



REPUBBLICA ITALIANA

SENTENZA - 173/2025

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

dott. Tammaro Maiello

Presidente

dott. Giovanni Comite

Consigliere

dott. Antonio Palazzo

Consigliere

dott. Marco Fratini

Consigliere

dott.ssa Flavia D'Oro

Primo referendario relatore

ha pronunciato la seguente

**S E N T E N Z A**

nel giudizio di appello in materia di responsabilità, iscritto al n. **59958** del  
registro di segreteria, promosso da:

**Procura Regionale Lazio;**

**- appellante -**

**contro**

**SASSI Gioconda**, nata a Sacrofano il 20.05.1966 e ivi residente in Via  
Vecchio Castello n. 15 (C.F. SSSGND66E60H658Y), rappresentata e difesa  
– anche disgiuntamente – dagli Avv.ti Prof. Federico Tedeschini (C.F. TDS  
FRC 48A24 H501P) e Fabiana Seghini (C.F.: SGH FBN 80H62 H501Q) (pec:  
segreteria@pec.tedeschinilex.it, avv.fabianaseghini@pec.net, fax:  
06.85.41.638, ai quali si dichiara sin d'ora di voler ricevere tutte le  
comunicazioni afferenti al presente giudizio), ed elettivamente domiciliata  
presso lo Studio Tedeschini in Roma, Largo Messico n. 7;

**-appellata-**

**avverso**

la sentenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione

Lazio n. 67/2022 dell'11 novembre 2021 e pubblicata il 27 gennaio 2022;

**Visto l'atto d'appello;**

**Esaminati gli atti e documenti di causa;**

**Uditi**, nell'udienza in data 6 giugno 2025, con l'assistenza del segretario, dott.ssa Paola Rinaldi, il relatore, dott.ssa Flavia D'Oro, il rappresentante della Procura generale nella persona del Vice Procuratore Generale, dr.ssa Chiara Vetro; l'avv. Fabiana Seghini per l'appellata;

Ritenuto in

**F A T T O****1. La sentenza di primo grado n.67/2022 della Sezione Lazio.**

La Procura regionale ha convenuto in giudizio la dr.ssa Sassi Gioconda, Responsabile del settore VIII - Polizia locale del Comune di Campagnano di Roma, per i reiterati affidamenti diretti, effettuati al medesimo fornitore, di fornitura e posa in opera di segnaletica stradale, per importi pari ad € 400.010,99 nel quinquennio 2013/2018.

Ad avviso della Procura tali acquisti non sono mai stati autorizzati dal comune; inoltre, non è stato rinvenuto alcun resoconto di magazzino (in entrata ed in uscita) pur rivestendo, *de facto*, la Sassi la qualifica di responsabile di magazzino e consegnataria dei beni; né infine, sono stati rinvenuti i certificati di regolare esecuzione inerente la posa in opera dei cartelli stessi. La dr.ssa Sassi ha acquistato dalla Società Segnaletica Italiana S.r.l. circa 1125 articoli, ma di questi - all'interno dei magazzini dell'Ente - ne sono stati rinvenuti solo n. 116 aventi la stampigliatura "*Segnaletica Italiana*"

(di cui 80 nuovi e 36 in dismissione); sussiste quindi un danno erariale per gli acquisti non documentati di circa n. 1009 articoli, che hanno un valore complessivo di € 360.009,9 (pari ad € 400.010,99 – € 40.001,09).

Con la gravata sentenza n. 67/2022, la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Lazio ha respinto la domanda attorea, assolvendo la Sassi da ogni addebito, sostenendo l'impossibilità di convertire il giudizio di responsabilità amministrativa in giudizio per resa di conto.

Invero, il Collegio di primo grado ha ritenuto infatti non dimostrata la sussistenza di un danno erariale consistente nel valore dei cartelli non rinvenuti nei magazzini, in quanto non desumibile dall'impossibilità di provare documentalmente l'installazione di segnali stradali non inventariati.

Riguardo all'invocata applicazione del principio di vicinanza della prova, solo nell'ipotesi di qualificazione del soggetto convenuto quale agente contabile con "*debito di custodia*" (di cui comunque se ne contesta la ricorrenza) sussiste una presunzione di colpevolezza in capo allo stesso al mero ricorrere di un ammanco contabile. Inoltre, la modalità di accertamento inferenziale del presunto ammanco sostenuta dalla Procura (ad avviso della quale, in assenza di inventario o di certificati di regolare esecuzione del servizio, non è possibile rintracciare i cartelli stradali consegnati al Comune se non per quei pochi rinvenuti presso il magazzino) è stata contestata dalle prove fornite in giudizio dalla Sassi. L'ammanco non può essere meramente affermato da parte attrice (a fronte dell'impossibilità, per la convenuta, di dimostrarne l'inesistenza) in quanto per l'azione esercitata dalla Procura erariale incombe sul Pubblico Ministero contabile l'onere della prova (art. 2697 c.c.) che costituisce elemento fondativo della responsabilità – sia contabile che amministrativa.

In particolare, nella sentenza appellata n. 67/2022 del 27 gennaio 2022 la sezione territoriale della Corte dei conti per il Lazio ha statuito che:

- *“la prospettazione accusatoria appare, dunque, fondarsi sull’assunto che la carenza documentale- imputabile alla convenuta – inerente il carico\scarico della predetta segnaletica dal magazzino comunale sarebbe sufficiente a provare l’ammanco dei relativi beni, con conseguente inversione dell’onere della prova in capo alla convenuta”* (pag.12);
- *“in sostanza, per la Procura erariale, l’impossibilità di provare documentalmente l’installazione di segnali stradali non inventariati equivarrebbe alla dimostrazione che il Comune avrebbe subito un danno pari al valore dei cartelli non rinvenuti nei magazzini. A supporto di questa ricostruzione si invoca «il principio di “vicinanza della prova”;*
- *Tuttavia, giova ricordare, come icasticamente messo in evidenza da altra Sezione di questa Corte (III Sez. Ap. n. 256/2018), che costituisce «generalissimo e indefettibile principio del nostro ordinamento giuridico (art. 2697 c.c.; art. 115 c.p.c.), di risalente derivazione romanistica, che l’onere della prova spetta all’attore (incumbit ei qui dicit) sicché - tranne gli sporadici casi in cui eccezionalmente è ammessa la c.d. "inversione" - il medesimo è tenuto a fornire al Giudice tutti gli elementi (legali, documentali, testimoniali, logici, fattuali, storici dell'esperienza, ecc.) su cui fonda la propria pretesa»;*
- *3.2. La prospettazione della Procura erariale si pone in contrasto con tale principio, di cui si postula il superamento su presupposti non condivisibili ad avviso del Collegio. Parte attrice appare ancorare una sostanziale inversione dell’onere della prova, volta a sgravare la stessa dalla*

*dimostrazione di un effettivo nocumento patrimoniale subito dall'amministrazione, su un duplice ordine di motivi” (pag.13);*

- *“In primo luogo, la Procura erariale, pur inscrevendo, come da ultimo ribadito anche nel corso dell’odierna udienza, la responsabilità azionata nel genus **della responsabilità amministrativa**, viene poi ad evocare il diverso paradigma della **responsabilità contabile**, ai soli fini di conseguirne l’inversione del regime probatorio, senza, però, dimostrare i presupposti su cui si fonda tale regime di responsabilità. In secondo luogo, si richiama, per conseguire un analogo effetto di scardinamento degli ordinari principi in tema di onere della prova, il principio, di matrice giurisprudenziale, di “vicinanza della prova” (pag.14);*

- *“Ebbene, nel caso all’odierno esame, in disparte – alla luce delle condivisibili osservazioni svolte dalla difesa della parte convenuta – dall’effettiva configurabilità nel caso di specie di un ‘debito di custodia’ legittimante l’assunzione della qualifica di agente contabile da parte della convenuta, appare assorbente **la circostanza che non è stata fornita alcuna prova dell’effettivo ammanco dei beni, che avrebbero dovuto costituire oggetto della predetta custodia**” (pag.17);*

- *evidenziando che “a diverse conclusioni, sul piano astratto, avrebbe potuto pervenirsi, ove la Procura avesse più correttamente impostato il giudizio, richiedendo a monte, con lo specifico rito previsto dagli artt. 141 e seguenti del c.g.c., il deposito del relativo conto giudiziale ovvero, in caso di inadempimento dell’agente contabile, previa la verifica dell’effettiva assumibilità di tale qualifica, la compilazione d’ufficio dello stesso” (pag.17);*

- *“Le rigorose verifiche sottese alla predisposizione del conto giudiziale, coinvolgenti anche l’amministrazione, avrebbero consentito di evidenziare con certezza l’effettivo ammanco, che, di contro, **allo stato degli atti appare assolutamente ipotetico.**”* (pag. 17 e 18);
- Sulla regola di vicinanza della prova è stata richiamata la giurisprudenza di legittimità che si riferisce *“...alla prova del fatto negativo”*, mentre nel caso all’esame *“parte attrice vorrebbe estenderne l’applicazione alla dimostrazione della non sussistenza dell’ ammanco, rectius dello stesso an del prospettato danno erariale, la cui stessa effettività viene...presunta in via deduttiva da alcuni elementi assunti ad assioma, ma rispetto ai quali non viene fornito alcun concreto elemento probatorio”* (pagg 24 e 25);
- sempre secondo la sentenza di prime cure, non è stata *“... formalizzata la posizione della stessa (Sassi) quale agente contabile...”*; e la ricostruzione della Procura sarebbe stata *“messa in forte crisi dagli specifici “principi di prova” forniti...”* dalla convenuta dr.ssa Sassi Gioconda che, attraverso le foto scattate sul territorio, ha *“dimostrato l’effettiva collocazione della cartellonistica stradale nei punti indicati nelle relative fatture di acquisto.”* (pag. 19);
- principio di prova che, per il giudice di primo grado, seppure *“relativo ad un numero ridotto, ma significativo, di procedure di acquisto, appare minare l’argomento su cui principalmente fa leva la parte attrice, ovvero l’impossibilità di dimostrare l’effettiva collocazione sul territorio comunale dei beni acquistati”*;
- *“4. Quanto ora rilevato in ordine alla mancata prova di un danno erariale riconducibile ad una **mala gestio** nella custodia e nell’installazione dei*

*segnali stradali sopra più volte ricordati, appare assorbente degli ulteriori profili di potenziale addebito in quanto non autonomamente valorizzati come foriere di diverse poste di danno.*

- Ci si riferisce, in particolare, ai profili attinenti alle modalità di affidamento delle forniture in argomento. Giova, al riguardo, ricordare che la Procura ha inteso azionare il solo:*

*“danno erariale imputabile, allo stato degli atti, alla Sig.ra Gioconda Sassi, per acquisti non documentati”.*

- Appare, comunque, al riguardo, dirimente ricordare il principio secondo cui la mera illegittimità di un provvedimento, pur potendo rilevare quale indice di un danno erariale, di per sé non ne implica automaticamente la sussistenza (Sez. I Ap. n. 400/2018).*

- A ciò si aggiunge, in punto di fatto, che la relazione finale predisposta dall’Anas su delega della Procura erariale evidenzia che i prezzi a cui sono stati acquistati i segnali stradali risultano più bassi di quelli previsti dai prezziari ANAS (pag. 9) e che la difesa di parte convenuta ha offerto chiari principi di prova in ordine alla circostanza che ogni intervento di posa in opera con fornitura di segnaletica verticale o orizzontale è stato sempre richiesto dall’organo politico di indirizzo (cfr. pag. 16 ss. della memoria difensiva e allegati ivi citati)” (pag.27).*

Pertanto, la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Lazio, con sentenza n. 67/2022 del 27 gennaio 2022, rigettava la domanda della Procura regionale della Corte dei conti del Lazio, e per l’effetto assolveva la dr.ssa Sassi Gioconda da ogni addebito di responsabilità con riconoscimento a favore della stessa delle spese legali liquidate in € 5.500,00.

**2. L'atto di appello.**

Avverso la summenzionata sentenza ha interposto appello la Procura regionale per il Lazio rilevando che, pur essendo direttamente provato l'esborso di denaro comunale (mediante i mandati di pagamento), *“non è stato possibile acquisire alcuna prova diretta né indiziaria degli acquisti effettuati”* e che, la convenuta veniva chiamata a rispondere sia a titolo di responsabilità amministrativa che a titolo di responsabilità contabile essendo *“consegnataria”* dei beni.

In virtù di tale qualificazione veniva invocato il principio di vicinanza della prova ai fini del riparto dell'onere della prova sul piano processuale.

La Procura ha impugnato la sentenza del Giudice di prime cure articolando due motivi di appello:

1) *errata applicazione dei principi sulla prova e delle regole di riparto.*

Pur a fronte dell'esborso economico effettuato dall'amministrazione per l'acquisto della segnaletica stradale, non si è rinvenuto alcun documento, quali verbali di sopralluogo ovvero verbali di collaudo, che potesse dimostrare l'effettiva consegna dei beni acquistati.

Dunque, in assenza di inventario e rinvenimento dei segnali all'interno dei magazzini comunali, è stata fornita la *“prova”* negativa dell'esistenza dei fatti.

Inoltre, il materiale fotografico depositato dalla dr.ssa Sassi Gioconda non avrebbe alcun valore probatorio, non essendo sufficiente a dimostrare che i cartelli stradali fotografati fossero proprio quelli oggetto della domanda giudiziale e acquistati dalla medesima Sassi, che, quale consegnataria, era tenuta alla redazione dell'inventario.

2) *erronea applicazione del principio giurisprudenziale di “vicinanza della prova”.*

Invero, la Procura erariale appellante ha invocato l'applicazione di tale principio non per sgravarsi dalla dimostrazione di un effettivo nocumento patrimoniale subito dall'Amministrazione ma in quanto, indicando come danno la spesa in concreto effettuata, ha disposto tutti gli accertamenti possibili e ritenuto che non vi fosse alcun modo per ricercare la prova dell'ammanco dei beni, in quanto non è dato sapere cosa sia stato acquistato, consegnato e installato.

Gli accertamenti effettuati non hanno riscontrato le controprestazioni e, pertanto, il danno è stato quantificato nella somma concretamente spesa dal Comune per l'acquisto di cartellonistica stradale e altri beni di arredo stradale decurtata del valore dei cartelli stradali presenti in magazzino e ragionevolmente riconducibili alle forniture contestate.

Il fatto negativo - quello che non risulta documentato e provato - è la controprestazione della società fornitrice, non potendo ritenersi probante la sola fattura.

### **3. Memorie di costituzione della dr.ssa Sassi Gioconda.**

La dott.ssa Sassi, con memorie dell'8.10.2022 e del 15.5.2025, si costituiva in giudizio. L'appellata, riepilogata la vicenda e richiamato il decreto di archiviazione su richiesta del PM del Tribunale di Tivoli, Ufficio del Giudice per le Indagini Preliminari, in data 24/03/2022 (depositato il successivo 5/10/2022), chiedeva il rigetto dell'appello, ribadendo di non essere consegnataria dei beni e quindi agente contabile del Comune di Campagnano di Roma, oggetto del presente giudizio (segnaletica stradale di vario tipo).

Pertanto, non è possibile applicare il principio di inversione dell'onere della prova (secondo il quale è il convenuto che deve provare l'inesistenza dell'ammancio nei magazzini comunali).

Infatti, la dott.ssa Sassi non aveva alcun obbligo di inventario né era tenuta a rendere il conto giudiziale in quanto mera consegnataria per debito di vigilanza e non di custodia.

In via subordinata, eccepiva il difetto di giurisdizione e la prescrizione per i fatti accaduti nel corso del periodo 2013 – ottobre 2014 in quanto l'atto di messa in mora della Procura è datato 24/10/2019 (nota prot. 11321) per cui sono prescritte le somme erogate per l'acquisto di segnaletica stradale relative all'anno 2013, quantificate dalla Procura in € 96.413,72, e quelle erogate sino all'ottobre 2014, pari ad € 21.730,07 (mandati di pagamento nn. 1047 del 18-19/06/2014 e 1641 del 28/08/2014).

Peraltro, la stessa Guardia di finanza aveva rappresentato l'intervenuta prescrizione del credito e in sede di udienza pubblica di primo grado, come riportato nella sentenza appellata, anche il Procuratore contabile ha chiesto lo scomputo di quanto riferibile al periodo dal 24 ottobre 2013 al 31 dicembre 2013.

Ne consegue, che è parzialmente prescritta la domanda della Procura attrice per gli acquisti avvenuti antecedentemente al 15/10/2014.

Infine, sosteneva l'infondatezza dei motivi di appello della Procura per i seguenti argomenti:

**a)** tutte le determinazioni di liquidazione emesse dalla dr.ssa Sassi in favore della Segnaletica Italiana nel periodo 2013-2018 sono al di sotto del valore di € 20.000,00, allorché l'allora vigente codice degli appalti (sia quello di

cui al D. Lgs 163/2006 che quello di cui al D. Lgs 50/2016) consentiva

l'affidamento diretto per forniture sottosoglia comunitaria senza dover

ricorrere nemmeno all'invito di almeno 5 imprese concorrenti;

**b)** non risulta approvato il PEG annuale da parte del Comune di Campagnano di Roma, il che – di fatto – rendeva impossibile un'utile programmazione di acquisto ad inizio anno;

**c)** negli anni 2013-2018, in relazione agli interventi di viabilità e sicurezza stradale, non vi è stata quindi una reale programmazione “iniziale” di spesa;

**d)** la Sassi si è trovata nella condizione di dover operare per molti mesi in assenza del piano esecutivo di gestione del comune di Campagnano di Roma facendo fronte via via alle esigenze ed alle contingenze emerse durante l'anno;

**e)** lo stesso Organo Disciplinare (vedi pag. 7 del provvedimento di irrogazione dell' 11.4.2019), chiamato a valutare il suo operato, preso atto dell'adozione, sia pur tardiva, da parte dell'Amministrazione Comunale dei suddetti PEG per il quinquennio 2013-2018, ha ritenuto destituita di fondamento la contestazione a carico della medesima per avere posto in essere gli interventi in contestazione in assenza di autorizzazione da parte dell'Amministrazione (all. 19), sicché sotto tale profilo appare destituita di fondamento qualsivoglia affermazione di segno contrario della Procura;

**f)** gli accertamenti eseguiti dalla Guardia di Finanza e dall'Anas, su apposita delega istruttoria della Procura, si sono incentrati esclusivamente sulle giacenze di magazzino e quanto ivi rinvenuto senza verificare se i cartelli acquistati negli anni in contestazione si trovassero installati sul territorio;

**g)** il riscontro era di immediata percezione in quanto i cartelli stradali recano sul retro l'anno di fabbricazione sicché tutti i cartelli presenti sul territorio

e correttamente posati in opera e indicanti le date di fabbricazione del 2013-2018 non possono che riferirsi agli acquisti oggetto di contestazione e riscontrabili nel testo delle fatture emesse dalla ditta fornitrice, dove vengono indicati la tipologia di cartello, come codificato dal Codice della Strada e relativo Regolamento di attuazione, il numero dei cartelli forniti e l'ubicazione relativa alla loro installazione;

**h)** la contestazione di aver disposto la spesa relativa alla segnaletica orizzontale e verticale in assenza di autorizzazione da parte dell'Amministrazione Comunale è infondata; ogni intervento di posa in opera con fornitura di segnaletica (verticale o orizzontale) è stato sempre richiesto dall'organo politico di indirizzo (Sindaco e/o Assessore di riferimento), che, raccogliendo le istanze dei cittadini inerenti le problematiche emerse sul territorio in ordine alla viabilità, hanno formulato indirizzi a cui veniva puntualmente data esecuzione dal Comandante della Polizia Municipale, dirigente del Settore VIII, con apposite determinazioni (all. da 58 a 86);

**i)** la segnaletica stradale ha anche subito delle modificazioni nel corso del tempo per sopraggiunte problematiche legate alla realtà dei quartieri coinvolti e a causa di modifiche provvisorie della regolamentazione stradale; quando gli interventi hanno ad oggetto il rifacimento della segnaletica orizzontale o la sostituzione di quella verticale non è necessaria l'adozione di alcuna previa ordinanza sindacale;

**j)** ad avviso della Procura tutta la documentazione di spesa per l'acquisto e alla posa in opera dei materiali nonché le relative fatture non sarebbero state redatte in modo analitico sicché non è stato possibile, anche per ANAS e

Guardia di Finanza, risalire alla specifica tipologia di segnaletica acquistata; tuttavia, la Procura in punto di danno non ha fornito alcuna prova; la maggior parte della segnaletica risulta regolarmente installata nel territorio e la stessa è riscontrabile rispetto alle fatture di acquisto;

**k)** la Procura attrice non ha provato il fatto costitutivo del danno erariale e la Sassi ha ampiamente dimostrato in giudizio sia la legittimità del proprio operato che il corretto adempimento dell'obbligazione contrattuale assunta dal Comune di Campagnano;

**l)** la Procura, pur agendo in sede di responsabilità amministrativa, ha qualificato la convenuta quale agente contabile/consegnataria, onde poter poi chiedere l'applicazione del regime probatorio della responsabilità contabile/erariale ed invocare il principio di vicinanza della prova;

**m)** in via subordinata, in caso di accoglimento della domanda avanzata dalla Procura, riproponeva le argomentazioni non vagliate dal Collegio di Primo grado in merito alla erronea quantificazione del danno erariale, alla mancanza dell'elemento soggettivo e del nesso causale;

**n)** in via residuale chiedeva l'applicazione del potere riduttivo (tenuto conto della *compensatio lucri cum damno*), rinnovando le richieste istruttorie di:

- consulenza tecnica d'ufficio volta a rilevare la presenza sul territorio del Comune di Campagnano della segnaletica stradale nonché dell'arredo urbano installata nel periodo compreso tra il 2013 ed il 2018 confrontandola con quanto acquistato nel medesimo periodo dal Comune di Campagnano di Roma, ricavabile dalle fatture emesse dalla Segnaletica Italiana ed allegate alla memoria;
- prova per testi ai sensi dell'art. 94, comma 4, c.g.c.

**4. L'udienza del 6 giugno 2025.**

All'udienza del 6.6.2025, le parti si riportavano alle conclusioni già rassegnate in atti. La Procura evidenziava che in citazione è contestata la responsabilità contabile (pag. 9 atto cit.) per la quale non occorre la prova dell'ammacco dei beni, essendo sufficiente provare il carico contabile.

La Sassi, nella qualità di agente contabile, avrebbe dovuto dar conto del corretto utilizzo del denaro pubblico. A fronte di atti di liquidazione a firma della Sassi, manca invece il riscontro della controprestazione.

La qualifica di agente contabile deriverebbe dal fatto che la dr.ssa Sassi Gioconda era consignataria per debito di custodia e non di mera vigilanza.

L'affidamento diretto al medesimo fornitore di interventi di fornitura e posa in opera di segnaletica stradale avrebbe dovuto essere motivato.

Per cui la Procura chiedeva l'accoglimento dell'appello.

La difesa evidenziava che la dott.ssa Sassi aveva acquistato i cartelli stradali secondo le necessità del Comune di Campagnano di Roma ed il giudizio, che avrebbe dovuto essere correttamente instaurato, era quello di conto, dove a fronte di un preteso ammanco, l'onere della prova resta in capo alla convenuta.

Nella responsabilità amministrativa, invece, l'onere della prova grava sulla Procura erariale.

Non sussiste a carico della dr.ssa Sassi Gioconda alcun obbligo di inventario per i cartelli stradali: quelli acquistati, che riportano l'anno di produzione e fabbricazione, sono stati installati sul territorio del comune di Campagnano di Roma.

La Procura erariale si è limitata, negli accertamenti delegati, ad effettuare soltanto una verifica di magazzino senza fornire la prova del danno.

Poiché è stato fornito un principio di prova in merito alla sussistenza dei cartelli stradali acquistati, chiedeva la conferma della sentenza di primo grado.

Considerato in

## DIRITTO

**L'appello è infondato e va respinto.**

**1.** La Procura ha impugnato la sentenza del Giudice di prime cure articolando due motivi di appello:

*1) errata applicazione dei principi sulla prova e delle regole di riparto in quanto, pur a fronte dell'esborso economico effettuato dall'amministrazione per l'acquisto della segnaletica stradale, non si è rinvenuto alcun documento, quali verbali di sopralluogo ovvero verbali di collaudo, che potesse dimostrare l'effettiva consegna dei beni acquistati; dunque, in assenza di inventario e rinvenimento dei segnali all'interno dei magazzini comunali, è stata fornita la "prova" negativa dell'esistenza dei fatti. Inoltre, il materiale fotografico depositato dalla convenuta non avrebbe alcun valore probatorio, non essendo sufficiente a dimostrare che i cartelli stradali fotografati fossero proprio quelli acquistati dalla Dott.ssa Sassi e oggetto della domanda giudiziale; quale consegnataria era tenuta alla redazione dell'inventario.*

*2) erronea applicazione del principio giurisprudenziale di "vicinanza della prova".*

La Procura ha infatti invocato l'applicazione del principio di "vicinanza della prova" non per esentarsi dall'obbligo di dimostrare l'effettivo documento patrimoniale subito dal comune di Campagnano di Roma nella vicenda in esame, ma per indicare come danno erariale la spesa in concreto effettuata dalla dr.ssa Sassi Gioconda, considerato che - all'esito agli accertamenti

delegati (Guardia di Finanza e ANAS) - non vi era alcun modo per ricercare la prova del danno.

Ad avviso della Procura erariale, l'ammancio dei beni non può essere provato in quanto non è dato sapere cosa (segnali stradali) sia stato acquistato, consegnato e installato.

Gli accertamenti effettuati non hanno riscontrato le controprestazioni e pertanto il danno è stato quantificato nella somma concretamente spesa dal Comune di Campagnano di Roma per l'acquisto di cartellonistica stradale e altri beni di arredo stradale decurtata del valore dei cartelli stradali presenti in magazzino e ragionevolmente riconducibili alle forniture contestate.

Il fatto negativo - cioè quello che non risulta documentato e provato - è la controprestazione della società fornitrice, non essendo probante la sola fattura.

## **2. I motivi di appello non possono essere accolti.**

Con atto di citazione del 24.05.2021 la Procura regionale per il Lazio ha citato in giudizio la dott.ssa Sassi Gioconda per sentirla condannare al pagamento di € 360.009,90 in favore del Comune di Campagnano di Roma **a titolo di responsabilità amministrativa** (pag. 22 atto cit.) sull'assunto che:

*“con la sua condotta dolosa o quantomeno gravemente colposa per aver disatteso le norme contabili e di gestione amministrativa, ha speso una cospicua somma comunale senza che siano individuati i beni corrispondenti, cagionando così un danno all'erario per un importo totale di € 360.009,90”.*

Ha precisato di aver tenuto conto, nella quantificazione del danno, dei beni (cartelli e arredi) rinvenuti presso i depositi comunali e attribuibili in via del tutto prudenziale a tali commesse, quantificati per eccesso nel 10% del totale”.

Nello stesso atto di citazione la Procura ha rimarcato (pag. 23) che:

• *“nella fattispecie odierna vi sarebbe anche la possibilità di attivare il giudizio per resa di conto (art. 141 cgc) in quanto esiste in atti la prova che la Sassi era consegnataria in ragione della carica e che la stessa non ha presentato alcun conto giudiziale;*

• *nonché il susseguente giudizio di conto (artt. 137 e ss cgc) che renderebbe onerata la Sassi di documentare puntualmente sia la consistenza dei beni acquistati che la loro consistenza/movimentazione di magazzino, compresi gli smarrimenti e gli ammanchi, pena il mancato discarico (che equivale, giuridicamente, ad una condanna)”* la cui documentazione allo stato non è presente.

Il giudizio a carico della dr.ssa Sassi Gioconda è stato instaurato dalla Procura per far valere essenzialmente **una responsabilità amministrativa** e non una responsabilità contabile in senso stretto come confermato dai seguenti atti:

**a) denuncia di danno erariale prot. 14523 del 5.7.2018 del sindaco del**

**Comune di Campagnano di Roma** in cui si chiede di:

*“verificare e valutare l’esistenza di eventuali responsabilità a carico del responsabile Settore VIII della polizia locale di questo comune relativamente al reiterato affidamento diretto al medesimo fornitore di interventi di fornitura e posa in opera di materiale per segnaletica stradale, per importi complessivamente liquidati per il quinquennio 2013 2018 assommano come da prospetto allegato a) ad € 399.054,89 somma cospicua per un ente come questo, soprattutto in considerazione del fatto che l’amministrazione comunale non ha mai autorizzato detti interventi, peraltro nella maggior parte dei casi, non precedute da ordinanze sindacali e/o Dirigenziali;*

**b) contestazione di addebito per avvio procedimento disciplinare Prot.**

**Ris. n. 71903 del 14.12.2018** in cui nel preambolo si legge:

*“dall’esame di tutta la complessiva documentazione e dall’incrocio degli atti si riscontrava una presumibile conferma di quanto segnalato ovvero un reiterato affidamento di forniture di materiali ad un unico fornitore, senza alcuna comparazione qualiquantitativo tra più possibili fornitori, per forniture di prodotti non individuati né quantitativamente né qualitativamente, di imponente importo economico complessivamente inteso, nel periodo 2013/giugno 2018 per € 399.054,89”.*

**c) decreto istruttorio della Procura regionale per il Lazio del 6.3.2019:**

*“vista la comunicazione prot. n. 14523 del 5/7/2018 e la comunicazione prot. n. 19006 il 14/9/2018, con cui il sindaco del Comune di Campagnano di Roma ha paventato possibili danni reali conseguenti alle legittime modalità con cui il responsabile del settore VIII polizia locale dello stesso comune per periodo 2013 2018 ha reiteratamente affidato al medesimo fornitore la fornitura e la posa in opera di materiale per segnaletica stradale;*

**d) delega istruttoria del 10.6.2019 della Procura regionale del Lazio alla**

**Guardia di Finanza** in cui si legge: *“visti gli atti del procedimento n.2018/00423/Crea concernente il Comune di Campagnano di Roma - illegittimo affidamento di forniture e posa in opera di materiale per la segnaletica stradale per il periodo 2013 e 2018”;*

**e) atto di costituzione in mora della Procura regionale per il Lazio del 24**

**ottobre 2018** in cui, nel preambolo, si legge:

*“RITENUTO che dai documenti in atti e dagli accertamenti sinora svolti*

*è emerso che il responsabile il settore polizia locale del Comune di Campagnano di Roma Dr.ssa Gioconda Sassi per il periodo 2013-2018 senza preventiva autorizzazione di spesa da parte dell'amministrazione comunale, ha proceduto a reiterati affidamenti al medesimo fornitore di interventi di forniture e posa in opera di materiale per segnaletica stradale per importi significativi per i quali non risulta idoneamente documentata né l'esigenza di ricorrere a tale affidamenti né le prestazioni rese dalla ditta affidataria.*

**CONSIDERATO** *che allo stato degli atti l'esborso complessivamente sostenuto nel periodo 2013 2018 per la fornitura e la posa opera del predetto materiale ammonta ad € 399.054,89, configura un potenziale pregiudizio alle finanze al Comune di Campagnano di Roma .....,dispone la costituzione in mora ai sensi degli articoli 1219 e 2943 c.c. per la somma di € 399.054,89 della dr.ssa Gioconda Sassi che nella qualità di responsabile del Settore della polizia locale del Comune di Campagnano di Roma, ha proceduto agli affidamenti di cui al presente procedimento”;*

**f) invito a dedurre del 17.2.2021** in cui si legge: *“Con nota del Sindaco del Comune di Campagnano prot. n. 14523 del 5.7.2018 assunta al prot. n. 11876 dell'11.7.2018 si sollecitava il vaglio di eventuali responsabilità a carico della Responsabile del Settore VIII — Polizia Locale, all'epoca dei fatti Dott.ssa Gioconda Sassi, per il reiterato affidamento diretto, al medesimo fornitore, di interventi di fornitura e posa in opera di segnaletica stradale, per importi pari a E. 399.054,89 liquidati nel quinquennio 2013/2018”;*

**g) atto di citazione del 10.5.2021** in cui a pag.7 si legge:

*“di qui, la responsabilità sia contabile che amministrativa viene individuata in capo alla Sig.ra Sassi, la quale è stata destinataria di una messa in mora assunta al prot. n. 11321 del 24/10/2019 di questa Procura in quanto con la propria condotta, cosciente e volontaria, e quindi dolosa, eseguiva, in totale autonomia, le procedure di spesa, senza indire alcuna gara pubblica o confronto concorrenziale, aggirando le norme della contabilità pubblica, e violando i principi di trasparenza e pubblicità che le procedure ad evidenza pubblica devono rispettare. Difatti, ogni anno, dal 2013 al 2018, la Sassi ha provveduto a ordinare e pagare con continui, diversi e molteplici pagamenti,, la stessa Ditta Segnaletica Italiana S.r.l., senza che vi fosse, in base a quanto risulta dagli atti rinvenuti, alcuna effettiva e reale necessità di procedere ad acquisti di segnaletica stradale, dossi e beni di arredo urbano (in tal senso, depone, tra l'altro, l'esistenza di centinaia di segnali stradali utilizzabili, tra nuovi e dismessi, presenti nel magazzino), senza mettere a conoscenza l'amministrazione comunale degli acquisti da effettuare, di particolare consistenza economica, pari a circa 400.000 euro”.*

**3. Inconferenza della responsabilità contabile contestata alla dr.ssa Sassi.**

E' inconferente quanto riportato a pag.7 dell'atto di citazione in cui parte attrice, dopo aver contestato la responsabilità amministrativa, *“contesta alla suddetta dipendente comunale la responsabilità contabile, in quanto, avendo la disponibilità dei magazzini e delle relative chiavi, nonché assumendo le funzioni di consegnatario di fatto, indicava al suo personale sottoposto come gestire ed allocare i beni in argomento, e provvedeva ad acquistare e liquidare con specifiche determine a sua firma”.*

Invero, tale affermazione si basa solo su quanto dichiarato dal segretario generale di detto comune, dr.ssa Rosella Guida i 30.6.2020 e riportato a pag. 2 dell'atto di citazione: *“la medesima Dott.ssa Guida, richiesta di chiarire se il Comune avesse il regolamento degli agenti contabili, ha ulteriormente precisato che per gli anni 2013-2018 non risulta un regolamento specifico, ma il fatto di essere consegnatario dei beni determinava, per disciplina generale della contabilità pubblica, l'assunzione della qualifica di agente contabile a materia”*.

Inoltre, dall'esame del regolamento di contabilità del comune di Campagnano di Roman n. 25 del 28 giugno 1996 non si evince e non risulta espressamente:

a) né che i segnali stradali siano dei beni da inventariare, essendo già in possesso di un codice univoco oltre che soggetti a rapida obsolescenza per le continue modifiche al Codice e regolamento della Strada;

b) né che la dr.ssa Sassi Gioconda fosse un agente contabile tenuta alla presentazione del conto giudiziale, conto giudiziale che non risulta mai sollecitato alla medesima dr.ssa Sassi dal 2013 al 2018 dai Sindaci pro tempore, compreso il Sindaco denunciante, dai segretari generali pro tempore, dal responsabile del servizio finanziario per la parifica e dall'organo di revisione del comune di Campagnano di Roma.

### **3.1. Richiesta di conversione del giudizio di responsabilità in quello di conto.**

Per cui, con un impianto accusatorio estremamente debole, in assenza di riscontri oggettivi e documentali, la stessa Procura parte attrice - non assolutamente convinta di poter sostenere l'accusa di addebito basata sulla responsabilità contabile della dr.ssa Sassi Gioconda - in sede di udienza del giudizio di primo grado dell'11.11.2021, come riportato a pag. 2 della gravata sentenza n.67/2022 della Sezione territoriale per il Lazio, *“ ha, in particolare,*

*espressamente richiesto che vi sia una conversione del rito da giudizio di responsabilità in giudizio di resa di conto a carico della convenuta”.*

#### **4. Onere della prova a carico della Procura anche per la responsabilità contabile**

La responsabilità amministrativa e la responsabilità contabile sono diversificate quanto agli “*obblighi di servizio*”, che, nel caso della responsabilità contabile, sono puntualizzati in specifici doveri di versamento delle somme riscosse per ragioni d’ufficio.

Tuttavia, per uniforme giurisprudenza contabile, non può ritenersi che l’applicabilità dell’art. 194 R.D. n. 827/1924 esoneri il P.M. dalla prova della esistenza del danno erariale e della riconducibilità dello stesso al comportamento dell’agente contabile (nella fattispecie, nell’atto di citazione non era stato evidenziato alcun elemento atto a provare l’esistenza del danno erariale, risultando allegata solo la mancanza di un riscontro contabile).

Il Giudice contabile non può sostituirsi alle parti del processo nell’onere probatorio incombente su di esse e non può, conseguentemente, supplire all’attività istruttoria e probatoria della Procura regionale, anche alla luce del superamento del c.d. potere sindacatorio in base al vigente codice della giustizia contabile.

Invero, ai sensi dell’art. 178 del R.D. n. 827/1924, “*Sotto la denominazione di agenti contabili dell’amministrazione si comprendono:*

*a) gli agenti che con qualsiasi titolo sono incaricati, a norma delle disposizioni organiche di ciascuna amministrazione di riscuotere le varie entrate dello Stato e di versarne le somme nelle casse del tesoro;*

*b) i tesorieri che ricevono nelle loro casse le somme dovute allo Stato, o le altre delle quali questo diventa debitore, eseguono i pagamenti delle*

*spese per conto dello Stato, e disimpegnano tutti quegli altri servizi speciali che sono loro affidati dal ministro delle finanze o dal direttore generale del tesoro;*

*c) tutti coloro che, individualmente ovvero collegialmente, come facenti parte di consigli di amministrazione per i servizi della guerra e della marina e simili, hanno maneggio qualsiasi di pubblico danaro, o sono consegnatari di generi, oggetti e materie appartenenti allo Stato;*

*d) gli impiegati di qualsiasi amministrazione dello Stato cui sia dato speciale incarico di fare esazioni di entrate di qualunque natura e provenienza;*

*e) tutti coloro che, anche senza legale autorizzazione, prendono ingerenza negli incarichi attribuiti agli agenti anzidetti e riscuotono somme di spettanza dello Stato”.*

La figura dell’agente contabile è, dunque, caratterizzata dall’elemento fattuale del maneggio di denaro, beni e valori di pertinenza pubblica e si riscontra, pertanto, in ogni soggetto che svolga attività che comporti il maneggio suddetto, quali ad esempio la riscossione e il versamento di entrate pubbliche, la ricezione o la detenzione di denaro, beni e valori di spettanza pubblica o dei quali un ente pubblico sia o divenga debitore, l’esecuzione di pagamenti o di consegne di beni cui sia tenuto un ente pubblico (Corte dei Conti, Sez. Giur. Reg. Puglia, sent. n. 626 del 7.10.2010).

Pertanto, non può ritenersi che l’applicabilità della riportata disposizione normativa **esoneri la Procura**, che intenda promuovere un’azione di responsabilità, **dal fornire almeno la prova dell’esistenza del danno erariale e della riconducibilità dello stesso al comportamento dell’agente contabile.**

Ciò è pacificamente ammesso da un più rigoroso orientamento giurisprudenziale, al quale il Collegio ritiene di aderire, secondo cui l'azione risarcitoria promossa nei confronti dell'agente contabile è attratta nell'alveo della responsabilità amministrativa, con i conseguenti riflessi sul piano della prova che deve vertere sia sull'esistenza del danno che anche sulla sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave (Corte dei conti, Sez. I, 5 febbraio 2004, n. 43/A; id., Sez. I, 3 ottobre 2003, n. 341/A; id., Sez. giur. Lazio, 13 ottobre 2003, n. 1998; id., Sez. giur. Lombardia, 23 aprile 1999, n. 483).

Detto orientamento, peraltro, è coerente con l'indirizzo espresso dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 371 del 20 novembre 1998, secondo cui la responsabilità contabile, quanto agli elementi costitutivi e indipendentemente dalla specificità delle obbligazioni incombenti su chi maneggia beni e valori di pubblica pertinenza, si modella sullo stesso paradigma che caratterizza la c.d. responsabilità amministrativa; paradigma rispettoso dei principi del giusto processo (Corte dei Conti, Sez. Giur. Sicilia, sent. n. 3161 del 14.12.2009).

Secondo la richiamata giurisprudenza contabile, sussiste, dunque, un'identità di elementi costitutivi sia per la responsabilità amministrativa e sia per quella contabile, restando diverse solo, per quest'ultima, le obbligazioni fatte valere in causa.

La pretesa azionata, in questo caso, attiene all'inadempimento di obblighi di riscossione e versamento di valori pubblici, non all'inadempimento dell'obbligo del *neminem laedere* o dell'obbligo di non arrecare danno ingiusto all'amministrazione.

I due tipi di responsabilità sono quindi diversificati quanto agli “*obblighi di servizio*” che, nel caso della responsabilità “*contabile*”, sono puntualizzati in specifici doveri di versamento delle somme riscosse per ragioni d’ufficio.

Da ciò emerge anche, con chiarezza, per quanto attiene agli elementi oggettivi costitutivi della fattispecie di danno erariale, che resta, in ogni caso, indiscutibilmente, **a carico dell’attore la dimostrazione dell’esistenza del danno e dell’addebitabilità dello stesso al fatto dell’agente convenuto.**

Anche laddove, cioè, si riconduca la responsabilità dell’agente contabile, nell’ambito del giudizio amministrativo-contabile, nell’alveo dell’art. 1218 c.c., non viene meno l’onere del danneggiato – e per esso, della Procura che agisce in giudizio per veder ripianato il danno – di fornire la prova dell’esistenza del danno lamentato e della sua riconducibilità al fatto del “*debitore*” (rectius: dell’agente contabile).

In sintesi, quindi, la responsabilità contabile, in aderenza alla sentenza n. 351/1998 della Corte costituzionale ed alla più recente giurisprudenza di questa Corte, non si modella su un paradigma diverso rispetto alla responsabilità amministrativa e, di conseguenza, se:

**a)** per un verso, non può non tener conto della specificità delle obbligazioni che incombono su coloro che hanno maneggio di beni e valori di pubblica pertinenza;

**b)** per altro verso, ritrova, laddove sussista e sia dimostrato l’inescusato, mancato assolvimento dell’obbligo proprio dell’agente contabile, e, quindi l’esistenza del danno e l’addebitabilità dello stesso all’agente contabile, l’elemento della grave colpevolezza, che affranca l’addebito rivolto al contabile da superate connotazioni di responsabilità formale (C. Cost. sent. n.72 del 1983; Corte dei

Conti, Sez. Riun. n. 251 del 1° ottobre 1980; Corte dei Conti, Sez. I d'Appello, sent. n. 208 del 29.3.2010).

Quindi, nel caso in esame:

- per un verso va ribadita la necessità di verificare l'esistenza della prova del danno erariale e della attribuibilità dello stesso alla dr.ssa Sassi Gioconda;
- e, per altro verso, non si può conseguentemente convenire con l'assunto della Procura, secondo cui la responsabilità contabile di tale tipo dei dipendenti pubblici può affermarsi sulla semplice constatazione del danno, configurandosi la colpa come *in re ipsa*, con l'ulteriore conseguenza che il Procuratore Regionale non avrebbe alcun onere di fornire una prova positiva di tale peculiare forma di responsabilità.

Ebbene, per quanto detto, il fatto che l'appellata Sassi Gioconda rivestisse la funzione di agente contabile (circostanza peraltro non dimostrata) non esonera la Procura erariale dal provare gli elementi costitutivi della fattispecie di danno erariale asseritamente subito dal comune di Campagnano di Roma, quantomeno con riferimento al danno e all'imputabilità dello stesso a carico della dr.ssa Sassi Gioconda.

Ed ancora, sempre sulla Procura incombeva l'onere di dimostrare, una volta accertato che non vi fosse detta corrispondenza, che l'ammanco fosse ascrivibile esclusivamente alla condotta della dr.ssa Sassi Gioconda e non di altri soggetti che pure avevano accesso al magazzino dove erano allocati i segnali stradali.

Ebbene, agli atti non v'è prova né dell'esistenza effettiva del danno erariale, né della sua misura, né della addebitabilità dello stesso alla dr.ssa Sassi Gioconda.

**5. Assenza della prova del danno, dell'elemento soggettivo e della qualifica di agente contabile.**

Nella prospettazione accusatoria relativa alla vicenda in esame invece viene contestata alla dr.ssa Sassi Gioconda una responsabilità amministrativa per i reiterati affidamenti diretti, effettuati al medesimo fornitore, di fornitura e posa in opera di segnaletica stradale, non autorizzati dal Comune, e senza resoconto di magazzino e certificati di regolare esecuzione inerente la posa in opera dei cartelli.

Pertanto, deve condividersi quanto affermato dalla sentenza di primo grado qui impugnata, che ha ritenuto nella specie non dimostrata la sussistenza di un effettivo danno erariale cagionato dalla condotta della Sassi.

Infatti, l'ammanco - desunto dalla carenza documentale inerente il carico/scarico della segnaletica dal magazzino comunale - non può essere meramente affermato da parte attrice, rinviando la sua prova all'impossibilità per la convenuta di dimostrarne l'inesistenza, in quanto costituisce elemento fondante dell'azione di responsabilità azionata.

Peraltro, si ribadisce che non risulta pacifica neppure la qualifica della Sassi come "*consegnatario*" dei beni del Comune di Campagnano di Roma oggetto del presente giudizio (segnaletica stradale di vario tipo).

La nozione di "*agente contabile*" di cui all'art. 178 del R.D. 23.5.1924, n. 827, "*Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato*", si articola nelle seguenti categorie:

a) gli agenti che con qualsiasi titolo sono incaricati, a norma delle disposizioni organiche di ciascuna amministrazione, di riscuotere le varie entrate e di versarne le somme nella cassa dell'amministrazione stessa;

- b) i tesoreri che ricevono nelle loro casse le somme dovute all'amministrazione, o le altre delle quali questo diventa debitore, eseguono i pagamenti delle spese per conto dell'amministrazione e disimpegnano tutti quegli altri servizi speciali che sono loro affidati;
- c) tutti coloro che, individualmente ovvero collegialmente, hanno maneggio qualsiasi di pubblico danaro, o sono "consegnatari di generi, oggetti e materie appartenenti allo Stato";
- d) gli impiegati dell'amministrazione o anche terzi cui sia dato speciale incarico di fare esazioni di entrate di qualunque natura e provenienza;
- e) tutti coloro che, anche senza legale autorizzazione, prendono ingerenza negli incarichi attribuiti agli agenti anzidetti e riscuotono somme di spettanza dell'amministrazione.

Lo stesso Regolamento di Contabilità di Stato, con riguardo ai consegnatari, prevede che:

- *"tutti gli oggetti mobili, a qualunque categoria appartengano, debbono essere dati in consegna ad agenti responsabili" e che "la consegna si effettua per mezzo di inventario" (art. 22);*
- *"i consegnatari dei beni mobili sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, alla quale devono alla fine di ogni anno finanziario rendere il conto giudiziale della loro gestione" (art. 32);*
- *"nel conto giudiziale (...) il consegnatario si dà debito dei beni mobili avuti in consegna non solo secondo la specie, qualità e categoria di ciascuno, ma anche secondo il valore risultante dagli inventari. In caso di deficienza o di mancata giustificazione, il consegnatario è responsabile dell'oggetto in natura, o del prezzo corrente del medesimo" (art. 33).*

Nel Regolamento concernente le gestioni dei consegnatari e dei cassieri delle amministrazioni dello Stato, emanato con D.P.R. 4 settembre 2002, n. 254, all'articolo 6, comma 1, si stabilisce che *“gli agenti che ricevono in consegna i beni mobili dello Stato sono denominati consegnatari i quali, in relazione alle modalità di gestione e di rendicontazione ed alle conseguenziali responsabilità, assumono la veste, rispettivamente, di agenti amministrativi per debito di vigilanza e di agenti contabili per debito di custodia”*.

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera a) del regolamento, per *“beni mobili”* si intendono:

*“oggetti mobili destinati al funzionamento degli uffici, ossia arredi, libri, collezioni di leggi e decreti, materiale di cancelleria ed informatico, registri, stampati, nonché autoveicoli, natanti, materiale scientifico e di laboratorio, oggetti d'arte non considerati immobili ai fini inventariali, attrezzi e beni diversi, con esclusione degli oggetti mobili destinati alla difesa dello Stato e dei titoli ed azioni di partecipazione al capitale di rischio”*.

A norma del citato Regolamento **solo** i consegnatari per debito di *“custodia”* (agenti contabili) sono obbligati alla resa del conto giudiziale (artt. 11 e 23), mentre non vi sono tenuti (art. 12) i consegnatari per debito di *“vigilanza”* (agenti amministrativi).

Nell'ordinamento contabile degli enti locali, con riguardo alla figura del *“consegnatario”*, l'art. 93 T.U.E.L. sancisce l'obbligo di resa del conto giudiziale per il:

*“tesoriere ed ogni altro agente contabile che abbia maneggio di pubblico denaro o sia incaricato della gestione dei beni degli enti locali, nonché coloro che si ingeriscano negli incarichi attribuiti a detti agenti”*.

In giurisprudenza si è ritenuto che siano assoggettabili al giudizio di conto i soli consegnatari per *“debito di custodia”*: l'utilizzo della locuzione *“incaricato della gestione dei beni”* (riportata altresì nell'art. 49 del regolamento comunale del Comune di Campagnano di Roma del 28.6.1996) non comporta quindi l'estensione dell'obbligo della resa del conto anche ai consegnatari per *“debito di vigilanza”*.

Infatti, l'art. 93 del TUEL contiene un rinvio esplicito alla normativa relativa agli impiegati civili dello Stato e per coerenza sistematica, l'ormai consolidata giurisprudenza contabile ritiene che l'obbligo della resa del conto giudiziale, anche negli enti locali, vada limitato ai consegnatari di beni presi in consegna con *“debito di custodia”*.

Tale obbligo non sussiste per il consegnatario che è gravato solo del *“debito di vigilanza”* (art. 32, Reg. Cont. Stato).

Quanto a queste ultime nozioni, esse risultano disciplinate dall'art. 32 Regolamento di contabilità generale (R.D. n. 827 del 1924), nonché più recentemente, dal Regolamento di cui al D.P.R. 254 del 2002, relativo ai consegnatari e cassieri dello Stato, nel quale si menzionano tre specifiche figure:

- I. il consegnatario per debito di custodia (definito *“agente contabile”*);
- II. il consegnatario per debito di vigilanza (definito *“agente amministrativo”*);
- III. l'utilizzatore finale: il *“fruitore delle utilità”*.

Sebbene il Regolamento n. 254 del 2002 non formalizzi le definizioni di *“custodia”* e di *“vigilanza”*, limitandosi a definire solo la nozione di *“utilizzatore finale”*, nei termini innanzi riportati, esse possono essere desunte dalle disposizioni di cui all'art. 10, che individua i compiti dei consegnatari.

Il “*debito di custodia*” si identifica quindi nella gestione dei soli magazzini “*centrali*” o “*principali*” dell'Ente, destinati, cioè, al rifornimento dei singoli servizi, ma non anche ai beni “*destinati all'uso*”, ancorché in attesa di utilizzazione, come tali detenuti presso i singoli uffici ed affidati a un agente responsabile, ammettendosi, peraltro, la costituzione di un magazzino di beni “*pronti uso*”, cioè in scorta, soggetto a mero debito di vigilanza.

La fattispecie in esame rientra nella seconda ipotesi.

Peraltro, l'art. 51 del regolamento del Comune di Campagnano di Roma, ai sensi dell'art. 230, comma 8, TUEL, elenca i beni che non sono inventariabili, in ragione della natura di beni di facile consumo - caratterizzati dal fatto di esaurire la loro utilità in un periodo di tempo inferiore all'esercizio e di deteriorarsi molto rapidamente con l'uso - o del modico valore (cfr. anche art. 17 d.p.r. 254/2002).

Invero, il regolamento di contabilità del 22.3.2018 del Comune di Campagnano di Roma individua espressamente tra i beni non inventariabili, componentistica elettrica, elettronica, meccanica, minuterie metalliche e attrezzi di uso corrente, materia prime e simili necessarie per le attività dei servizi, materiale installato in modo fisso nelle strutture edilizie.

Alla luce delle disposizioni richiamate, ne consegue che la segnaletica stradale rientrerebbe nell'attrezzatura tecnica e comunque nei beni considerati di facile consumo, insieme alla cancelleria, agli attrezzi di pulizia e ai piccoli accessori per automezzi.

Ne consegue che va confermata la sentenza n. 67/2022, della Sezione territoriale per il Lazio, che ha respinto la domanda avanzata dalla Procura ritenendo che l'impossibilità di provare documentalmente l'installazione di

segnali stradali non inventariati non equivale alla dimostrazione che il Comune di Campagnano di Roma avrebbe subito un danno erariale pari al valore dei cartelli non rinvenuti nei magazzini.

Inoltre, la modalità di accertamento inferenziale del presunto ammanco portata avanti dalla Procura (che sostanzialmente afferma che, in assenza di inventario o di certificati di regolare esecuzione del servizio, non è in alcun modo possibile rintracciare i cartelli stradali consegnati al Comune se non per quei pochi rinvenuti presso il magazzino) è stata contestata dalla Dott.ssa Sassi che, invece, ha dimostrato l'effettiva collocazione della cartellonistica stradale nei punti indicati nelle relative fatture di acquisto.

Tale principio di prova, relativo ad un numero ridotto ma significativo di procedure di acquisto, appare minare l'argomento su cui principalmente si basa l'impianto accusatorio di parte attrice, ovvero l'impossibilità di dimostrare l'effettiva collocazione sul territorio comunale dei beni acquistati.

Infatti, come evidenziato dall'appellata dr.ssa Sassi Gioconda, gli accertamenti eseguiti su delega della Procura, si sono incentrati solo sulle giacenze di magazzino e quanto ivi rinvenuto, mentre i cartelli acquistati negli anni in contestazione si trovano installati sul territorio e recano sul retro l'anno di fabbricazione.

Ne consegue che manca la prova della sussistenza e della consistenza del danno.

A tale riguardo si rammenta che la responsabilità amministrativo-contabile ha natura sostanziale e non meramente formale in quanto presuppone non solo la illegittimità di atti e provvedimenti ma anche un effettivo nocumento all'erario (Corte dei conti, III sez. centr. app. sent. n. 316 del 03/08/2018).

Infatti, la mera illegittimità di un provvedimento amministrativo di per sé non implica automaticamente la sussistenza di un danno erariale, non sussistendo alcun automatismo tra l'illegittimità degli atti, in relazione ad un comportamento illecito di un proprio dipendente, e l'accertamento di una responsabilità erariale.

Pertanto, l'illegittimità di un atto amministrativo è solo uno degli elementi da cui inferire l'esistenza di una condotta illecita, restando quest'ultima una valutazione di esclusiva pertinenza della magistratura contabile.

Il giudice contabile mantiene quindi inalterata la sua autonoma capacità valutativa anche in presenza di una declaratoria di illegittimità di un atto amministrativo, dovendo valutare l'antigiuridicità della condotta, la presenza dell'elemento soggettivo e la configurabilità di un danno erariale (Corte dei conti, Sezione Piemonte, sentenza n. 179 del 07/07/2022).

#### **6. Insussistenza del principio della vicinanza della prova.**

Né ha alcun pregio, nella vicenda in esame, il principio di vicinanza della prova invocato da parte attrice, atteso che l'applicazione del principio di vicinanza della prova, in quanto deroga al principio generale dell'onere della prova incombente su parte attrice ai sensi dell'articolo 2697 c.c., trova giustificazione solo in situazioni eccezionali, quando la parte si trova in una condizione di impossibilità o gravi difficoltà a fornire la prova.

#### **7. Esito del giudizio.**

Pertanto, per le suesposte motivazioni, l'appello va respinto e, per l'effetto, va confermata la gravata sentenza n. 67/2022 della Sezione territoriale per il Lazio con esclusione di ogni responsabilità erariale della dr.ssa Sassi Gioconda nella vicenda in esame.

Le spese seguono la soccombenza e sono poste a carico del Comune di Campagnano di Roma e liquidate, per questo grado di giudizio, in € 5.500,00, oltre accessori di legge, in favore della dr.ssa Sassi Gioconda.

**P.Q.M.**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO**

definitivamente pronunciando, come in motivazione,

**RIGETTA**

l'appello della Procura regionale per il Lazio n. 59958/R e per l'effetto,

**CONFERMA**

integralmente la sentenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Lazio n. 67/2022, pubblicata il 27 gennaio 2022.

Le spese seguono la soccombenza e sono poste a carico del Comune di Campagnano e liquidate, per questo grado di giudizio, in € 5.500,00, oltre accessori di legge, in favore della dr.ssa Sassi Gioconda.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nelle camere di consiglio del 6 giugno 2025 e 24 novembre 2025.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Dott.ssa Flavia D'Oro

Dott. Tammaro Maiello

f.to digitalmente

f.to digitalmente

Depositata il 27/11/2025

Il Dirigente

F. to digitalmente