



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

PASQUALE D'ASCOLA

Primo Presidente

RAFFAELE GAETANO FRASCA

Presidente di Sezione

MASSIMO FERRO

Presidente di Sezione

ENZO VINCENTI

Presidente di Sezione

LAURA TRICOMI

Consigliere

CARLA PONTERIO

Consigliere

FABRIZIO AMENDOLA

Rel. Consigliere

ANTONIO SCARPA

Consigliere

MARCO DELL'UTRI

Consigliere

Oggetto

RICORSO PER MOTIVI
DI GIURISDIZIONE
CONTRO DECISIONE
DELLA CORTE DEI
CONTI

Ud. 24/02/2026 C.C.
Cron.

R.G. n. 27059/2024

ORDINANZA

Sul ricorso iscritto al n. r.g. 27059-2024 proposto da:

██████████ ██████████ ██████████ nella qualità di erede di ██████████ ██████████
rappresentata e difesa dagli avvocati ██████████ e ██████████
██████████

- parte ricorrente -

contro

PROCURATORE GENERALE RAPPRESENTANTE IL PUBBLICO MINISTERO
PRESSO LA CORTE DEI CONTI, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA

██████████

- parte controricorrente -

contro

PROCURATORE REGIONALE PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE DELLA
CORTE DEI CONTI PER LA REGIONE LOMBARDIA;

- intimato -



avverso la sentenza n. 131/2024 della CORTE DEI CONTI - II SEZIONE GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO - ROMA, depositata il 28/05/2024.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 24/02/2026 dal Consigliere FABRIZIO AMENDOLA;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale ALDO CENICCOLA, il quale ha chiesto dichiararsi l'inammissibilità del ricorso.

FATTI DI CAUSA

1. La Corte di Appello di Milano, quale giudice del rinvio disposto da questa Corte a Sezioni unite con sentenza del 16 ottobre 2007, n. 21748, autorizzò, con decreto del 9 luglio 2008, l'interruzione del trattamento di sostegno vitale artificiale a persona in stato vegetativo permanente.

2. Il dott. [REDACTED] nella qualità di Direttore generale della Direzione generale sanità della Giunta regionale Lombardia, con nota del 3 settembre 2008, disattese l'istanza avanzata dal tutore della persona in stato vegetativo volta ad ottenere l'indicazione del servizio sanitario regionale presso cui procedere all'esecuzione del decreto citato e ad autorizzare l'interruzione del trattamento di sostegno vitale.

Tale diniego venne impugnato dal tutore innanzi al giudice amministrativo e il TAR Lombardia, con sentenza del 26 gennaio 2009, confermata anche in grado d'appello, annullò l'atto, ordinando all'Amministrazione di conformarsi alla pronuncia con l'indicazione della struttura sanitaria dotata dei requisiti confacenti all'intervento richiesto e alle prestazioni strumentali all'esercizio della libertà costituzionale di rifiutare le cure.

3. In seguito al decesso della figlia, avvenuto il 9 febbraio 2009 presso struttura privata assistenziale posta al di fuori del territorio lombardo, il padre, già tutore, intraprese azione per il risarcimento del danno, patrimoniale e non patrimoniale, derivato dall'atto del Direttore generale annullato dal giudice amministrativo.



Il danno venne quantificato definitivamente in euro 174.453,88 con sentenza n. 3058/2017 del Consiglio di Stato, venendo riscontrata la responsabilità per colpa dell'Amministrazione regionale in considerazione della doverosità di attuare le disposizioni pratiche e operative imposte dal decreto della Corte milanese.

4. Successivamente, la Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione lombarda citava in giudizio il dott. [REDACTED] per il danno erariale indiretto derivato dalla vicenda, contestando, a titolo di dolo o, in subordine, di colpa grave, l'antigiuridicità dell'operato del Direttore generale per avere, in violazione dei propri obblighi di servizio: 1) rifiutato di conformare l'azione amministrativa del Servizio sanitario regionale alla decisione del giudice civile ormai definitiva e, per l'effetto, ledendo il diritto assoluto della paziente a rifiutare le cure, accertato con autorità di giudicato, sulla base di una propria soggettiva considerazione della prevalenza del bene della vita della persona rispetto all'autodeterminazione della medesima; 2) per avere, altresì, protratto l'illecito impedimento non soltanto rifiutando di collaborare per eseguire il decreto della Corte di appello di Milano, bensì omettendo anche di dare esecuzione tempestiva all'ordine impartito espressamente dal TAR di Milano con sentenza esecutiva del 26.01.2009, che aveva annullato il provvedimento di diniego del [REDACTED]

5. La Sezione giurisdizionale territoriale della Corte dei conti respingeva la richiesta risarcitoria sotto lo specifico profilo della mancanza di prova del dolo o della colpa grave nella condotta del convenuto.

6. Su gravame della Procura regionale, con sentenza n. 131/2024, la Seconda sezione giurisdizionale centrale d'appello della Corte dei conti, ha integralmente riformato la pronuncia di primo grado, condannando il [REDACTED] al risarcimento del danno erariale, in favore della Regione Lombardia, quantificato in euro 174.453,88, oltre accessori.

6.1. La sentenza del giudice contabile impugnata in questa sede ha ritenuto che il decreto emesso dalla Corte di Appello di Milano fosse «ormai definitivo e, in ogni caso, immediatamente esecutivo», per cui il [REDACTED] nella sua qualità di



direttore generale dell'amministrazione sanitaria lombarda, era «soggetto a un vero e proprio obbligo di *facere*», in conformità con i pronunciamenti del giudice civile.

Pertanto, il rigetto della richiesta del tutore della persona in stato vegetativo si era tradotto «in un rifiuto assoluto di prestazione», con una violazione patente dei doveri di servizio e delle competenze spettanti al responsabile dell'organizzazione e della gestione complessiva delle aziende sanitarie regionali, ponendo un «palese ed ingiustificato contrasto con le pronunce del giudice civile».

6.2. La Corte dei conti ha altresì rilevato che il [REDACTED] aveva «omesso di eseguire anche la sentenza del TAR n. 214 del 26 gennaio 2009, che dopo aver annullato la nota di diniego aveva imposto all'Amministrazione sanitaria lombarda di indicare la struttura sanitaria dotata dei requisiti e delle strumentazioni idonee per portare ad esecuzione il giudicato civile», piuttosto preoccupandosi il dirigente di bloccare eventuali spontanee iniziative delle aziende sanitarie.

6.3. In definitiva, la Corte cui compete la giurisdizione sul danno erariale ha ravvisato «nell'atteggiamento del [REDACTED] [...] una reiterata omissione - che se pure questo giudicante non reputa possa qualificarsi come intenzionale e dunque connotata da dolo, va senz'altro definita come gravemente colposa - dell'obbligo di mettere a disposizione, quale Direttore generale della Direzione Generale Sanità della Regione Lombardia, la doverosa collaborazione all'esecuzione del provvedimento della Corte d'appello di Milano, *in primis* e, in seguito, anche della sentenza di annullamento del TAR Lombardia n. 214 del 26 gennaio 2009».

7. Avverso tale pronuncia, il soccombente ha proposto ricorso ex art. 362 c.p.c., articolato in un unico motivo; ha resistito, con controricorso, il Procuratore Generale, rappresentante il pubblico ministero presso la Corte dei conti.

8. La Prima Presidenza ha proposto la definizione del ricorso ai sensi dell'art. 380-bis c.p.c., rilevandone l'inammissibilità per deduzione di un *error in iudicando* sulla valutazione della responsabilità erariale.



9. Il procuratore del ricorrente, nel frattempo deceduto, ha depositato nei termini istanza per chiedere la decisione della causa; è stato, quindi, avviato il procedimento in camera di consiglio ai sensi dell'art. 380 bis.1 c.p.c.

10. La Signora [REDACTED] nella dichiarata e documentata qualità di «vedova ed erede del dottor [REDACTED]», giusta procura speciale del 19 novembre 2025, ha affiancato al precedente un nuovo difensore, l'Avv. [REDACTED] che si è costituito con atto depositato telematicamente il 24 dicembre 2025, con cui sono state ribadite le conclusioni già rassegnate nell'originario ricorso.

11. L'Ufficio della Procura Generale ha comunicato memoria in cui ha illustrato le conclusioni di inammissibilità del ricorso.

In prossimità della camera di consiglio, i difensori della parte ricorrente hanno depositato memoria, manifestando la volontà della vedova di «promuovere la prosecuzione del giudizio» e insistendo nell'accoglimento del ricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Pregiudizialmente - posto che il sopravvenuto decesso dell'originario ricorrente, intervenuto dopo la rituale instaurazione del giudizio, non assume alcun effetto interruttivo, essendo noto che, nel giudizio di cassazione, in considerazione della particolare struttura e della disciplina del procedimento di legittimità, non è applicabile l'istituto dell'interruzione del processo (v. Cass., Sez. Un., 21 giugno 2007, n. 14385; Cass., 21 maggio 2008, n. 12967; Cass., 31 ottobre 2011, n. 22624; Cass., 3 dicembre 2015, n. 24635) - occorre dichiarare l'ammissibilità dell'intervento della Sig.ra [REDACTED] nella dichiarata qualità di «vedova ed erede» del [REDACTED]

Invero, poiché l'applicazione della disciplina di cui all'art. 110 c.p.c. non è espressamente esclusa per il processo di legittimità, né risulta incompatibile con le forme proprie dello stesso, il soggetto che intenda proseguire il procedimento, quale successore a titolo universale di una delle parti già costituite, ha facoltà di intervenire nel giudizio, con un atto avente natura



sostanziale di atto di intervento (Cass., 31 marzo 2011, n. 7441; Cass., 22 febbraio 2016, n. 3471; Cass., 17 luglio 2019, n. 19172; Cass., 15 maggio 2020, n. 8973; Cass., 14 giugno 2024, n. 16617).

2. Ciò premesso, il motivo di ricorso può essere esposto secondo la sintesi offerta dalla stessa parte ricorrente, che deduce: «Eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera riservata al legislatore. Violazione degli artt. 101, comma 2, Cost., 97 Cost. e 1 della l. n. 20 del 1994 (motivo ex art. 362 c.p.c.). Con tale motivo la sentenza impugnata viene censurata per aver ritenuto sussistente l'elemento soggettivo della colpa grave in capo al Dott. ██████ attribuendo a provvedimenti giurisdizionali *sub iudice*, in quanto oggetto di impugnazione, il medesimo effetto di vincolo prodotto dalla legge nei confronti dei pubblici funzionari. Più specificamente, si lamenta che il Giudice contabile d'appello, a fronte della pacifica assenza di una norma di legge cui la condotta del ricorrente avrebbe dovuto conformarsi, ha attribuito a imprecise "regole di diritto" asseritamente fissate dalla Corte d'appello di Milano nel decreto del 9 luglio 2008 (oggetto di impugnazione al tempo in cui la condotta contestata era stata posta in essere), distinte, per espressa ammissione della sentenza gravata, dalle "fonti scritte", la medesima efficacia vincolante sull'azione del pubblico funzionario che spetta, invece, alle norme imposte dal legislatore».

3. Il Collegio giudica il ricorso inammissibile, conformemente alla proposta di definizione ex art. 380-bis c.p.c.

3.1. Pacificamente il ricorso per cassazione contro le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti può essere proposto soltanto per motivi inerenti alla giurisdizione (art. 111 Cost., comma 8, art. 362 c.p.c., art. 110 c.p.a., art. 207 c.g.c.).

La diversa formulazione del settimo e dell'ottavo comma dell'art. 111 Cost. assegna alla Corte di Cassazione il ruolo di organo regolatore della giurisdizione e non quello di garante ultimo della nomofilachia, ovvero della legittimità



comunitaria, convenzionale e costituzionale delle norme, di rito e di merito, applicate dal giudice amministrativo o contabile (in termini, Cass., Sez. Un., 28 novembre 2024, n. 30605; da ultimo, Cass., Sez. Un., 27 ottobre 2025, n. 28461).

E' noto che l'intervento delle sezioni unite della Cassazione, in sede di controllo di giurisdizione, non possa essere giustificato nelle ipotesi di mera violazione di legge neanche in caso di violazione di norme dell'Unione o della CEDU, con affermazione di un principio sostanzialmente avallato anche dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE del 21 dicembre 2021, *Randstad Italia SpA* contro *Umana SpA* e altri, C-497/20).

In coerenza con tali premesse, la giurisprudenza di queste Sezioni Unite ha precisato che in questi casi può profilarsi, eventualmente, un *error in iudicando*, o un *error iuris in procedendo*, ma non una violazione dei limiti esterni della giurisdizione (*ex multis*, Sez. Un., 25 marzo 2019, n. 8311; Sez. Un., 4 dicembre 2020, n. 27770; Sez. Un., 21 settembre 2020, n. 19675; Sez. Un., 4 giugno 2021, n. 15573; Sez. Un., 5 maggio 2022, n. 14301; Sez. Un., 10 gennaio 2023, n. 5862; Sez. Un., 28 dicembre 2024, n. 34786).

Ancora di recente è stato ribadito che «il cattivo esercizio della propria giurisdizione da parte del giudice, che decide la controversia nell'alveo dell'esatto perimetro dei suoi poteri, ma applica malamente le regole di giudizio ed erroneamente nega la tutela richiesta, si qualifica come un errore interno. Quand'anche tale errore porti a negare tutela alla situazione giuridica fatta valere, statuendo *in facto* ed *in iure* o anche solo con pronuncia di rito, la fattispecie esula dal controllo sul corretto esercizio della giurisdizione, affidato al giudice di legittimità» (così Cass., Sez. Un., 21 marzo 2025, n. 7530; conf., Cass., Sez. Un., 17 dicembre 2025, n. 32954).

Pertanto, costante giurisprudenza di questo Supremo Collegio statuisce che la categoria, di fonte giurisprudenziale, del cd. «eccesso di potere giurisdizionale», posta sul crinale fra il settimo e l'ottavo comma del citato art. 111 Cost. (cfr. Cass., Sez. Un., 18 novembre 2015, n. 23542), è ravvisabile nelle sole ipotesi di difetto assoluto o relativo di giurisdizione (tra innumerevoli: Cass., Sez. Un.,



4 febbraio 2021, n. 2605; Cass., Sez. Un., 30 giugno 2023, n. 18539; Cass., Sez. Un., 30 ottobre 2023, n. 30147; Cass., Sez. Un., 28 ottobre 2025, n. 28522).

Il difetto assoluto si verifica quando un giudice speciale affermi la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o alla discrezionalità amministrativa (cosiddetta invasione o sconfinamento), o, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che la materia non possa formare oggetto in assoluto di cognizione giurisdizionale (cosiddetto arretramento).

Il difetto relativo di giurisdizione è riscontrabile quando detto giudice abbia violato i c.d. limiti esterni della propria giurisdizione, pronunciandosi su materia attribuita alla giurisdizione ordinaria o ad altra giurisdizione speciale, ovvero negandola sull'erroneo presupposto che appartenga ad altri giudici.

Rientrano, pertanto, nell'ambito dei motivi inerenti alla giurisdizione: a) l'invasione della sfera riservata ad altri poteri (esecutivo e legislativo); b) l'invasione della sfera altrui di giurisdizione; c) l'esplicazione da parte del giudice amministrativo di un sindacato di merito, allorquando la *potestas iudicandi* comprenda il solo sindacato di legittimità; d) il mancato esercizio da parte del giudice amministrativo o contabile della sua giurisdizione, quando derivante dall'erroneo presupposto che la materia non possa formare oggetto di funzione giurisdizionale.

3.2. Ciò posto, il ricorso all'attenzione del Collegio esorbita dai limiti del sindacato di questa Corte sulle sentenze del giudice contabile, secondo i confini definiti dai principi richiamati, in quanto solo formalmente prospetta una invasione della sfera riservata al legislatore.

Sostanzialmente si eccepisce che, in mancanza di una norma di legge cui la condotta del [REDACTED] avrebbe dovuto conformarsi, non era possibile configurare una colpa grave dell'incolpato, per cui il giudice contabile avrebbe creato una norma, esercitando un'attività di produzione normativa che non gli competeva.



In particolare, si contesta che paradigmi idonei a vagliare la sussistenza della colpa grave del ████████ potessero essere desunti dal decreto della Corte di Appello di Milano del 9 luglio 2008, come invece ritenuto dalla Corte dei conti.

3.3. La tesi non può essere condivisa.

Occorre ribadire che non si è davanti ad una violazione dei limiti esterni della giurisdizione le volte in cui il giudice speciale od ordinario individui una *regula iuris* facendo uso dei poteri di rinvenimento della norma applicabile attraverso la consueta attività di interpretazione anche analogica del quadro delle norme (cfr., *ex aliis*, Cass., Sez. Un., 9 luglio 2024, n. 18722; Cass., Sez. Un., 26 dicembre 2024, n. 34499; Cass., Sez. Un., 17 agosto 2025, n. 23421).

Non è ravvisabile, dunque, una questione involgente la giurisdizione là dove si sia in presenza di un'attività interpretativa – senza che assuma rilievo, a tali fini, l'esito dell'interpretazione –, nessun eccesso essendo configurabile le volte in cui emerga, con evidenza, che un'interpretazione sia stata svolta: questa – perché effettiva e non già perché condivisibile –, al tempo stesso in cui fa emergere l'inconsistenza dell'ipotesi di eccesso di potere, preclude alle Sezioni Unite il sindacato sui suoi risultati (cfr. Cass., Sez. Un., 20 giugno 2021, n. 18492; Cass., Sez. Un., 11 aprile 2024, n. 9766).

Proprio a proposito di un eccesso di potere giurisdizionale asseritamente realizzato dal giudice contabile, questa Corte ha osservato che qualsiasi erronea interpretazione o applicazione di norme in cui il giudice possa incorrere nell'esercizio della funzione giurisdizionale, ove incida sull'esito della decisione, può essere letta in chiave di lesione della pienezza della tutela giurisdizionale cui ciascuna parte legittimamente aspira, perché la tutela si realizza compiutamente se il giudice interpreta ed applica in modo corretto le norme destinate a regolare il caso sottoposto al suo esame. Non per questo, però, ogni errore di giudizio o di attività processuale imputabile al giudice è qualificabile come eccesso di potere giurisdizionale assoggettabile al sindacato della Corte di cassazione, perché ne risulterebbe altrimenti del tutto obliterata la distinzione tra limiti interni ed esterni della giurisdizione e il sindacato di questa Corte sulle sentenze del giudice speciale verrebbe di fatto ad avere una latitudine non



dissimile da quella che ha sui provvedimenti del giudice ordinario (Cass., Sez. Un., 4 giugno 2021, n. 15573; Cass., Sez. Un., 14 settembre 2020, n. 19085).

3.4. Nella specie, le censure di parte ricorrente non riescono ad evidenziare nella sentenza impugnata un caso «di radicale infedeltà del giudicante» (cfr. Cass., Sez. Un., n. 18722/2024 cit.) rispetto al sistema ordinamentale di riferimento, tale da trasmodare in un esito del giudizio contabile che si ponga al di fuori del cerchio delle possibilità concesse dal medesimo.

Invero, la Corte dei conti non ha affatto creato una nuova disposizione normativa, limitandosi piuttosto a ravvisare una responsabilità per danno erariale nella condotta di un dirigente pubblico che si è sottratto all'attuazione di provvedimenti giurisdizionali dotati, quanto meno, di forza esecutiva.

Neanche chi ricorre pone in dubbio «il generale obbligo della pubblica amministrazione di dare esecuzione ai provvedimenti giurisdizionali» (pag. 21 del ricorso), eppure contraddittoriamente si argomenta che il dipendente pubblico che si sottrae all'osservanza di un comando giudiziale non potrebbe incorrere in responsabilità contabile, privando così il *dictum* di un giudice della forza di vincolare le condotte dei consociati tutte le volte in cui i possibili destinatari non ne condividano i presupposti applicativi.

Tanto che, per sostanziare la censura, parte ricorrente è costretta ad eccepire che la sentenza impugnata avrebbe errato a: non considerare che, al momento dell'adozione della nota del 3 settembre 2008, il decreto della Corte di Appello di Milano del 9 luglio 2008 risultava ancora *sub iudice*; trascurare che tale decreto conteneva solo «raccomandazioni formulate in termini generici ed estremamente generali»; non valutare che i provvedimenti giurisdizionali in controversia non erano dotati dell'autorità del giudicato; non considerare che la sentenza del TAR Lombardia del 26 gennaio 2009 era stata pubblicata dopo l'adozione della nota addebitata al [REDACTED]

Con evidenza si tratta di censure volte a contestare il percorso argomentativo seguito dalla Corte dei conti, la quale ha ritenuto che il pronunciamento giudiziale fosse, quanto meno, dotato di forza esecutiva e idoneo a conformare l'agire dell'amministrazione sanitaria regionale e che la prestazione richiesta



implicasse necessariamente la collaborazione della struttura pubblica e di chi la dirigeva; ai fini della responsabilità di quest'ultimo, ha valorizzato la condotta serbata anche dopo la sentenza del TAR, valutandola quale espressione di un contegno unitario e reiterato di rifiuto di doverosa collaborazione da parte di chi rivestiva un ruolo apicale nell'amministrazione regionale, dapprima rispetto al decreto della Corte milanese e, successivamente, anche rispetto alla pronuncia del giudice amministrativo che aveva annullato la nota di diniego sottoscritta proprio da quel dirigente.

Poiché il complesso censorio mette in discussione che la Corte dei conti abbia correttamente desunto dal quadro ordinamentale, ivi compresi i provvedimenti giurisdizionali aventi efficacia nel caso concreto e gli obblighi di servizio gravanti sul funzionario, il parametro valutativo della colpa grave, la contestazione resta confinata nell'ambito della correttezza della decisione e investe il modo con cui il giudice contabile ha individuato, interpretato e applicato le regole ritenute rilevanti per risolvere la controversia.

Quindi le doglianze si traducono nella denuncia di pretesi errori di giudizio, come tali non sindacabili dalle Sezioni Unite (v. ancora, tra molte, Cass., Sez. Un. n. 15573/2021 cit.; *adde*, Cass., Sez. Un., 9 marzo 2021, n. 6473), perché attengono ai limiti interni del plesso giurisdizionale della Corte dei conti.

4. Conclusivamente, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

Non occorre pronunciare sulle spese del giudizio di legittimità, stante la qualità di parte soltanto in senso formale del Procuratore generale della Corte dei conti.

Tuttavia, la conformità tra la decisione e la proposta di definizione anticipata ex art. 380-bis c.p.c. comporta la condanna dell'erede intervenuta nel processo, quale successore a titolo universale, al pagamento, ai sensi dell'art. 96 comma quarto, c.p.c., della somma liquidata in dispositivo in favore della Cassa delle ammende.

Deve altresì darsi atto, ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater, del d.P.R. n. 115 del 2002, della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il



ricorso, a norma del comma 1-bis, dello stesso articolo 13, se dovuto (cfr. Cass., Sez. Un., n. 4315/2020).

P.Q.M.

La Corte dichiara inammissibile il ricorso e condanna [REDACTED] al pagamento, ai sensi dell'art. 96, comma 4, c.p.c., della somma di euro 2.500,00 in favore della Cassa delle ammende.

Ai sensi dell'art. 13, co. 1 quater, d.P.R. n. 115 del 2002 dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello per il ricorso a norma del comma 1 bis dello stesso art. 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione, in data 24 febbraio 2026.

Il Presidente

Pasquale D'Ascola

