Sent. n. 82/2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

composta dai Magistrati

Dott. Antonio Giuseppone Presidente

Dott. Alessandra Sanguigni Consigliere

Dott. Pasquale Fava Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al **n. 80836** del registro di segreteria, promosso dalla Procura regionale del Lazio nei confronti di Orazio Capraro, nato a Cassino il 4 aprile 1958 e residente in Villa Santa (FR) alla via Dante Alighieri n. 8 (CPRRZO58D04C034E), rappresentato e difeso dagli Avvocati Carlo Risi e Marilena Martini.

Visti l'atto introduttivo e tutti gli atti e i documenti del giudizio;

Udito nella pubblica udienza del 5 febbraio 2026 il Consigliere relatore;

Uditi, nella medesima udienza, il Vice Procuratore generale Marinella Colucci e il difensore

del convenuto.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con atto di citazione del 24 settembre 2025 la Procura regionale ha chiesto la condanna del convenuto al pagamento di € 31.264,04, oltre interessi e rivalutazione monetaria, in favore del Comune di Villa Santa Lucia (FR) per il pregiudizio derivante dal tardivo pagamento di tre crediti certificati e ceduti ad un Istituto bancario derivanti da rapporti contrattuali perfezionati con tre società private esecutrici.

Dopo la certificazione e cessione dei menzionati crediti, l'ente locale, anche a causa della condotta inerte del convenuto (stigmatizzata soprattutto dopo la prima sentenza del Tribunale di Cassino sul primo decreto ingiuntivo che aveva chiarito la legittimità della procedura di cessione seguita e doverosità dei pagamenti), l'Ente locale avrebbe subito un consistente danno da ritardo (interessi e rivalutazione), peraltro posto a carico del convenuto solo per il 40% (parte attrice, accogliendo alcune deduzioni ha ricondotto la quota del 60% all'inefficienza organizzativa).

L'atto di citazione fornisce dettagliate informazioni sulle procedure amministrative seguite

(pag. 2-5), sulla normativa applicabile (pag. 13-15), nonché sulle tempistiche delle certificazioni e cessioni dei crediti (pag. 16), intrattenendosi anche sulla posizione di altri funzionari amministrativi e degli organi politici dopo la prima sentenza del Tribunale di Cassino n. XXXX/2019 (pag. 17-21).

Proprio a seguito della non impugnata pronuncia del giudice di primo grado sarebbe venuto meno, secondo la Procura regionale, quell'elemento di oscurità normativa ed inesigibilità che avrebbe reso necessari i pagamenti quale condotta amministrativa doverosa da parte del convenuto.

2. Il convenuto ha contestato la fondatezza dell'azione esperita.

Segnalando la propria qualifica di geometra in un Comune di 3.000 abitanti, ha ricostruito tutti i passaggi procedimentali e decisionali dell'azione amministrativa dell'ente locale, evidenziando che, con particolare riguardo alle cessioni di crediti effettuate in favore di una banca cessionaria, si era profilata una questione giuridica nuova avente ad oggetto il conflitto tra la normativa generale (art. 9 legge 2248/1865; art. 70 r.d. 242/1923; art. 117 d.lgs. 163/2006; art. 106 d.lgs. 50/2016) e speciale negoziale (il capitolato) con la disciplina

sopravvenuta (art. 37, comma 7, bis del d.l. 24 aprile 2014, n. 66).

Ai fini della validità, nonché dell'efficacia e opponibilità della cessione del credito all'Amministrazione la prima disciplina richiedeva l'atto pubblico o la scrittura privata autenticata con notifica o accettazione dell'ente, mentre quella sopravvenuta prescindeva da tali formalità, identificandone altre più semplici e snelle.

Il Comune, a fronte delle richieste dei cessionari, aveva inizialmente seguito una linea formale e ortodossa disconoscendo le cessioni in quanto poste in essere in contrasto con i capitolati e la disciplina anteriore sulla quale erano stati perfezionati gli atti negoziali che avevano dato luogo al maturare dei crediti poi ceduti.

E tale linea era stata formalizzata negli atti di opposizione ai decreti ingiuntivi notificati al Comune dai creditori cessionari.

Anche dopo la prima sentenza negativa per il Comune (Tribunale di Cassino del XX dicembre 2019), l'organo politico dell'ente locale (Giunta) aveva continuato a ribadire l'indirizzo manifestato negli atti di affidamento degli incarichi legali necessari

per le opposizioni a decreto ingiuntivo, nonché negli atti defensionali del legale incaricato.

Solo nella riunione dell'XX ottobre 2020 (cui partecipavano sindaco, segretario comunale, il legale esterno, il ragioniere responsabile del servizio finanziario, il tecnico comunale, il revisore dell'ente, un assessore e un consigliere comunale) l'indirizzo veniva parzialmente modificato invitando il legale a sondare la fattibilità di una transazione avente ad oggetto solo la sorte capitale.

In tal modo il convenuto ha segnalato l'impossibilità di una propria azione contraria agli indirizzi degli organi politici dell'ente, nonché l'assenza di colpa grave in ragione dell'esistenza di un'incertezza normativa e applicativa.

Per tali ragioni ha sollecitato il rigetto della domanda e ha invocato l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito in misura massima, anche alla luce della Riforma del 2026.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. La pronuncia sull'azione risarcitoria pubblicistica attivata dalla Procura regionale impone al giudice di fissare le coordinate ermeneutiche di riferimento tenendo conto della recente normativa che ha riformato l'illecito contabile (legge n. 1 del

2026), atteso che il disposto dell'art. 6 sancisce l'applicazione ai giudizi pendenti della disposizione di cui all'art. 1, comma 1, lett. a) della suddetta legge (che governa, per quanto interessa il presente giudizio, la colpa grave e il potere riduttivo).

Ogni nuova norma deve essere interpretata ed applicata seguendo numerosi criteri tra cui quello letterale, logico, sistematico e storico.

Gli istituti giuridici, poi, nell'attuale assetto multilivello delle fonti, devono essere altresì ricostruiti rispettando, innanzitutto, un'interpretazione costituzionalmente, convenzionalmente (EDU) ed eurounitariamente orientata.

E' noto, difatti, che la Corte di giustizia abbia più volte precisato che incombe sul giudice interno il compito di interpretare le norme nazionali alla luce degli scopi e obiettivi eurounitari, a tal fine disapplicando, anche d'ufficio, norme ed interpretazioni della giurisprudenza interna (anche se di livello supremo e costituzionale) in conflitto con le finalità unionali ("*disapplicare, anche di propria iniziativa, qualsiasi interpretazione accolta da un organo giurisdizionale superiore foss'anche supremo, al quale esso sia vincolato, ai*

sensi di tale disposizione nazionale, se detta interpretazione non è compatibile con il diritto dell'Unione" inter plures C. giust. 24 giugno 2019, C-573/17, punto 78 e giurisprudenza ivi citata; C. giust., 21 gennaio 2021, C-308/19, punto 58; C. giust., 13 giugno 2024, C-331/22 e C-332/22, punti 108 e 110; C. giust., 30 gennaio 2025, C-510/23, punto 69 e giurisprudenza ivi citata; C. giust., 30 gennaio 2025, C-511/23, punto 80 e giurisprudenza ivi citata).

Questa Corte, utilizzando il menzionato potere di disapplicazione, ha già, in talune occasioni e alla luce delle gravi fattispecie concrete esaminate, disapplicato, per conflitto con l'effetto utile del diritto comunitario al caso specifico applicabile, le norme interne (unitamente alla loro interpretazione limitante fornita dalla Corte costituzionale nella sentenza 355/2010) sul danno all'immagine in quanto preclusive della condanna di alcuni funzionari il cui comportamento aveva persino concorso a dare luogo a una condanna della Corte di giustizia a carico dell'Italia in una procedura di infrazione (C. conti, sez. giur. Campania, 14 ottobre 2013, n. 1349).

Il diritto eurounitario (e l'effetto utile da esso imposto), difatti, prevale su ogni norma e sul

c.d. “diritto vivente” nazionale risultante da interpretazioni consolidate laddove in conflitto ed in antinomia con il primo, operando quale barriera interna esclusivamente i c.d. controlimiti (resi effettivamente operativi dalla Consulta solo in rarissime occasioni in cui venivano in rilievo valori fondamentali dell’ordinamento quali la tutela della salute e contro i crimini di guerra, nonché le guarentigie derivanti dall’operatività del principio di legalità in materia penale).

Ciò premesso deve ricordarsi che la Corte dei conti è la “coscienza finanziaria” della Repubblica nonché un’Istituzione dello Stato-comunità, operando, non a tutela e a vantaggio esclusivo dell’Amministrazione intesa quale Stato-apparato con un proprio patrimonio, bensì a tutela dei cittadini e delle imprese da cui originano le risorse pubbliche gestite da funzionari e dipendenti della P.A.

La Corte dei conti è l’unica magistratura che è stata designata dall’Assemblea costituente (e prima ancora nell’organizzazione dello Stato unitario monarchico) ad esercitare, con piena indipendenza magistratuale le tre funzioni fondamentali del Giudice (giudicante, inquirente e di “controllo neutrale” di sandulliana memoria).

La magistratura ordinaria e quella penale militare sono titolari solo delle prime due.

Gli altri Giudici speciali (amministrativi, tributari, etc.) sono titolari esclusivamente di funzioni giudicanti e non hanno né l'ufficio del pubblico ministero, né poteri di "controllo neutrale".

Con particolare riguardo alle funzioni inquirenti e giudicanti connesse alla c.d. responsabilità amministrativa da illecito contabile (che, similmente all'illecito civile, si compone di tre elementi oggettivi – fatto, danno e nesso di causalità – unitamente a quello soggettivo – dolo o colpa grave), il Pubblico ministero agisce sulla base di una denuncia circostanziata e specifica di "danno erariale" che può provenire dall'Amministrazione (quella danneggiata o altra P.A.), privati cittadini, imprese (italiane o straniere) o enti e soggetti privati.

Il danno erariale è, come è noto, sia presupposto della giurisdizione contabile che elemento costitutivo dell'illecito contabile (Cass., sez. un., 22 dicembre 2009, n. 27092, che aveva escluso, allo stato del tempo dell'evoluzione dell'ordinamento interno, che rientrassero nelle funzioni della Corte

dei conti quelle di prevenzione del danno erariale) e si concreta, nella visione tradizionale, in un decremento patrimoniale alla finanza pubblica da intendersi in senso lato.

Le risorse pubbliche sono generate dai versamenti (tasse, imposte, contributi, corrispettivi, etc.) effettuati da cittadini, imprese, enti e soggetti giuridici e, in un sistema democratico efficiente e di risultato, è necessario assicurare controlli effettivi e reali, al fine di poter imputare responsabilità da *mala gestio*, come pretende il Popolo nel cui nome viene amministrata la Giustizia contabile.

La finalità dell'illecito contabile, similmente all'illecito civile, è storicamente compensativa, trattandosi di un'azione risarcitoria finalizzata a riportare il patrimonio pubblico nello stato in cui era prima dell'azione illecita del pubblico funzionario o del soggetto privato che abbia gestito risorse pubbliche (si pensi ai privati indebiti percettori di finanziamenti e/o che non li abbiano destinati agli obiettivi pubblicistici programmati).

Tuttavia, in una prospettiva di tutela del dipendente pubblico, tradizionalmente si è attribuito al Giudice contabile il cosiddetto "potere riduttivo"

(finalizzato a ridurre la quota di danno che può essere in concreto richiesta al danneggiante) e, nel quadro delle riforme degli anni ‘90, il Legislatore ha generalizzato il criterio di imputazione soggettiva (dolo o colpa grave).

Si è creato, soprattutto dopo la legge 20 del 1994, un sistema pubblicistico speciale, derogatorio di quello civilistico, in virtù del quale l’agente pubblico assoggettato a giurisdizione contabile generale può rispondere del danno erariale esclusivamente ove venga ravvisata una colpa grave, limitatamente alla parte del danno allo stesso imputabile (salvo la solidarietà dolosa) e comunque tenendo conto degli eventuali vantaggi che la comunità abbia tratto dall’illecito (*compensatio lucri cum damno*), nonché dell’illecito arricchimento degli eredi.

La c.d. Riforma del 2026, per quel che concerne il caso di specie, ha, da un lato (integrazioni al comma 1 dell’art. 1 della legge 20 del 1994), meglio puntualizzato il concetto di colpa grave (recependo gli indirizzi della giurisprudenza contabile prevalente) e, dall’altro, superato il tradizionale orientamento restrittivo della giurisprudenza contabile nell’esercizio del potere riduttivo

introducendo un tetto generalizzato al danno che può essere a carico del responsabile (nuovo comma 1-octies del citato art. 1). E' proprio quest'ultima norma ("*Salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio*") che pone i maggiori problemi all'interprete in ragione dell'operatività conflittuale di una pluralità di criteri ermeneutici, tra cui, tuttavia, è sovrano quello eurounitario, anche in prospettiva storico-sistematica.

L'illecito contabile, come quello civile, si è storicamente emancipato dall'illecito penale.

Da questo punto di vista sono noti gli studi dottrinali che hanno visto nelle azioni romanistiche di repressione del "*crimen repetundarum*" l'antenato dell'azione di responsabilità amministrativa nostrana, tesi che ha avuto anche risonanze giurisprudenziali (C. conti, sez. giur. Campania, ord. 7 marzo 2026, n. 63).

Sin dal diritto romano si era fatta avanti l'esigenza di creare uno strumento giuridico che assicurasse il risarcimento (delle casse pubbliche e – indirettamente – dei soggetti privati danneggiati dall'azione amministrativa) a carico dei funzionari che avessero esercitato illecitamente i poteri conferiti truccando appalti, favorendo amici e parenti, organizzando brogli elettorali, etc.

Tante leggi in successione (*lex Calpurnia, lex Iunia, lex Sempronia repetundarum, Lex Acilia, Leges Servilie, Lex Cornelia, Lex Iulia*) disciplinarono, sin dal 149 a.C., l'*actio* in questione che fu assegnata alla giurisdizione di una Corte specializzata.

In età precostituzionale, attraverso un'evoluzione ordinamentale che affonda le proprie origini negli anni immediatamente successivi all'unificazione nazionale e che si evolve nei primi

decenni del secolo scorso, la legislazione del Regno, di stampo cavouriano, sulla base dell'esperienza maturata in alcuni Stati preunitari, conferì, alla Corte dei conti, unitamente ai poteri di controllo "neutrale" e ai giudizi sui conti (c.d. responsabilità contabile in senso stretto), anche importanti funzioni giurisdizionali tra cui quella volta a giudicare la gestione condotta da pubblici funzionari, che avrebbe assunto una posizione centrale e di rilievo quale strumento generale finalizzato all'attuazione delle funzioni di deterrenza e compensative nell'interesse dei cittadini e delle imprese (legge 14 agosto 1862, n. 800; R.D. 5 ottobre 1862, n. 884; legge 22 aprile 1869, n. 5062; R.D. 17 marzo 1870, n. 499; R.D. 18 novembre 1923, n. 2440; R.D. 12 luglio 1934, n. 1214).

Si precisava che "*le azioni di responsabilità*" fossero promosse dal P.M. presso la Corte dei conti (ad esempio art. 3 r.d. 17 marzo 1870, n. 499) e che il "*giudizio di responsabilità per danni cagionati allo Stato dai suoi funzionari o agenti*" fosse "*istituito ad istanza del procuratore generale presso la Corte dei conti*" (art. 43 R.D. 13 agosto 1933, n. 1038).

Successivamente, al fine di non creare zone franche caratterizzate da "libertà di illecito" e sempre a tutela dell'interesse ad una corretta gestione delle risorse provenienti da cittadini ed imprese, l'azione risarcitoria pubblicistica da illecito contabile, originariamente pensata e riferita all'Amministrazione statale, si è dovuta confrontare con l'evoluzione dei modelli istituzionali ed organizzativi, estendendo così il proprio campo di operatività nei confronti delle Autonomie (regioni, province, comuni, comunità montane, città metropolitane) e dei soggetti pubblici risultanti da processi di privatizzazione o di riorganizzazione amministrativa pubblicistica (agenzie, autorità amministrative indipendenti, aziende autonome e speciali, istituzioni, società pubbliche di diritto speciale, *in house providers*, società private a partecipazione pubblica, etc.).

In questo percorso evolutivo l'azione di responsabilità ha trovato una guarentigia costituzionale nelle previsioni che impongono che tutti i funzionari debbano rispondere dei danni arrecati (principio di responsabilità), anche per assicurare il buon andamento e l'imparzialità della P.A. (con i corollari dell'efficienza, economicità ed

efficacia) – art. 28-97 Cost., fino a giungere alla legislazione più recente sull'Amministrazione di risultato e condivisa (art. 97-118 Cost.; cfr. leggi sulla c.d. performance individuale e collettiva, sulla trasparenza, sugli enti del terzo settore, etc.).

L'azione di responsabilità nei confronti dei pubblici funzionari, poi, è stata ulteriormente garantita dal diritto eurounitario.

Come è noto il diritto comunitario ha imposto regole stringenti di bilancio, con riduzione della spesa pubblica e percorsi di miglioramento della qualità dell'amministrazione.

In tale prospettiva l'azione di responsabilità, come evidenziato dalla migliore giurisprudenza contabile (*inter plures* C. conti, sez. giur. Umbria, 67/2019; C. conti, sez. giur. Campania, n. 16 marzo 2011, n. 359), costituisce uno strumento di attuazione degli obiettivi europei volti ad una gestione della finanza pubblica efficiente, economica, sana, sostenibile, ricollegandosi così al c.d. *Fiscal compact* e alla disciplina europea sul sistema dei conti pubblici (art. 126 TFUE unitamente al Protocollo n. 12 sui disavanzi pubblici eccessivi; Regolamenti del Consiglio del 17 giugno 1997, n. 1446

e 1447, ss.mm.; Risoluzione del Consiglio 17 giugno 1997, n. 97/C – c.d. patto di stabilità e crescita comunitario; Regolamento del Consiglio europeo del 25 giugno 1996, n. 2223/96 – c.d. "sistema SEC 95" – ora sostituito dal Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 549/2013, in vigore dal 1° settembre 2014, c.d. sistema "SEC 2010" - sul conto economico consolidato delle Pubbliche amministrazioni) che ha determinato, con legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, anche la modifica dell'art. 81 Cost., il cui primo comma ("*lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico*") è andato a ricollegarsi, rafforzandolo, al terzo ("*ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte*").

Il fatto che i funzionari pubblici che abbiano determinato danni erariali siano tenuti a risponderne realizza nel contempo funzioni di deterrenza e compensative atteso che il gestore di risorse pubbliche osserverà una maggiore attenzione nella propria azione, sapendo che potrebbe essere tenuto a rispondere del danno arrecato. Si riconciliano così "potere" e "responsabilità" dovendo colui che

esercita un potere o una funzione, rispondere dei danni ricollegati a tale esercizio.

L'azione di responsabilità amministrativa in tal modo persegue anche una "gestione in equilibrio" atteso che le somme derivanti dalla sentenza di condanna dovranno essere utilizzate per compensare il danno arrecato, rendendo così la gestione del bilancio nel complesso in equilibrio.

Emerge così la storica funzione compensativa (e deterrente) della responsabilità amministrativa da danno alla finanza pubblica, costituzionalmente e eurounitariamente fondata e funzionalmente orientata alla tutela delle risorse pubbliche provenienti da cittadini e imprese.

Il Legislatore, peraltro, per evitare fenomeni di "burocrazia difensiva" e c.d. "paura della firma", ha introdotto nel tempo svariati istituti che attenuano e smussano la rigidità dei un meccanismo (quale era quello ante riforme del 1994 e del 2026) fondato sul criterio di imputazione generale della colpa lieve e sulla marginalizzazione giurisprudenziale del potere riduttivo.

Tali obiettivi sono stati perseguiti, in un primo momento, con la riforma del 1994 che ha generalizzato il criterio di imputazione della colpa

grave, scelta legislativa considerata costituzionalmente legittima dalla Consulta nella famosa sentenza Vari (sent. n. 371 del 1998) e, in un secondo momento, con la recentissima riforma del 2026 che ha rivitalizzato l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito.

Da un'interpretazione letterale della norma potrebbe sembrare (in termini simili il dossier del 21 maggio 2025 del Senato della Repubblica) che il Giudice contabile sia obbligato ad esercitare sempre il potere riduttivo dell'addebito falcidiando automaticamente e obbligatoriamente la somma dovuta dal danneggiante (la norma, difatti, è formulata al presente – "esercita" – quasi a voler sottendere l'idea della doverosità; anche il nuovo comma 1-bis, nel richiamare il comma 1-octies, discorre di "*obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal comma 1-octies*") e ciò in una prospettiva generalizzata e generalizzante (ovverosia senza indicare ipotesi specifiche in cui tale doverosità debba operare in ragione degli interessi che giustifichino tale obbligatorio esercizio).

Della norma, tuttavia, deve essere data un'interpretazione costituzionalmente e

eurounitariamente orientata, anche in prospettiva storico-sistematica. Del resto è noto che in materia di finanza pubblica l'effetto utile imposto dal diritto eurounitario è sovrano e prevalente (equilibrio di bilancio, stabilità e crescita, contenimento del debito e della spesa, mantenimento e aumento delle entrate, stimolo alla crescita, etc.), assicurando una gestione responsabile, efficiente, economica e in equilibrio a tutela e nel rispetto dell'interesse dei cittadini e delle imprese che fanno affluire nell'Erario le risorse che dovranno gestire le P.A. e per esse i funzionari a ciò deputati (che possiedono competenze tecniche e professionali accertate generalmente da commissioni esaminatrici pubbliche).

Come è noto la Corte costituzionale, nella sentenza n. 132 del 16 luglio 2024 (punto 11.1), suggerendo, *de iure condendo*, i tratti di un ipotetico intervento di riforma della responsabilità amministrativa aveva indicato una serie di strade che il Legislatore avrebbe potuto percorrere nell'esercizio della propria discrezionalità, tra cui la possibilità di identificare "*fattispecie obbligatorie normativamente tipizzate nei presupposti*" di esercizio del potere riduttivo,

"*rimesso ad un apprezzamento discrezionale ex post del giudice contabile*" e la generalizzazione del tetto alla risarcibilità che "*per ragioni di equità nella ripartizione del rischio* [avrebbe potuto] *non essere addossato al dipendente pubblico*").

Atteso che i passaggi *de iure condendo* non hanno alcun valore vincolante (non richiedendosi così, nel concreto, la necessità di disapplicazione del "formante giurisprudenziale sovrano" in conflitto con l'effetto utile del diritto eurounitario imposta dalla Corte di giustizia) e che una falcidia generalizzata del danno erariale pone problemi di costituzionalità ed eurounitari non considerati in quel giudizio di costituzionalità (anche perché non devono essere valutate "ipotesi teoriche" di regolazione, bensì solo norme reali approvate e soprattutto la loro complessiva efficacia giuridica), questa Corte, nell'esercizio del propri poteri di interpretazione e disapplicativi, nella qualità di Istituzione "coscienza finanziaria" dello Stato-comunità operante a tutela dell'interesse pubblico riferibile a cittadini ed imprese, ritiene che la corretta ermeneusi del quadro normativo non possa che essere quella di considerare l'esercizio del potere di riduzione del danno comunque rimesso alla

discrezionalità del Giudice contabile, che dovrà tenere conto di tutte le specificità che connotato il caso concreto.

La legge 1/2016, difatti, ove interpretata nel senso della obbligatorietà dell'esercizio del potere riduttivo attua una generalizzata riduzione del danno addebitabile al funzionario ponendolo in definitiva a carico della Comunità dei cittadini e delle imprese. Ciò produce un gravoso "onere" determinato dalla riduzione delle entrate pubbliche derivanti dalla compensazione del pregiudizio alla finanza pubblica e, quindi, una legge priva di copertura di spesa con evidente squilibrio del bilancio (art. 81 Cost.): l'onere derivante dalla circostanza che una sensibile quota del danno riconducibile eziologicamente a colpa grave del funzionario non trovi alcuna compensazione economica in risorse di bilancio stanziate determina una riduzione secca delle entrate priva della "contropartita" costituzionalmente imposta non essendo stati previsti in mezzi per far fronte al nuovo e maggiore onere con grave squilibrio del bilancio (art. 81, commi 3 e 1, Cost. nella prospettiva del *Fiscal compact* eurounitario rilevante ex art. 117 Cost.).

Ciò, quindi, in danno degli obiettivi eurounitari di tutela degli equilibri di bilancio imposti dal *Fiscal compact* europeo (art. 117-81 Cost.), recepito con legge costituzionale, che ha imposto tanti sacrifici a cittadini e imprese.

A ciò si aggiunga che il diritto comunitario impone il recupero integrale dei finanziamenti illecitamente appresi o non destinati agli interessi pubblicistici, con azione intestata al Pubblico ministero contabile (che può agire anche per la Commissione europea a tutela degli interessi finanziari dell'Unione – Cass., sez. un., 26935 e 20701/2013: "*In caso di azione di responsabilità erariale promossa per la restituzione alla Commissione europea dei contributi comunitari erogati in via diretta, l'alveo della giurisdizione del giudice contabile non è limitato, ai sensi dell'art. 52 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, al solo danno arrecato allo Stato o ad altro ente pubblico nazionale, ma si estende all'intero importo finanziato, attesa l'estensione dell'ambito dell'azione di responsabilità operata dall'art. 1, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, di cui non è consentita una discriminazione applicativa in funzione del carattere sovranazionale*

dell'amministrazione tutelata ovvero della natura del contributo erogato, dovendosi anzi – in applicazione del principio di assimilazione, in forza del quale gli interessi finanziari europei sono assimilati a quelli nazionali – assicurare, per la tutela dei medesimi beni giuridici, le stesse misure previste dal diritto interno"). Non è pensabile, quindi, che il danno all'UE possa risentire di una siffatta grave falcidia che comprometterebbe la tutela degli interessi finanziari dell'UE.

La doverosa reinterpretazione costituzionalmente ed eurounitariamente orientata della riforma del 2026 in termini facoltizzanti e discrezionali, sempre con motivata valutazione del caso concreto, del resto si risolve a tutela dei cittadini e delle imprese.

Il Pubblico ministero contabile (che peraltro esce fortemente ristrutturato dalla riforma con accentramento di responsabilità importanti in capo alla Procura generale), difatti, agisce a tutela dei cittadini, delle imprese e degli enti e soggetti giuridici.

Generalmente si afferma che il P.M. contabile operi nell'interesse pubblico alla tutela dell'"Erario".

In una prospettiva moderna l'"Erario" non è più una entità astratta distante dai cittadini e dalle imprese.

Il Pubblico ministero contabile è al servizio dello Stato-comunità ovverosia dei cittadini e delle imprese che operano nella legalità e contribuiscono alla formazione delle risorse pubbliche da destinarsi a fini pubblici attraverso una gestione regolare ed efficiente. E, laddove vi sia esercizio di un potere gestionale implicante un utilizzo di risorse pubbliche, deve sussistere una responsabilità effettiva e reale che produca effetti deterrenti attraverso la funzione compensativa (che può essere anche non totale, ma comunque idonea ad assicurare un serio ripristino patrimoniale affinché siano realizzati i menzionati obiettivi eurounitari e costituzionali).

Alla luce della giurisprudenza contabile gli esempi della vita quotidiana in cui possono prodursi danni diretti, indiretti o obliqui alla finanza pubblica che presentino un notevole interesse per i cittadini alla corretta gestione del denaro e delle risorse della Comunità possono essere molteplici: si pensi al funzionario di una P.A. che, dopo aver realizzato un impianto di produzione di energia da

fonti rinnovabili, non ne curi la gestione e manutenzione con blocco del funzionamento (qui non ci si può appellare ad oscurità normativa ma sussiste una manifesta negligenza e noncuranza della cosa pubblica), al funzionario che non si occupi della cessione delle aree standard previste nell'ambito di una lottizzazione in pregiudizio dei cittadini residenti che non godono delle aree verdi, strade, infrastrutture programmate, al pubblico dipendente che non adotti le misure di contenimento di un'area a rischio idrogeologico causando frane, o a colui che non eserciti correttamente i propri poteri di controllo in occasione dell'esercizio di sopralluoghi o di vigilanza pubblica con causazione di danni a terzi (locali pubblici inidonei dove scoppino incendi o si verifichino crolli, strade pubbliche con buche e insidie che determinino incidenti, animali randagi non contenuti che causino danni a cose e persone, etc.).

In alcune delle menzionate fattispecie (ben note alla giurisprudenza contabile) cittadini ed imprese possono subire danni patrimoniali e personali diretti, che andranno a carico dell'Amministrazione per cui ha agito il funzionario cagionante il danno indiretto alla finanza pubblica, il quale, ove il

potere riduttivo fosse applicato in modo obbligatorio, generalizzato ed automatico, andrà al più a risarcire una esigua e minima parte del pregiudizio patrimoniale arrecato, con l'effetto che la quota non recuperata sarà posta a carico della Comunità dei cittadini e delle imprese, che risentiranno in definitiva un ulteriore pregiudizio, con violazione dell'effetto utile del diritto eurounitario (carenza di copertura del nuovo onere, squilibrio di bilancio, mancato ingresso delle entrate volte a compensare il danno arrecato, etc.).

La deterrenza riconnessa alla responsabilità amministrativa verrebbe inesorabilmente meno laddove il pubblico funzionario dovesse sentirsi garantito da un generalizzato limite automatico e astrattamente volto al ribasso, specie se dovesse operare una copertura assicurativa. A ciò si aggiunga, sempre nella prospettiva dell'eccessivo depotenziamento della funzione deterrente, il concorrente effetto prodotto da istituti nuovi quali quelli di cui ai commi 1-decies dell'art. 1 (anche qui sussiste un effetto automatico e generalizzato senza alcuna valutazione relativa alla *performance* individuale del condannato e al merito ed i risultati riconducibili allo stesso) e dell'art. 3, comma 2, lettera n), della

legge 1/2026 (con idoneità a paralizzare, in modo generalizzato, l'azione risarcitoria sin dalla fase preprocessuale dell'invito a dedurre).

In una prospettiva di compensazione, poi, si ripropone il tema su accennato della mancata copertura dell'onere creato e degli squilibri di bilancio (art. 81-117 Cost. e normativa europea sugli squilibri di bilancio e la crescita).

Per scongiurare questi effetti non voluti dal Legislatore (nel testo della proposta di legge presentata il 19 dicembre 2023, tra le giustificazioni dell'intervento normativo, si indica la necessità di distinguere gli "amministratori infedeli e incapaci" da quelli "attenti e prudenti": "*È altrettanto indispensabile tutelare la finanza pubblica dagli amministratori infedeli o incapaci e proprio mediante il riconoscimento di un nuovo ruolo della Corte dei conti sarà possibile distinguerli da quelli attenti e prudenti; inoltre, mettendo al riparo questi ultimi dalla responsabilità amministrativa, potrebbe essere più facile individuare le violazioni commesse dai primi, arrivando anche all'allontanamento dalla pubblica amministrazione per evitare ulteriori danni. È, dunque, necessario tutelare gli amministratori*

onesti, che non devono più temere di svolgere i propri compiti, e a tale fine si propone una sostanziale riforma della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e del codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, nonché l'introduzione di altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale" - A.C. 1621 del 19 dicembre 2023, pag. 2) e comunque contrari all'effetto utile del diritto eurounitario in materia di finanza pubblica e responsabilità gestionali, questa Corte ritiene che l'illecito contabile dopo la riforma del 2026 non abbia mutato la propria natura compensativa e deterrente, anzi risulti confermato il modello tradizionale, dovendo il giudice valutare l'applicazione del potere riduttivo con motivazione congrua e attenta.

Proprio attraverso l'applicazione rimessa alla discrezionalità del Giudice contabile si potranno fare le dovute distinzioni in concreto (non astratte e generalizzate) tra amministratori onesti, attenti e prudenti e quelli infedeli e incapaci (per riprendere le aggettivazioni utilizzate nella parte

motiva della proposta legislativa – A.C. 1621 del 19 dicembre 2023).

Soluzioni astratte e generalizzate non consentono di operare distinguo, mentre l'utilizzo di un potere discrezionale rimesso alle attente valutazioni del Giudice contabile persegue l'obiettivo di correggere la macchina amministrativa, evitando futuri errori gestionali, attuando pienamente le funzioni deterrente e compensativa, nonché assicurando, da un lato, che all'esercizio del potere gestorio si correli una responsabilità effettiva e reale e, dall'altro, che non si formino buchi o squilibri nei pubblici bilanci per il venir meno di consistenti entrate (in ragione dell'onere privo di mezzi di copertura creato dall'art. 1, comma 1-octies in combinato disposto con il segmento normativo del riformulato comma 1-bis).

Per rispettare i vincoli costituzionali e soprattutto eurounitari il Giudice contabile deve sempre poter esercitare discrezionalmente il potere riduttivo alla luce di una valutazione della fattispecie concreta al fine di verificare se sussistano ragioni oggettive o soggettive che ne giustifichino l'utilizzo.

Ove poi si volesse seguire l'idea che alla responsabilità amministrativa possa attribuirsi una natura anche latamente e atecnicamente sanzionatoria (tesi esclusa dalla sentenza Rigolio - Corte EDU, 13 maggio 2014, ric. 20148/09 - *Rigolio c. Italia* che ha evidenziato che l'azione risarcitoria pubblicistica attivata dalla Procura regionale abbia natura compensativa e si innesti nell'area vasta del diritto civile e non di quello penale - "*38. À la lumière de ce qui précède, la Cour considère que la procédure devant les sections régionale et centrale de la Cour des comptes ne portait pas sur une « accusation en matière pénale » dirigée contre le requérant au sens de l'article 6 de la Convention (voir, mutatis mutandis, Inocêncio c. Portugal (déc.), no 43862/98, CEDH 2001-I). Elle estime donc que le paragraphe 3 de cette disposition, invoqué par l'intéressé, ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce. 39. La Cour considère en revanche que, à la lumière de ses conséquences patrimoniales et de sa nature compensatoire, la procédure litigieuse avait pour objet une « contestation sur [l]es droits et obligations de caractère civil » du requérant. Dès lors, elle estime que l'article 6 § 1 de la Convention s'applique sous son volet civil*")), sarebbe violato il principio di

proporzionalità in quanto la norma imporrebbe una scelta automatica e legislativamente predeterminata, mentre come è noto le sanzioni devono rispettare il principio di proporzionalità (che ha un effetto diretto e la cui violazione può essere sanzionata con l'esercizio del potere disapplicativo - *inter plures* C. giust., 8 marzo 2022, C-205/20; C. cost., 4 febbraio 2025, n. 7 – art. 49, par. 3, CDFUE; sulla rilevanza della proporzionalità delle sanzioni nel sistema convenzionale EDU cfr. Corte EDU, grande camera, 28 giugno 2018, *causa G.I.E.M. s.r.l. e altri contro Italia*).

La tutela degli interessi dei cittadini e delle imprese, assicurata dalle funzioni compensativa e deterrente finora assegnate all'azione di responsabilità anche nella prospettiva dell'effetto utile del diritto eurounitario, sarebbe vanificata e frustrata attraverso un sistema che imponesse legislativamente una scelta fissa e predeterminata.

La Riforma 2026 è ispirata al raggiungimento di obiettivi di efficienza, risultato e fiducia.

Proprio per attuare tali obiettivi la deterrenza riconnessa all'azione di responsabilità non può essere cancellata o ridotta a mero simulacro, autorizzando i pubblici funzionari a condotte prive

di riflessione idonee a cagionare gravi danni al patrimonio pubblico, a cittadini e imprese.

Peraltro il danno potrebbe essere anche "calcolato" dal funzionario in violazione del principio generale universalmente riconosciuto "*tort does not pay*" (l'illecito non può essere fonte di guadagno per il danneggiante), atteso che il "lucro calcolato", potrebbe anche essere frutto di una condotta imputabile a "colpa grave cosciente".

1.1.E' possibile, a questo punto, applicare le coordinate ermeneutiche fissate, al caso di specie in cui il convenuto ha invocato sia il rigetto dell'azione per colpa grave che l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito.

Secondo la ricostruzione tradizionale della giurisprudenza contabile la colpa grave sussiste qualora il pubblico funzionario abbia commesso un "errore grave inescusabile" determinato da una violazione manifesta delle norme applicabili al caso di specie, dovendosi, al fine di escluderla, tenere conto anche dell'oscurità normativa, del conflitto di indirizzi giurisprudenziali, dei pareri resi da tecnici e consulenti, nonché degli atti di controllo "neutrale" del Giudice contabile.

La riforma del 2026 ha recepito i principi della giurisprudenza contabile prevalente confermando il criterio di imputazione della responsabilità fondato sulla colpa grave e specificandolo: "*La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali. La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso. Costituisce colpa grave la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento. Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali*

prevalenti o a pareri delle autorità competenti. In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità ovvero dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo. La gravità della colpa e ogni conseguente responsabilità sono in ogni caso escluse per ogni profilo se il fatto dannoso trae origine da decreti che determinano la cessazione anticipata, per qualsiasi ragione, di rapporti di concessione autostradale, allorché detti decreti siano stati vistati e registrati dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità svolto su richiesta dell'amministrazione procedente".

Il convenuto si è trovato, da una parte, a dover fare i conti con una sopravvenienza normativa speciale riferita a crediti che avevano la propria scaturigine in atti amministrativi e contrattuali perfezionati sotto la vigenza della normativa anteriore, e, dall'altro, a fronteggiare la complessità dell'azione amministrativa rimessa peraltro anche ad altri organi dell'ente locale (politici e amministrativi) nonché a soggetti esterni

(revisori, consulenti e avvocati). Come pure le proprie scelte sono state condizionate anche dall'andamento dei giudizi civili e dalla necessità di non contraddire la linea defensionale assunta dal legale incaricato nei giudizi pendenti.

Queste circostanze determinano l'assenza della colpa grave e l'impossibilità di muovere un addebito in termini di responsabilità amministrativa, a riprova della bontà della tesi seguita favorevole ad un'interpretazione costituzionalmente e eurounitariamente orientata finalizzata a rimuovere la rigidità dell'esercizio doveroso, predeterminato e generalizzato del potere riduttivo, con affermazione della necessaria valutazione discrezionale ed in concreto del giudice fondata su una motivazione adeguata e completa (laddove sussista una colpa grave, peraltro, ben circoscritta e delimitata dal legislatore, il Giudice contabile può esercitare il potere riduttivo e, nella relativa quantificazione, può discostarsi dal generalizzato, aprioristico e fisso limite previsto dal comma 1-octies, tenendo conto delle specificità del caso concreto attraverso un'adeguata e congrua motivazione).

In definitiva, è ben evidente come il caso di specie asseveri che le problematiche evidenziate quali esigenze giustificative della riforma 2026 ("paura della firma" e la "burocrazia difensiva"; necessità di distinguere tra amministratori "attenti e prudenti" e funzionari "infedeli e incapaci") vengono pienamente soddisfatte dalla soglia della colpa grave (non esistente nel caso di specie, potendo ravvisarsi al più una colpa lieve o lievissima del convenuto), senza ricorrere al depotenziamento generalizzato e astratto dell'azione di responsabilità amministrativa conseguente ad un obbligatorio ed automatico esercizio del potere riduttivo, dovendosi ritenere che l'utilizzo costituzionamente ed eurounitariamente orientato di quest'ultimo sia esclusivamente quello facoltizzante fondato su una valutazione discrezionale e in concreto del Giudice contabile.

2. Spese, diritti ed onorari seguono la soccombenza (art. 31, commi 1 e 2, c.g.c.) e possono essere liquidati dal Giudice in € 1.500,00, tenendo conto dei criteri orientativi di cui al D.M. 10 marzo 2014, n. 55 (come modificato dal D.M. 13 agosto 2022, n. 147), recante "Regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione dei

compensi per la professione forense, ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, ed in particolare della Tabella 11 relativa ai "Giudizi innanzi alla Corte dei conti".

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, rigetta l'azione e liquida le spese in favore del convenuto in € 1.500,00.

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

L'estensore Il Presidente

Pasquale Fava Antonio Giuseppone

F.to digitalmente *F.to digitalmente*

Depositata in Segreteria il giorno 20 febbraio 2026

Il Dirigente

Sebastiano Alvise Rota

F.to digitalmente