

CONFISCA PENALE E RESPONSABILITÀ ERARIALE: IL CUMULO SANZIONATORIO AL VAGLIO DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ

A cura di Davide Nalin

Le opinioni espresse in questo articolo sono esclusivamente personali e non vincolano in alcun modo l'istituto di appartenenza

Abstract

Con la sentenza Florio e Bassignana c. Italia, depositata il 5 febbraio 2026, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato, per la prima volta in relazione al rapporto tra confisca penale e responsabilità erariale, che l'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione impone alle autorità nazionali di valutare l'effetto combinato delle diverse misure ablative imposte per il medesimo fatto illecito, tenendo conto della duplice natura – punitiva e riparatoria – della confisca del profitto del reato. La pronuncia si inserisce in un più ampio movimento giurisprudenziale, confermato sul piano interno dalla sentenza della Corte costituzionale n. 108 del 2026 in tema di riparazione pecuniaria ex art. 322-quater c.p., che ridisegna i confini della legittimità del “doppio binario” sanzionatorio alla luce del principio di proporzionalità. Lo stesso principio di non duplicazione, lungi dal restare confinato al rapporto tra confisca e responsabilità erariale, ricorre – sia pure sul diverso piano della legislazione ordinaria – anche nel rapporto tra azione di responsabilità contabile e azioni civilistiche di rivalsa o regresso, come chiarito dalle Sezioni Unite civili nelle sentenze nn. 17634/2024 e 27404/2025. Il presente contributo ricostruisce il percorso argomentativo delle pronunce esaminate e ne individua il nucleo comune: la legittimità del cumulo di più rimedi scaturenti dal medesimo fatto illecito non può mai prescindere da una verifica complessiva, e non meramente atomistica, della loro incidenza patrimoniale.

1. Il problema: una pluralità di risposte ablative per un solo fatto

Quando un pubblico funzionario commette un reato contro la pubblica amministrazione – corruzione, peculato, truffa ai danni dello Stato – l'ordinamento reagisce, tipicamente, non con una sola misura, ma con una pluralità di strumenti che si sovrappongono sullo stesso fatto storico e, spesso, sullo stesso compendio patrimoniale: la pena detentiva, la confisca del profitto o del prezzo del reato, l'eventuale riparazione pecuniaria in favore dell'amministrazione di appartenenza, il risarcimento del danno erariale dinanzi alla Corte dei conti, il danno all'immagine, le sanzioni disciplinari. Ciascuna di queste misure risponde a una funzione propria – punitiva, special-preventiva, riparatoria – ed è regolata da un proprio plesso normativo e da una propria giurisdizione. Proprio questa autonomia funzionale e processuale ha tradizionalmente legittimato, nella prassi italiana, il cumulo integrale delle diverse misure, senza alcun meccanismo di scomputo tra l'una e l'altra.

Due pronunce ravvicinate – la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 5 febbraio 2026, Florio e Bassignana c. Italia, e la sentenza della Corte costituzionale n. 108 del 2026 – hanno messo in discussione, da angolazioni distinte ma convergenti, la tenuta di questo modello. Entrambe muovono da una medesima premessa metodologica: l'autonomia formale delle diverse misure non esonera l'interprete dal verificarne l'effetto patrimoniale complessivo, perché è solo a questo livello – quello dell'onere economico effettivamente gravante sul destinatario – che si misura la proporzionalità della risposta sanzionatoria-riparatoria dello Stato. Il presente contributo ricostruisce il percorso seguito dalle due Corti, partendo dai fatti che hanno dato origine al giudizio convenzionale.

2. I fatti: i casi Florio e Bassignana dinanzi alla Corte di Strasburgo

2.1. Il caso Florio

Mario Emanuele Florio, Monica Florio e Salvatore Florio, consulenti contabili, furono condannati per associazione per delinquere, corruzione e truffa (artt. 416, 319 e 640 c.p.) per aver concorso, tra il 1997 e il 2005, alla realizzazione di un sistema di consulenze fittizie presso la procura di Pinerolo, organizzato da un magistrato requirente. Il giudice per le indagini preliminari di Milano, con sentenza pronunciata a seguito di giudizio abbreviato del 18 gennaio 2010 (divenuta definitiva il 25 ottobre 2011), dispose, ai sensi degli artt. 322-ter e 640-quater c.p., la confisca per equivalente dei beni dei ricorrenti per un importo pari al profitto dei reati: 670.701 euro per Mario Emanuele Florio, 191.641 euro per ciascuno degli altri due imputati.

Il dato più significativo, ai fini del successivo giudizio convenzionale, riguarda tuttavia la parte della sentenza penale dedicata al risarcimento del danno. Il GIP, pur condannando gli imputati a rifondere all'amministrazione il pregiudizio causato dai reati, rinviò la determinazione definitiva del danno a un separato procedimento, limitandosi a fissare una provvisoria per il danno morale, e precisò espressamente che, qualora la confisca fosse stata eseguita in tutto o in parte, il danno da risarcire si sarebbe ridotto in misura corrispondente. Si tratta di un'anticipazione, già in sede penale, del principio di non duplicazione che la Corte dei conti avrebbe successivamente disatteso: investita dalla procura contabile, la sezione giurisdizionale per il Piemonte condannò infatti i ricorrenti, con sentenza del 14 giugno 2012 confermata in appello nel 2015, a risarcire al Ministero della Giustizia somme sostanzialmente coincidenti con quelle già confiscate (1.204.457,06 euro per Mario Emanuele Florio; 333.439,16 euro per ciascuno degli altri due), respingendo la richiesta di detrazione sul rilievo della diversa natura e finalità delle due misure.

2.2. Il caso Bassignana

Luigi Bassignana, funzionario della Regione Autonoma Valle d'Aosta responsabile dell'Ufficio stabilità del territorio, fu condannato per corruzione (art. 319 c.p.) per aver percepito tangenti in cambio dell'assegnazione di lavori pubblici di ricostruzione a seguito di alluvione. Il GIP di Aosta,

con sentenza del 4 aprile 2006 emessa ai sensi dell'art. 444 c.p.p., dispose la confisca di 400.000 euro depositati su un conto svizzero. Le autorità elvetiche, investite parallelamente di un procedimento per riciclaggio relativo alle medesime somme, disposero a loro volta – con sentenza del Tribunale penale federale svizzero del 14 giugno 2012 – la confisca di 351.489,35 euro, evitando espressamente il cumulo con la confisca italiana e disponendo la restituzione del provento all'Italia.

Anche in questo caso, tuttavia, la sezione regionale della Corte dei conti per la Valle d'Aosta, e poi la sezione di appello (sentenza del 2 luglio 2015, depositata l'1 aprile 2016), condannarono il ricorrente a un risarcimento di 750.915,49 euro – comprensivo non solo delle tangenti percepite, ma anche di ulteriori voci di danno per sottrazione di tempo-lavoro – respingendo la richiesta di detrazione delle somme già confiscate, sul medesimo argomento della diversità funzionale tra confisca punitiva e risarcimento riparatorio.

3. La natura giuridica della confisca: un'evoluzione decisiva

Il nodo dogmatico su cui si dipana l'intera vicenda – tanto in sede europea quanto in sede costituzionale interna – è la qualificazione funzionale della confisca per equivalente. Secondo l'orientamento tradizionale, costantemente affermato dalla giurisprudenza interna (Corte cost. nn. 97/2009, 301/2009 e 68/2017; Cass. nn. 15445/2004 e 39173/2008; Cass. SU n. 31617/2015), la confisca per equivalente aveva carattere essenzialmente punitivo, mirando a privare il reo di un valore equivalente al profitto illecito a prescindere dall'identità materiale dei beni appresi. Le Sezioni Unite penali, con la sentenza n. 4145/2023, avevano già intravisto una duplice funzione, riparatrice e punitiva, dell'istituto.

La giurisprudenza più recente ha superato in modo netto questa impostazione. La Corte costituzionale, con le sentenze nn. 112/2019 e 7/2025, ha abbandonato la tradizionale distinzione tra confisca diretta e confisca per equivalente, affermando che la confisca del profitto del reato ha natura essenzialmente risarcitoria – perché si limita a ripristinare la situazione patrimoniale antecedente al reato – mentre solo la confisca del prodotto del reato o dei mezzi utilizzati per commetterlo conserva una funzione propriamente punitiva, eccedendo il mero ripristino. Le Sezioni Unite penali, con la sentenza n. 13783/2025, hanno confermato questo approccio, qualificando confisca diretta e confisca per equivalente come “*due diversi modi di eseguire la stessa misura*”, sottoposti alla medesima qualificazione giuridica: misure ripristinatorie quando si limitano al profitto del reato, latamente punitive solo quando lo eccedono.

Questa duplice natura – punitiva quanto eccede il profitto, riparatoria quanto non eccede il profitto – costituisce, come si vedrà, il punto di snodo dell'intera motivazione della Corte di Strasburgo: è proprio l'aver trascurato la componente riparatoria della confisca, fermandosi alla sola componente punitiva, l'errore in cui sono incorse le autorità interne nei casi Florio e Bassignana.

4. Il “doppio binario” interno: un cortocircuito asimmetrico

Prima dell'intervento di Strasburgo, la giurisprudenza italiana presentava, sul tema dei rapporti tra confisca e responsabilità erariale, un vero e proprio cortocircuito asimmetrico tra le diverse giurisdizioni coinvolte. Da un lato, l'orientamento consolidato della Corte dei conti (tra le altre, sez. centrale app. nn. 130/2024 e 676/2016; sez. reg. Umbria n. 76/2008; sez. reg. Lazio n. 1463/2024) negava la detraibilità delle somme confiscate dall'importo del risarcimento erariale, sul duplice rilievo della diversità funzionale (confisca punitiva, risarcimento riparatorio) e della diversa destinazione delle somme – il Fondo unico giustizia per la confisca, l'amministrazione lesa per il risarcimento (sez. centrale app. nn. 434/2022 e 64/2024).

Dall'altro lato, la giurisprudenza penale di legittimità imponeva da tempo, in senso esattamente inverso, di detrarre dalla confisca le somme già versate a titolo di risarcimento del danno, non costituendo queste ultime profitto del reato (Cass. pen. nn. 45054/2011, 44446/2013, 39874/2018 e 44189/2022). Una più recente apertura della Terza sezione civile della Cassazione (n. 34536/2023) aveva esteso il medesimo principio anche in senso inverso, in applicazione del principio di effettività del danno: quando confisca e risarcimento derivino dagli stessi fatti e riguardino le stesse somme, l'importo già confiscato in sede penale deve essere detratto dall'importo del risarcimento riconosciuto all'amministrazione. Anche una sentenza della sezione regionale della Corte dei conti del Lazio (n. 507/2024) aveva applicato lo stesso principio. È in questo disallineamento – tra una giurisdizione contabile strutturalmente refrattaria allo scomputo e una giurisprudenza penale e civile via via più sensibile al rischio di duplicazione – che si annida la violazione convenzionale accertata dalla Corte EDU nel caso Florio e Bassignana.

5. La decisione della Corte EDU: l'effetto combinato come parametro di proporzionalità

5.1. L'interferenza nel diritto di proprietà

La Corte ha qualificato le sentenze della Corte dei conti come un'ingerenza nel diritto dei ricorrenti al rispetto dei loro beni, ai sensi dell'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione, senza ritenere necessario stabilire quale delle tre norme contenute in tale disposizione venisse in rilievo, posto che i principi applicabili sono in sostanza i medesimi. L'ingerenza era prevista dalla legge – le norme generali sulla responsabilità per fatto illecito – e perseguiva uno scopo di interesse generale, quello della riparazione del danno causato all'amministrazione da atti illeciti: scopo distinto, ha precisato la Corte, da quello della confisca, che secondo la giurisprudenza dell'epoca dei fatti mirava a ripristinare la situazione patrimoniale antecedente al reato.

5.2. Il rifiuto dell'esame atomistico: la valutazione dell'effetto combinato

Il punto qualificante della motivazione risiede nel rigetto della tesi, sostenuta dal Governo italiano, secondo cui la proporzionalità di ciascuna misura andrebbe valutata separatamente rispetto al proprio specifico scopo. La Corte ha ritenuto che sarebbe artificioso esaminare confisca e risarcimento erariale isolatamente, prescindendo dal loro effetto combinato, quando le due misure sono imposte per gli stessi reati e riguardano le stesse somme. La Convenzione, ha precisato la Corte, non vieta in assoluto il cumulo di una misura risarcitoria con una misura punitiva: ciò che lo rende incompatibile con l'art. 1 Prot. add. 1 è, specificamente, l'omessa valutazione dell'effetto combinato delle due misure, alla luce della duplice natura – punitiva e riparatoria – della confisca del profitto del reato.

Le autorità interne, fermandosi alla sola funzione punitiva della confisca, avevano completamente ommesso di considerare che essa svolge anche una funzione riparatrice, consistente nel ripristino della situazione patrimoniale antecedente al reato. Il cumulo integrale, senza alcuno scomputo, ha consentito allo Stato di percepire complessivamente un importo superiore al danno effettivamente subito, collocando i ricorrenti in una posizione patrimoniale peggiore rispetto a quella anteriore alla commissione del reato (trattasi, nel caso di specie, di un esito incompatibile con la stessa logica riparatoria della confisca). La Corte ha inoltre osservato che la stessa Corte dei conti aveva ignorato le indicazioni del giudice penale – il GIP di Milano, nel caso Florio – volte a evitare proprio questo tipo di cumulo.

L'identità delle somme coinvolte ha reso, nei due casi di specie, particolarmente evidente l'irrazionalità del cumulo. Nel caso Florio, le somme confiscate corrispondevano esattamente alle retribuzioni percepite dal Ministero della Giustizia, costituendo al tempo stesso il profitto del reato e il danno arrecato all'amministrazione. Nel caso Bassignana, le somme confiscate rappresentavano il prezzo della corruzione versato da imprese private che, secondo la stessa ricostruzione della Corte dei conti, avevano presumibilmente fatto ricadere il sovrapprezzo sull'amministrazione: anche in questo caso, dunque, le somme confiscate corrispondevano a una parte del risarcimento posto a carico del ricorrente. Né la circostanza che una delle due confische fosse stata eseguita dalle autorità svizzere in coordinamento con quelle italiane ha mutato la conclusione, poiché le somme erano comunque destinate, in ultima istanza, allo Stato italiano.

5.3. L'argomento dell'“effetto paradossale”

Uno dei passaggi più interessanti della motivazione riguarda il c.d. effetto paradossale legato all'ordine cronologico dei procedimenti. La Corte ha osservato che, nella prassi italiana, l'esito patrimoniale complessivo dipende dal mero ordine di trattazione delle cause: se la confisca interviene per ultima, il giudice penale – come nel caso del GIP di Milano – già la commisura escludendo la duplicazione; se invece, come accaduto in entrambi i casi di specie, la Corte dei conti si pronuncia per ultima, essa rifiuta lo scomputo e il cumulo integrale si determina comunque. Un esito che dipende da una circostanza meramente procedurale, anziché da una valutazione di merito sulla proporzionalità complessiva della risposta sanzionatoria, è apparso alla Corte difficilmente

conciliabile con la tesi secondo cui le due misure sarebbero necessarie e proporzionate – un argomento di sicura utilità argomentativa ogniqualevolta si discuta di soluzioni interpretative i cui esiti dipendano da circostanze meramente casuali o procedurali, anziché da valutazioni sostanziali.

5.4. Il principio di diritto e i rimedi accordati ex art. 41 CEDU

C. eur. dir. uomo, Florio e Bassignana c. Italia – principio di diritto

Sarebbe artificioso esaminare confisca e risarcimento erariale separatamente, prescindendo dal loro effetto combinato, quando sono imposti per gli stessi reati e riguardano le stesse somme. Un reato può causare all'amministrazione un pregiudizio superiore al profitto ricavato dal responsabile: la Corte dei conti può quindi legittimamente esigere il pagamento della porzione di danno che eccede l'importo confiscato, a condizione tuttavia di aver prima detratto l'importo corrispondente alle somme già confiscate dai giudici penali.

Coerentemente con questa impostazione, la Corte ha individuato il rimedio, ai sensi dell'art. 41 CEDU, nella detrazione delle somme confiscate dai risarcimenti pagati o dovuti, non nell'annullamento della confisca, né nella radicale inammissibilità del cumulo: una conferma, anche sul piano dei rimedi concretamente accordati, che il vizio riscontrato attiene alla proporzionalità del *quantum*, non alla legittimità della pluralità delle azioni. La Corte ha così liquidato, a titolo di danno materiale, l'equivalente delle somme confiscate ed eseguite (191.641 euro a testa per Monica e Salvatore Florio, le cui confische risultavano integralmente eseguite e le cui sentenze della Corte dei conti risultavano a loro volta eseguite), respingendo invece l'analoga domanda del sig. Bassignana, la cui sentenza della Corte dei conti non risultava ancora eseguita (da ciò si ritrae un'ulteriore conferma che il danno risarcibile presuppone l'attualità del pregiudizio patrimoniale, e non la mera esistenza, in astratto, di un cumulo potenziale).

Va, infine, segnalato che la Corte ha escluso, sia pure incidentalmente in sede di osservazioni preliminari, che la doglianza potesse essere ricondotta all'art. 4 del Protocollo n. 7 (*ne bis in idem*): la censura sollevata in tal senso dal sig. Bassignana era stata dichiarata irricevibile già in fase di comunicazione del ricorso. La tutela accordata dalla Corte non presuppone, dunque, la natura "sostanzialmente penale" di entrambe le misure secondo i c.d. criteri *Engel*, ma si fonda direttamente sul diritto di proprietà, con uno scrutinio di proporzionalità tipicamente meno esigente, sul piano dei presupposti di accesso alla tutela, di quello riservato al *ne bis in idem*.

6. Lo sviluppo più recente: la Corte costituzionale e la riparazione pecuniaria ex art. 322-quater c.p. (sent. N. 108/2026)

Ancora più di recente, la Corte costituzionale è tornata sul tema del cumulo sanzionatorio sotto un diverso profilo normativo. Con la sentenza n. 108 del 2026 (Pres. Amoroso, Rel. Viganò), depositata il 18 giugno 2026, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 322-quater c.p., sollevata dalla Cassazione, sezione sesta penale, con ordinanza del 7 novembre 2025, nel

giudizio a carico di un militare della Guardia di finanza condannato per corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.): la medesima somma di 5.000 euro era stata, nei due gradi di merito, oggetto tanto della confisca del prezzo del reato ex art. 322-ter c.p., quanto della riparazione pecuniaria ex art. 322-quater c.p. dovuta alla Guardia di finanza.

6.1. Una misura “*sui generis*”

L'art. 322-quater c.p. – introdotto dalla l. 27 maggio 2015, n. 69, e modificato dalla l. 9 gennaio 2019, n. 3 – impone che, con la sentenza di condanna per i principali reati contro la pubblica amministrazione (artt. 314, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, 320 e 322-bis c.p.), sia sempre disposto il pagamento di una “riparazione pecuniaria” in favore dell'amministrazione di appartenenza del pubblico agente, oggi commisurata a una somma equivalente al prezzo o al profitto del reato.

Il cuore della motivazione è dedicato alla qualificazione sostanziale dell'istituto. La riparazione pecuniaria non è, anzitutto, una pena in senso tecnico: non rientra nel catalogo dell'art. 18, comma 2, c.p., non è soggetta a conversione in caso di mancato pagamento né a sospensione condizionale, e non concorre al calcolo del limite massimo di pena sospendibile. Ma il difetto di qualificazione formale come “pena” non esclude, ha precisato la Corte, che la misura debba essere assoggettata alle garanzie costituzionali, convenzionali e unionali proprie delle sanzioni sostanzialmente punitive (principio che la Corte fa risalire alla propria sentenza n. 196/2010).

Applicando un test sostanzialistico – non ogni misura afflittiva è punitiva, essendolo solo quella che trovi causa in una condotta illecita del destinatario e non si limiti a una funzione meramente ripristinatoria dello *status quo ante* – la Corte ha individuato due argomenti, ritenuti minoritari, a favore della natura ripristinatoria della riparazione pecuniaria: il *nomen iuris* e la devoluzione dei proventi all'amministrazione danneggiata, anziché ai fondi statali normalmente destinatari di pene e confische. Tali argomenti sono stati ritenuti recessivi rispetto a tre indici di segno opposto: la misura è disposta d'ufficio dal giudice penale, non su domanda del danneggiato; il suo importo è fissato rigidamente dalla legge, senza necessaria corrispondenza con il danno effettivo; e, soprattutto, essa è dovuta “*restando impregiudicato il diritto al risarcimento del danno*”, espressione che la Corte ha interpretato, discostandosi da un precedente tentativo di lettura riduttiva della Cassazione (sez. VI pen., n. 27422/2025), nel senso dell'imposizione di un cumulo con l'intero, e non un mero supplemento, risarcimento del danno civile e del danno erariale, compreso il danno all'immagine presunto pari al doppio della somma percepita ai sensi dell'art. 1, comma 1-sexies, l. 20/1994.

6.2. Il *quantum* complessivo: il “quadruplo” del vantaggio illecito

Decisivo, ai fini della qualificazione punitiva della riparazione pecuniaria, è anche il cumulo strutturale con la confisca obbligatoria ex art. 322-ter c.p.: le due misure, collocate in successione nello stesso titolo del codice, condividono identico presupposto applicativo e identico *quantum*, senza alcuna clausola di sussidiarietà, con un effetto pratico di raddoppio del medesimo sacrificio

patrimoniale. La Corte richiama in tale caso, in termini puntuali, anche la sentenza della Corte EDU Episcopo e Bassani c. Italia (19 dicembre 2024, § 74), secondo cui la confisca del profitto va assimilata più alla restituzione dell'arricchimento ingiustificato di diritto civile che a una pena pecuniaria, non potendo eccedere l'incremento patrimoniale conseguito. Se la confisca ripristina la situazione patrimoniale antecedente al reato, la riparazione pecuniaria, sommandosi ad essa per il medesimo importo, non può che eccederla: da qui la sua natura punitiva in senso proprio.

Corte cost. n. 108/2026 – § 5.2.1 della motivazione

A conti fatti, ciò si traduce, per l'interessato, nell'obbligo di versare ad amministrazioni pubbliche il quadruplo dell'importo determinato ai sensi dell'art. 322-quater cod. pen. A tale importo dovranno poi sommarsi le somme dovute a titolo di risarcimento del danno erariale ulteriore [...] e/o dei danni ulteriori riconosciuti alla pubblica amministrazione danneggiata e agli eventuali terzi costituitisi parte civile nel giudizio penale, senza contare le perdite patrimoniali conseguenti alle sanzioni disciplinari cui il pubblico dipendente è parimenti soggetto.

Il computo complessivo, illustrato dalla Corte al § 5.2.1 della motivazione, è il seguente: confisca del prezzo o profitto (1x) + riparazione pecuniaria di pari importo (1x) + danno all'immagine, presuntivamente pari al doppio della stessa somma (2x), per un totale di quattro volte il vantaggio illecito – prima ancora di considerare le ulteriori voci di danno erariale, civile e disciplinare. La Corte ha tuttavia precisato, con un'avvertenza metodologica di rilievo generale, che la sproporzione non può inferirsi automaticamente dalla mera cumulabilità di misure aventi funzioni diverse: il dato quantitativo costituisce solo il punto di partenza della valutazione, che si completa attraverso la verifica dell'assenza di qualunque meccanismo correttivo individualizzante.

6.3. I corollari della proporzionalità

La Corte ha ancorato la violazione a due corollari del principio di proporzionalità delle sanzioni punitive, ricavati dagli artt. 3 e 27 Cost. per le pene in senso stretto e dal solo art. 3 Cost. per le misure punitive *lato sensu* (sentenze nn. 112/2019, 185/2021 e 95/2022): il corollario dell'individualizzazione (sentenze nn. 112/2019, § 8.3.6, e 46/2023, § 14), secondo cui ogni sanzione punitiva deve essere commisurata dal giudice tenendo conto della gravità oggettiva e soggettiva dell'illecito e dell'entità del contributo concorsuale, esigenza preclusa da un meccanismo, come quello dell'art. 322-quater c.p., ancorato rigidamente al prezzo o al profitto del reato e che vincola tutti i concorrenti in solido per l'intero; e il corollario della commisurazione alle condizioni economiche del reo (sentenze nn. 28/2022, § 6.2, e 7/2025, § 3.2), secondo cui ogni sanzione pecuniaria punitiva deve tenere conto della capacità patrimoniale dell'obbligato, per assicurarne un impatto soggettivamente eguale e garantirne la concreta sostenibilità.

Quanto alla tecnica decisoria, la Corte ha optato per la declaratoria di illegittimità costituzionale secca, non manipolativa, dell'intero art. 322-quater c.p., richiamando il proprio consolidato criterio (sentenze nn. 222/2018 e 185/2021) secondo cui una pronuncia ablativa pura è praticabile quando non derivino “*insostenibili vuoti di tutela*”: condizione qui soddisfatta, poiché i reati contro la pubblica

amministrazione restano comunque presidiati dalle pene detentive e dalle altre sanzioni accessorie. La declaratoria è stata estesa, in via consequenziale ai sensi dell'art. 27 l. 87/1953, sia alla versione vigente dell'art. 322-quater c.p. come modificata dalla l. 3/2019, sia all'art. 165, comma 4, c.p., che subordinava la sospensione condizionale della pena al pagamento della riparazione pecuniaria oggi caducata.

6.4. Il fondamento nell'art. 49 CDFUE

Merita un'autonoma segnalazione la scelta della Corte di fondare la dichiarazione di illegittimità non già sull'art. 27 Cost., il classico parametro della funzione rieducativa della pena su cui pure si era diffusamente soffermata l'ordinanza di rimessione (e che resta assorbito), bensì, in via determinante, sugli artt. 3, 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi in relazione all'art. 49, § 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che vieta le pene sproporzionate rispetto al reato. La Corte ha richiamato, sul punto, la giurisprudenza della Corte di giustizia (CGUE, Grande Sezione, 8 marzo 2022, causa C-205/20, NE) che estende l'ambito applicativo dell'art. 49 CDFUE a ogni sanzione sostanzialmente punitiva, indipendentemente dalla sua qualificazione formale nei singoli ordinamenti nazionali – lo stesso approccio sostanzialistico che la Corte di Strasburgo applica ai fini dei c.d. criteri *Engel*. Quanto al rapporto tra l'effetto diretto dell'art. 49, § 3, CDFUE e l'accesso al sindacato accentrato di legittimità costituzionale, la Corte ha ribadito, richiamando la propria sentenza n. 71/2026, che l'effetto diretto della Carta non preclude la proposizione dell'incidente di costituzionalità.

7. Il doppio binario tra azione civile e azione contabile: Cass. SU nn. 17634/2024 e 27404/2025

Il principio di non duplicazione enucleato dalla Corte di Strasburgo nel rapporto tra confisca penale e responsabilità erariale trova un significativo termine di confronto in un diverso, ma strutturalmente affine, snodo del sistema dei rimedi: quello tra l'azione di responsabilità contabile e le ordinarie azioni civilistiche di rivalsa o regresso esperibili dall'amministrazione danneggiata nei confronti del proprio dipendente. Le Sezioni Unite civili, con la sentenza 26 giugno 2024, n. 17634 (Pres. D'Ascola, Rel. Di Paolantonio) e, successivamente, con l'ordinanza 14 ottobre 2025, n. 27404, hanno ricostruito in termini sistematici i rapporti tra le due vie di tutela, confermando – su un piano diverso da quello sin qui esaminato, ma con una logica del tutto coerente – la medesima esigenza di fondo: l'autonomia funzionale e processuale dei rimedi non equivale mai a legittimazione di un cumulo quantitativo del ristoro.

7.1. La fattispecie

La vicenda all'origine della sentenza n. 17634/2024 trae origine da un caso di responsabilità medica: tre sanitari del Policlinico universitario “Paolo Giaccone” di Palermo vengono condannati in sede penale (artt. 113 e 589 c.p.) per la morte di una paziente, conseguente a un errore nella prescrizione

e nella somministrazione di una terapia chemioterapica. L'Azienda ospedaliero-universitaria, quale responsabile civile in solido ai sensi dell'art. 1228 c.c., versa agli eredi della paziente oltre 1,9 milioni di euro a titolo di risarcimento, transigendo la pretesa risarcitoria nel procedimento penale. Il Procuratore regionale presso la Corte dei conti per la Sicilia agisce, quindi, nei confronti dei tre sanitari per ottenere il risarcimento del danno erariale indiretto subito dall'Azienda, corrispondente alla somma versata alle parti civili. I convenuti eccepiscono il difetto di giurisdizione del giudice contabile, sostenendo che l'unico rimedio esperibile dall'amministrazione sarebbe stato quello, di competenza del giudice ordinario, dell'azione di regresso ex art. 2055 c.c., e che l'azione contabile, riguardando il medesimo danno già suscettibile di rivalsa civile, costituirebbe un'indebita duplicazione di rimedi sottratta alla giurisdizione contabile.

7.2. Il doppio binario: autonomia e indipendenza delle azioni

Cass. SU n. 17634/2024 – il principio del doppio binario

La reciproca indipendenza e l'autonomia delle azioni si giustificano in ragione della diversità degli interessi rispettivamente tutelati: in un caso hanno carattere pubblico e generale, perché attengono al buon andamento della p.a. e al corretto impiego delle risorse; nell'altro restano circoscritti all'amministrazione attrice, la quale agisce con finalità non sanzionatorie, bensì al solo scopo di ottenere il pieno ristoro del danno subito.

Le Sezioni Unite respingono l'eccezione, ribadendo con particolare nettezza l'orientamento consolidato per cui, quando l'azienda sanitaria pubblica è condannata a risarcire il terzo danneggiato per fatto di un proprio dipendente, la diminuzione patrimoniale che ne consegue integra danno erariale indiretto, che legittima l'azione di responsabilità contabile senza che ciò escluda il concorrente esperimento delle ordinarie azioni civilistiche di responsabilità (regresso, rivalsa). Il principio, rammentano le Sezioni Unite, è stato recepito anche dalla Corte costituzionale, secondo cui un pubblico agente può essere convenuto perché ne venga accertata la responsabilità per entrambi i titoli, ovvero essere attinto da una soltanto delle due azioni, “*non sussistendo i presupposti per l'esercizio di entrambe, senza naturalmente che vi sia cumulo del danno risarcibile, erariale o civile*” (Corte cost. n. 203/2022).

Va sottolineato che la giurisdizione contabile sul danno erariale indiretto non presuppone la previa o contestuale rinuncia dell'amministrazione all'azione di rivalsa civilistica: le due azioni possono coesistere, essere proposte dinanzi a giudici diversi, anche in tempi diversi, senza che la pendenza dell'una pregiudichi l'ammissibilità dell'altra. È il medesimo schema dell'autonomia reciproca dei rimedi già incontrato, sotto altro profilo, nel rapporto tra confisca penale e responsabilità erariale (§ 4 supra), qui declinato non sul piano del rapporto tra una misura punitivo-ripristinatoria e una misura compensativa, bensì su quello del rapporto tra due rimedi entrambi compensativi, ma riferiti a interessi di diversa natura.

7.3. Il limite intrinseco: divieto di duplicazione, non questione di giurisdizione

Cass. SU n. 17634/2024 – la qualificazione del limite

Il limite del divieto di duplicazione delle pretese risarcitorie, che non incide sulla giurisdizione, impone di tener conto, con effetto decurtante, di quanto già liquidato in altra sede – contabile o civile, a seconda della priorità che in concreto si riscontra fra le azioni – e quel limite potrà essere eventualmente fatto valere dal debitore anche in sede esecutiva.

Il punto di maggior interesse sistematico della pronuncia risiede nella collocazione dogmatica del limite alla duplicazione. L'eventuale interferenza tra giudizio civile e giudizio contabile relativo al medesimo fatto non pone mai, infatti, una questione di riparto di giurisdizione, ma una questione di merito, che si articola in tre possibili esiti: se il danno è già stato interamente ristorato in altra sede, l'azione successiva è improponibile per sopravvenuta carenza di interesse ad agire (non per difetto di giurisdizione); se il ristoro è stato solo parziale, la domanda successiva è parzialmente infondata nel merito, e il giudice adito deve operare lo scomputo di quanto già percepito; in ogni caso, il limite del divieto di duplicazione può essere fatto valere anche in sede esecutiva, a tutela del debitore che rischi di pagare due volte il medesimo pregiudizio.

Questa tripartizione merita un rilievo ulteriore, di portata metodologica generale: essa colloca il rimedio contro la duplicazione non nella fase di ammissibilità del giudizio, con conseguente declaratoria in rito, bensì nella fase di decisione sul merito, con conseguente rigetto totale o parziale della domanda, oppure – qualora la duplicazione emerga solo successivamente al passaggio in giudicato di entrambe le pronunce – nella fase esecutiva, attraverso l'opposizione all'esecuzione ex art. 615 c.p.c. o i rimedi equivalenti previsti dal codice di giustizia contabile. È una soluzione che privilegia la certezza e la stabilità delle pronunce rispetto a un'anticipata, e per definizione più incerta, verifica di ammissibilità, rinviando il bilanciamento tra le pretese al momento in cui l'entità del danno effettivamente risarcito sia definitivamente accertata.

7.4. L'esclusione del *ne bis in idem*

I ricorrenti invocano, senza successo, l'estensione alla materia del principio del *ne bis in idem*, anche nella sua proiezione convenzionale ex art. 4 Prot. 7 CEDU. Le Sezioni Unite respingono l'argomento osservando che il *ne bis in idem* presuppone l'identità del bene giuridico tutelato e la natura sostanzialmente sanzionatoria di entrambe le risposte dell'ordinamento; nel caso di specie, invece, le due azioni tutelano interessi ontologicamente diversi – l'uno pubblico-generale, l'altro individuale-riparatorio – e nessuna delle due assume funzione punitiva in senso stretto nei confronti del privato danneggiato. Ne discende un'indicazione metodologica di portata generale, utilmente accostabile a quanto osservato *supra* (§ 5.4) a proposito dell'esclusione, operata dalla Corte EDU nel caso Florio e Bassignana, della censura ex art. 4 Prot. 7: il *ne bis in idem*, in qualunque sua declinazione, presuppone sempre l'identità funzionale, e non la mera identità fattuale, tra le risposte dell'ordinamento; quando le risposte siano funzionalmente eterogenee, il principio non trova applicazione, residuando semmai – su un piano diverso, attinente al merito e non all'ammissibilità – l'esigenza di evitare il cumulo quantitativo del ristoro.

7.5. Gli sviluppi: Cass. SU n. 27404/2025

L'ordinanza n. 27404 del 14 ottobre 2025 conferma e affina l'orientamento, distinguendo l'azione di rivalsa o regresso – di competenza del giudice ordinario, quando l'azienda sanitaria, responsabile “diretta” ex art. 1228 c.c., agisce nei confronti del medico dipendente per la quota di debito solidale – dall'azione di responsabilità contabile promossa autonomamente dal Procuratore regionale, non sostitutiva delle ordinarie azioni civilistiche. Il valore aggiunto della pronuncia, rispetto al precedente del 2024, si rinviene nel chiarire che l'autonomia tra le due azioni opera anche quando sia la stessa amministrazione danneggiata, e non il pubblico ministero contabile, a coltivare contestualmente entrambe le iniziative: l'azienda sanitaria che agisca in rivalsa civile nei confronti del medico, e che si veda al contempo convenuta in sede contabile dal Procuratore regionale, non determina alcun conflitto di giurisdizione, ma pone, anche in questo caso, l'esigenza di evitare la duplicazione del recupero, da risolversi con gli stessi strumenti già illustrati al § 7.3.

7.6. Il danno erariale indiretto e il raccordo con Florio e Bassignana

Il danno erariale indiretto presuppone tre elementi costitutivi: l'accertamento, anche in sede diversa da quella contabile, della responsabilità del dipendente verso il terzo danneggiato; l'effettivo adempimento, da parte dell'amministrazione, dell'obbligazione risarcitoria verso quest'ultimo; e il nesso di causalità tra la condotta del dipendente e l'esborso sostenuto dall'amministrazione. È proprio l'elemento dell'effettivo adempimento a fondare, sul piano logico, il divieto di duplicazione: se l'amministrazione ha già recuperato, in tutto o in parte, l'esborso sostenuto attraverso l'azione civile di rivalsa, il danno erariale indiretto risulta, in pari misura, già ristorato, e l'azione contabile, per la parte corrispondente, perde la propria causa giustificatrice.

Si tratta di un meccanismo strutturalmente analogo a quello individuato dalla Corte EDU nella sentenza Florio e Bassignana a proposito del rapporto tra confisca penale – che ripristina il patrimonio pubblico per la parte corrispondente al profitto illecito – e responsabilità erariale – che pretende il ristoro dell'intero danno, ma al netto di quanto già recuperato. In entrambi i casi, l'effettivo recupero, da qualunque fonte provenga, esaurisce *pro tanto* la pretesa risarcitoria residua, a prescindere dal *nomen iuris* della misura o dalla sede in cui tale recupero sia stato conseguito. Non a caso, proprio il principio dell'autonomia tra azione civile dell'amministrazione e azione contabile, temperata dal divieto di duplicazione, è espressamente richiamato dalla Corte EDU nella sentenza Florio e Bassignana, con riferimento a Cass. SU n. 25040/2016 (§ 6 *supra*): una conferma ulteriore – proveniente questa volta dalla stessa giurisprudenza di legittimità interna, e non più soltanto dalla giurisprudenza convenzionale o costituzionale – della trasversalità del medesimo schema logico in ogni ipotesi in cui l'ordinamento appronti più vie di tutela per il medesimo pregiudizio patrimoniale.

8. Raccordo sistemico: un'unica esigenza di proporzionalità su più piani delle fonti

Le due pronunce esaminate, pur muovendo da fattispecie e parametri normativi distinti, convergono verso un esito sostanzialmente identico, sia pure attraverso tecniche decisorie diverse. In entrambi i casi, il vizio accertato non riguarda la legittimità in sé della pluralità di risposte ablativo-riparatorie allo stesso fatto illecito – né la Corte EDU, né la Corte costituzionale negano la possibilità di un cumulo tra confisca, risarcimento erariale e riparazione pecuniaria – bensì l'omessa considerazione del loro effetto combinato. La medesima domanda – se la misura ecceda, o si limiti a ripristinare, la situazione patrimoniale antecedente al reato – viene posta tanto alla confisca, qualificata come ripristinatoria nei limiti del profitto, quanto alla riparazione pecuniaria, qualificata come integralmente punitiva perché si aggiunge a un risarcimento già altrove assicurato: a riprova di come un identico metodo possa condurre, a seconda della funzione concretamente accertata, a esiti qualificatori opposti.

Il principio di proporzionalità del cumulo sanzionatorio opera, in questo settore, simultaneamente su tre piani delle fonti – costituzionale interno (artt. 3 e 27 Cost.), eurounitario (art. 49 CDFUE, per il tramite degli artt. 11 e 117 Cost.) e convenzionale (art. 1 Prot. add. 1 CEDU) – confluenso verso un esito sostanzialmente identico pur attraverso rimedi diversi: lo scomputo correttivo in sede CEDU, la radicale ablazione della norma in sede costituzionale interna. Sul piano del diritto interno, la sentenza Florio e Bassignana trova peraltro significativo riscontro nella già citata Cass. civ., Sez. III, n. 34536/2023 e nella sentenza n. 507/2024 della sezione regionale della Corte dei conti del Lazio, segno che la giurisprudenza interna aveva già, prima della pronuncia convenzionale, intravisto autonomamente la necessità dello scomputo. Quanto al rapporto tra azione civile risarcitoria dell'amministrazione e azione contabile, la stessa sentenza Florio e Bassignana richiama espressamente Cass. SU n. 25040/2016, secondo cui l'eventuale esercizio di un'azione civile da parte dell'amministrazione lesa non esclude l'azione contabile, ma il risarcimento eventualmente accordato in altri procedimenti deve essere detratto dalla condanna della Corte dei conti: la stessa logica antiduplicativa, applicata questa volta al rapporto interno tra le due giurisdizioni nazionali.

Va infine osservato che la sentenza Florio e Bassignana si inserisce in un filone più ampio della giurisprudenza di Strasburgo sul rapporto tra molteplici risposte sanzionatorie o riparatrici dello Stato di fronte al medesimo fatto – un filone che condivide, con la giurisprudenza sul cumulo tra sanzioni penali e amministrative in materia di abusi di mercato, il medesimo nucleo teorico: la legittimità del doppio binario, purché complessivamente proporzionato. Si tratta, tuttavia, di una distinzione tecnica non priva di rilievo: la tutela accordata nel caso Florio e Bassignana non si fonda sulla natura “sostanzialmente penale” di entrambe le misure secondo i criteri *Engel* – tanto che la censura ex art. 4 Prot. 7 CEDU è stata dichiarata irricevibile – ma direttamente sul diritto di proprietà ex art. 1 Prot. add. 1, con uno scrutinio di proporzionalità normalmente meno esigente, sul piano dei presupposti di accesso alla tutela, di quello riservato al *ne bis in idem*.

A queste tre dimensioni si affianca una quarta, ugualmente significativa ma di rango diverso: quella, tutta interna al diritto positivo italiano e collocata al livello della mera legislazione ordinaria, ricostruita dalle Sezioni Unite civili nelle sentenze nn. 17634/2024 e 27404/2025 a proposito del

rapporto tra azione di responsabilità contabile e azioni civilistiche di rivalsa o regresso (§ 7 *supra*). Anche in questo ambito – estraneo, in sé, a qualunque parametro costituzionale, eurounitario o convenzionale – l'autonomia funzionale e processuale dei rimedi, giustificata dalla diversità degli interessi tutelati (pubblico-generale per l'azione contabile, individuale-riparatorio per l'azione civile), non esonera mai l'interprete dal verificare l'effettivo, complessivo ristoro del danno, pena l'indebita duplicazione della pretesa risarcitoria. Significativo, al riguardo, è che le Sezioni Unite qualifichino tale limite come questione di merito, e non di giurisdizione: una scelta che conferma, su un piano ulteriore rispetto a quelli sin qui esaminati, che il principio antiduplicativo opera trasversalmente rispetto al rango – costituzionale, convenzionale o di mera legislazione ordinaria – della fonte che di volta in volta lo veicola. Ciò che muta è soltanto la tecnica rimediale impiegata – lo scomputo *in executivis* nel caso CEDU, il rigetto parziale della domanda o l'opposizione all'esecuzione nel caso delle Sezioni Unite, la radicale ablazione della norma nel caso della Corte costituzionale – mentre resta identica, in tutti i casi, la sostanza dell'esigenza protetta: impedire che il medesimo pregiudizio patrimoniale, comunque qualificato, sia preteso o ristorato più di una volta.

9. Conclusioni

Le pronunce esaminate restituiscono un'indicazione metodologica che eccede l'ambito specifico della confisca e della responsabilità erariale, e che può orientare l'interprete ogniqualvolta si discuta della legittimità di un cumulo tra più rimedi, ablativi o riparatori, scaturenti dal medesimo fatto illecito – sia che il cumulo coinvolga, come nel caso Florio e Bassignana e in Corte cost. n. 108/2026, misure di rango costituzionale, eurounitario o convenzionale, sia che esso si collochi, come nel rapporto tra azione contabile e azione civile di rivalsa, al livello della sola legislazione ordinaria. Il dato dell'autonomia funzionale e processuale delle diverse misure – pur reale, e di per sé legittimo – non esonera mai l'interprete dal compiere una verifica ulteriore, di carattere sostanziale: quella dell'effetto patrimoniale complessivamente prodotto sul destinatario. È proprio quando questa verifica viene omessa – quando, cioè, la valutazione di proporzionalità si arresta al piano “atomistico” della singola misura, senza mai sollevare lo sguardo sull'esito combinato delle diverse risposte dell'ordinamento – che il cumulo sanzionatorio rischia di tradursi in un onere sproporzionato, lesivo tanto del diritto di proprietà quanto, a determinate condizioni, delle garanzie costituzionali e unionali in materia di proporzionalità della pena.

Resta da vedere come la giurisprudenza interna – e segnatamente la Corte dei conti, la cui prassi resta tuttora orientata, salvo le aperture già registrate nella sentenza n. 507/2024 della sezione Lazio, verso la non detraibilità delle somme confiscate – reagirà a queste indicazioni convergenti. Ma il punto di approdo appare, alla luce delle pronunce esaminate, ormai consolidato: il “doppio binario” tra giurisdizioni e tra rimedi resta pienamente legittimo nella sua dimensione processuale, ma deve trovare, sul piano sostanziale, un correttivo quantitativo che ne assicuri la proporzionalità complessiva.