza del Dipartimento di Prevenzione*"), a esprimere pareri motivati anche in ordine all'archiviazione del procedimento sanzionatorio ovvero all'emanazione di ordinanze ingiunzioni – espressi nelle sedute del 31 luglio, 1° settembre e 16 ottobre 2014; la nota del dirigente p.t. Affari generali, legali e logistica prot. n. 73662 del 9 luglio 2014; il parere legale di un professionista esterno, difensore dell'Azienda in alcuni giudizi di opposizione alle ordinanze ingiunzione nel frattempo emesse, che sconsigliava l'esperimento di azioni di recupero per le sanzioni elevate per infrazioni alla disciplina in materia di anagrafe equina accertate antecedentemente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 29/2011 e contestualmente evidenziava come l'orientamento del giudice civile in merito alle sanzioni applicate per omessa soggezione degli equidi ai controlli seriologici annuali per l'anemia infettiva fosse sfavorevole all'Amministrazione in quanto ritenuta fattispecie non sanzionabile alla stregua del quadro normativo vigente. Peraltro, soggiunge in proposito la difesa dell'odierno appellante, contrariamente a quanto ritenuto dal Giudice di prime cure nella sentenza impugnata, l'esercizio del potere di autotutela di cui si discorre era sorretto da un interesse pubblico attuale e concreto alla rimozione degli atti in questione, quale palesato nelle motivazioni della delibera n. 34/2015 e in quelle delle delibere successive,

integrative della prima.

2.4. Ancora, la difesa dell'odierno appellante contesta il capo della sentenza impugnata in cui è affermato che nella vicenda in esame non sarebbe stata ammissibile la "revoca" degli atti in questione (verbali di accertamento e contestazione e ordinanze ingiunzioni) poiché essi erano espressione di un potere sanzionatorio di natura vincolata, argomentando in proposito che detta affermazione sarebbe in contrasto con la disciplina generale in materia di sanzioni amministrative di cui alla l. n. 689/1981, alla stregua delle cui disposizioni (in particolare, degli artt. 17 e 18, co. 2) risulta che, contrariamente a quanto opinato dal Giudice di prime, salvi i casi espressamente previsti dalla medesima o da altra fonte legislativa, tra i quali non rientra la vicenda per cui è causa, all'autorità pubblica titolare del potere sanzionatorio spettano margini di apprezzamento discrezionale in relazione all'*an* e al *quantum* della sanzione da applicare nella fattispecie concreta. Ne consegue che l'Ausl Umbria n. 2 poteva del tutto legittimamente procedere all'archiviazione dei verbali di accertamento e contestazione del Corpo forestale dello Stato ai sensi dell'art. 18, co. 2, della l. n. 689/91.

2.4.1. Del pari, prosegue la difesa dell'odierno appellante, l'affermazione del Giudice di prime cure, qui contestata, sarebbe smentita dalla giurisprudenza di legittimità e di merito che ammettono che l'Amministrazione possa esercitare il proprio potere di autotutela, nelle forme sia dell'annullamento d'ufficio che della revoca, anche nei confronti di una ordinanza ingiunzione.

2.4.2. Infine, conclude sul punto la difesa dell'odierno appellante, destituita di fondamento è altresì l'affermazione del Giudice di prime cure secondo cui nella vicenda che occupa la natura vincolata del potere sanzionatorio sarebbe discesa anche dalla assoluta rilevanza dell'interesse pubblico tutelato, nella specie la tutela della salute pubblica, ove si consideri che l'anemia infettiva degli equidi è una malattia non trasmissibile all'uomo.

2.5. Con il terzo motivo, rubricato "*Error in iudicando. Nel merito, sempre in via principale: infondatezza della domanda attorea per insussistenza e inconfigurabilità dell'elemento soggettivo*", la difesa dell'odierno appellante contesta il capo 2 della parte in diritto della sentenza impugnata nella parte in cui (pagg. 10-12) afferma che le molteplici ragioni per cui i più volte citati provvedimenti di autotutela dovevano ritenersi illegittimi denotavano la "colpa gravissima" della condotta del proprio assistito e degli altri convenuti. Argomenta sul punto la difesa dell'odierno appellante che il Giudice di prime cure, facendo mal governo dei criteri e dei parametri utilizzati dalla giurisprudenza contabile per qualificare gravemente colposa la condotta dell'agente pubblico, ha del tutto obliterato la circostanza che il proprio assistito *"(…) stante il ruolo rivestito, una volta appurata l'accuratezza dell'istruttoria e le risultanze univoche cui era pervenuta, oltretutto concordi con gli ulteriori pareri acquisiti agli atti del fascicolo, non poteva fare altro che disporre la revoca in autotutela delle sanzioni irrogate.*", e che *"(…) essendo laureato in Medicina e Chirurgia, ed essendosi sempre occupato di organizzazione sanitaria, il suo bagaglio cognitivo ed esperienziale non gli consentiva di*

cogliere appieno istituti di materia giuridica e indirizzi ermeneutici venuti in rilievo nella fattispecie per cui è processo." (pag. 52 dell'atto di citazione in appello, enfasi nell'originale).

2.6. Con il quarto motivo, rubricato "*Error in iudicando. Nel merito, in subordine: erroneità nella quantificazione del danno e della quota di responsabilità e di danno posti a carico del Dr. Sandro Fratini*", la difesa dell'odierno appellante lamenta altresì l'erroneità e l'ingiustizia anche del capo 3 e, correlativamente, dei capi 4 e 5, della sentenza appellata, per avere il Giudice di prime cure:

a) da un lato, recepito la quantificazione del danno (euro 1.787.568,05) proposta dalla Procura regionale ed elaborata sulla base di 269 posizioni archiviate, di cui ai prospetti riportati alle pagg. 16-20 dell'atto di citazione - che, tuttavia, corrisponderebbero solo alle posizioni archiviate dalla delibera n. 34/2015 e non anche a quelle di cui alle delibere nn. 670/2015 e 990/2015, posto che considerate quest'ultime le posizioni archiviate sommerebbero complessivamente 276 – in maniera del tutto acritica e senza verificare, raffrontando i file excel allegato dal Corpo forestale dello Stato i prospetti allegati alle delibere ritenute illegittime, che *"(…) diversamente da quanto dedotto dalla Procura Regionale, la **maggior parte** delle sanzioni (126 + 80 = **206**) erano intervenute su situazioni che, in difetto di previa prescrizione, all'atto del controllo dei veterinari della Usl, erano risultate regolarizzate o sanate (n. **126**) o prescritte o comunque contrassegnate da qualche criticità non imputabile all'allevatore (**80**) (…) Soltanto **56**, non "la maggior parte" (come erroneamente dedotto dalla Procura Regionale), risultavano le ordinanze*

*ingiunzione emesse, delle quali **25 opposte** dinanzi al Giudice di Pace, cui si sono aggiunti ulteriori **11 giudizi** nel corso del 2014, per un totale di **36 giudizi**, tra quelli definiti (8) e quelli pendenti (28).*" (pag. 56 dell'atto di citazione in appello, enfasi nell'originale);

b) dall'altro, posto il danno erariale contestato dalla Procura regionale a carico dei convenuti in parti uguali, senza prendere in alcuna considerazione la differente efficienza causale e reale partecipazione soggettiva ai fatti da parte di tutti i convenuti.

2.7. Con il quinto motivo, rubricato "*Error in iudicando. In estremo subordine. Potere riduttivo*", la difesa dell'odierno appellante si duole dell'erroneità e dell'ingiustizia anche del capo della sentenza impugnata (pag. 12) nel quale il richiesto esercizio del potere riduttivo è stato negato per ritenuta insussistenza di elementi favorevoli ai convenuti di cui poter tenere conto, di cui, pertanto, chiede la riforma con conseguente esercizio del potere riduttivo da parte di questo Giudice nel caso in cui intenda confermare la sentenza impugnata.

2.8. Alla stregua dei predetti motivi, la difesa dell'odierno appellante ha così concluso:

"voglia l'Ecc.ma Corte adita, Sezione designanda, accogliere il suesteso appello ed annullare e/o riformare la sentenza n. 37/2022, depositata in Segreteria il 17/5/2022 e notificata a mezzo pec il 19/5/2022, con la quale la Corte dei Conti – Sezione Giurisdizionale Regionale per l'Umbria ha condannato il Dr. Sandro Fratini al pagamento in favore dell'Azienda Usl Umbria n. 2 della somma pari ad € 595.856,017, oltre rivalutazione monetaria secondo gli indici ISTAT e interessi legali sulla somma rivalutata, nonché

interessi legali dal deposito della sentenza sino all'effettivo soddisfo ex art. 1282 c.c., oltre alla refusione delle spese di giudizio, liquidate in complessivi € 631,30, posti a carico dell'odierno appellante e degli appellati Dr. Roberto Americioni e Dr. Guglielmo Spernanzoni, ed, in particolare:

***- in via preliminare**, accertare e dichiarare l'inammissibilità dell'azione della Procura regionale per intervenuta prescrizione del credito erariale e, quindi, per violazione dell'art. 1, comma 2, L. n. 20/1994;*

***- nel merito**:*

***- in via principale**, annullare e/o riformare la sentenza della Corte dei Conti Sezione Giurisdizionale per l'Umbria n. 37/2022, depositata il 17/5/2022 e notificata a mezzo pec il 19/5/2022, per insussistenza dell'elemento oggettivo e di quello soggettivo, mandando assolto il Dr. Sandro Fratini da ogni addebito;*

***- in subordine**, nella denegata ipotesi di conferma dell'impugnata pronuncia di condanna, quantificare diversamente ed in minor misura la quota di responsabilità e di danno a carico del Dr. Sandro Fratini;*

***- in estremo subordine**, e sempre nella denegata ipotesi di conferma dell'impugnata pronuncia di condanna, concedere al Dr. Sandro Fratini il beneficio della riduzione dell'addebito.*

In ogni caso, con vittoria di spese e compensi di entrambi i gradi di giudizio."

(pag. 59 dell'atto di citazione in appello, enfasi nell'originale).

3. Con atto di citazione in appello, ritualmente notificato e depositato nella Segreteria di questa Sezione in data 1° agosto 2022, la surriferita sentenza è stata impugnata altresì dal dott. AMERICIONI, con il patrocinio difensivo dell'Avv. Massimo Marcucci, il quale anch'egli ne

ha chiesto l'annullamento o la riforma in quanto errata e ingiusta per le argomentate deduzioni articolate nei motivi di appello ivi formulati, con vittoria di spese e compensi per entrambi i gradi di giudizio.

3.1. Con il primo motivo, rubricato "*Erroneità della sentenza impugnata in ordine all'eccezione di prescrizione, violazione dell'art. 1, comma 2 della legge n. 20/1994, art. 51 codice giustizia contabile*", la difesa dell'appellante incidentale di cui si tratta contesta la palese erroneità del capo della sentenza impugnata (pag. 6) di rigetto dell'eccezione di prescrizione dell'azione erariale tempestivamente sollevata nel primo grado del presente giudizio, in quanto il Giudice di prime cure, in violazione dell'art. 1 della l. n. 20/1994 e difformemente dalla giurisprudenza contabile, avrebbe fatto decorrere il termine di prescrizione dell'azione erariale anziché dalla data in cui si sarebbe verificato il fatto dannoso, coincidente nel caso di specie con la data di pubblicazione sull'albo pretorio on line e sul sito istituzionale dell'ente – comportante la conoscibilità *erga omnes* dell'atto pubblicato - del principale provvedimento amministrativo ritenuto fonte di danno erariale, la delibera n. 34, avvenuta il 21 gennaio 2015 – giorno a partire dal quale, dunque, il diritto al risarcimento del danno erariale così cagionato poteva essere fatto valere ai sensi dell'art. 2395 c.c. – dalla data in cui la Procura regionale ha ricevuto la notizia di danno erariale ex art. 51 c.g.c., vale a dire il 12 gennaio 2016.

3.2. Con il secondo motivo, rubricato "*Inesistenza dell'atto vincolato, rilevanza delle sentenze del g.o., inesistenza del potere sanzionatorio*", la difesa dell'appellante incidentale contesta la sentenza impugnata nella

parte in cui alle pagg. 6-11 afferma che il potere sanzionatorio dell'Ausl Umbria n. 2 doveva intendersi nella vicenda in esame di natura vincolata e che l'esistenza di qualche sentenza pronunciata in materia dal Giudice di pace di Terni sfavorevole all'Azienda fosse circostanza sostanzialmente non rilevante. Ad avviso della difesa in esame, entrambe le affermazioni dianzi riportate sono errate, in quanto:

a) da un lato, la tesi della natura vincolata del potere sanzionatorio non troverebbe riscontro né nella disciplina generale di riferimento (l. n. 689/81), né nella giurisprudenza di legittimità e amministrativa, la quale, peraltro, pacificamente ammette l'esercizio dell'autotutela amministrativa sulle ordinanze ingiunzioni, anche qualora contro le stesse sia pendente davanti al giudice ordinario un giudizio di opposizione;

b) dall'altro, l'illegittimità dei verbali di accertamento e contestazione elevati dal Corpo forestale dello Stato emergerebbe dall'intero quadro normativo di riferimento, sia per le infrazioni inerenti alla tenuta dell'anagrafe equina (il riferimento è ai decreti del Ministero delle politiche agricole e forestali del 5 maggio 2006, del 9 ottobre 2007 e del 29 dicembre 2009, recanti linee guida e principi per l'organizzazione e la gestione dell'anagrafe equina da parte dell'Unire e approvazione del manuale operativo per la gestione dell'anagrafe degli equidi; e, in particolar modo, al decreto legislativo n. 29/2011, recante la disciplina sanzionatoria per le violazioni delle norme di cui al regolamento (CE) n. 504/2008 del 6 giugno 2008) per le quali "(…) ***si può sostenere come, prima del 2011, non vi era un sistema sanzionatorio e quindi è errato***

il richiamo all'art. 358 del R.D. 1265/1934." (pag. 27 dell'atto di citazione in appello incidentale, enfasi nell'originale), sia per quanto riguarda le infrazioni attinenti ai controlli sull'anemia infettiva degli equidi (il riferimento è all'ordinanza del Ministero della salute del 18 dicembre 2007), che non potevano che essere contestate ai veterinari e non ai proprietari o detentori di equidi. E in tal senso si era espressa la giurisprudenza di merito del Giudice di pace di Terni, come trasparirebbe dalle motivazioni delle sentenze nn. 626/2013 e 894/2013 di detto giudice, di cui sono riportati nell'atto di appello ampi stralci.

3.3. Con il terzo motivo, rubricato "*Inesistenza dei presupposti del danno erariale*", la difesa del dott. AMERICIONI censura la sentenza impugnata anche laddove si trova affermato che la condotta del proprio assistito sia connotata da colpa grave, in quanto, contrariamente a quanto ritenuto dal Giudice di prime cure, "*(…) nel caso di specie non appa*[re] *– dai fatti contestati – un atteggiamento tale da dimostrare una condotta all'evidenza antigiuridica, con conseguente insussistenza di una sprezzante trascuratezza dei propri doveri con previa rappresentazione e volizione del fatto dannoso in contestazione*." (pag. 33 dell'atto di citazione in appello incidentale), ove si abbia riguardo al fatto che il parere favorevole da egli espresso in qualità di Direttore amministrativo sui provvedimenti amministrativi del Direttore generale dell'Azienda, ritenuti dal Giudice di prime cure palesemente illegittimi, si basava sui seguenti elementi, tutti convergenti per l'annullamento degli atti poi oggetto delle delibere contestate dalla

Procura regionale: le sentenze sfavorevoli del Giudice di pace di Terni pronunciate sull'opposizione proposta da alcuni allevatori alle ordinanze ingiunzioni ad essi notificate; il parere del responsabile dell'ufficio legale interno all'Azienda sanitaria; il parere del legale esterno che curava il contenzioso per conto dell'Azienda innanzi al menzionato Giudice di pace; i pareri della Commissione per l'applicazione delle sanzioni amministrative. Pertanto, conclude sul punto la difesa dell'appellante incidentale in discorso, che richiama in proposito un precedente di questa Sezione (sent. n. 523/2010), nel caso in esame non essendo ravvisabile nella condotta del proprio assistito alcuna "estrema superficialità e trascuratezza nella cura dei beni ed interessi pubblici" affidati (anche) alla sua cura, la sentenza impugnata è meritevole di riforma anche sotto questo ulteriore profilo.

3.4. Con il quarto motivo, rubricato "*Errato numero dei provvedimenti annullati, mancata indicazione della qualità dei verbali, onere della prova*", la difesa dell'appellante incidentale qui in esame contesta la sentenza impugnata nella parte in cui ha in maniera acritica recepito la prospettazione della Procura attrice, alimentata dalla relazione del Corpo forestale dello Stato datato 7 gennaio 2016, secondo cui gli atti annullati sarebbero stati 305, mentre in realtà un corretta disamina della documentazione pertinente restituisce il dato che gli atti annullati ammontavano in realtà a 271 (264 annullati con la delibera n. 34/2015 mentre 7 complessivamente con le successive due delibere). Di qui la conclusione che "*L'importo quindi, in relazione al numero di provvedimenti oggetto di revoca e/o annullamento è diverso, inferiore rispetto a quanto*

indicato dalla Corte dei conti umbra e quindi la sentenza deve essere riformata anche su questo punto." (pag. 38 dell'atto di citazione in appello incidentale)

3.5. Con il quinto motivo, rubricato "*Mancata applicazione del potere riduttivo anche in relazione alla violazione degli artt. 55 e 60 del d.lgs. 174/2016 nonché dell'art. 1, co. 1-quater della l. n. 20/1994*", la difesa dell'appellante incidentale in parola lamenta l'ingiustizia del mancato esercizio del potere riduttivo da parte del Giudice di prime cure, il quale infatti avrebbe omesso di considerare, con ciò integrando la violazione dell'art. 1, co. 1-quater della l. n. 20/1994, che l'operato del proprio assistito è stato condizionato dalla condotta di altri soggetti, in particolare dei componenti della Commissione per l'applicazione delle sanzioni amministrative che hanno espresso i pareri e sulla cui (anche) scorta sono stati adottati i provvedimenti amministrativi giudicati illegittimi, non evocati in giudizio dalla Procura regionale, la quale sarebbe perciò incorsa nella violazione degli artt. 55 e 60 c.g.c.

3.6. Alla luce dei suesposti motivi, la difesa dell'appellante incidentale in trattazione ha così concluso:

"*Voglia Codesta Ecc.ma Corte dei conti adita, contrariis reiectis, annullare e/o riformare la sentenza della Corte dei conti Sezione Giurisdizionale per l'Umbria n. 37/2022, depositata il 17.5.2022 e notificata, tramite pec, in data 19.5.2022, quindi:*

1) in via preliminare, dichiarare: l'inammissibilità dell'azione della Procura regionale per prescrizione del credito erariale e, quindi, per violazione dell'art. 1, comma 2, legge n. 20/1994 in relazione alla delibera n. 34/2015;

2) nel merito, accogliere il presente atto di appello e, quindi, annullare e/o riformare la sentenza della Corte dei conti Sezione Giurisdizionale per l'Umbria n. 37/2022, depositata il 17.5.2022 e, quindi, assolvere l'appellante dalle domande proposte ne suoi confronti dal Procuratore regionale con il suo atto di citazione;

3) in via subordinata: esercitare il potere di riduzione dell'addebito. Con vittoria di spese, competenze ed onorari di entrambi gradi di giudizio." (pag. 41 dell'atto di citazione in appello incidentale).

4. Con atto di citazione in appello, ritualmente notificato e depositato in data 3 agosto 2022, anche il dott. SPERNANZONI, rappresentato e difeso dall'Avv. Enrico De Luca e dai Proff. Avv. Edoardo Giardino e Salvatore Sfrecola, ha impugnato la sentenza della Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per l'Umbria n. 37/2022 perché ritenuta errata e ingiusta per plurime ragioni, e per tal motivo ne chiede l'integrale riforma, con vittoria di spese e onorari per entrambi i gradi del giudizio.

4.1. Con il primo motivo, rubricato "*Erroneità della sentenza impugnata in ordine all'eccezione di prescrizione*", la difesa dell'appellante incidentale in esame censura la sentenza impugnata nella parte in cui, a pag. 6, è rigettata l'eccezione di prescrizione dell'azione erariale sollevata in primo grado in quanto, a suo avviso, tale statuizione è frutto di un palese equivoco in cui è incorso il Giudice di prime cure, considerato che la delibera del Direttore generale n. 34 del 21 gennaio 2015 è stata pubblicata nell'albo pretorio in data 27 gennaio 2015 e, in pari data, sul sito istituzionale dell'Azienda, nella sezione

"Amministrazione trasparente". Difatti, prosegue sul punto la difesa dell'appellante incidentale in discorso, *"(…) è dal momento della pubblicazione dell'atto, ritenuto fonte del presunto danno, che deve decorrere il termine di prescrizione, avendosi o potendosi avere, già da questo momento, piena contezza delle presunte illegittimità, sì da potersi attivare al fine di perseguire il presunto disvalore*." (pagg. 4-5 dell'atto di citazione in appello incidentale), di talché risulta irrilevante, ai fini qui considerati, che l'organo accertatore (Corpo forestale dello Stato) abbia avuto conoscenza degli atti solo il 13 novembre 2015, e la Procura regionale attrice il successivo 12 gennaio 2016. Di qui, dunque, l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha rigettato l'eccezione di prescrizione sostenendo che *"(…) le notifiche degli inviti a fornire deduzioni, intervenute il 19 maggio 2020, devono ritenersi tempestive.*".

4.2. Con il secondo motivo, rubricato "*Erroneità della sentenza in ordine alla insussistenza della responsabilità erariale a carico dell'appellante per assenza della condotta, del nesso di causalità e del danno erariale*", la difesa del dott. SPERNANZONI lamenta l'erroneità e l'ingiustizia dei capi della sentenza impugnata di cui alle pagine da 6 a 11, in quanto "(…) *prescinde, radicalmente, non solo dal conferente portato normativo, quanto, vieppiù, dalla diacronia degli atti che, nel quadro di una sorta di fattispecie a formazione progressiva, ha determinato l'esito decisionale, infondatamente, ritenuto, dal Giudice di prime cure, fonte di danno*." (pag. 7 dell'atto di citazione in appello incidentale).

4.2.1. Segnatamente, la predetta difesa osserva in proposito che il proprio assistito, che è un veterinario, era stato nominato Direttore di

Prevenzione poco più di tre mesi prima dell'adozione della delibera n. 34 del 21 gennaio 2015, la cui istruttoria tuttavia risaliva al 2010 e aveva visto il coinvolgimento di plurime figure professionali, quali l'allora responsabile dell'ufficio legale e contenzioso dell'Azienda (si veda l'atto prot. n. 73662 del 9 luglio 2014) e l'avvocato del libero foro Avv. Riccardo Matticari, nonché della Commissione per l'applicazione delle sanzioni amministrative (si vedano in particolare il parere del 31 luglio, 1° settembre e 6 ottobre 2014), la quale peraltro, ai sensi della delibera del Direttore generale dell'Asl n. 4 provinciale di Terni n. 1454 dell'11 dicembre 2007, svolge funzione consultiva del Direttore del Dipartimento di Prevenzione emettendo su richiesta pareri di natura vincolante in merito all'applicazione delle sanzioni amministrative nell'ambito di competenza del predetto Dipartimento (art. 6 della citata delibera).

4.2.2. Inoltre, soggiunge la difesa in esame, v'è da considerare: da un lato, che la Regione Umbria, in una vicenda sostanzialmente identica a quella per cui è causa, aveva in precedenza (2013) adottato plurime determinazioni dirigenziali con cui erano stati archiviati molti verbali di accertamento e contestazione elevati dal Corpo forestale dello Stato per infrazioni all'obbligo di effettuare controlli seriologici annuali, a motivo del fatto che l'incertezza normativa e amministrativa sugli obblighi, sui soggetti tenuti a osservarli e sulle modalità applicative ai sensi della normativa in materia, superati solo a seguito dell'emanazione dell'ordinanza del Ministero della Salute del 6 agosto 2010 e della nota prot. n. 163592 del 20 ottobre 2010 della Regione

Umbria, palesava la natura incolpevole del comportamento tenuto dai soggetti nei cui confronti il Corpo forestale dello Stato aveva accertato negli anni antecedenti al 2010 l'illecito amministrativo; dall'altro, che con plurime sentenze, il Giudice di pace di Terni, nell'accogliere l'opposizione promossa contro ordinanze ingiunzioni in materia, aveva evidenziato che il quadro normativo vigente all'epoca in cui il Corpo forestale dello Stato aveva elevato i verbali di accertamento e contestazione non prevedeva l'applicazione di alcuna sanzione in relazione all'omessa tenuta dei registri di carico e scarico degli equini (la relativa introduzione avverrà con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 29 del 16 febbraio 2011), mentre in relazione all'omesso controllo seriologico annuale per anemia infettiva degli equidi la pur prevista sanzione era inapplicabile in concreto per la mancata previa adozione di un Piano regionale che definisse gli indirizzi e le modalità di tale controllo.

4.2.3. Pertanto, conclude la difesa in esame, nel caso di specie *"(…) sussistevano tutti i presupposti legittimanti detto provvedimento in autotutela, ossia il vizio di legittimità, l'interesse pubblico al suo annullamento a fronte di quanto supra rievocato, la considerazione degli interessi del destinatario e dei controinteressati. Di qui, la legittimità dell'agire dell'odierno appellante e, quindi, l'erroneità della sentenza impugnata."* (pag. 17 dell'atto di citazione in appello incidentale).

4.3. Con il terzo motivo, rubricato "*Erroneità della sentenza laddove non ha rilevato la violazione degli artt. 55 e 60 del d.lgs. 174/2016 nonché dell'art.1, co.1-quater, della l. n. 20/1994*", la difesa dell'appellante

incidentale in parola evidenzia l'erroneità della sentenza impugnata per non avere rigettato la domanda attorea quantunque la stessa fosse la risultante di un'attività istruttoria incompleta perché svolta in violazione degli artt. 55 e 60 c.g.c., avendo il pubblico ministero contabile regionale omesso di compiere accertamenti su fatti e circostanze a favore delle persone individuate quali presunti responsabili e di procedere all'individuazione e all'audizione delle persone informate sui fatti, al fine di acquisire elementi utili alla ricostruzione degli stessi; e nonostante il presunto danno erariale contestato fosse causalmente imputabile, totalmente o in misura preponderante, a soggetti rimasti estranei al giudizio in quanto non citati dal pubblico ministero contabile regionale (e dunque la decisione impugnata appare errata anche per violazione dell'art. 1, co. 1 *quater*, della l. n. 20/1994).

4.4. Con il quarto motivo, rubricato "*Erroneità della sentenza in ordine al profilo soggettivo*", la difesa in discorso censura la sentenza impugnata nella parte in cui, alle pagine da 10 a 12, è affermato, in maniera ritenuta del tutto infondata, che nel caso di specie la condotta del proprio assistito, al pari degli altri convenuti, sia connotata da "colpa gravissima". Ad avviso della difesa in questione, infatti, il Giudice di prime cure sarebbe pervenuto a tale conclusione in maniera sostanzialmente apodittica, poiché dalla sentenza impugnata *"(…) non è dato evincere quale sia stata la condotta, consumata dall'appellante, caratterizzata dalla inosservanza del minimum di diligenza ovvero da una marchiana imperizia o da una irrazionale imprudenza da cui far derivare il*

presunto ingente danno erariale in esame." (pag. 20 dell'atto di citazione in appello incidentale).

4.5. Con il quinto motivo, rubricato "*Erroneità della sentenza in ordine alla quantificazione del danno*", è censurata la sentenza impugnata nella parte in cui, alle pagine 12 e 13, quantifica il danno erariale per cui ha pronunciato condanna nei confronti anche del proprio assistito in euro 1.787.568,05. L'erroneità di tale quantificazione discenderebbe dal fatto che il Giudice di prime cure non ha affatto verificato che dall'elenco dei verbali di accertamento elevati dal Corpo forestale dello Stato tra il 2009 e il 2010, che hanno costituito per la Procura regionale attrice la base di calcolo del supposto danno erariale, andava senz'altro scomputata una serie di atti che, in ogni caso, con costituivano più titolo per la riscossione della relativa sanzione (verbali oblati, ordinanze ingiunzioni annullate dal giudice ordinario, verbali recanti sanzioni ormai prescritte, verbali e ordinanze ingiunzioni presupponenti accertamenti effettuati dai veterinari dell'Azienda, poi annullati dalla Regione).

4.6. Con il sesto motivo, rubricato "*Erroneità della sentenza impugnata laddove condanna l'odierno appellante alla rifusione delle spese processuali*", la difesa contesta l'erroneità della sentenza impugnata laddove ha disposto la condanna anche del proprio assistito alle spese del giudizio in quanto si tratterebbe "(…) di spese di cui non è dato evincere nessun riscontro nel giudizio di primo grado (…)" (pag. 22 dell'atto di citazione in appello incidentale).

4.7. Pertanto, la difesa del dott. SPERNANZONI ha rassegnato le

seguenti conclusioni:

"*Voglia Codesta Ecc.ma Corte dei Conti adita, contrariis reiectis, annullare e/o riformare la sentenza della Corte dei Conti Sezione Giurisdizionale per l'Umbria n. 37/2022, depositata il 17.5.2022 e notificata, tramite pec, in data 19.5.2022, quindi:*

1) in via preliminare, dichiarare: l'inammissibilità dell'azione della Procura regionale per prescrizione del credito erariale e, quindi, per violazione dell'art. 1, comma 2, legge n. 20/1994;

2) nel merito, accogliere il presente atto di appello e, quindi, annullare e/o riformare la sentenza della Corte dei Conti Sezione Giurisdizionale per l'Umbria n. 37/2022, depositata il 17.5.2022 e, quindi, assolvere l'appellante dalle domande proposte ne suoi confronti dal Procuratore regionale con il suo atto di citazione;

3) in via subordinata: esercitare il potere di riduzione dell'addebito. Con vittoria di spese, competenze ed onorari di giudizio." (pag. 23 dell'atto di citazione in appello incidentale)

5. La Procura generale ha depositato le proprie conclusioni scritte in data 26 giugno 2025 chiedendo il rigetto degli appelli proposti avverso la sentenza impugnata per infondatezza dei motivi di censura, preliminare e di merito inerenti alla sussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità erariale accertata a carico degli appellanti, rimettendo invece al prudente apprezzamento di questo Collegio la determinazione del *quantum* risarcibile - giacché a giudizio della Procura generale dal relativo computo andrebbero sottratti i verbali di accertamento e contestazione delle infrazioni alle

disposizioni del d.m. 5 maggio 2006 sulla tenuta dei registri dell'anagrafe equina, poiché correttamente revocati e i verbali di accertamento e contestazione "eccedenti" rispetto a quelli contestati dalla Procura regionale attrice, nonché dovrebbe essere tenuto in considerazione che nei casi di danno c.d. da mancata entrata lo stesso "*(…) ragionevolmente, non si determina in relazione all'accertato bensì a quanto si prevede di riscuotere*.", di talché, in assenza di dati pertinenti in proposito, occorre fare ricorso ai criteri equitativi posti dall'art. 1226 c.c. -, nonché l'applicazione del potere di riduzione dell'addebito "(…) considerando che una parte del danno, per le ragioni poste dagli appellanti, deve restare a carico dell'Azienda sanitaria locale di Terni." (pag. 15 delle conclusioni scritte).

6. Alla pubblica udienza del 16 luglio 2025, le parti hanno esposto e discusso le rispettive posizioni e rassegnato ciascuna le proprie conclusioni, come da verbale d'udienza. Al termine della discussione, quindi, il giudizio è stato trattenuto in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. Va anzitutto disposta ai sensi dell'art. 184, co.1, c.g.c. la riunione degli appelli in quanto proposti avverso la medesima sentenza.

2. Sempre il via preliminare il Collegio osserva che la sostanziale sovrapponibilità degli articolati motivi di appello formulati da tutti gli odierni appellanti nei rispettivi atti introduttivi del presente grado di giudizio ne consente l'esame congiunto.

3. Ciò premesso, gli appelli sono fondati per i motivi appresso indicati.

4. In primo luogo, è parzialmente fondato il primo motivo di appello formulato da tutti gli odierni appellanti circa l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha rigettato l'eccezione di prescrizione dell'azione erariale esercitata dalla Procura contabile regionale da essi sollevata in primo grado motivando che la tempestività di tale azione era da ricondursi al fatto che l'esordio del termine di prescrizione doveva individuarsi nella specie nel momento in cui la Procura contabile regionale attrice e, prima ancora, il Corpo forestale dello Stato, avevano avuto formalmente conoscenza dei provvedimenti amministrativi, ritenuti palesemente illegittimi e fonte di danno erariale, e ciò sarebbe avvenuto entro il quinquennio dalla loro emissione e/o pubblicazione.

4.1. Ritiene il Collegio che il motivo d'appello in esame sia fondato limitatamente alla delibera n. 34 del 21 gennaio 2015, essendo circostanza provata (documento versato agli atti del giudizio dal convenuto FRATINI in sede di costituzione in primo grado) che detto provvedimento fu pubblicato sull'Albo pretorio il 27 gennaio 2015 e sul sito istituzionale dell'Azienda, nella sezione "Amministrazione trasparente", di talché è da tale momento che deve intendersi realizzata la "conoscibilità obiettiva" del fatto dannoso (sul concetto di "conoscibilità obiettiva" si vedano, tra le altre, i precedenti di questa Sezione sent. 28 ottobre 2019, n. 203; sent. 21 novembre 2022, n. 353; sent. 25 gennaio 2023, n. 268; sent. 7 febbraio 2024, n. 144), rappresentato nella specie dagli effetti giuridici prodotti dal succitato provvedimento amministrativo – consistenti nella rimozione della

idoneità dei verbali di accertamento e contestazione e delle correlate ordinanze ingiunzioni revocati a costituire titolo giuridico per ottenere il pagamento, da parte dei soggetti individuati come autori delle infrazioni accertate dal Corpo forestale dello Stato, della sanzione amministrativa pecuniaria portata dai medesimi.

4.1.1. E tale conclusione è valevole anche nel caso in cui, come è avvenuto nella vicenda in esame, tra i ritenuti responsabili del danno erariale per cui è giudizio figuri anche l'organo amministrativo apicale dell'amministrazione pubblica presunta danneggiata, considerato che tanto dalla disciplina generale contenuta nel codice civile, quanto da quella speciale contenuta nella l. n. 20/1994 per la responsabilità amministrativo-contabile, è dato ricavare che la decorrenza del termine di prescrizione è la medesima sia per l'amministrazione danneggiata che per la Procura contabile e dipende esclusivamente dalla conoscibilità del danno inteso nella sua dimensione giuridica *"(…) cioè, che non soltanto sia "oggettivamente percepibile" all'esterno (elemento della conoscibilità del danno), ma che – attraverso parametri oggettivi quali la diligenza esigibile all'uomo medio e il livello di conoscenze scientifiche proprie di un determinato contesto storico – possa essere astrattamente ricondotto alla condotta colposa/dolosa di un terzo (requisito della rapportabilità causale)* (così, Cass. civ., sez. III, sent. 27 ottobre 2023, n. 29859).

4.1.2. Non ha, pertanto, fondamento la tesi avanzata dalla Procura generale nelle proprie conclusioni scritte, ma ripresa dall'atto di citazione in giudizio della Procura contabile regionale (pag. 25), secondo cui nel caso di specie il procedimento sanzionatorio si sarebbe

esaurito non già con l'adozione del provvedimento di revoca, bensì con la comunicazione all'organo accertatore degli esiti del procedimento stesso, ai sensi dell'art. 18, co. 2, della l. n. 689/81, di talché prima di tale momento nessun organo di polizia giudiziaria poteva avere cognizione del danno. Va, infatti, osservato in proposito che la prescrizione decorre dal momento in cui il diritto può essere fatto valere dal suo titolare o da altro soggetto cui l'ordinamento attribuisce analoga legittimazione, con la conseguenza che, ai fini qui considerati, alcuna rilevanza assume il momento in cui l'organo di polizia giudiziaria ovvero l'organo accertatore vengano a conoscenza di un fatto dannoso per l'erario. Ma in disparte ciò, è errata la premessa da cui muove la tesi esposta, considerato che il procedimento sanzionatorio, quantunque presenti profili di spiccata specialità (si veda, in proposito, Corte cost., sent. n. 151/2021), è pur sempre un procedimento amministrativo al quale si applicano, ove non espressamente derogati, i principi stabiliti dalla legge n. 241/90. Tra questi, per quanto qui interessa, trova senz'altro applicazione il principio, declinato dall'art. 2 della citata legge, per cui il procedimento amministrativo si intende concluso con l'emanazione di un provvedimento espresso (questo di norma, poiché il procedimento amministrativo può concludersi anche con atti differenti, se non anche con un mero fatto, quale è il silenzio). Ne consegue che la comunicazione all'organo accertatore dell'ordinanza di archiviazione, prevista dall'art. 18, co. 2, della l. n. 689/81, si colloca al di fuori del procedimento stesso e assolve la funzione non solo di notiziare detto

organo dell'esito negativo del procedimento sanzionatorio attivato sulla base degli accertamenti da esso compiuti, ma anche di stimolare processi autocorrettivi dell'attività accertativa svolta. D'altronde, neppure può ritenersi che tale comunicazione sia integrativa dell'efficacia del provvedimento amministrativo emesso dall'autorità pubblica cui è intestato il potere sanzionatorio (ove così fosse, infatti, si sarebbe potuto sostenere in ipotesi che nonostante la delibera n. 34/2015 fosse stata pubblicata i suoi effetti non si erano ancora realizzati, per cui il "fatto dannoso" doveva intendersi verificatosi nella data in cui il provvedimento amministrativo in questione è divenuto efficace, vale a dire quando il Corpo forestale dello Stato ha ricevuto tale comunicazione), atteso che siffatta attitudine è riconosciuta solo alla comunicazione dei provvedimenti amministrativi limitativi della sfera giuridica dei privati, ai sensi dell'art. 21-bis della citata l. n. 241/90.

4.1.3. Ne deriva, per quanto dianzi esposto, che la sentenza impugnata va riformata *in parte qua,* con la conseguenza che il danno erariale contestato in primo grado va rideterminato prendendo a riferimento esclusivamente le delibere n. 670 del 7 luglio 2015 e n. 990 del 21 ottobre 2015.

4.2. Procedendo nella disamina dei restanti motivi d'appello attinenti al merito, il Collegio ritiene senz'altro fondato il motivo, comune a tutti gli appellanti, secondo cui la sentenza impugnata sarebbe errata e ingiusta nella parte in cui il Giudice di prime cure, omettendo di considerare una significativa serie di elementi deponenti in senso

contrario, ha ravvisato una "colpa gravissima" nella loro condotta.

4.2.1. Dall'esame del corposo compendio documentale versato in atti emerge, infatti, a giudizio del Collegio, che i provvedimenti amministrativi ritenuti illegittimi e fonte del danno erariale contestato sono stati proposti e adottati dagli odierni appellanti all'esito di una complessa istruttoria nella quale i molteplici elementi acquisiti, e, in particolare, i pareri motivati della Commissione per l'applicazione delle sanzioni amministrative, del responsabile dell'ufficio legale, del professionista esterno, hanno sostanzialmente predeterminato il contenuto dei suddetti provvedimenti amministrativi. Nel caso che occupa, infatti, i documenti istruttori posti a base dei suddetti provvedimenti amministrativi contenenti la proposta di revoca degli atti sanzionatori in questione, proveniente dal Dipartimento di Prevenzione e sottoscritta dal dott. SPERNANZONI nella sua qualità di Direttore di detto Dipartimento, illustrano dettagliatamente l'iter dell'istruttoria compiuta e indicano le fonti e gli elementi acquisiti alla stessa, tra i quali spiccano i pareri della Commissione per l'applicazione delle sanzioni amministrative più volte richiamati dagli odierni appellanti nei rispettivi atti di appello, la sintesi delle cui conclusioni ha costituito di fatto il contenuto della proposta di "dispositivo di deliberazione" per la delibera n. 34/2015 e di quelle successive integrative della prima: e ciò emerge chiaramente dal raffronto testuale dei documenti istruttori di cui si discorre e i pareri del 31 luglio, 1° settembre e 16 ottobre 2014.

4.2.2. D'altro canto, la diretta discendenza contenutistica dei

provvedimenti amministrativi di autotutela dai lavori della menzionata Commissione per l'applicazione delle sanzioni amministrative è testimoniata anche dal verbale del 1° settembre 2014, dalla cui lettura si apprende che, su proposta del suo Presidente, la predetta Commissione, ritenuto "*(…) indispensabile verificare ad una ad una tutte le procedure in sospeso al fine di valutarne, in maniera specifica e dettagliata per ciascuna di esse, l'appartenenza ad una delle tipologie di casistica individuale sulla scorta delle sentenze già emesse, al fine di deciderne l'appropriatezza della revoca in autotutela (…)*", all'unanimità aveva incaricato per lo svolgimento di tale verifica tecnico-amministrativa l'allora responsabile del Servizio Veterinario "Sanità Animale", dott. Roberto Giannelli, il quale, presumibilmente per tale motivo, risulta essere il Responsabile del procedimento firmatario dei documenti istruttori con i quali è stato proposto l'esercizio del potere di autotutela delle sanzioni amministrative per cui è causa.

4.2.3. Alla stregua di quanto sopra il Collegio ritiene dunque che, contrariamente a quanto ritenuto dal Giudice di prime cure, nel caso di specie difetti in capo agli odierni appellanti l'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa per i quali sono stati convenuti in giudizio. E ciò in disparte della considerazione che nel caso che occupa sussistevano comunque effettive incertezze in ordine al quadro normativo di riferimento e alla sanzionabilità delle infrazioni agli obblighi ivi previsti, tant'è che nelle proprie conclusioni scritte la stessa Procura generale, *melius re perpensa*, ha rilevato che fosse legittimo l'annullamento dei verbali di accertamento e contestazione elevati per

le infrazioni agli obblighi per la tenuta dell'anagrafe degli equidi.

5. L'accoglimento del motivo sopra trattato, in quanto comporta la riforma della sentenza impugnata con conseguente rigetto della domanda proposta in primo grado, esime il Collegio dall'esame dei restanti motivi di appello che, quindi, devono ritenersi assorbiti.

6. Le spese processuali seguono la soccombenza e sono liquidate a favore di ciascun appellante secondo i parametri generali di cui all'art. 4, co. 1, con riferimento alle fasi del giudizio di cui al co.5, lett. a), b) e d), avuto riguardo al valore della causa individuato ai sensi degli artt. 5 e 6, e in applicazione della tabella 11 del D. Min. Giust. n. 55/2014, e poste a carico dell'Ausl Umbria n. 2 ai sensi dell'art. 31, co. 2, c.g.c.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, definitivamente pronunciando:

- riunisce gli appelli proposti dai dott.ri Sandro FRATINI, Roberto AMERICIONI e Guglielmo SPERNANZONI contro la sentenza n. 37/2022 della Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per l'Umbria, depositata il 17 maggio 2022;

- accoglie gli appelli nei sensi di cui in motivazione e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge la domanda proposta nei confronti dei sunnominati appellanti dalla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Umbria;

- le spese di lite riconosciute in favore di ciascun appellante e poste a carico a carico dell'Ausl Umbria n. 2 ai sensi dell'art. 31, co. 2, c.g.c. solo liquidate, per entrambi i gradi di giudizio, in euro 11.892,00, oltre spese

generali, I.V.A. e C.P.A.

Manda alla segreteria per gli adempimenti e le comunicazioni di rito.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 16 luglio 2025.

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

Antonio Palazzo Giuseppina Maio

f.to digitalmente f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 24/07/2025

IL DIRIGENTE

f.to digitalmente