



188/2026

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Massimo LASALVIA	Presidente
Fabio Gaetano GALEFFI	Consigliere relatore
Aurelio LAINO	Consigliere
Stefania PETRUCCI	Consigliere
Beatrice MENICONI	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul giudizio di appello in materia di responsabilità iscritto al n.
61767 del ruolo generale, proposto da

- **COLAFRANCESCO Elisa**, nata a Roma il 25 febbraio 1970, c.f.
CLFLSE70B65H501I, rappresentata e difesa dall'avv. Lucio Marziale,
c.f. MRZLCU62H16Z110P, pec luciomarziale@ordineavvocatiroma.org
e con lo stesso elettivamente domiciliata a Roma, Via Mirandola
23, come da delega in atti;

(Appellante)

Contro

- **PROCURA REGIONALE** presso la Sezione Giurisdizionale della
Corte dei conti per la Regione Lazio;

- **PROCURA GENERALE della Corte dei conti;**

(Appellato)

avverso

la sentenza n. 388/2024 del 29 luglio 2024 della Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale regionale per il Lazio.

VISTI l'appello, gli atti e documenti di causa;

UDITI, alla pubblica udienza del 3 luglio 2026, con l'assistenza del Segretario dr.ssa Serena Scippa: il relatore Cons. Fabio Gaetano Galeffi, l'avv. Lucio Marziale, per Colafrancesco Elena; e il V.P.G. Fabrizio Cerioni.

Svolgimento del processo

Con atto notificato alle controparti il 17 settembre 2024 e depositato in segreteria il 18 settembre 2024, Colafrancesco Elisa ha impugnato la sentenza n. 388/2024 della Sezione Giurisdizionale regionale per il Lazio, che ha accolto parzialmente la domanda giudiziale formulata dal Requirente nei suoi confronti.

In relazione ai fatti per cui si controverte, la Procura regionale per il Lazio, con atto di citazione depositato il 16 ottobre 2023, ha convenuto in giudizio Colafrancesco Elisa, responsabile del Settore II Economico-Finanziario/Tributi/Commercio/Personale e Rizza Giovanni, responsabile della Polizia municipale presso il Comune di Roccasecca (FR), per sentirli condannare al pagamento, in favore del Comune stesso, della somma complessiva di euro 19.871,54 di cui l'85% (euro 16.890,81) a carico di Colafrancesco Elisa ed il 15% (euro

2.682,65) a carico di Rizza Giovanni, in conseguenza della mancata emissione di provvedimenti sanzionatori, derivanti da verbali formati da Nucleo Antisofisticazioni dei Carabinieri e trasmessi al Comune.

La sentenza impugnata ha respinto la domanda giudiziale nei confronti di Rizza Giovanni per mancanza di un nesso di causalità con il danno e comunque di colpa grave e, per il resto, ha affermato la responsabilità di Colafrancesco Elisa, quantificando il danno, al netto di una diminuzione del 10% per considerare la perdita di *chance* (quale probabilità di fondatezza delle ordinanze-ingiunzioni per l'applicazione delle sanzioni), in euro 7.600,86 a seguito della riduzione a metà dell'addebito.

L'appellante ha affidato il gravame ai seguenti motivi di impugnazione, basati su *error in procedendo* e *in iudicando*, in funzione di omessa motivazione: 1) in relazione all'elemento soggettivo; 2) in relazione alla antigiuridicità e lesività della condotta contestata; 3) in relazione ai principi in materia di responsabilità contabile e dell'onere della prova; 4) in relazione ai principi in materia di integrità e completezza del contraddittorio; ed ha concluso: in via principale, assolvere l'appellante da ogni addebito e rigettare la richiesta di condanna formulata in primo grado dalla Procura regionale, per il danno complessivo euro 19.871,54, a titolo di danno da perdita di *chance* arrecato al Comune di Roccasecca, e quantificato nella sentenza appellata nella misura di euro 7.600,86 posti a carico dell'appellante; in via subordinata,

rideterminare in diminuzione la quota ritenuta di responsabilità e, conseguentemente, il *quantum debeatur* a carico della stessa, anche esercitando il potere riduttivo.

La Procura generale ha depositato in data 11 giugno 2026 le proprie conclusioni, contrastando le pretese avversarie e chiedendo: 1) respingere l'appello, con sentenza non definitiva, quanto alle doglianze proposte nell'atto d'appello; 2) quanto all'esercizio del potere riduttivo dell'addebito, previsto dalla legge 20/1994, come novellato dalla legge 1/2026, sollevi, con separata ordinanza, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1-*bis* e 1-*octies*, della l. n. 20/1994, ovvero sospenda o rinvi il giudizio fino alla decisione da parte della Corte costituzionale degli incidenti di costituzionalità proposti dalla Corte dei conti, Sez. II Appello, con le ordinanze nn. 9 e 10/2026.

All'udienza del 3 luglio 2026, le parti hanno insistito per l'accoglimento delle rispettive conclusioni, come rassegnate in atti.

La causa è stata trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

Il Collegio è chiamato a pronunciarsi sull'appello proposto da Colafrancesco Elisa avverso la sentenza n. 388/2024 della Sezione Giurisdizionale regionale per il Lazio, che ha accolto, a suo carico, la domanda giudiziale formulata dalla Procura territoriale limitatamente all'importo di euro 7.600,86 conseguente a perdita di *chance*, in relazione ai mancati introiti per omessa notificazione di verbali di infrazione, elevati in sede amministrativa a carico di

privati trasgressori.

Con un primo motivo di impugnazione, l'appellante ha censurato la sentenza in punto di omessa pronuncia in ordine alla contestazione del profilo soggettivo ed ha evidenziato inoltre di essere stata richiamata in servizio presso altro Comune in data 5 ottobre 2021, prima del termine conclusivo per l'adozione degli atti in contestazione (31 dicembre 2021).

Con il secondo motivo di impugnazione, l'appellante ha sostenuto che nessun capo della sentenza impugnata avrebbe valutato o comunque motivato, circa la legittimità e liceità o meno della condotta contestata dalla Procura. Infatti, la valutazione di perdita di *chance* fornita dalla sentenza impugnata sarebbe fondata su "riscontro documentale" dei verbali redatti dai NAS di Latina e tale "riscontro" resterebbe apodittico, senza nulla aggiungere sulla fondatezza della contestazione.

Nel terzo punto di impugnazione, l'appellante ha evidenziato che dalle emergenze in atti apparirebbe l'assenza degli elementi tipici del danno erariale, in quanto non sarebbe provata la concreta possibilità per il Comune di Roccasecca di incamerare le sanzioni in astratto da porre a carico della società cooperativa "AGRI MEAT AND MILK". L'elemento soggettivo costitutivo della responsabilità amministrativa andrebbe valutato *ex ante* ed il pregiudizio economico dovrebbe essere certo, attuale e concreto. Tali elementi, nella prospettazione difensiva, difetterebbero. L'appellante ha, inoltre, evidenziato che, in primo grado, un altro convenuto (Rizza

Giovanni) aveva sollevato la questione relativa all'inefficacia dell'azione contabile, risultando la società in liquidazione alla data del 22 gennaio 2014, con conseguente impossibilità di recuperare il credito.

Nel quarto punto di impugnazione, l'appellante ha sottolineato di aver chiesto in primo grado, al fine di vedere diminuita la sua quota di responsabilità nei fatti per cui è processo, di integrare il contraddittorio con altro soggetto che aveva ricoperto in precedenza dal 30 dicembre 2016 al 30 dicembre 2019, e in costanza dei fatti, le stesse mansioni. La sentenza di primo grado ha risolto la questione affermando che appare influente il richiamo alla posizione dell'altro soggetto, *“che aveva pure predisposto le ordinanze, sebbene a firma del Sindaco, rimaste ineseguite, nell'incertezza del soggetto competente alla loro adozione”*. Nella prospettiva difensiva dell'appellante, la sentenza, oltre ad aver omesso di rispondere ad una richiesta della convenuta, avrebbe quindi adombrato l'esistenza di un dubbio in ordine al quadro delle competenze a decidere, il che comunque porterebbe ad escludere la colpa grave in capo alla stessa appellante.

In ordine ai motivi di impugnazione, la Procura generale ha dedotto che dal compendio documentale (pag. 14-19 della sentenza) si evincerebbe l'illiceità della condotta dell'attuale appellante e dunque, l'affermazione dell'appellante secondo cui nessun capo della sentenza impugnata avrebbe valutato e, comunque, motivato, la legittimità e la liceità della condotta contestata dalla Procura,

sarebbe da ritenersi priva di fondamento. Secondo il Requirente, l'attuale appellante sarebbe stata pienamente consapevole della competenza del suo Ufficio in materia di procedimenti sanzionatori, tanto da assicurare sia il Sindaco, sia i NAS, di avere predisposto le ordinanze a sua firma che sarebbero state notificate non appena fosse terminata l'emergenza pandemica.

La Procura generale ha, quindi, sostenuto che la presunta mancanza di motivazioni della sentenza impugnata sul danno da perdita di *chance* sarebbe una censura da respingere, in quanto nella decisione impugnata si legge che "l'elevata probabilità di conseguire entrate a titolo di sanzioni è basata sulle accertate violazioni di legge, con riscontro documentale; sulla mancata contestazione dei verbali da parte dei trasgressori; dell'efficacia giuridica dei verbali del NAS, ex art. 2699 e 2700 c.c., sulla competenza dell'organo in materia di illeciti amministrativi, circostanze che rendono definitivo il danno, tenuto conto, altresì, della prescrizione del potere sanzionatorio che sarebbe stata eccepita, con ogni probabilità, in fase di opposizione da parte della società sanzionata". La Procura generale ha, inoltre, evidenziato che il danno sarebbe certo ed attuale. Secondo la Procura generale, la sentenza avrebbe, infine, chiarito che la posizione del terzo soggetto, su cui l'appellante ha insistito per l'integrazione del contraddittorio, sarebbe ininfluente, sotto il profilo eziologico, a cagionare il danno patrimoniale subito dal Comune.

Ciò posto, ritiene il Collegio che i motivi di impugnazione, stante la

loro stretta connessione, possano essere trattati congiuntamente.

Dall'atto di citazione (pag. 18), si evince che il Requirente ha individuato la data del 31 dicembre 2021 come momento in cui si è consumato il potere, da parte dell'amministrazione comunale, di adottare gli atti sanzionatori a carico del soggetto trasgressore.

Occorre al riguardo osservare che l'attuale appellante ha cessato il suo incarico presso il Comune di Roccasecca il 5 ottobre 2021, per cui, successivamente, l'amministrazione ha avuto un periodo di quasi tre mesi per portare a termine il procedimento sanzionatorio, la cui predisposizione era peraltro già avvenuta in precedenza, come emerge dalla stessa citazione (pag. 10-13).

Sotto il profilo soggettivo, la circostanza che, dopo la cessazione dal servizio, l'amministrazione avesse avuto un margine di tempo di circa tre mesi per adottare gli atti in contestazione rappresenta un elemento che depone per la non evidenza di una colpa grave in capo alla medesima appellante, la quale aveva informato, sia pure per le vie brevi, altro funzionario sulle pendenze lasciate al termine del suo incarico (pag. 14 citazione).

Viene meno, in tal senso, anche il necessario nesso causale tra condotta e danno, in quanto l'amministrazione avrebbe potuto esitare in tempo utile le notificazioni degli atti sanzionatori, sulla base dei verbali redatti dai Nas.

Vi è da osservare, inoltre, che è comunque incerta una prognosi positiva, in concreto, in ordine alla circostanza che la notificazione dei verbali avrebbe potuto far conseguire un incasso a favore della

pubblica amministrazione, non solo per l'alea insita nel risultato del procedimento amministrativo, ma anche per lo stato in cui si trovava la società destinataria dei verbali: dalla documentazione (visura camerale) depositata in primo grado dal convenuto Rizza Giovanni, emerge la circostanza che il soggetto trasgressore era stato posto in liquidazione per atto dell'Autorità in data 13 marzo 2013 e che la società stessa era stata quindi cancellata dal Registro delle Imprese in data 22 gennaio 2014, da cui deriva la conseguente difficoltà o impossibilità di riscuotere integralmente o parzialmente il credito di che trattasi.

Né appare possibile procedere ad una previa messa in mora da parte dell'amministrazione, non trattandosi di crediti civilistici, ma di proventi di sanzioni. Tali proventi non possono formare oggetto di messa in mora, stante la necessità di far constare previamente, nelle forme della l. n. 689 del 1981, le relative violazioni.

Sulla base delle considerazioni che precedono, i motivi di appello, complessivamente intesi, si presentano quindi fondati.

Restando assorbite tutte le altre questioni, argomentazioni ed eccezioni, le quali vengono ritenute non rilevanti ai fini della decisione o comunque inidonee a sostenere conclusioni di tipo diverso, l'appello va pertanto accolto, con conseguente annullamento della sentenza di primo grado.

Le spese di lite seguono l'esito del giudizio e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando, accoglie l'appello proposto da **COLAFRANCESCO Elisa** ed iscritto al n. **61767** del ruolo generale ed annulla la sentenza n. 388/2024 del 29 luglio 2024 della Sezione Giurisdizionale regionale per il Lazio.

Liquida le spese di lite, a carico del Comune di Roccasecca ed in favore di Colafrancesco Elisa, in euro 1.500,00 (millecinquecento/00) oltre oneri come per legge.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 3 luglio 2026.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

Fabio Gaetano Galeffi

Firmato digitalmente

IL PRESIDENTE

Massimo Lasalvia

Firmato digitalmente

Depositata in Segreteria il 05/08/2026

IL DIRIGENTE

Massimo Biagi

Firmato digitalmente