



REPUBBLICA ITALIANA

80/2024

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Enrico TORRI	Presidente
Antonietta BUSSI	Consigliere relatore
Fabio Gaetano GALEFFI	Consigliere
Beatrice MENICONI	Consigliere
Stefania PETRUCCI	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello in materia di responsabilità, iscritto al n. **60092** del registro di segreteria, proposto da:

- PROCURATORE REGIONALE della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale regionale per il Molise;

contro

- GRAZIANO Agostino (c.f. GRZGTN76R26F495Q), nato a Montefalcone del Sannio (CB) il 26.10.1976, rappresentato e difeso dall'avv. Marco Borgese (pec: avvmarcoborgese@pec.it), elettivamente domiciliato come da procura in atti;

avverso

la sentenza n. 21/2022 della Sezione giurisdizionale per la Regione Molise, depositata il 24.05.2022.

Visto l'atto d'appello;

esaminati gli ulteriori atti e documenti del giudizio;

uditi, nella pubblica udienza del 19 gennaio 2024, con l'assistenza del segretario dott. Antonio Sauchelli, il relatore Consigliere Antonietta Bussi, l'avv. Paolo De Marco, su delega dell'avv. Marco Borgese, per l'appellato, e il v.p.g. Arturo Iadecola, per la Procura generale.

Svolgimento del processo

Con atto notificato in data 6 giugno 2022, la Procura in epigrafe ha interposto gravame verso la sentenza n. 21 del 24.05.2022 della Sezione giurisdizionale regionale per il Molise, con la quale l'appellato era stato condannato a risarcire Invitalia – Agenzia Nazionale per l'Attrazione Investimenti e lo Sviluppo d'Impresa s.p.a. - della somma di euro 15.000,00, comprensiva della rivalutazione monetaria, oltre agli interessi legali.

La decisione era intervenuta a seguito della riassunzione del processo, promosso nei confronti del medesimo soggetto, dopo che l'esito del giudizio inizialmente intentato, definito con pronuncia di proscioglimento per prescrizione (sentenza n. 9 del 2018), era stato riformato in appello (sentenza n. 265 del 2020 della Sezione II Appello).

L'Ufficio requirente aveva pertanto reiterato l'azione a carico del convenuto, al quale era stata imputata la violazione degli obblighi contrattuali assunti dalla Società "Costruzioni Edili s.n.c. di Gianpaolo Bonifacio e Agostino Graziano", di cui lo stesso era socio e amministratore, in danno dell'Organismo pubblico, sopra menzionato, deputato all'erogazione a privati delle agevolazioni previste dal d.lgs. n. 185 del 2000, per la promozione dell'autoimpiego in forma di microimpresa.

In sintesi, le contestazioni mosse attenevano alla cessione dei beni aziendali, acquisiti con le somme di cui all'incentivo, nonché alla cessazione

delle attività finanziate, ancor prima di aver completato il programma degli investimenti approvato e senza darne tempestiva comunicazione all'ente.

La Sezione territoriale, dopo avere respinto alcune eccezioni preliminari, ha concluso, nel merito, che il medesimo dovesse rispondere dei fatti ascritti, avendo posto in essere una condotta antigiuridica, che aveva determinato la mancata attuazione dell'iniziativa e quindi impedito il raggiungimento dello scopo di interesse generale perseguito attraverso le sovvenzioni in parola.

Nella sentenza è stato altresì affermato che il convenuto fosse incorso in grave negligenza, non avendo fornito adeguata prova dei motivi addotti a propria discolpa, costituiti dal deterioramento dei rapporti con l'altro socio, già condannato con la citata decisione n. 9 del 2018, con applicazione, pure in quel frangente, del potere riduttivo (oggetto di riforma con la pronuncia di appello sopra citata).

Sulla base del contesto rappresentato, il giudice di primo grado ha ritenuto che, anche nel caso di specie, dovesse riconoscersi il predetto beneficio, affermando che l'attività da svolgere, rimasta totalmente a carico dell'odierno appellato, fosse stata effettivamente resa difficoltosa dal volgere degli eventi, tenuto altresì conto della mancata opposizione del Pubblico Ministero, formalizzata in udienza, al trattamento più favorevole.

Con il gravame indicato in premessa, la Procura erariale ha contrastato tale esito con un unico motivo di censura, per violazione dell'art. 1, commi 1 e 1-bis, della l. n. 20 del 1994, adducendo carenza o insufficienza della motivazione, nonché contraddittorietà della stessa in sé e rispetto alla sentenza della Sezione Seconda giurisdizionale d'appello n. 265 del 2020.

In sostanza, le ragioni dell'impugnazione sono state essenzialmente incentrate sull'omessa considerazione, da parte dell'Ufficio giudicante di prime cure, delle argomentazioni espresse nella sede di appello appena richiamata, per descrivere la valenza prossima al dolo della condotta serbata dai responsabili, sulla base delle quali era stata riformata la condanna emessa nei confronti dell'altro socio, reputando che non vi fossero i presupposti per l'esercizio del potere riduttivo a suo favore.

Inoltre, non si sarebbe tenuto conto sia della perdita derivata all'erario, attraverso la diminuzione dell'importo di danno addebitabile, per altro comprensivo della rivalutazione, sia della circostanza che dalla vendita del veicolo, il quale costituiva il principale bene acquisito attraverso i fondi pubblici, l'interessato aveva tratto arricchimento. Infine, il generico parere del Pubblico Ministero, che non costituiva rinuncia, sia pure parziale, alla richiesta risarcitoria, non avrebbe escluso l'obbligo per il giudice di motivare adeguatamente l'applicazione dell'istituto contestato.

In conclusione, è stato chiesto che, in accoglimento dei motivi di gravame, la sentenza sia parzialmente modificata con condanna del convenuto per la somma azionata, pari a 20.607,90 euro, oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese del doppio grado di giudizio.

Con memoria del 21.12.2023, si è costituito l'appellato, che, in riscontro alle avverse ragioni di doglianza, ha replicato come di seguito.

Dopo avere ripercorso i fatti che hanno contrassegnato la vicenda, al fine di evidenziare le gravi situazioni personali che avevano riguardato l'altro socio e che gli avevano impedito di proseguire nell'attività oggetto di finanziamento, ha ribadito che alcun atteggiamento doloso avrebbe potuto

essere individuato nel comportamento ascritto. Infatti, a fronte dell'impossibilità operativa di portare avanti l'iniziativa, era stata regolarmente comunicata la chiusura della ditta nelle competenti sedi pubbliche, rendendo tale circostanza conoscibile a tutti, amministrazione procedente compresa.

Sull'esercizio del potere riduttivo, ha sottolineato come spetti al giudice determinare il *quantum* del danno risarcibile in relazione al grado della colpa accertata, alle condizioni in cui il soggetto ha agito sulla base delle circostanze che emergono caso per caso, in attuazione dei principi di proporzionalità e di valorizzazione della gravità dell'elemento psicologico, facendo riferimento ai criteri equitativi desumibili dagli articoli 133 e 133 bis c.p. Nel richiamare copiosa giurisprudenza di questa Corte, ha rimarcato come le omissioni imputate al Graziano nei confronti dell'ente finanziatore non apparirebbero frutto di ingiustificabile disprezzo o di estrema noncuranza tale da configurare la completa indifferenza alle regole o alle procedure.

Sarebbe, infine, da escludere che gli elementi costitutivi dell'illecito (in particolare, condotta *contra ius* ed elemento soggettivo) possano essere utilizzati al fine di esercitare il predetto potere di riduzione: invero, nella sentenza impugnata, l'applicazione della misura troverebbe fondamento nelle condizioni di contesto in cui l'agente avrebbe operato, soddisfacendo in questo modo l'obbligo imposto dalla legge.

In conclusione, è stato chiesto, in via principale, il rigetto dell'impugnazione, con assoluzione dell'appellato; in via graduata e prudenziale, l'ulteriore esercizio del potere riduttivo nella sua massima

estensione; in via ulteriormente subordinata, la conferma della sentenza n. 21/2022, con reiezione del gravame. In ogni caso, con vittoria delle spese, diritti e onorari di giudizio.

All'udienza del 19 gennaio 2024, le parti hanno confermato le rispettive posizioni in atti.

La causa è stata trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

Il *thema decidendum*, introdotto con il gravame promosso dalla Procura regionale, deve ritenersi circoscritto alla carente motivazione posta a fondamento dell'esercizio del potere riduttivo, da parte del giudice di primo grado, nello stabilire il *quantum debeatur* da porre a carico del soggetto condannato.

Le censure mosse dall'appellante attengono, infatti, all'insufficiente corredo argomentativo su cui si baserebbe l'uso di siffatto criterio di determinazione del danno addebitabile al convenuto, sia perché non si darebbe adeguato conto dei motivi per i quali, nell'ambito della stessa vicenda, l'analogo beneficio, riconosciuto al soggetto concorrente, in qualità di socio della medesima azienda destinataria del finanziamento pubblico, era stato riformato, con la sentenza di appello n. 265 del 2020, sopra richiamata; sia poiché non si considererebbe che la limitazione delle somme alfine ascritte all'interessato produrrebbe una diminuzione della quota capitale dell'importo di danno cagionato all'erario, individuato nell'ammontare dell'agevolazione inutilmente percepita, nonché della relativa rivalutazione monetaria.

Inoltre, nella decisione in esame sarebbe stato tralasciato di valutare che

il bene acquisito con i fondi erogati (ovvero un autoveicolo) era stato ceduto a terzi dietro corrispettivo, determinandosi un vantaggio indebito a favore di entrambi i responsabili. Infine, sarebbe stato ignorato che il parere espresso genericamente dal Pubblico Ministero in udienza non costituiva rinuncia all'azione e, oltretutto, non avrebbe esentato il giudice dal dovere di illustrare le ragioni sottese all'esercizio del potere riduttivo.

Il Collegio reputa che le doglianze formulate, riconducibili a un unico motivo di gravame, non siano fondate e non possano trovare accoglimento.

Le critiche mosse alla pronuncia avversata risultano incentrate sulla carente o insufficiente o contraddittoria motivazione, enunciata a supporto della decurtazione della posta risarcitoria da addossare al convenuto a titolo di condanna.

Nell'affrontare tale censura deve, pertanto, tenersi conto dell'ampiezza della facoltà spettante al giudice contabile di incidere sull'entità dell'addebito, una volta accertato il danno, e degli eventuali limiti alla stessa, non potendo lo scrutinio spingersi oltre l'osservanza di ragionevoli parametri di equità e di proporzionalità, sui quali deve fondamentalmente essere conformato l'esercizio di ogni potere di natura discrezionale, quale quello in discussione.

Sul piano sistematico, l'istituto in rassegna ha come sua base giuridica vigente sia l'art. 52 del r.d. n. 1214 del 1934 (che ripropone la formula di cui all'art. 83 del r.d. n. 2440 del 1923), sia l'art. 1, comma 1-bis, della l. n. 20/1994, i quali prevedono che la Corte dei conti possa fare uso della predetta facoltà di limitare, secondo il proprio prudente apprezzamento, il *quantum* di danno da porre a carico del pubblico funzionario autore di

condotte illecite.

Tali disposizioni non sono state messe in discussione dal codice di giustizia contabile approvato con d. lgs. n. 174/2016, ove, benché non disciplinato, ne è recepita l'esistenza mediante un richiamo in tema di rito abbreviato (art. 130, comma 6).

Al livello interpretativo, è stato da tempo affermato che il ricorso al beneficio costituisce *una deroga ai principi civilistici in tema di responsabilità per danno (che nel diritto comune va integralmente risarcito)...* e, *pur rientrando nella sfera discrezionale del giudice*, deve essere supportato da elementi che giustifichino l'accoglimento parziale dell'istanza risarcitoria (SS.RR. sentenza n. 824 del 15.01.1993).

In particolare, secondo quanto già osservato da questa Sezione (sentenza n. 197 del 2021), *...la riduzione dell'addebito è considerata in dottrina come un criterio di graduazione della responsabilità, che caratterizza la specialità della disciplina che regola la materia...* Dovendo essere fondata sulla valutazione delle circostanze del caso concreto, rispetto all'ipotesi di danno contestata, è stata costantemente rimarcata, in sede giurisprudenziale, la necessità che siano chiarite le specifiche ragioni sottostanti alla sua applicazione, in quanto espressione di un potere che la legge concede alla Corte in via eccezionale a fronte del principio generale che impone il ristoro totale del pregiudizio accertato (Corte conti, SS.RR. n. 563/1987).

In altri termini, per risalente definizione pretoria, l'impiego di tale criterio di determinazione della condanna deve essere ancorato a una congrua giustificazione, che dia evidenza delle condizioni - variamente declinate - sia oggettive, e dunque del contesto in cui l'agente si è trovato a

operare, e sia soggettive, ovvero le situazioni personali e psicologiche, che conducono a delimitare l'importo di danno da porre a carico del convenuto.

Il Collegio reputa che, ai presenti scopi, non occorra soffermarsi oltre sulla ricostruzione dogmatica del peculiare strumento processuale, ma che sia sufficiente ribadire come tramite esso è consentita al giudice in via derogatoria la valorizzazione di fattori anche esterni alla fattispecie - predisponenti, favorenti o coadiuvanti - che hanno inciso sulla condotta lesiva del responsabile o sull'evento cagionato e che rendono possibile un adattamento al caso concreto delle conseguenze risarcitorie patibili dal soggetto giudicato colpevole.

Alla stregua di quanto osservato, pertanto, le pur sintetiche considerazioni espresse in sede di primo grado, per stabilire la quota di pregiudizio imputabile all'appellato, risultano idonee a suffragare la relativa statuizione, che pertanto non è suscettibile di riforma nei termini prospettati dalla parte pubblica.

Il riferimento alla situazione resa difficile dal volgere degli eventi, riepilogati nella sentenza impugnata - ovvero le vicende personali occorse all'altro socio - al fine di escluderne il carattere esimente rispetto alla condotta gravemente colposa del convenuto, è stato, nondimeno, ritenuto idoneo a giustificare l'esercizio del potere riduttivo. Tale esplicitazione, pur essendo concisa nella sua formulazione, è sufficiente a far apprezzare come adeguatamente assolto quell'onere motivazionale che, proprio per la natura ampiamente discrezionale della prerogativa di cui è manifestazione, non potrebbe essere sottoposto a un sindacato incisivo quale quello invocato per la riforma della decisione, dovendo comunque mantenersi, come detto, sul

piano dei richiamati canoni di ragionevolezza e di proporzione.

Ad avviso del Collegio, nel caso di specie, non è ravvisabile una illogica concessione della misura tanto da legittimare il suo travolgimento nel senso richiesto dall'appellante. Alla stregua della giurisprudenza citata nel gravame, non risultano difatti sussistenti profili di contraddittorietà nella statuizione, né in sé, né rispetto alla sentenza n. 265 del 2020, invocata per lo specifico aspetto, affrontato con riguardo all'altro convenuto.

Invero, le circostanze addotte a sostegno dell'odierna pronuncia non appaiono viziate dalle antinomie denunciate, in quanto con esse si dà sufficiente risalto al contesto operativo problematico - a causa del venire meno dell'apporto del socio concorrente - che ha influito negativamente sulla possibilità di proseguire nell'attività finanziata da parte dell'interessato, mentre, per quanto attiene all'entità stabilita dal giudice, la stessa non si appalesa eccessiva, risultando pari a circa il 75% della pretesa azionata.

D'altro canto, non potrebbero rilevare, ai fini del presente giudizio, le specifiche valutazioni al tempo svolte dalla Sezione d'appello con riguardo al soggetto corresponsabile, la cui posizione è stata definita tenendo conto del comportamento in concreto assunto dal medesimo e dalla connotazione psicologica che è stata ritenuta sussistente nei suoi confronti, senza che l'esito raggiunto in quel caso possa essere riferito all'odierno appellato, la cui condotta, sul piano oggettivo e soggettivo, è stata sottoposta - come deve essere - a un autonomo vaglio nella sua propria sede giudiziale.

Da ultimo, il richiamato parere reso dal Pubblico Ministero in udienza, pur non potendo valere come rinuncia parziale all'azione, tuttavia, non

potrebbe non essere considerato quale espressione di una non contestazione circa la ricorrenza delle condizioni valutate dalla Sezione per accordare il beneficio.

Conclusivamente, ritenendo ogni altro motivo ed eccezione assorbiti, l'impugnazione proposta deve essere rigettata, con integrale conferma della sentenza.

Le spese sono compensate, non trovando applicazione, nella fattispecie, l'art. 31, comma 2, del c.g.c., che disciplina la liquidazione degli oneri legali solo nel caso di sentenza che esclude definitivamente la responsabilità.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione prima giurisdizionale centrale d'appello - definitivamente pronunciando rigetta l'appello iscritto al n. **60092**, promosso dal **Procuratore regionale per il Molise** e per l'effetto conferma integralmente la sentenza impugnata.

Spese compensate per le ragioni di cui in motivazione.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, all'esito della camera di consiglio del 19 gennaio 2024.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

f.to Antonietta Bussi

IL PRESIDENTE

f.to Enrico Torri

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 14/03/2024

IL DIRIGENTE

f.to Massimo Biagi