



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE VENETO

composta dai Magistrati:

Marta **TONOLO** Presidente

Roberto **ANGIONI** Giudice relatore

Elisa **BORELLI** Giudice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. **32649** del registro di segreteria,
promosso dalla Procura Regionale della Corte dei conti per la Regione
Veneto nei confronti di:

1. FRICANO Giusi, c.f. FRCGSI94S50G273Z, nata a Palermo il
10.11.1994 e domiciliata in Sossano (VI), via Marco Polo, n. 14 – int. 1;

2. FRISON Lamberto Massimo, c.f. FRSLBR58C08I867J, nato a Sossano
(VI) in data 08.03.1958 ed ivi residente in Via Roma, n. 49;

3. TRULLA Enzo Luigino, c.f. TRLNLG58T06I867C, nato a Sossano (VI)
in data 06.12.1958 ed ivi residente in Via Roma, n. 115;

4. VACCHERELLI Graziella, c.f. VCCGZL58C44L840B, nata a Vicenza
il 4.03.1958 e residente in Sossano (VI), via Frassenella, n. 16;

tutti rappresentati e difesi dall'Avv. Alessandro Gerhardinger del Foro di

	Treviso, (c.f. GRHLSN84D12C111U) PEC	
	<i>alessandrogerhardinger@pec.ordineavvocatitreviso.it</i> , con studio in	
	Venezia, via Ospedale n. 18;	
	Visto l’atto di citazione della Procura Regionale, depositato presso questa	
	Sezione Giurisdizionale in data 9 dicembre 2025 e i relativi allegati;	
	Visti la memoria di costituzione in giudizio depositata dai convenuti a	
	mezzo dell’Avv. Alessandro Gerhardinger in data 24 marzo 2026 e i relativi	
	allegati;	
	Esaminati gli atti tutti della causa;	
	Uditi , nella pubblica udienza del 16 aprile 2026, celebratasi con l’assistenza	
	della dott.ssa Chiara Grella, il magistrato relatore Cons. Roberto Angioni, il	
	Pubblico Ministero nella persona del Sostituto Procuratore generale	
	Massimiliano Spagnuolo e l’Avv. Alessandro Gerhardinger.	
	FATTO	
	1. Con atto di citazione depositato in data 9 dicembre 2025, la Procura	
	erariale conveniva in giudizio i Sigg.ri FRICANO Giusi, FRISON Lamberto	
	Massimo, TRULLA Enzo Luigino e VACCHERELLI Graziella per vederli	
	condannare al pagamento della somma complessiva di euro 11.576,80 , oltre	
	accessori e spese, in favore della Casa di Riposo "Comm. A. Michelazzo" di	
	Sossano (VI) a titolo di danno erariale cagionato alla suddetta struttura con	
	dolo, o in subordine con colpa grave, in conseguenza dell’illegittimo	
	conferimento dell’incarico di Segretario Direttore della Casa di Riposo in	
	favore del dott. Stefano Carta, psicologo della struttura.	
	2. Deduceva la Procura erariale che a seguito di un esposto dei consiglieri di	
	minoranza del Comune di Sossano (VI), indirizzato dapprima alla Sezione	
	2	

	regionale di Controllo della Corte dei conti e successivamente inoltrato alla	
	Procura regionale in data 25.9.2020, era stata aperta un'istruttoria volta a	
	verificare la sussistenza di eventuali danni erariali nell'ambito dell'indicata	
	vicenda amministrativa, che aveva riguardato il conferimento allo psicologo	
	Stefano Carta - dipendente a tempo determinato della Struttura - l'incarico di	
	Direttore della Casa di Riposo con decorrenza dal 03.07.2020 sino al	
	31.12.2020, con una media di 12 ore settimanali ed un compenso orario di €	
	45,00 + cassa lordi per ogni ora.	
	Secondo quanto riportato dal Requirente, a seguito degli accertamenti	
	eseguiti in via istruttoria, era emerso che i convenuti avevano attribuito	
	l'incarico <i>de quo</i> in aperta violazione delle norme in vigore e che erano	
	ravvisabili gli estremi dell'illecito erariale, essendo stato cagionato alla Casa	
	di Riposo "Comm. A. Michelazzo" un danno quantificabile nella misura	
	delle retribuzioni erogate al Segretario/Direttore.	
	Nel dettaglio, dopo aver premesso che l'IPAB "Casa di Riposo A.	
	Michelazzo" di Sossano (VI) era da individuarsi come ente di diritto	
	pubblico e che la stessa struttura era stata diretta dalla dott.ssa BOSCARO	
	Federica quale "reggente" sulla base di una convenzione con la Casa di	
	Riposo "D. Cardo" di Cologna Veneta (VR), dall'anno 2014 fino al	
	30.06.2020, deduceva la Procura regionale che l'incarico di direzione della	
	struttura era stato successivamente conferito in via fiduciaria allo psicologo	
	Carta Stefano (fino al recesso di quest'ultimo avvenuto in data 25.11.2020),	
	con violazione delle previsioni del d.lgs.n.165/2001 attraverso un contratto	
	di prestazione d'opera intellettuale ai sensi degli artt. 2229 e seguenti del	
	codice civile.	
	3	

	In particolare, il TRULLA Enzo Luigino (in qualità di Presidente del	
	Consiglio di Amministrazione della Casa di Cura), e FRICANO Giusi,	
	FRISON Lamberto Massimo e VACCHERELLI Graziella (quali	
	componenti del medesimo Consiglio), avrebbero dato seguito, con condotte	
	omissive e deliberative, all’illegittimo affidamento dell’incarico: a) mediante	
	la deliberazione del Consiglio d’Amministrazione in data 29.06.2020, con la	
	quale FRICANO, FRISON, e VACCHERELLI avevano preso atto della	
	volontà del Presidente di affidare l’incarico di Segretario-Direttore al	
	CARTA, senza frapporre alcuna obiezione al riguardo; b) mediante il	
	provvedimento del Presidente n. 4 del 03.07.2020 con cui, recependo la	
	volontà espressa dal Consiglio di Amministrazione in data 29.06.2020, il	
	TRULLA aveva affidato l'incarico di Segretario-Direttore dell'Ente mediante	
	contratto di libera professione al CARTA; c) mediante la deliberazione del	
	Consiglio d’Amministrazione n. 15 del 12.08.2020, con la quale FRISON e	
	VACCHERELLI avevano ratificato il provvedimento n. 4/20 del Presidente.	
	Tali condotte, alla stregua di quanto indicato nell’atto di citazione, avevano	
	violato le previsioni dell’art. 56, comma 16, della Legge della Regione	
	Veneto n. 30 del 20.12.2016, che, nel richiamare le generali previsioni del	
	d.lgs. n.165/2001, prescrive come, per le IPAB di classe 1B (come la Casa di	
	riposo Michelazzo di Sossano), l’incarico di segretario-direttore debba essere	
	conferito a persone dotate di qualifica di dirigente pubblico. Venivano,	
	altresì, violate le disposizioni regolamentari della deliberazione del	
	Consiglio di Amministrazione della Casa di riposo n. 35 del 11.12.2008, le	
	quali prescrivevano, con lo scopo di garantire sufficiente e specifica	
	preparazione del Direttore della struttura, che l’incarico fosse conferito: i)	
	4	

	della sussistenza dell'illecito erariale, che lasciava presumere <i>iuris et de iure</i>	
	la disutilità della spesa per la pubblica amministrazione;	
	b) la storia professionale degli amministratori e la loro specifica	
	preparazione, che a sua volta lasciava presumere la piena consapevolezza	
	delle conseguenze lesive della condotta e l'accettazione dell'evento di	
	danno;	
	c) la condotta tenuta successivamente al conferimento dell'incarico, dopo	
	che la Regione Veneto aveva comunicato, in data 1.10.2020, che la	
	procedura seguita non era conforme alle disposizioni regionali e alle norme	
	sul Testo Unico del Pubblico Impiego;	
	d) la probabilità di verifica dell'evento, considerato che la volontaria e	
	consapevole violazione della normativa di riferimento da parte dei convenuti	
	rendeva altamente plausibile che l'evento lesivo fosse stato quanto meno	
	accettato quale conseguenza dell'attribuzione dell'incarico con sviamento	
	delle regole amministrative: in tal senso deponevano sia le dichiarazioni rese	
	alla Guardia di Finanza dal precedente direttore Boscaro Federica - le cui	
	dimissioni (e la successiva nomina del Carta) dovevano ritenersi frutto di un	
	preordinato disegno volto ad individuare ai vertici dell'ente amministrato	
	persone di fiducia in sostituzione di dirigenti non più graditi - sia le	
	risultanze istruttorie in merito alla gestione del personale e agli	
	avvicindamenti nelle posizioni di coordinatore e di educatore (osteggiati	
	dalla Boscaro in quanto ritenuti vistosamente contrari alle previsioni di legge	
	in materia).	
	3.2 In ogni caso, in subordine, secondo la Procura erariale il danno non	
	poteva che ascriversi a colpa grave, dovendosi considerare, da un lato, la	
	6	

	prescrizionali sancito dall'art. 85, comma 4, del D.L. 17 marzo 2020 n. 18,	
	nonché l'inoperatività della normativa del c.d. “scudo erariale” (art. 21, co.	
	2, D.L. 76/2020), sia per ragioni temporali (essendo applicabile a fatti	
	successivi al 17 luglio 2020), sia per via della connotazione dolosa della	
	fattispecie.	
	5. Con memoria del 24 marzo 2026 si costituivano in giudizio a mezzo	
	dell'Avv. Alessandro Gerhardinger, i convenuti FRICANO Giusi, FRISON	
	Lamberto Massimo, TRULLA Enzo Luigino e VACCHERELLI Graziella, i	
	quali contestavano l'addebito di responsabilità e concludevano: a) in via	
	preliminare per la dichiarazione di nullità dell'atto di citazione ai sensi	
	dell'art. 87 c.g.c. o comunque per l'inammissibilità della contestazione del	
	dolo; b) nel merito, in via principale, per il rigetto delle domande in quanto	
	infondate in fatto e in diritto; c) nel merito, in via subordinata, per la	
	riduzione del danno, in considerazione dell' <i>utilitas</i> ricevuta dall'IPAB,	
	quantificandolo in misura non superiore a euro 5.000,00, riducendolo	
	ulteriormente ai sensi dell'art. 1, co 1-octies, Legge 20/1994, addebitandolo	
	ai resistenti in misura non superiore al 30% e, comunque, in misura non	
	superiore al doppio delle indennità percepite dai resistenti dall'IPAB	
	nell'anno 2020.	
	In via istruttoria si chiedeva di ordinarsi alla Regione Veneto, e per essa alla	
	Sig.ra Roberta Vianello, ai sensi dell'art.210 c.p.c., l'esibizione delle mail	
	scambiate con l'IPAB in data 10 giugno 2020 e 2 luglio 2020.	
	6. Deducevano i convenuti, in via preliminare, che l'atto di citazione alle	
	pagine 21-25 avrebbe introdotto in giudizio una serie di <i>fatti</i> nuovi, non	
	esplicitati nell'invito a dedurre, che, nella tesi accusatoria, dimostrerebbero	
	8	

	la sussistenza di una responsabilità per dolo anziché per colpa e,	
	segnatamente, l'esistenza di un disegno illecito perpetrato dal Consiglio di	
	Amministrazione ed in primis dal TRULLA, volto a individuare ai vertici	
	dell'ente amministrato persone di fiducia in sostituzione di dirigenti non più	
	graditi perché scomodi. Si tratterebbe, secondo la ricostruzione difensiva, di	
	fatti che non costituiscono ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a	
	seguito delle controdeduzioni e che, in concreto, allargano la piattaforma	
	fattuale al solo scopo di poter contestare il dolo, dopo che con l'invito a	
	dedurre gli odierni convenuti erano stati chiamati a difendersi su una	
	ricostruzione fattuale che sorreggeva esclusivamente l'addebito colposo. Di	
	qui la tardività della contestazione dei fatti fondanti il dolo, importante la	
	nullità della citazione o comunque l'inammissibilità della contestazione del	
	dolo.	
	7. Nel merito sono molteplici le eccezioni che secondo la difesa denotano	
	l'infondatezza dell'azione e, in particolare:	
	a) l'insussistenza dell'illecito ai sensi dell'art.21, comma 2, D.L. n.76/2020	
	in quanto la delibera del CDA del 29.6.2020 era priva di qualsiasi contenuto	
	decisorio e, dunque, non poteva determinare alcun danno erariale,	
	consistendo in una mera dichiarazione di intenti.	
	La stessa deliberazione era stata adottata in una situazione di incertezza	
	amministrativa aggravata dalla pandemia del 2020, e cioè alla scadenza della	
	convenzione con la Casa di Riposo "D. Cardo" di Cologna Veneta,	
	riguardante la condivisione del Direttore Segretario, allorquando le	
	interlocuzioni con un altro ente erano sfumate proprio a ridosso della nomina	
	del nuovo Direttore, mentre era comunque costante l'interlocuzione con la	
	9	

	Direzione dei Servizi Sociali della Regione Veneto.	
	A dire della difesa rimaneva allo stesso modo influente il provvedimento	
	presidenziale n.4 del 3 luglio 2020, privo di sostanziale autonomia, mentre	
	l'eventuale danno erariale poteva astrattamente ricondursi in termini causali	
	soltanto all'adozione della deliberazione di ratifica del provvedimento	
	presidenziale da parte del Consiglio di Amministrazione - alla quale non	
	aveva tra l'altro partecipato la convenuta FRICANO Giusi - assunta in data	
	12 agosto 2020, durante la vigenza della richiamata normativa del c.d.	
	"scudo erariale", che limita la responsabilità erariale alle sole condotte attive	
	dolose, tuttavia contestate dalla Procura regionale per la prima volta solo con	
	l'atto di citazione;	
	b) l'insussistenza della condotta antiggiuridica, poiché non si era verificata	
	alcuna violazione dell'art. 56, comma. 16, della Legge della Regione Veneto	
	n. 30/2016.	
	Il dott. Carta, infatti, già inquadrato al livello D1, aveva tutti i requisiti per	
	assumere la qualifica di dirigente pubblico e l'Ente, del tutto legittimamente,	
	poteva decidere di farlo progredire dal livello D1 al livello D3, mentre i	
	requisiti d'accesso previsti con un regolamento dell'Ente ben potevano	
	essere superati, come di fatto è avvenuto, con una delibera del C.d.A. (ossia,	
	appunto, la delibera che ha conferito l'incarico al dott. Carta) che avesse	
	l'effetto di rivedere tali requisiti di accesso.	
	Pertanto, sospese le procedure concorsuali in applicazione della normativa	
	emergenziale del D.L. n. 18/2020 (le procedure telematiche erano utilizzabili	
	solo per il personale non dirigenziale ai sensi del D.L. n.34 del 19 maggio	
	2020), l'incarico del dott. Carta doveva ritenersi legittimo anche in	
	10	

	considerazione della possibilità della sua attribuzione mediante l'istituto	
	della reggenza, considerato che il medesimo era dipendente dell'Ente a	
	tempo parziale al 50%, circostanza sulla quale era incorsa in equivoco la	
	Regione Veneto nelle sue interlocuzioni.	
	In concreto, deducevano i convenuti, si era verificato un mero errore formale	
	consistito nella stipula di un separato contratto di lavoro autonomo per	
	l'affidamento del ruolo di Segretario Direttore, mentre si sarebbe dovuto	
	provvedere all'integrazione del contratto di lavoro dipendente già in essere a	
	suo tempo stipulato con il dott. Stefano Carta.	
	In ogni caso - proseguiva la difesa - non si era prodotto alcun danno erariale	
	poiché la modifica contrattuale avrebbe determinato un esborso superiore a	
	carico dell'Ente;	
	c) l'assenza di danno erariale in considerazione dell'utilitas assicurata	
	all'Ente e la vantaggiosità economica della soluzione adottata.	
	Il dott. Carta aveva infatti assicurato alla Casa di Riposo "Comm. A.	
	Michelazzo" di Sossano (VI) una prestazione contrattuale qualificata per via	
	del proprio elevato livello di inquadramento quale funzionario della	
	categoria D, ovvero l'area del personale con competenze altamente	
	specialistiche, funzioni organizzative e responsabilità amministrative e di	
	risultato.	
	Inoltre, attraverso l'attribuzione dell'incarico di Direttore a un funzionario di	
	categoria D, con compenso orario di € 45,00 per sole 12 ore settimanali, era	
	stato assicurato alla Casa di Riposo un consistente risparmio di spesa rispetto	
	a quella che sarebbe stata altrimenti sostenuta con l'assunzione di un	
	dirigente pubblico a tempo pieno.	
	11	

	quanto il dott. Carta era un dipendente di livello D e il contesto emergenziale	
	non consentiva lo svolgimento di procedure di selezione, sussistendo	
	assoluta urgenza di provvedere alla nomina.	
	L'agire degli odierni convenuti - da ritenersi insindacabile ai sensi dell'art.1,	
	comma 1, della legge n. 20/1994, in quanto non irrazionale, illogico né	
	arbitrario - era dunque da ritenersi orientato alla tutela degli interessi primari	
	dell'ente, alla continuità e alla qualità dell'assistenza agli anziani, oltre che	
	esser stato improntato al risparmio di spesa;	
	f) la sussistenza del carattere eccezionale, temporaneo e non elusivo	
	dell'incarico, che escludeva la volontà di procedere a una stabile assunzione	
	in violazione delle norme sul pubblico impiego;	
	8. Tanto premesso, la difesa ribadiva l'estraneità di FRICANO Giusi rispetto	
	alla deliberazione del Consiglio di Amministrazione n.15 del 12 agosto	
	2020, e chiedeva, in subordine al rigetto della domanda e in caso di	
	condanna dei convenuti, di ridurre il danno quanto meno nella misura di euro	
	5.000,00 in considerazione dell'utilità assicurata all'Ente, dovendo poi lo	
	stesso essere ridotto al 30% e dunque fino all'importo finale di euro 1.500,00	
	in applicazione delle previsioni dell'art. 1, comma 1-octies, della Legge n.	
	20/1994.	
	Sempre ai fini della quantificazione del danno secondo la ridetta disciplina,	
	infine, la difesa evidenziava che nell'anno 2020 il TRULLA aveva percepito	
	un compenso di euro 2.400,00, FRISON e FRICANO avevano percepito un	
	compenso di euro 1.200,00, mentre la convenuta VACCHERELLI non	
	aveva percepito alcun compenso e si assumeva, pertanto, che nulla potesse	
	esserle addebitato.	
	13	

	9. All’udienza odierna, le parti insistevano come da verbale nelle rispettive	
	domande ed eccezioni.	
	DIRITTO	
	10. L’eccezione preliminare di nullità dell’atto di citazione ex art. 87 c.g.c.	
	per mancata corrispondenza dei contenuti dell’atto di citazione rispetto a	
	quelli contestati con l’invito a fornire deduzioni, è infondata, in quanto si	
	basa sulla non condivisibile premessa che debba sussistere integrale	
	corrispondenza tra l’invito a dedurre e l’atto di citazione a giudizio, a fronte,	
	invece, dell’espressa previsione di legge secondo cui: <i>“La citazione è altresì</i>	
	<i>nulla, qualora non sussista corrispondenza tra i fatti di cui all'articolo 86</i>	
	<i>comma 2, lettera e), e gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a</i>	
	<i>dedurre, tenuto conto degli ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a</i>	
	<i>seguito delle controdeduzioni.</i>	
	Come ha già avuto modo di specificare in precedenza questa stessa Sezione	
	in adesione a consolidato orientamento in materia, <i>“l’art. 87 del C.G.C.</i>	
	<i>costituisce al contempo sia norma di presidio del diritto di difesa del</i>	
	<i>convenuto nel giudizio di responsabilità, sia previsione di tutela delle</i>	
	<i>esigenze dell’indagine (al fine di assicurare la massima ampiezza delle</i>	
	<i>acquisizioni istruttorie), in uno con le prerogative del Pubblico Ministero di</i>	
	<i>poter attivare, senza sovrabbondanti aggravii, l’esercizio dell’azione</i>	
	<i>erariale.</i>	
	<i>Intesa in tali termini, la norma importa solo l’obbligo di mantenere</i>	
	<i>sufficiente coerenza tra l’invito a dedurre e la contestazione che, con il</i>	
	<i>deposito dell’atto di citazione, dà origine all’azione di responsabilità,</i>	
	<i>dovendosi provvedere alla notifica di nuovo invito a fornire deduzioni solo</i>	
	14	

	<i>in ipotesi di “mutazione ontologica dei fatti costitutivi allegati alla domanda</i>	
	<i>introduttiva” (Corte dei conti, Prima Sez. App., n.13/2024; in termini si</i>	
	<i>vedano anche Prima Sez. App, n.460/2021, Seconda Sez. App., n.62/2021,</i>	
	<i>Terza Sez. App., n.350/20201, Sez. Toscana, n.104/2021, Sez. Valle d’Aosta,</i>	
	<i>n.9/2021) (Corte dei conti, Sez. Veneto, n.61/2024).</i>	
	Tale interpretazione ha ricevuto recente conferma nella sentenza n.48/2026	
	della Terza Sezione Centrale d’Appello, la quale ha ribadito che “ <i>non</i>	
	<i>occorre che vi sia totale corrispondenza tra invito a dedurre e citazione (I</i>	
	<i>Sez. App., sent. n. 88/2023), purché in entrambi gli atti si rinvenga</i>	
	<i>l’individuazione dei fatti che sono stati assunti come lesivi per l’erario e la</i>	
	<i>richiesta di risarcimento del danno causato (I Sez. App., sent. n. 2/2020).</i>	
	<i>Tanto in sostanziale continuità con la giurisprudenza della Corte dei conti</i>	
	<i>precedente all’entrata in vigore del codice di giustizia contabile, secondo</i>	
	<i>cui (sentenza n. 7/1998/Q.M.) “solo allorquando il contenuto della citazione</i>	
	<i>decampi totalmente anche dal nucleo essenziale della causa petendi e</i>	
	<i>petitum tipicizzanti la fattispecie dannosa ipotizzata nell’invito di modo che</i>	
	<i>non possa più ad essa ricondursi ed in essa riconoscersi, può affermarsi la</i>	
	<i>violazione dell’obbligo dell’invito”» (sez. I Appello n. 83/2925)”.</i>	
	Tanto premesso, osserva il Collegio che il nucleo essenziale della	
	contestazione (danno erariale derivante da illecito conferimento dell’incarico	
	di Direttore della Casa di Riposo "Comm. A. Michelazzo" di Sossano) è	
	rimasto il medesimo nella sequenza “invito a dedurre - atto di citazione”,	
	essendosi limitato il Pubblico Ministero, con quest’ultimo atto, a dare, tra	
	l’altro solo in parte, differente qualificazione giuridica (<i>rectius</i> , migliore e	
	più specifica descrizione) ai medesimi fatti contestati con l’invito a fornire	
	15	

	deduzioni, mantenendo quindi sufficiente coerenza tra tale atto e il libello	
	introduttivo del presente giudizio.	
	Ancora in via preliminare, il Collegio ritiene superflue le richieste istruttorie	
	formulate da parte dei convenuti, alla luce della completezza delle	
	acquisizioni istruttorie in atti.	
	11. Nel merito, la domanda è fondata nei termini che seguono, risultando	
	comprovate in atti, ad avviso del Collegio, tanto la responsabilità a titolo	
	doloso di TRULLA Enzo Luigino, Presidente del Consiglio di	
	Amministrazione della Casa di Riposo, cui deve essere ascritto in via	
	principale il danno erariale contestato con l’atto di citazione, quanto quella a	
	titolo gravemente colposo dei convenuti FRISON Lamberto Massimo e	
	VACCHERELLI Graziella, da ritenersi responsabili in via sussidiaria	
	secondo gli ordinari principi della responsabilità amministrativo-contabile.	
	11.1 Dall’insieme delle acquisizioni istruttorie è stato accertato che il	
	conferimento dell’incarico di Direttore della Casa di Riposo “Comm. A.	
	Michelazzo" di Sossano (VI) al dott. Stefano Carta, medico psicologo, è	
	essenzialmente riconducibile ad una precisa e deliberata scelta gestionale del	
	convenuto TRULLA Enzo Luigino, il quale, in qualità di Presidente del	
	Consiglio di Amministrazione della struttura, aveva in piena autonomia	
	conferito il suddetto incarico, provvedendo successivamente a informarne il	
	Consiglio di Amministrazione nel corso della riunione del 29 giugno 2020	
	evidenziando altresì i contenuti economici del relativo contratto che egli	
	stesso aveva definito. Si legge infatti in calce alla deliberazione adottata in	
	tale data, che dopo l’esame degli argomenti all’ordine del giorno il	
	Presidente aveva comunicato agli altri componenti “ <i>che il nuovo Direttore è</i>	
	16	

il Dott. Stefano Carta per 12 ore alla settimana fino al 31.12., con contratto di libera professione 45 euro l'ora + cassa 2%, no IVA in quanto è in regime di esenzione".

A tale unilaterale comunicazione, all'epoca ancora priva di qualsiasi necessaria ratifica degli organi interni della Casa di Riposo, faceva seguito, a stretto giro, la sottoscrizione del contratto da parte del dott. Carta in data 3 luglio 2020 (data indicata anche quale inizio della collaborazione) mentre, solamente in data 12 agosto 2020, il Consiglio di Amministrazione - assente la convenuta FRICANO Giusi – approvava la “bozza” di contratto (già in corso di esecuzione), formalmente ratificando “...quanto disposto dal Presidente con proprio provvedimento”.

Nel corpo del testo della deliberazione si indicava, in forma assolutamente generica, che “*è stata preventivamente sondata la disponibilità per il servizio Segreteria Direzione di altre professionalità interne ed esterne all’Ente*”.

11.2 Non vi è dubbio che l’incarico sia stato conferito con grave violazione delle prescrizioni di legge e di regolamento che disciplinavano l’accesso alla posizione di Segretario/Direttore della Casa di Riposo.

E ciò, si badi bene, non soltanto per via dell'omessa attivazione di una procedura selettiva e dell'omessa effettiva ricognizione di personale idoneo a coprire la posizione (il cui svolgimento risulta esser stato solo affermato nel corpo della deliberazione di ratifica sopra richiamata, senza indicazione delle attività compiute al riguardo), ma anche per l'equivocità circa l'esistenza (o meno) e il successivo permanere di un rapporto di dipendenza del dott. Carta con l'Ente (circostanza su cui si era essenzialmente appiattito il successivo

	scambio di comunicazioni tra il convenuto TRULLA e la Regione Veneto a	
	partire dal settembre 2020), circostanze tutte che, anche singolarmente	
	considerate, rendono già conto delle palesi illegittimità dell'azione	
	amministrativa.	
	A ciò aggiungasi – in via assorbente - la carenza assoluta da parte del dott.	
	Carta dei titoli e della professionalità richiesti per ricoprire la posizione di	
	Segretario/Direttore della Casa di Riposo.	
	Al riguardo, il Regolamento dell'Ente, approvato con Deliberazione del	
	Consiglio di Amministrazione n.35 dell'11 dicembre 2008 era oltremodo	
	chiaro nel prevedere quali requisiti di accesso alla posizione: 1) il diploma di	
	laurea in Giurisprudenza, Scienze Politiche, Economia e Commercio o	
	equipollente; 2) la pregressa esperienza di almeno 5 anni nella categoria D3	
	presso amministrazioni pubbliche o in posizione equivalente presso aziende	
	private.	
	Tale ultimo requisito era stato reso ancor più stringente dall'art. 56, comma	
	16, della L.R. n.30 del 30 dicembre 2016, il quale, per quanto qui rileva, ha	
	previsto che <i>“I segretari-direttori delle IPAB sono individuati, nel rispetto di</i>	
	<i>quanto previsto dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 “Norme</i>	
	<i>generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni</i>	
	<i>pubbliche” e successive modificazioni, ed in particolare: (....) b) per le</i>	
	<i>IPAB di classe 1B l'incarico di segretario-direttore è conferito a persone</i>	
	<i>dotate di qualifica di dirigente pubblico;(....)</i>	
	Dunque, il convenuto Trulla, assumendosene in prima persona la	
	responsabilità amministrativa e senza alcuna previa concertazione con gli	
	altri componenti del Consiglio di Amministrazione, con condotta	
	18	

	ampiamente spregiudicata, aveva provveduto a incaricare quale Segretario-	
	Direttore della Casa di Riposo un soggetto sprovvisto di tutti i requisiti	
	previsti, in quanto non laureato in scienze politiche, economia e commercio	
	(o in materia equipollente) e privo della qualifica amministrativa richiesta e	
	presupposta, in quanto il Carta non era mai stato un dirigente pubblico in	
	servizio (a tempo pieno o a tempo determinato) presso una pubblica	
	amministrazione.	
	Né, del resto, si potrebbe giungere a diversa conclusione nemmeno qualora	
	si volessero considerare i soli presupposti a suo tempo indicati dal risalente	
	regolamento interno della Casa di Riposo del 2008, il quale consentiva	
	l'accesso alla posizione di Segretario-Direttore (previa selezione pubblica) a	
	chi fosse già incaricato in posizione D3, sia perché il Carta non possedeva	
	tale qualifica, sia ancora perché non aveva ricoperto neanche la sua stessa	
	posizione D1 per un periodo di 5 anni, come richiesto dal regolamento (in	
	referimento alla posizione D3).	
	Né, ancora, si può ritenere, come asserito dalla difesa dei convenuti, che la	
	deliberazione del Consiglio di Amministrazione avrebbe potuto in ogni caso	
	derogare alle previsioni del regolamento interno e così mutare i presupposti	
	di accesso alla posizione di Segretario/Direttore per consentirne	
	legittimamente l'affidamento al dott. Carta.	
	Infatti, una tale ipotetica deliberazione in deroga, comunque mai	
	espressamente adottata dal Consiglio di Amministrazione e nemmeno portata	
	all'esame del Consiglio, sarebbe stata comunque palesemente illegittima a	
	sua volta, perché la regolamentazione interna dell'Ente non è certamente un	
	atto disponibile <i>ad personam</i> , modificabile a proprio piacimento a seconda	
	19	

	delle esigenze contingenti, avendo anzi proprio l’opposta funzione di	
	predeterminare le regole di base cui l’Ente deve conformare, in maniera	
	stabile, il proprio operato alle disposizioni di legge specialmente nella	
	gestione amministrativa del personale.	
	In ultimo, non può valere ad escludere l’illegittimità della scelta	
	amministrativa l’affermazione che, in ogni caso, sarebbe stata consentita	
	l’attribuzione dell’incarico al dott. Carta tramite l’istituto della reggenza, in	
	quanto si tratta di soluzione già in astratto non operabile (per via della ridetta	
	carenza da parte del Carta, dei titoli e dei requisiti di legge necessari per	
	l’affidamento), ma anche perché non fu quella la soluzione che i convenuti	
	avevano inteso realizzare, avendo invece prescelto di utilizzare esattamente	
	la stessa forma con cui era stata incaricata la dott.ssa Boscaro, cioè tramite	
	contratto semestrale prorogabile.	
	11.3 A fronte dei molteplici e insuperabili profili di illegittimità sopra	
	illustrati, emerge dalla documentazione in atti anche l’assoluta irrazionalità	
	dell’affidamento di una posizione di direzione a soggetto privo dei requisiti	
	necessari e presupposti, che aveva trovato motivo nella volontà di sostituire	
	il precedente Segretario/Direttore al fine di rimuovere gli ostacoli da	
	quest’ultimo frapposti all’ingerenza del Consiglio di Amministrazione nella	
	gestione della Casa di Riposo.	
	Contrariamente a quanto asserito dalla difesa dei convenuti, che ha eccepito	
	essere mere illazioni le dichiarazioni rese dalla dott.ssa Boscaro in ordine a	
	presunte ingerenze del Consiglio di Amministrazione nella gestione del	
	personale, il Collegio ritiene, invece, che tali comportamenti siano stati	
	ampiamente comprovati dalle coerenti dichiarazioni rese da tutti i soggetti	
	20	

	sentiti a sommarie informazioni nel corso del procedimento penale	
	n.9067/20 RNR della Procura della Repubblica presso il Tribunale di	
	Vicenza, come compendiate nell’informativa della Guardia di Finanza	
	prot.17794/2021 dell’11.5.2021 (oltre alla stessa dott.ssa Boscaro, i	
	dipendenti Vigo Andrea, Refosco Erika, Andriolo Laura, Maddalena Chiara,	
	Tosato Elisabetta). Da tali dichiarazioni, si evince, invero, la ricorrenza di	
	ingiustificate pressioni esercitate nei confronti del personale e di specifiche	
	indebite interferenze nella gestione della Casa di Riposo, quali, a titolo	
	esemplificativo, il mancato rinnovo della convenzione con il personale	
	infermieristico di Coop Fly, la pressante richiesta, formulata alla dipendente	
	Andriolo, di acconsentire alla modifica del proprio contratto di lavoro, e le	
	modalità e i toni delle convocazioni e interlocuzioni dirette con il personale	
	in servizio.	
	Inoltre, la documentazione allegata all’informativa della Guardia di Finanza	
	prot.59454 del 15 febbraio 2021, e, segnatamente, il verbale delle sommarie	
	informazioni rese da Poli Alessandro e la copiosa documentazione di corredo	
	all’incombente processuale, confermano pienamente gli assunti della Procura	
	regionale in merito alle finalità del Presidente Trulla che intendeva -	
	attraverso non consentite modifiche della regolamentazione interna -	
	conferire l’incarico di Coordinatore della struttura alla dott.ssa Tosato	
	Elisabetta, cosa che in effetti poi avvenne immediatamente dopo che la	
	dott.ssa Boscaro - che aveva evidenziato l’illegittimità dell’operazione - fu	
	sostituita con il dott. Carta (si vedano al riguardo le mail intercorse tra il	
	Trulla il 6 giugno 2020, che si spingeva fino a richiedere la revoca della	
	procedura di mobilità in corso per la posizione di Coordinatore di struttura, e	
	21	

	risulta necessario effettuare una diffusa trattazione al fine di chiarire la	
	sopravvenuta inapplicabilità di tale disciplina alla luce delle disposizioni	
	intertemporali di cui all’art.6 della legge n.1/2026, il quale ha disposto che le	
	modifiche complessivamente introdotte alla disciplina della responsabilità	
	erariale debbano trovare applicazione retroattiva per i giudizi e i	
	procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore della riforma, così	
	producendo l’effetto dell’abrogazione implicita della normativa speciale la	
	cui applicazione è invocata da parte dei convenuti.	
	13.1 Come noto, l’art. 21 del D.L. n.76/2020, nel modificare la disciplina	
	della responsabilità erariale - e segnatamente, dopo esser intervenuta, al	
	primo comma, a dettare una disposizione di natura processuale incidente	
	sulla prova del dolo di cui all’art.1, comma 1, della legge 14 gennaio 19990,	
	n.20 (<i>“La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento</i>	
	<i>dannoso”</i>) - ha introdotto, con il secondo comma, un’ipotesi di limitazione	
	della responsabilità erariale, prevedendo che <i>“Limitatamente ai fatti</i>	
	<i>commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31</i>	
	<i>luglio 2021, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della</i>	
	<i>Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di</i>	
	<i>responsabilità di cui all’articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è</i>	
	<i>limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del</i>	
	<i>soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità</i>	
	<i>prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione</i>	
	<i>o inerzia del soggetto agente”</i> (il termine di vigenza della disciplina è poi	
	stato prorogato da molteplici interventi normativi susseguitesì nel tempo fino	
	alla data del 31 dicembre 2025).	
	23	

	13.2 Si rileva che in conseguenza della disciplina vigente fino al 31 dicembre 2025, occorre verificare la sussistenza da un lato di condotte dolose e gravemente colpose omissive o inerti e dall'altro di quelle commissive, pur gravemente colpose: le prime determinavano, nella ricorrenza degli ulteriori presupposti della responsabilità erariale, la risarcibilità del danno cagionato all'erario, mentre quelle gravemente colpose di natura commissiva venivano escluse dalla responsabilità risarcitoria in considerazione del ruolo attivo tenuto dal soggetto legato da rapporto di servizio con l'Amministrazione, pur nella ricorrenza di tutti gli altri presupposti richiesti dal legislatore per configurare responsabilità erariale.	
	13.3 La finalità della disposizione di agevolare l'agire dei soggetti legati da rapporto da pubblico servizio con la Pubblica Amministrazione - oltre che la suddetta distinzione tra condotte dolose e gravemente colpose omissive, che continuavano a dare origine alla responsabilità erariale, e condotte commissive gravemente colpose "scudate" - è stata espressamente affermata dalla sentenza della Corte costituzionale n.132 del 24 luglio 2024, la quale, nel valutare la legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del D.L. n.76/2020 in riferimento ai parametri degli artt. 3 e 97 Cost. e sotto il profilo della ragionevolezza, ha chiarito che <i>"L'art. 21, comma 2, del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, ha introdotto una disciplina provvisoria (prorogata con successivi decreti-legge fino al 31 dicembre 2024), che, quanto alle condotte attive, limita la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti alle sole ipotesi dolose.</i> <i>Il legislatore, con la disposizione in esame, ha così modificato, in via</i>	
	24	

temporanea, la disciplina dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa, che l'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994 (come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera a, del d.l. n. 543 del 1996, come convertito) àncora, a regime, al dolo e alla colpa grave.”

Per quanto qui rileva, la Corte costituzionale ha sottolineato, l'importante funzione svolta dalla disciplina della responsabilità erariale nel bilanciare l'esigenza di responsabilizzare chi gestisce risorse pubbliche e quella di assicurare adeguata salvaguardia al buon andamento della stessa Amministrazione: *“Da una parte, la responsabilità amministrativa, oltre a una funzione risarcitoria, variamente modulabile, ha una funzione deterrente. La sua stessa esistenza scoraggia i comportamenti non solo dolosi ma anche gravemente negligenti dei funzionari pubblici, che pregiudicano il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e gli interessi degli stessi amministrati, la cui contribuzione al funzionamento della macchina pubblica potrebbe essere dissipata senza alcun beneficio per la collettività. Dall'altra parte, vi è l'esigenza di impedire che, in relazione alle modalità dell'agire amministrativo, il rischio dell'attività sia percepito dall'agente pubblico come talmente elevato da fungere da disincentivo all'azione, pregiudicando, anche in questo caso, il buon andamento.*

Il punto di equilibrio può non essere fissato dal legislatore una volta per tutte, ma modulato in funzione del contesto istituzionale, giuridico e storico in cui opera l'agente pubblico, e del bilanciamento che il legislatore medesimo – nel rispetto del limite della ragionevolezza – intende effettuare, in tale contesto, tra le due menzionate esigenze. La stessa scelta legislativa

della limitazione della responsabilità alle ipotesi dolose e gravemente colpose, positivamente scrutinata da questa Corte con la citata sentenza n. 371 del 1998, si collocava nel processo di trasformazione dell'amministrazione di cui si è fatto cenno.

In linea con le considerazioni testé svolte, nella giurisprudenza costituzionale è del resto costante l'affermazione che la concreta configurazione della responsabilità amministrativa e la definizione del margine di discostamento dai principi comuni della materia sono rimessi alla discrezionalità del legislatore (sentenze n. 123 del 2023, n. 203 del 2022, n. 355 del 2010, n. 371 del 1998, n. 411 del 1988 e ordinanza n. 168 del 2019), «con il solo limite della non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della scelta» (sentenza n. 355 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 371 del 1998, ordinanze n. 168 del 2019, n. 219, n. 221 e n. 286 del 2011)».

13.4 Nel concludere il proprio ragionamento, la Corte costituzionale ha poi indicato, in maniera chiara, al legislatore possibili prospettive di riforma della responsabilità amministrativa, con lo scopo precipuo di adeguare il suo regime al mutato assetto dell'agire amministrativo e delle difficoltà insite nell'attività amministrativa come attualmente configurata.

Al riguardo il Giudice delle leggi ha in particolare affermato:

11.– “Il consolidamento dell'amministrazione di risultato e i mutamenti strutturali del contesto istituzionale, giuridico e sociale in cui essa opera, come si è già messo in evidenza, giustificano la ricerca, a regime, di nuovi punti di equilibrio nella ripartizione del rischio dell'attività tra l'amministrazione e l'agente pubblico, con l'obiettivo di rendere la

responsabilità ragione di stimolo e non disincentivo all'azione.

In assenza di simili interventi, il fenomeno della “burocrazia difensiva”, dopo la scadenza del regime provvisorio oggetto della disposizione censurata, sarebbe destinato a risandersi e la percezione da parte dell’agente pubblico di un eccesso di deterrenza tornerebbe a rallentare l’azione amministrativa. Ne sarebbero pregiudicati, oltre al principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione, anche altri rilevanti interessi costituzionali.

Pertanto, una complessiva riforma della responsabilità amministrativa è richiesta per ristabilire una coerenza tra la sua disciplina e le più volte richiamate trasformazioni dell'amministrazione e del contesto in cui essa deve operare.

Il legislatore non potrà limitare, come si è avuto cura di puntualizzare, l'elemento soggettivo al dolo – limitazione che ha trovato giustificazione esclusivamente in una disciplina provvisoria radicata nelle caratteristiche peculiari del contesto ricordato – ma potrà, nell'esercizio della discrezionalità che ad esso compete, attingere al complesso di proposte illustrate nelle numerose analisi scientifiche della materia, anche modulandole congiuntamente e considerando profili diversi da quello dell'elemento psicologico, in modo da rendere più equa la ripartizione del rischio di danno, così alleviando la fatica dell'amministrare senza sminuire la funzione deterrente della responsabilità amministrativa.

*11.1.– Si allude, in primo luogo, alla ipotesi di **un’adeguata tipizzazione della colpa grave** già conosciuta in specifici settori dell’ordinamento, posto che, come ricordato, l’incertezza della sua effettiva declinazione affidata*

	<i>all'opera postuma del giudice costituisce uno degli aspetti più temuti dagli amministratori.</i>	
	<i>Altra ipotesi da vagliare con attenzione è la generalizzazione di una misura già prevista per alcune specifiche categorie, ossia l'introduzione di un limite massimo oltre il quale il danno, per ragioni di equità nella ripartizione del rischio, non viene addossato al dipendente pubblico, ma resta a carico dell'amministrazione nel cui interesse esso agisce, misura, questa, cui può accompagnarsi anche la previsione della rateizzazione del debito risarcitorio.</i>	
	<i>L'opportunità del cosiddetto "tetto" non può essere esclusa in ragione dell'esistenza del menzionato potere riduttivo, dal momento che il primo, fissato ex ante dal legislatore, varrebbe obbligatoriamente per tutti, mentre il secondo è fisiologicamente rimesso ad un apprezzamento discrezionale ex post del giudice contabile.</i>	
	<i>Piuttosto, sarebbe utile valutare una modifica anche della disciplina del potere riduttivo, prevedendo, oltre all'attuale ipotesi generale affidata alla discrezionalità del giudice, ulteriori fattispecie obbligatorie normativamente tipizzate nei presupposti.</i>	
	<i>Del pari, meritevole di considerazione potrebbe essere il rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il contestuale abbinamento di una esenzione da responsabilità colposa per coloro che si adeguino alle sue indicazioni.</i>	
	<i>Altro aspetto che potrebbe essere preso in considerazione, nell'interesse sia dell'agente pubblico che della stessa amministrazione danneggiata, è quello della incentivazione delle polizze assicurative (che, allo stato attuale, non</i>	

	<i>sono obbligatorie), incentivazione, peraltro, cui ha già fatto ricorso, come</i>	
	<i>rammentato, il nuovo codice dei contratti pubblici.</i>	
	<i>Ancora, come già osservato, potrebbe essere vagliata una eccezionale</i>	
	<i>esclusione della responsabilità colposa per specifiche categorie di pubblici</i>	
	<i>dipendenti, anche solo in relazione a determinate tipologie di atti, in ragione</i>	
	<i>della particolare complessità delle loro funzioni o mansioni e/o del connesso</i>	
	<i>elevato rischio patrimoniale.</i>	
	<i>Da ultimo, il legislatore potrebbe intervenire per scongiurare l'eventuale</i>	
	<i>moltiplicazione delle responsabilità degli amministratori per i medesimi fatti</i>	
	<i>materiali e spesso non coordinate tra loro.</i>	
	14. Dando seguito a tale inusuali quanto concrete indicazioni di revisione del	
	sistema della responsabilità amministrativa, il legislatore ha inteso dare	
	attuazione a quanto indicato dalla Corte costituzionale con la legge 7	
	gennaio 2026 n. 1, e ha introdotto rilevanti modifiche al regime della	
	responsabilità, ripristinando un regime ordinario della responsabilità dei	
	soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti di cui al novellato	
	art.1 della legge n. 20/1994, consistentemente innovativo dal punto di vista	
	operativo e sostanziale .	
	Nel dettaglio, l'art.1, comma 1, lett. A) della legge n.1/2026, è intervenuto,	
	principalmente con la tecnica dell'interpolazione, a modificare le	
	disposizioni dell'art.1 della legge n. 20/1994, nei termini che qui di seguito	
	si riassumono:	
	a) ha introdotto, al comma 1, una specifica definizione di colpa grave	
	valevole per condotte sia attive che omissive;	
	b) ha previsto una esclusione della gravità della colpa qualora l'atto sia stato	

	già sottoposto a visto di legittimità in sede di controllo preventivo;	
	c) ha stabilito talune ipotesi di limitazione della responsabilità per dolo in casi individuati di accordi e transazioni concluse dall'Amministrazione;	
	d) ha disposto, nel comma 1- bis, l'obbligo di esercizio del potere riduttivo nelle ipotesi di cui all'art.1- <i>octies</i> dell'art.1 della legge n. 20/1994 (a sua volta <i>ex novo</i> introdotto dalla stessa legge n.1/2026) e ha imposto una valutazione circa l'eventuale concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del danno;	
	e) ha sancito, nel caso di atti che rientrano nella competenza di uffici tecnici o amministrativi, la presunzione della buona fede dei titolari degli organi politici quando gli atti dai medesimi adottati siano proposti, vistati o sottoscritti dai responsabili degli uffici tecnici o amministrativi, in assenza di pareri formali, interni o esterni, di contrario avviso;	
	f) ha novato il comma 1- <i>octies</i> , contenente la disciplina delle modalità di esercizio del potere riduttivo "obbligatorio", indicandone la misura (con ulteriori specificazioni) nell'importo inferiore tra 30% del danno accertato o nel doppio della retribuzione lorda o nel doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti;	
	g) ha previsto, al comma 1- <i>nonies</i> , l'applicazione, da parte della Corte dei conti di una sanzione a carico del dirigente o del funzionario condannato nei casi più gravi di responsabilità amministrativa (sospensione dalla gestione di risorse pubbliche per un periodo compreso tra sei mesi e tre anni, statuizione cui deve conseguire un procedimento interno all'amministrazione ex art.21 d.lgs. n.165/2001 e l'adibizione del dirigente o del funzionario sospeso a	
	30	

costituzionale.

In sostanza, si è voluto rendere necessaria, per i giudizi pendenti e non ancora definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della riforma, quale è il presente giudizio, la valutazione della responsabilità erariale esclusivamente secondo il testo attualmente vigente dell'art. 1 della legge n. 20/1994, così anche superando la disciplina transitoria di cui all'art. 21, comma 2, del D.L. n. 76/2020 (c.d. "scudo erariale") circoscritta alla sola esclusione da responsabilità erariale delle condotte commissive gravemente colpose.

16. Militano in favore di tale soluzione interpretativa, anzitutto, chiare indicazioni di carattere testuale che, unitamente a considerazioni di natura logica e sistematica, non pare possano consentire all'interprete di superare il senso delle parole utilizzate dal legislatore e di giungere sino al limite di dare alla disposizione un'interpretazione sostanzialmente contraria al senso delle parole utilizzate.

A tal fine si rileva quanto segue:

a) in primo luogo, viene in considerazione il richiamo che il legislatore ha effettuato all'intera disciplina, così come novellata, nel suo complesso, dal momento che ai procedimenti e ai giudizi pendenti non definiti con sentenza passata in giudicato, dice la legge, si applicano *“le disposizioni di cui all'art.1, comma 1, lettera a)”*, e dunque tutte le disposizioni richiamate, senza operare alcuna distinzione tra le diverse e composite previsioni di cui, come si è detto, si compone l'art.1, comma 1, lettera a) della legge n.1/2026.

È evidente, chiara e inequivocabile, quindi, la finalità perseguita dal legislatore che, attraverso tale previsione, ha deciso di definire e determinare

	l'applicazione, in blocco e in <i>toto</i> , dell'intera riforma nel suo complesso,	
	senza distinzione alcuna dei relativi tratti di disciplina, come anche emerge	
	dal dossier di accompagnamento al disegno di legge in Senato (Dossier del	
	progetto di legge A.S. n.1457), ove, in conclusione dell'esame dell'art.6 si	
	riporta che <i>“In particolare, si prevede che il nuovo regime di responsabilità</i>	
	<i>erariale trovi applicazione anche con riferimento ai procedimenti e ai</i>	
	<i>giudizi pendenti ancora non definiti con sentenza passata in giudicato alla</i>	
	<i>data di entrata in vigore della proposta di legge in esame”</i> ;	
	b) ancora in termini testuali, argomentando <i>a contrario</i> , viene in evidenza	
	che il legislatore non ha nemmeno preso in considerazione di introdurre una	
	disciplina transitoria e, quanto a specifiche previsioni normative,	
	diversamente regolate in precedenza, non ha previsto alcuna salvezza	
	dall'applicazione della nuova disciplina. Ove lo avesse voluto avrebbe	
	dovuto espressamente sancire, ad esempio mediante la predisposizione di	
	una clausola di salvaguardia, la permanente vigenza delle precedenti ipotesi	
	di esclusione o di limitazione della responsabilità (ma anche, di converso, la	
	non obbligatorietà del potere riduttivo), soprattutto laddove fosse prevedibile	
	configurare il prodursi di effetti contrastanti derivanti dall'applicazione delle	
	nuove disposizioni. Viceversa, la novella normativa è tranciante nel	
	prevedere che tutte le disposizioni della lettera a), richiamata del comma 1	
	dell'art.1 della legge n.1/2026, debbano trovare applicazione, senza lasciare	
	alcun spazio all'interprete di considerare, caso per caso, la compatibilità tra	
	le disposizioni succedutesi nel tempo, senza poter distinguere, quanto ai casi	
	disciplinati, tra condotte diverse, attive o passive e senza alcun margine	
	valutativo in ordine all'immediata applicazione delle disposizioni in ragione	
	33	

	della loro natura sostanziale o processuale;	
	c) infine, l’esame della previsione dell’art. 1, comma a), punto 1.1. introduce	
	un ulteriore elemento di carattere testuale, se solo si considera che la	
	modifica introdotta al parametro soggettivo dell’art. 1 della legge n. 20/1994	
	prevede che <i>“Costituisce colpa grave la violazione manifesta delle norme di</i>	
	<i>diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui</i>	
	<i>esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la</i>	
	<i>negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti</i>	
	<i>del procedimento. Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la</i>	
	<i>violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in</i>	
	<i>particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché</i>	
	<i>dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza. Non costituisce colpa</i>	
	<i>grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi</i>	
	<i>giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti”.</i>	
	Dalla parte finale della disposizione, da leggersi in uno con la previsione	
	dell’art. 6, non può che ricavarsi la conclusione che il legislatore abbia inteso	
	rendere immediatamente applicabile la nuova disciplina indistintamente	
	anche in punto di colpa grave (e anche per le condotte attive), dal momento	
	che ha espressamente evidenziato delle ipotesi – peraltro di ampia e	
	consolidata applicazione giurisprudenziale - in cui la configurabilità della	
	colpa è esclusa, tanto per le condotte attive quanto per le condotte omissive,	
	cosa che non sarebbe stata necessaria qualora il rilievo della colpa grave	
	fosse altrimenti da escludersi per via della permanente applicazione dell’art.	
	21, comma 2, del D.L. n.76/2020.	
	Con tale previsione, dunque, ancora una volta il legislatore, nel dettare	
	34	

	l'applicabilità della disciplina novellata anche ai procedimenti e ai giudizi	
	pendenti, dimostra di averla voluta integralmente sovrapporre a quella	
	antecedentemente vigente, prescindendo da quelle ipotesi diversamente	
	regolate in via di eccezione.	
	17. A fronte di tali indicazioni testuali non pare invece che possa legittimarsi	
	un diverso orientamento - che pure il Collegio ha preso in considerazione –	
	volto a consentire la perdurante applicazione dello scudo erariale e, dunque,	
	l'applicazione, agli illeciti erariali ancora <i>sub iudice</i> , della precedente	
	articolata disciplina della responsabilità erariale, continuando cioè a	
	distinguere tra condotte attive e condotte omissive.	
	In disparte la già rilevante assenza di base interpretativa - ed anzi, come	
	detto, la sussistenza di una base normativa di segno contrario, finalizzata a	
	sostituire ex novo (e definitivamente) il previgente sistema transitorio – una	
	tale soluzione perpetuerebbe, e piuttosto addirittura aprirebbe ulteriormente	
	la strada, ad una non consentita “parcellizzazione” della responsabilità	
	erariale.	
	Un’interpretazione di tal genere, infatti, finirebbe per rimettere	
	l’individuazione dei presupposti della responsabilità alla lettura del Giudice	
	che, volta per volta, chiamato a decidere del caso concreto, dovrebbe oggi	
	per allora anche porsi, prima di tutto, l’obiettivo di dover previamente	
	valutare la compatibilità delle singole modifiche introdotte (ad es. i casi di	
	limitazione di responsabilità per organi politici, la disciplina sulla	
	prescrizione, i casi di transazione esimente, o, ancora, l’applicazione del	
	potere riduttivo), con una sorta di non voluto effetto “creativo” della	
	definizione dei parametri della responsabilità erariale rimesso alle	
	35	

	valutazioni dell'interprete.	
	E ciò, si badi bene, risulterebbe assai problematico già da subito giacché,	
	secondo le prime condivisibili interpretazioni giurisprudenziali <i>post</i> riforma -	
	le modifiche introdotte in punto di identificazione e interpretazione della	
	colpa grave riguarderebbero le sole ipotesi di attività procedimentale	
	(sebbene con esiti al momento non univoci, vedi Corte dei conti Sez.	
	Lombardia n.41/2026, in materia di responsabilità in ambito sanitario, che	
	afferma <i>sic et simpliciter</i> l'indicata lettura restrittiva delle nuove	
	disposizioni; ovvero Sez. Puglia, ordinanza n.11/2026, che tale lettura	
	restrittiva ha rimesso alla Corte costituzionale, ritenendo invece che ne sia	
	derivato un ampio intervento abrogativo per le attività non provvedimentali).	
	Dunque, in applicazione di tale disposizione l'interprete dovrebbe	
	distinguere le condotte provvedimentali da quelle materiali e, una volta	
	operata tale diversificazione ai fini dell'identificazione dei presupposti della	
	colpa grave, distinguere ulteriormente le condotte attive da quelle passive e	
	quindi ricercare le disposizioni applicabili di caso in caso, operando una	
	valutazione circa la natura eccezionale o meno di altre definizioni normative	
	e circa la loro permanenza nell'ordinamento. Tale attività ricostruttiva,	
	peraltro, finirebbe per determinare – come già rilevato - una ricostruzione	
	“parcellizzata” della responsabilità erariale che si andrebbe, inoltre, ad	
	affiancare alle regole speciali già vigenti in alcuni settori (ad es. nel settore	
	degli appalti pubblici, art.2, comma 3 del D. Lgs. n.36/2023 e ancora nella	
	responsabilità sanitaria ex l. 24/2017).	
	Una tale soluzione risulta chiaramente in contrasto non solo con la lettera	
	della norma dell'art.6 della legge n.1/2026, ma anche, ancor prima, con lo	
	36	

	introducono, e disciplinano diversamente rispetto ai parametri vigenti per gli	
	altri consociati, la responsabilità dei pubblici dipendenti, nell’ottica di	
	limitarne le conseguenze addebitabili in caso di colpa grave, con la sola	
	esclusione per le condotte dolose: il confronto non sarebbe mai, cioè, tra una	
	disciplina favorevole e una sfavorevole, bensì tra due discipline comunque di	
	favore, per cui, solo talvolta e solo nei risvolti applicativi concreti - in	
	considerazione dei diversi criteri di sistema prescelti - potrebbe verificarsi un	
	contrasto tra una disciplina precedente di favore e un’altra successiva di	
	minor favore (<i>rectius</i> , con alcuni profili applicativi di possibile minor	
	favore).	
	20. Sotto altro profilo, infine, non pare che alla questione oggi in esame	
	possa esser data diversa soluzione secondo una diversa prospettazione	
	fondata sulla natura eccezionale della previsione di cui all’art.21, comma 2	
	del D.L. n.76/2020 rispetto al regime generale dell’art.1 della legge	
	n.20/1994.	
	Una simile interpretazione risulterebbe, infatti, anzitutto contraria alla chiara	
	ed inequivocabile volontà del legislatore, come emergente dal testo della	
	disposizione transitoria dell’art.6 della legge n.1/2026, oltre che risultare	
	smentita dal rilievo sistematico e definitivo di una modifica complessiva che	
	ha interessato l’intero settore della responsabilità erariale.	
	Ma, soprattutto, una tale ricostruzione, nel riconnettere alla disposizione	
	sullo scudo erariale un valore di eccezione al regime vigente, certamente	
	innegabile rispetto alla previgente disciplina dell’art.1, legge n. 20/1994,	
	finisce per ignorare completamente la natura statica dell’eccezione apportata	
	alle regole generali dalla disposizione sullo scudo erariale, cioè ancorata, al	
	39	

	differente e previgente regime che prevedeva, a sua volta, una diversa e –	
	quella sì, certamente deteriore – disciplina di responsabilità per i dipendenti	
	pubblici.	
	Ciò che è venuto a mutare, in buona sostanza è il regime di incentivazione	
	dell’agire amministrativo nel suo complesso, posto che la precedente	
	eccezione ad un regime generale, è oggi divenuta ed è stata tramutata nella	
	stabile previsione di un diverso regime di attribuzione della responsabilità,	
	come sopra fatto cenno, operata non più in termini di condotte (attive o	
	passive), ma in termini di regolamentazione generale e riduzione del danno	
	tanto che non pare neanche del tutto corretto potersi continuare a parlare	
	dell’esistenza stessa di una norma di eccezione. Al regime risultante dalla	
	combinazione di una regola generale e di una sua eccezione si è sostituito un	
	regime completamente che ha di fatto creato, come regola, un sistema	
	complesso che poggia su presupposti differenti per cui, alla limitazione di	
	responsabilità fondata sulla natura delle condotte (che esentava da	
	responsabilità le sole condotte attive gravemente colpose), si è giunti alla	
	limitazione di responsabilità fondata su nuovi parametri e cioè su una	
	tipizzazione della colpa grave, su articolato sistema di esimenti e di	
	esenzioni, su un diverso regime della prescrizione, il tutto di immediata	
	applicazione - ad ogni condotta produttiva di danno, sia essa attiva o	
	omissiva, senza distinzione alcuna.	
	21. Quanto sopra considerato in merito alla disciplina applicabile, ritiene il	
	Collegio di poter prescindere dall’esaminare e risolvere la questione	
	dell’effettivo contenuto attivo o passivo (ovvero commissivo o omissivo)	
	della condotta illecita tenuta dai convenuti, in quanto comunque connotata	
	40	

	da grave colpa per aver negligenemente e inescusabilmente violato le	
	disposizioni di legge e di regolamento vigenti per la valutazione di un atto di	
	propria esclusiva competenza come la ratifica dei provvedimenti urgenti	
	adottati da parte del Presidente del Consiglio di Amministrazione della Casa	
	di Riposo.	
	22. Accertata nei termini di cui sopra la condotta antigiuridica dei convenuti	
	TRULLA Enzo Luigino, FRISON Lamberto Massimo e VACCHERELLI	
	Graziella, il danno erariale è stato correttamente quantificato dalla Procura	
	regionale nella misura dell'intera retribuzione percepita dal dott. Stefano	
	Carta, stante l'assoluta inutilità della prestazione resa da quest'ultimo, privo	
	di titoli di qualificazione necessaria, secondo il consolidato orientamento	
	della giurisprudenza di questa Corte in riferimento a prestazioni non	
	routinarie che richiedono titoli di elevata specializzazione non posseduti	
	(vedi, da ultimo, Corte dei conti Seconda Sezione Centrale d'Appello	
	n.63/2026, Sez. Lombardia n.45/2026 e giurisprudenza ivi richiamata).	
	Al riguardo non possono essere condivise le tesi difensive secondo le quali la	
	struttura avrebbe addirittura tratto vantaggio in termini di minor spesa	
	rispetto all'ipotesi in cui l'incarico fosse stato regolarmente conferito ad un	
	Segretario/Direttore titolare, dal momento che, come detto, è stata sostenuta	
	nel caso di specie una spesa del tutto inutile.	
	Del danno patrimoniale contestato per l'erogazione ingiustificata di	
	retribuzione ad un soggetto privo dei titoli e delle qualifiche necessarie, pari	
	ad euro 11.576,80 deve rispondere, dunque, integralmente e a titolo doloso il	
	convenuto TRULLA Enzo Luigino, mentre dovranno rispondere in via	
	sussidiaria (secondo i principi consolidati applicati dalla giurisprudenza	
	41	

	contabile a partire dalla sentenza delle Sezioni Riunite n.4/1999 per l'ipotesi	
	di concorso di una responsabilità gravemente colposa con una responsabilità	
	principale dolosa), i convenuti FRISON Lamberto Massimo e	
	VACCHERELLI Graziella, entro i limiti delle vigenti disposizioni dell'art.1,	
	comma 1 octies, della legge n.20/1994 (applicabile al presente giudizio in	
	forza dell'art.6 della legge n.1/2026),	
	Nel dettaglio, in applicazione di tale previsione, FRISON Lamberto	
	Massimo è condannato al risarcimento del danno, in via sussidiaria, nella	
	misura del doppio del compenso percepito nell'anno 2020, e dunque nella	
	misura di euro 2.400,00 (1.200,00x2), mentre VACCARELLI Graziella è	
	condannata, sempre in via sussidiaria al risarcimento del danno nella misura	
	di euro 3.473,04, pari al 30% del pregiudizio accertato.	
	In riferimento alla posizione di quest'ultima, osserva il Collegio che la	
	circostanza che la medesima non avesse percepito alcun emolumento	
	nell'anno 2020, non costituisce ragione di impedimento per l'utilizzo del	
	secondo criterio previsto dall'art.1, comma 1 octies, della legge n.20/1994,	
	giacché i criteri indicati dalla citata disposizione operano come criterio di	
	mera quantificazione del danno (e non della responsabilità) e non potendo	
	certo derivare l'elisione integrale della responsabilità erariale per il caso in	
	cui il servizio pubblico venga prestato a titolo gratuito.	
	La natura meramente quantificatoria <i>ex lege</i> da riconnettersi ai criteri di	
	quantificazione di cui all'art.1, comma 1 octies, della legge 1/1994 e l'effetto	
	in ogni caso favorevole che deriva dall'applicazione di entrambi i criteri	
	codificati, escludono, ad avviso del Collegio, che si possano porre questioni	
	di disparità di trattamento, secondo una ricostruzione costituzionalmente	
	42	

	orientata della disciplina normativa in esame, pur a fronte di un apporto	
	sostanzialmente coincidente nella fattispecie illecita.	
	23. Le spese legali seguono la soccombenza e sono liquidate come in	
	dispositivo.	
	P.Q.M.	
	la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Veneto,	
	definitivamente pronunciando:	
	- Condanna TRULLA ENZO LUIGINO al pagamento di euro 11.576,80 in	
	favore della Casa di Riposo "Comm. A. Michelazzo" di Sossano (VI), oltre	
	rivalutazione monetaria dalla data dell'erogazione sino al deposito della	
	presente sentenza.	
	- Condanna, in via sussidiaria, FRISON LAMBERTO MASSIMO al	
	pagamento di euro 2.400,00 in favore della Casa di Riposo "Comm. A.	
	Michelazzo" di Sossano (VI), oltre rivalutazione monetaria dalla data	
	dell'erogazione sino al deposito della presente sentenza.	
	- Condanna, in via sussidiaria, VACCHERELLI GRAZIELLA al pagamento	
	di euro 3.473,04 in favore della Casa di Riposo "Comm. A. Michelazzo" di	
	Sossano (VI), oltre rivalutazione monetaria dalla data dell'erogazione sino al	
	deposito della presente sentenza.	
	Sulle somme come sopra indicate sono, altresì, dovuti gli interessi legali	
	dalla data del deposito della sentenza sino al saldo.	
	- Condanna altresì i convenuti TRULLA ENZO LUIGINO, FRISON	
	LAMBERTO MASSIMO e VACCHERELLI GRAZIELLA, in solido tra	
	loro, alla rifusione delle spese del giudizio come quantificate in calce al	
	presente atto.	
	43	

