

La responsabilità amministrativo-contabile “oltre ogni ragionevole dubbio”

di ANTONIO BARONE

Una giurisprudenza consolidata della Corte dei conti tende a ricostruire il regime dell'accertamento probatorio contabile, come quello del processo civile, sulla base della regola della preponderanza dell'evidenza o, appunto, del più probabile che non, così disconoscendo la regola di stampo penalistico del “*oltre ogni ragionevole dubbio*” ⁽¹⁾. Ciò consente alla Corte dei Conti di infliggere condanne particolarmente gravose nei confronti dei cittadini senza la necessità di rispettare lo *standard* probatorio che sarebbe invece richiesto per una condanna da parte del giudice penale. Tale conclusione presenta diversi profili di criticità in termini di effettività della tutela giurisdizionale, specie in un contesto in cui anche la Corte costituzionale segnala recentemente la “*fatica dell'amministrare*”, tale da rendere sempre più difficile l'esercizio della discrezionalità amministrativa e stimolare al contempo

⁽¹⁾ *Ex multis*, v. la recente pronuncia della Corte dei Conti, sez. III giur. centrale di appello, n. 71/2024, nella quale si afferma: «Secondo un autorevole arresto delle Sezioni Riunite di questa Corte (sentenza n. 28 del 18 giugno 2015), conforme peraltro all'orientamento della giurisprudenza di legittimità (Cass. 16.10.2007, n. 21619; Cass. 18.4.2007, n. 9238; Cass. 5.9.2006, n. 19047; Cass., 13/07/2006, n. 295; Cass. 4.3.2004, n. 4400; Cass. 21.1.2000 n. 632) e di quella comunitaria (Corte giustizia, 15/02/2005 n. 12), nel giudizio giuscontabilistico, il giudice, per affermare la sussistenza del nesso causale deve fare uso della regola, propria del processo civile, del “più probabile che non”; giudizio che si basa sugli elementi di convincimento disponibili in relazione al caso concreto (c.d. probabilità logica o baconiana), la cui attendibilità va verificata sulla base dei relativi elementi di conferma” (conforme Corte dei conti, SS.RR. sentenza 28/QM/2015; Sez. II app. n. 169/2023)».

la c.d. burocrazia “difensiva” (2). Senza in questa sede voler prendere in considerazione i vari aspetti problematici della riforma in corso di esame da parte del Parlamento, le criticità evidenziate potrebbero essere superate, *de iure condito*, ricollegando la responsabilità amministrativo-contabile alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo sui famosi “*criteri Engel*”, allo scopo di attrarre le sentenze di condanna per responsabilità amministrativo-contabile della Corte dei Conti nell’alveo del c.d. *volet pénal* degli artt. 6 e 7 Cedu.

È noto infatti il progressivo ampliamento delle garanzie della legalità penale all’uopo previste (in particolare) dalla Cedu a fattispecie diverse dalle condanne penali, come nel caso delle sanzioni amministrative (3). Il c.d. *volet pénal* della Convenzione abbraccia anche i principi *nulla poena sine lege*, di irretroattività della legge penale più sfavorevole, di tassatività della legge penale. In particolare, se la condanna per responsabilità amministrativo-contabile avesse, nell’ottica convenzionale, una valenza penale, allora apparirebbe chiaro che la regola del più probabile che non, quale regola tipica della responsabilità civile, non sarebbe applicabile alla responsabilità amministrativa contabile. Ciò con inevitabili ricadute positive sul fronte della effettività della tutela giurisdizionale e su un più generale piano di civiltà giuridica. Si tratta di argomentazioni già sviluppate dalla dottrina, non solo amministrativistica, che restano ancora oggi di attualità (4), anche alla luce della giurisprudenza nazionale più recente.

Secondo il tradizionale orientamento, la responsabilità amministrativo-contabile avrebbe natura risarcitorio-restitutoria, in quanto diretta a riparare il danno economico subito dalla P.A. in ra-

(2) Corte Costituzionale, 6 giugno 2024, n. 132.

(3) Per tutti cfr. F.G. SCOCA, *Il punto sulla nozione e sulla disciplina delle sanzioni amministrative*, in *Dir. Amm.*, 2025, 2 ss.; v. anche D. SIMEOLI, *Le sanzioni amministrative ‘punitive’ tra diritto costituzionale ed europeo*, www.giustizia-amministrativa.it.

(4) F. GOISIS, *Giudizio di responsabilità avanti alla Corte dei conti e art. 6 Cedu: una riflessione a fronte del Codice della giustizia contabile*, in *Amministr@tivamente*, n. 9-10/2017, www.amministrativamente.com; F. MAZZACUVA, *Le pene nascoste. Topografia delle sanzioni punitive e modulazione dello statuto garantistico*, Torino, 2017.

gione della condotta colposa o dolosa del pubblico dipendente, con oscillazioni giurisprudenziali, in punto di qualificazione, relative unicamente alla natura contrattuale o extracontrattuale della stessa.

L'indirizzo tradizionale è stato fortemente posto in crisi dalla riforma della giurisdizione contabile, attuata dalle leggi n. 19 e n. 20 del 1994 e soprattutto dalla legge n. 639 del 1996, nonché dalla giurisprudenza in materia della Corte costituzionale.

Si è affermata, infatti, la natura per così dire *sui generis* della responsabilità amministrativo-contabile, in ragione dell'introduzione di una disciplina che accentua le differenze di tale istituto rispetto alla responsabilità risarcitoria *stricto sensu*. Si tratta di diversità che in parte preesistevano (come ad es. il c.d. potere di riduzione dell'addebito *ex* art. 52, comma II, r.d. 12 luglio 1934 n. 1214 e art. 83, comma I, r.d. 18 novembre 1923 n. 2440, oggi confermato all'art.1, comma 1-bis, l. 20/1994), mentre altre sono state introdotte e ulteriormente specificate dalle riforme del 1994 e del 1996. Sotto quest'ultimo aspetto, in via esemplificativa, possono citarsi: il "principio di personalità", quale limitazione dei casi di trasmissibilità agli eredi dell'obbligo risarcitorio; la soglia minima di intensità dell'elemento psicologico, dolo e colpa grave; la limitazione della solidarietà passiva; la necessità di tener conto dei vantaggi conseguiti dall'amministrazione o dalla comunità; la parzialità dell'obbligazione risarcitoria, l'obbligo per il Procuratore contabile di esercitare la relativa azione. Tali modifiche, non a caso, hanno indotto dottrina e giurisprudenza ad optare per una tesi che potrebbe essere definita "eclettica", ovvero che individua nell'illecito amministrativo-contabile un "terzo genere" di illecito, caratterizzato tanto da elementi risarcitori di stampo privatistico, quanto da elementi sanzionatorio-afflittivi, di stampo pubblicistico.

La giurisprudenza contabile ha comunque continuato a riconoscere prevalenza alla componente risarcitoria, riconducendo la responsabilità amministrativo-contabile pur sempre nell'alveo della responsabilità civile ⁽⁵⁾.

(5) In tal senso, tra le prime pronunce all'indomani delle riforme degli anni No-

Ciò premesso, va evidenziato come ormai da tempo la giurisprudenza costituzionale e di legittimità tendano ad attribuire maggiore rilevanza ai caratteri sanzionatori della responsabilità erariale, enfatizzandone i testè accennati tratti differenziali rispetto alla responsabilità risarcitoria.

La giurisprudenza costituzionale, in particolare, prendendo atto delle novità legislative, ha evidenziato il «processo di nuova conformazione dell'istituto», sottolineando che «nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza, che connotano l'istituto qui in esame, deve essere valutata positivamente la limitazione della responsabilità amministrativa ai soli casi di dolo e colpa grave, la cui finalità è quella di determinare quanto del rischio della attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo e non di disincentivo» ⁽⁶⁾. La Corte ha anche affermato che la limitazione della responsabilità di dipendenti ed amministratori pubblici ai soli casi di dolo o colpa grave «si colloca nell'ambito di una nuova conformazione dell'istituto della responsabilità amministrativa e contabile, secondo linee volte, tra l'altro, ad accentuarne i profili sanzionatori rispetto a quelli risarcitori» ⁽⁷⁾. Infatti, secondo la giurisprudenza costituzionale, «è indubbio che la responsabilità amministrativa, in generale, presenti una peculiare connotazione, rispetto alle altre forme di responsabilità previste dall'ordinamento, che deriva dalla accentuazione dei profili sanzionatori rispetto a quelli risar-

vanta, si veda Corte conti, SS. RR., 1° marzo 1996, n. 26/QM: «Queste caratteristiche non sono tali, peraltro, da snaturare l'istituto che tradizionalmente viene considerato appartenente al novero delle responsabilità patrimoniali, per avvicinarlo al genere delle situazioni afflittive di tipo sanzionatorio. Esso resta pur sempre responsabilità patrimoniale derivante da fatto illecito». Nello stesso senso, C. Conti, SS. RR., 27 maggio 1999, n. 15/QM: «Indubbiamente l'aspetto sanzionatorio è abbondantemente presente nella responsabilità dei pubblici funzionari, caratterizzandola nella sua specialità; ma non è possibile enfatizzare ancor più il ruolo di tale aspetto rendendolo assorbente e riducendo l'aspetto patrimoniale ad accessorio».

⁽⁶⁾ Corte cost., 20 novembre 1998, n. 371.

⁽⁷⁾ Corte cost., 30 dicembre 1998, n. 453.

citori» (8). Analogo approccio ricostruttivo viene utilizzato con riferimento alla responsabilità erariale per danno all'immagine della P.A., dai contenuti "multifunzionali", in cui «si accostano alla funzione di riparazione del danno finalità deterrenti e/o punitive, che determinano, insieme all'insorgere dell'obbligo ripristinatorio, anche quelli derivanti da effetti sanzionatori della norma» (9).

Sembra così emergere con chiarezza che la finalità principale della responsabilità amministrativo-contabile non possa essere costretta esclusivamente nell'ottica dell'integrale riparazione del danno patito, come accade in materia civilistica. Una siffatta conclusione trova conferma anche dall'analisi della giurisprudenza della Corte di Cassazione. Uno dei principali *leading-case* della giurisprudenza di legittimità può essere individuato nella pronuncia della terza sezione civile, n. 14632 del 14 luglio 2015, nella quale il giudizio di cd. di responsabilità amministrativo-contabile viene definito come «improntato alle forme tipicamente accusatorie del processo penale», nonché caratterizzato da «una funzione non già riparatoria e integralmente compensativa, ma essenzialmente o prevalentemente sanzionatoria» (10).

(8) Corte cost., 15 dicembre 2010, n. 355.

(9) Corte cost., 8 marzo 2023, n. 123.

(10) Nella citata sentenza, in particolare, la Cassazione afferma che: «Invero, il giudizio civile introdotto su domanda dalla P.A. ha ad oggetto l'accertamento del danno derivante dalla lesione di un suo diritto soggettivo, a cagione della violazione di un'obbligazione civile, contrattuale o legale, o della clausola generale di danno aquiliano da parte di colui che è investito del rapporto di servizio. Tale giudizio, quindi, prende necessariamente le mosse dalla verifica di un danno ed è finalizzato al conseguimento del suo pieno ristoro, in un'ottica essenzialmente riparatoria e integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare facente capo alla singola Amministrazione agente.

Diversamente è con riguardo al giudizio (cd. di responsabilità amministrativo-contabile) promosso innanzi alla Corte dei Conti dal Procuratore contabile, nell'esercizio dell'azione obbligatoria, indisponibile ed irretrattabile che ad esso compete.

Detto giudizio, improntato alle forme tipicamente accusatorie del processo penale, ha ad oggetto l'accertamento dell'inosservanza dei doveri inerenti al rapporto di servizio ed è tutela l'interesse pubblico generale al buon andamento della P.A. (art. 97 Cost.) e al corretto impiego delle risorse pubbliche; ossia quell'interesse "direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati"; non l'interesse particolare e concreto dello Stato in ciascuno dei settori in cui si articola o degli altri enti pubblici in relazione agli scopi specifici che ciascuno di essi persegue.

Nel medesimo solco si collocano le pronunce delle sezioni penali della Corte di Cassazione, che riconoscono la natura “peculiare” della responsabilità erariale e la sua “*funzione prevalentemente sanzionatoria*” ⁽¹¹⁾.

Copiosa è poi la giurisprudenza della suprema Corte in punto di distinzione tra azione risarcitoria esercitata dalla P.A. dinanzi al Giudice ordinario ed azione esercitata dal Procuratore contabile: «l'azione di responsabilità per danno erariale e quella di responsabilità civile promossa dalle singole amministrazioni interessate davanti al giudice ordinario restano reciprocamente indipendenti, anche quando investano i medesimi fatti materiali, essendo la prima volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della P.A. e al corretto impiego delle risorse, con funzione prevalentemente sanzionatoria, e la seconda, invece, al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare

Esso persegue, invero, una funzione non già riparatoria e integralmente compensativa, ma essenzialmente o prevalentemente sanzionatoria la cui disciplina, come è stato autorevolmente affermato dalla Corte Costituzionale, si caratterizza «per una combinazione di elementi restitutori e deterrenti». D'altra parte, allorquando un danno si sia concretamente verificato, esso può, ma non necessariamente deve, essere posto per intero a carico di chi lo ha cagionato da parte del Giudice Contabile (il cd. “potere riduttivo” di cui al R.D. n. 1214 del 1934, artt. 52 e 55, R.D. n. 1038 del 1933, artt. 40 e 50 e R.D. n. 2440 del 1923, art. 83, D.P.R. n. 3 del 1957); il quale giudice opera, nella ricostruzione del nesso causale intercorrente tra la violazione dei doveri di servizio e l'evento di danno, secondo criteri di carattere tipicamente penalistici (il cd. criterio della “probabilità prossima alla certezza” — Corte dei Conti merito, che richiama sul punto Cass. pen., Sez. Un. n. 30328 del 10 luglio 2002). Il carattere essenzialmente o prevalentemente sanzionatorio trova conferma, poi, negli interventi di riordino della disciplina del giudizio di responsabilità amministrativo-contabile (cfr. L. n. 19 del 1994 e L. n. 20 del 1994, L. n. 639 del 1996 e loro successive integrazioni e modificazioni), nella parte in cui hanno ampliato il “potere riduttivo” del Giudice Contabile attraverso l'istituto del cd. “condono erariale”, sancito l'intrasmissibilità del debito agli eredi, salvo il limite dell'arricchimento da questi conseguito, nonché limitato la responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave — e, in taluni casi, solo di dolo (cfr. D.L. n. 78 del 2010, art. 29, comma 7, convertito, con modificazioni dalla L. n. 122 del 2010 e L. n. 15186 del 2014, art. 1, comma 6)».

⁽¹¹⁾ Cass. pen., sez. VI, 15 dicembre 2021, n. 8870. V. anche Cass. pen., sez. V, 03 novembre 2020, che sul punto richiama i principi ribaditi dalle Sezioni Unite n. 4883 del 19 febbraio 2019.

della amministrazione attrice» (12).

Il carattere sanzionatorio di cui si è sin qui discusso ha peraltro origini antiche e deriva dalla regola generale che impone al giudice contabile di graduare la condanna tenendo conto della gravità della colpa. Si tratta di un principio che, tuttavia, non è stato correttamente recepito dalla tradizionale giurisprudenza della Corte dei Conti, la quale, ispirandosi a concezioni civilistiche, ha finito per interpretare questo fondamentale potere del giudice come un marginale potere di riduzione dell'addebito, considerandolo quasi un potere di grazia in relazione a particolari circostanze, così configurando un istituto eccezionale, il cosiddetto potere riduttivo.

(12) Cass., Sez. Un., 07 maggio 2020, n. 8634. Si ricorda altresì Cass., Sez. Un., 12 aprile 2012, n. 5756, secondo cui «è del tutto in linea col sistema che la responsabilità amministrativa presenti, rispetto alle altre forme di responsabilità previste dall'ordinamento, una particolare connotazione derivante dalla accentuazione dei profili sanzionatori rispetto a quelli risarcitori».

Non a caso, secondo Cass., Sez. Un., n. 14230, «invero, la prima causa è finalizzata al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare della singola Amministrazione attrice, mentre l'altra, invece, è volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della P.A. e al corretto impiego delle risorse, con funzione essenzialmente o prevalentemente sanzionatoria». Nello stesso senso, Cass., sez. III, 20/12/2018, n. 32929, secondo cui «L'azione del procuratore contabile ha, infatti, una funzione non già riparatoria e integralmente compensativa, ma essenzialmente o prevalentemente sanzionatoria Cass., Sez. Un., 02 settembre 2013, n. 20075 e Cass., Sez. Un., 12/12/2012, n. 5756; Cass. 14/07/2015, n. 14632), e la sua disciplina, come affermato dalla Corte Costituzionale, si caratterizza per una combinazione di elementi restitutori e di deterrenza (Corte Cost. 20/09/1998, n. 371 e Corte Cost. 30/12/1998, n. 453)».

Ancora, Cass., Sez. Un., 02/09/2013, n. 20075, che nel tracciare le differenze tra l'azione di responsabilità dinanzi giudice contabile, da un lato, e l'esercizio delle azioni di responsabilità (sociale e dei creditori sociali) contemplate dal codice civile, dall'altro lato, afferma che «l'azione del procuratore contabile ha presupposti e caratteristiche completamente diverse dalle azioni di responsabilità sociale e dei creditori sociali contemplate dal codice civile: basta dire che l'una è obbligatoria, le altre discrezionali; l'una ha finalità essenzialmente sanzionatoria (onde non implica necessariamente il ristoro completo del pregiudizio subito dal patrimonio danneggiato dalla *mala gestio* dell'amministratore o dall'omesso controllo del vigilante), le altre hanno scopo ripristinatorio; l'una richiede il dolo o la colpa grave, e solo in determinati casi è esercitabile anche contro gli eredi del soggetto responsabile del danno; per le altre è sufficiente anche la colpa lieve ed il debito risarcitorio è pienamente trasmissibile agli eredi» (nello stesso senso, Cass., Sez. Un., 19/12/2009, n. 26806, richiamata di recente da Cass. Pen., sez. VI, 11 luglio 2018, n. 49990).

Per ciò che qui rileva, la tendenza a riconoscere una rilevanza vieppiù crescente alle componenti sanzionatorie e dissuasive della responsabilità amministrativo-contabile potrebbe costituire un forte argomento per una qualificazione in termini “punitivi” o sostanzialmente “penali” del risarcimento del danno erariale, secondo la concezione “autonomistica” adottata dalla Corte di Strasburgo, con conseguente applicazione del c.d. *volet pénal* dell’art. 6 Cedu anche agli illeciti contabili.

È noto che, nell’unico caso sin qui affrontato in tema di responsabilità amministrativo-contabile, la Corte EDU ha negato la natura sostanzialmente “punitiva” del risarcimento del danno cui era tenuto un pubblico funzionario a seguito di condanna irrogata dalla Corte dei Conti. Tale precedente, tuttavia, non costituisce un ostacolo insormontabile, tenuto conto altresì dell’approccio casistico che caratterizza le decisioni della Corte EDU.

Il riferimento è al caso “Rigolio”, Corte EDU, sez. II, 13 maggio 2014, n. 20148/09, *Rigolio c. Italia*, in cui la Corte, dopo aver richiamato i noti criteri *Engel* (la qualificazione giuridica della misura in causa nel diritto nazionale, la natura stessa di quest’ultima, e la natura e il grado di severità della «sanzione»), ha evidenziato che l’azione esercitata dal Procuratore contabile nei confronti del Rigolio non mirava alla tutela di interessi generali (ciò che costituisce carattere proprio delle sanzioni “punitive”), ma, piuttosto, alla tutela dell’interesse all’immagine di una specifica amministrazione locale; inoltre, evidenziava che lo scopo della condanna non era special-preventivo, ma principalmente di riparazione pecuniaria ⁽¹³⁾.

⁽¹³⁾ § 36: «*Quant à la nature de l’infraction, la Cour note que l’objet de la procédure en responsabilité in trouite contre le requérant était d’établir si la conduite de ce dernier, élu d’une commune, avait provoqué un préjudice à l’image de l’administration locale concernée. Elle en conclut que cette procédure ne visait donc pas la garantie des intérêts généraux de la société normalement protégés par le droit pénal, mais celle de l’intérêt spécifique d’une branche de l’administration à jouir d’une bonne réputation aux yeux des citoyens. De plus, elle relève que la somme que le requérant pouvait être condamné à payer n’avait pas pour but de le punir pour empêcher la récidive, mais de réparer un préjudice de nature financière, et qu’elle avait donc nature de dédommagement et non de “peine”*».

Le affermazioni della Corte EDU si prestano ad alcune riflessioni critiche.

Sulla natura e sulla funzione (non risarcitoria, come afferma la Corte di Strasburgo, bensì) prevalentemente sanzionatoria dell'azione esercitata dal Procuratore contabile si è già ampiamente detto. Quanto al profilo relativo alla tutela di interessi specifici e non generali, le affermazioni della Corte EDU trovano smentita nella giurisprudenza interna, costituzionale e di legittimità.

In primo luogo, la già citata giurisprudenza della Cassazione afferma che «Detto giudizio, improntato alle forme tipicamente accusatorie del processo penale, ha ad oggetto l'accertamento dell'inosservanza dei doveri inerenti al rapporto di servizio ed è tutela l'interesse pubblico generale al buon andamento della P.A. (art. 97 Cost.) e al corretto impiego delle risorse pubbliche; ossia quell'interesse direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati; non l'interesse particolare e concreto dello Stato in ciascuno dei settori in cui si articola o degli altri enti pubblici in relazione agli scopi specifici che ciascuno di essi persegue» ⁽¹⁴⁾.

Appare utile, inoltre, richiamare le sentenze 19 gennaio 2007, n. 1 e 9 settembre 1989, n. 104, in cui la Corte Costituzionale ha affermato che «[i]l Procuratore Generale della Corte dei conti, nella promozione dei giudizi, agisce nell'esercizio di una funzione obiettiva e neutrale. Egli rappresenta l'interesse generale al corretto esercizio, da parte dei pubblici dipendenti, delle funzioni amministrative e contabili, e cioè un interesse direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati; non l'interesse particolare e concreto dello Stato in ciascuno dei settori in cui si articola o degli altri enti pubblici in relazione agli scopi specifici che ciascuno di essi persegue, siano pure essi convergenti con il primo. Egli vigila per l'osservanza delle leggi, per la tutela cioè dello Stato e per la repressione dei danni erariali conseguenti ad illeciti amministrativi».

⁽¹⁴⁾ Cass., n. 14632/2015.

Quanto sostenuto nella vicenda *Rigolio* dalla Corte EDU in ordine alla funzione prettamente risarcitoria della responsabilità erariale e alla correlata finalità di tutelare interessi particolari della singola P.A., dunque, non sembra trovare piena corrispondenza nella giurisprudenza interna.

V'è poi un altro passaggio della sentenza *Rigolio* che pare meritevole di approfondimento critico.

Il riferimento è al § 37, nel quale la Corte EDU, al fine di avvalorare le proprie conclusioni sul carattere non “punitivo” dell’illecito contabile, richiama l’ultimo dei criteri *Engel* (la “severità e gravità della sanzione”) negando che, nella vicenda sottoposta al suo esame, la condanna (di ammontare poco superiore ai € 40.000) fosse particolarmente grave ⁽¹⁵⁾.

Ebbene, proprio le particolarità del caso specifico affrontato dalla Corte, nonché l’approccio casistico dalla stessa tradizionalmente adottato, non impediscono che, in altre ipotesi, caratterizzate da condanne di ben più significativa asprezza, si giunga a conclusioni differenti. D'altronde, diversi sono i casi in cui la Corte EDU è giunta ad affermare la natura “punitiva” di sanzioni dotate di un grado di severità di gran lunga inferiore rispetto a quella che oggi ci occupa. Su tutte, può citarsi la pronuncia della Corte EDU, sez. I, febbraio 2005, caso n. 61821/00, *Ziliberberg v. Moldova*, con cui si è riconosciuto carattere sostanzialmente “penale” ad una sanzione pecuniaria di € 3,17 ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁵⁾ § 37: «Quant à la nature et à la sévérité de la sanction «susceptible d’être infligée» au requérant (*Ezeh et Connors c. Royaume-Uni* [GC], nos 39665/98 et 40086/98, § 120, CEDH 2003–X), la Cour constate que la somme en question ne pouvait pas être remplacée par une peine privative de liberté en cas de non-paiement (voir, a contrario, *Anghel c. Roumanie*, n° 28183/03, § 52, 4 octobre 2007). Elle note de plus que son montant devait être proportionné au préjudice provoqué et qu’il a été finalement fixé à hauteur de 41 316,55 EUR (paragraphe 18 ci-dessus). La Cour estime que cette somme n’était pas de nature à entraîner pour l’intéressé des conséquences patrimoniales importantes au point de conférer une «coloration pénale» à la procédure en cause».

⁽¹⁶⁾ § 34: «the severity of the actual and potential penalty could in principle be considered as another argument in favour of the applicability of Article 6. In this respect it is to be noted that the applicant was fined MDL 36 (the equivalent of EUR 3.17 at the time), which constituted over 60% of his monthly income and that he faced a maximum penalty

Quanto, poi, al diverso argomento — utilizzato dalla Corte nell'*arrêt Rigolio* — relativo all'impossibilità di sostituire la somma con una pena detentiva in caso di suo mancato pagamento, deve rilevarsi come tale aspetto non risulti in realtà decisivo al fine di escludere la natura sostanzialmente "penale" alla sanzione alla luce dei criteri *Engel*, come dimostrato, tra le altre, dalla pronuncia della Corte EDU, sez. I, 23 luglio 2002, caso n. 34619/97, *Janosevic, v. Svezia* ⁽¹⁷⁾.

Tutto ciò considerato, sembra possibile affermare che oggi sussistano le condizioni affinché la Corte di Strasburgo possa mutare atteggiamento e affermare la natura "punitiva" dell'illecito contabile, tenuto conto della funzione prevalentemente sanzionatoria della responsabilità erariale e della particolare gravità della condanna inflitta dalla Corte dei Conti.

Infine, l'ineliminabile componente risarcitoria della responsabilità amministrativo-contabile non costituisce tendenzialmente un ostacolo insuperabile alla qualificazione in termini "punitivi" della condanna inflitta dalla Corte dei Conti, dato il carattere alternativo e non cumulativo degli *Engel criteria*. Invero, come affermato anche nella nota sentenza Corte EDU, sez. II, 4 marzo 2014 nn. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 e 18698/10, *Grande Stevens e altri c. Italia*, «[q]uesti criteri sono peraltro alternativi e non cumulativi: affinché si possa parlare di «accusa in materia penale» ai sensi dell'art. 6, § 1, è sufficiente che il reato in causa sia di natura «penale» rispetto alla Convenzione, o abbia esposto l'interessato a una sanzione che, per natura e livello di gravità, rientri in linea generale nell'ambito della «materia penale». Ciò non impedisce di adottare un approccio cumulativo se l'analisi separata di ogni criterio non permette di arrivare ad una conclusione chiara in merito alla sussistenza di una «accusa in materia penale».

of MDL 90 (the equivalent of EUR 7.94 at the time).

⁽¹⁷⁾ § 69: «Indeed, in the present case the surcharges imposed by the Tax Authority's decisions were very substantial, totalling SEK 161,261. It is true that surcharges cannot be converted into a prison sentence in the event of non-payment; however, this is not decisive for the classification of an offence as "criminal" under Article 6».

Secondo una regola già esplicitata nel caso *Engel* ed ormai indubbiamente radicata, una misura deve dirsi “penale” ove anche presenti un contenuto e delle finalità non punitive in senso stretto, ma, ad esempio, ripristinatorie e di cura in concreto dell’interesse pubblico. Ciò purché si caratterizzi — quale presupposto in sé sufficiente di riconduzione alla sfera del penale — per una significativa gravità di stampo penalistico.

Per converso, anche laddove si ritenesse non sufficientemente grave la condanna inflitta, ciò non varrebbe automaticamente ad escludere l’illecito del suo carattere intrinsecamente penale, laddove si riuscisse comunque a dimostrare la natura e la finalità “punitiva” della “sanzione” inflitta ⁽¹⁸⁾.

In conclusione, laddove si accertasse la natura sostanzialmente “penale” o “punitiva” della condanna irrogata dalla Corte dei Conti per danno erariale, ne deriverebbe la necessità di applicare l’art. 6 Cedu nel suo *volet pénal*, il quale, nello stabilire la presunzione di innocenza, impone che la colpevolezza “*sia legalmente accertata*”, con la conseguente inapplicabilità del criterio probatorio di stampo civilistico del “più probabile che non” al fine di accertare il nesso di causalità tra la condotta del pubblico funzionario e il danno subito dall’Amministrazione.

(18) Corte EDU, 21 febbraio 1984, n. 8544/79, *Öztürk c. Germania*, § 54: «*the relative lack of seriousness of the penalty at stake cannot divest an offence of its inherently criminal character*».