

DISPENSA

Lezione del 13 gennaio 2023

1) SULLA NOZIONE DI AGENTE CONTABILE.

Corte dei conti, Sez. Giur. Reg. Calabria, 21 settembre 2022, sentenza-ordinanza n. 176.

Precisazione: L'allegata sentenza-ordinanza n. 176/2022 è stata resa ai fini della decisione di un "giudizio sul conto" ex artt. 145 e ss. c.g.c. (e non di un giudizio per "responsabilità contabile"): a fini didattici, quindi, la predetta sentenza-ordinanza n. 176/2022 vale esclusivamente per lo studio della nozione di agente contabile, a cui è dedicato il paragrafo 2 (pagg. da 6 a 9) della medesima sentenza-ordinanza.

2) IN TEMA DI RESPONSABILITÀ SANZIONATORIA.

a) Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede Giurisdizionale, 1 aprile 2022, Sentenza n. 4/2022/QM/PROC.

b) Corte dei conti, Sez. Giur. Reg. Calabria, 16 aprile 2021, Decreto n. 3/2021.

Precisazione: Gli allegati provvedimenti giurisdizionali rilevano ai fini dello studio dei caratteri del rito sanzionatorio previsto dagli artt. 133 e ss. del c.g.c., nonché ai fini dello studio della disciplina prevista dall'art. 248 del d.lgs. n. 267/2000, commi 5 e 5-bis.

dal sig. *Omissis*, addetto alla riscossione dei proventi sulla concessione della sala convegni e degli spazi espositivi del *Omissis* della " *Omissis*" sito presso la *Omissis*, depositati rispettivamente in data 2.9.2019, 15.12.2020 e 14.3.2022.

In proposito, il magistrato istruttore ha ritenuto di deferire l'esame dei conti de quibus al fine di sottoporre al Collegio una questione preliminare, propedeutica ad un eventuale successivo esame nel merito.

In particolare, il magistrato istruttore ha riferito che "sarebbe che per tutte e tre le gestioni la riscossione avvenga tramite bonifico effettuato direttamente dai fruitori della sala e degli spazi espositivi e che conseguentemente, mancando la riscossione diretta, non ci siano i corrispondenti versamenti in tesoreria a cura dell'agente contabile".

Il magistrato istruttore ha quindi esposto la descrizione dei conti *sub iudice*, nei termini di seguito trascritti.

"Esercizio finanziario 2018

- Sono indicate tre operazioni in entrata dell'importo complessivo pari ad Euro 90,00. Per tutte e tre le predette operazioni, contabilizzate in data 5.4.2018, 3.5.2018 e 25.5.2018, risultato effettuati bonifici a cura del sig. *Omissis* dell'importo pari ad Euro 30,00 ciascuno. Nella colonna versamenti in tesoreria sono indicati i provv. 876, 1137 e 1313 di pari importo;

Esercizio finanziario 2019

- Sono indicate tre operazioni in entrata dell'importo

complessivo pari ad Euro 330,00. Per tutte e tre le predette operazioni, contabilizzate in data 1.6.2019, 30.10.2019 e 2.10.2019, risultato effettuati bonifici a cura dei sig. *Omissis* dell'importo pari ad Euro 30,00, *Omissis* dell'importo pari ad Euro 200,00 e *Omissis* dell'importo pari ad Euro 100,00 (Totale complessivo Euro 330,00). Nella colonna versamenti in tesoreria sono indicati gli importi corrispondenti ai predetti bonifici nel totale, ma che registrano una divergenza nelle somme parziali. Infatti il bonifico della signora *Omissis* dell'importo pari ad Euro 200,00 risulta registrato in uscita con l'importo pari ad Euro 120,00;

Esercizio finanziario 2020

- È indicata una operazione in entrata dell'importo pari ad Euro 130,00. Relativamente alla predetta operazione, contabilizzata con data 22.1.2020, risulta effettuato un bonifico a cura del sig. *Omissis*. Nella colonna versamenti in tesoreria è indicato solo l'importo che corrisponde al totale del bonifico”.

A seguito della relazione, con decreto presidenziale n. 71/2022 del 5/5/2022 veniva fissata l'udienza di discussione per il giorno 14 settembre 2022.

La *Omissis*, con nota in atti al giorno 8/8/2022, ha evidenziato che, “nell'ambito delle parifiche dei conti afferenti il *Omissis*sono state considerate altresì, le somme incassate per la concessione della sala convegni e degli spazi espositivi, anche se i versamenti sono avvenuti tramite bonifici diretti. Si

riscontra effettivamente che le parifiche hanno riguardato anche somme riversate direttamente sul conto di tesoreria. Per quanto riguarda l'esercizio finanziario 2019 si evidenzia che la divergenza nella colonna in uscita relativa ad incassi da concessione sala convegni e spazi espositivi, è dovuto esclusivamente ad un refuso di stampa. Si allega la reversale di incasso sul conto di tesoreria e la relativa quietanza”.

L'agente contabile non ha depositato scritti difensivi né è comparso in udienza.

In sede di udienza, il PM ha sostenuto, con riguardo alla questione preliminare posta dal magistrato istruttore, che il sig. *Omissis* non possa essere qualificato come agente contabile, non avendo concretamente avuto maneggio di denaro.

DIRITTO

[1] Avuto riguardo alle peculiarità del conto in questione, occorre preliminarmente richiamare la disciplina normativa e i consolidati orientamenti della giurisprudenza in materia di conti giudiziali, con particolare riguardo per il settore degli enti locali.

Sul terreno sostanziale, secondo ormai consolidata giurisprudenza contabile (cfr. da ultimo, Sez. giur. Veneto, sent. n. 6/2017), il fondamento costituzionale dell'obbligo della resa del conto e del conseguente giudizio deve essere innanzitutto rinvenuto nel disposto dell'articolo 81 (soprattutto a seguito delle recenti modifiche apportate dalla legge costituzionale n. 1/2012),

dell'art. 97 (in particolare, a seguito della recente riscrittura del nuovo comma 1) e degli articoli 100 e 103 della Carta costituzionale, quale istituto di garanzia della correttezza e della trasparenza delle pubbliche gestioni, *sub specie* della tutela dell'interesse oggettivo alla regolarità di gestioni finanziarie e patrimoniali.

Infatti, secondo ormai pacifica giurisprudenza della Corte costituzionale fondata sul disposto dell'art. 103 della Costituzione, *“è principio generale del nostro ordinamento che il pubblico denaro, proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni, debba essere assoggettato alla garanzia costituzionale della correttezza della sua gestione, garanzia che si attua con lo strumento del rendiconto giudiziale. Requisito indispensabile del giudizio di conto è quello della necessità in virtù del quale a nessun agente contabile che abbia comunque maneggio di denaro e valori di proprietà dell'ente è consentito sottrarsi a questo fondamentale dovere. Se la giurisdizione contabile non avesse tale carattere non potrebbe assolvere alla sua obiettiva funzione di garanzia ed è per questo che nel nostro sistema l'obbligo del rendiconto giudiziale ha trovato costante applicazione”* (Corte cost., sentenza n.114 del 1975).

La Consulta ha altresì affermato (sent. n. 110/1970) che il richiamato principio costituzionale conferisce *«...capacità espansiva alla disciplina dettata dal T.U. del 1934 per gli agenti contabili dello Stato, consentendone l'estensione a situazioni non*

espressamente regolate in modo specifico...>>, tanto più in quanto la previsione deve considerarsi <<*...non limitabile o comprimibile, e quindi non necessitante – a differenza delle altre ipotesi di giurisdizione affidate alla Corte dei conti – dell'interpositio legislatoris*>>(cfr. Corte Cost. sentt. n.68 del 1971 e n. 378 del 1996).

Detto giudizio, in quanto posto a presidio degli irrinunciabili diritti patrimoniali e della correttezza delle gestioni dei flussi economico-finanziari delle pubbliche amministrazioni, si contraddistingue, dunque, per la sua indefettibilità, sia nel senso che a nessun ente gestore di mezzi di provenienza pubblica e a nessun agente contabile che abbia maneggio di denaro e valori di proprietà dell'ente è consentito di sottrarsi all'obbligo di resa del conto e al conseguente giudizio, sia nel senso che il conto deve essere esaminato dalla Corte dei Conti nella sua interezza, senza esclusioni o limitazioni *quoad obiectum* di qualunque specie.

[2] In via generale, la nozione generale di “*agente contabile*” è desumibile dall'articolo 178 del Regio Decreto 23 maggio 1924, n. 827, recante il “*Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato*”, secondo cui sono agenti contabili: a) gli agenti che con qualsiasi titolo sono incaricati, a norma delle disposizioni organiche di ciascuna amministrazione, di riscuotere le varie entrate e diversarne le somme nella cassa dell'amministrazione stessa; b) i tesorieri 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.

Sul terreno processuale, poi, l'art. 44 del R.D. n. 1214/1934 prevede che *"la Corte giudica, con giurisdizione contenziosa, sui conti dei tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri e degli incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare denaro pubblico o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato, e di coloro che si ingeriscono anche senza legale autorizzazione negli incarichi attribuiti a detti agenti". "La Corte giudica pure sui conti dei tesorieri ed agenti di altre pubbliche amministrazioni per quanto le spetti a termini di leggi speciali"*.

Più di recente, il codice di giustizia contabile (d. lgs. n. 174/2016) ha sostanzialmente ribadito che (art. 1) "La Corte dei conti ha giurisdizione nei giudizi di conto" e che (art. 137) "1. La Corte dei conti giudica sui conti degli agenti contabili dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni secondo

quanto previsto a termini di legge".

Quanto alla nozione di agente contabile, la Corte di cassazione ha avuto modo di sottolineare che *“elementi essenziali e sufficienti perché un soggetto rivesta la qualifica di agente contabile sono soltanto il carattere pubblico dell’ente per il quale tale soggetto agisca e del denaro o del bene oggetto della sua gestione, mentre resta irrilevante il titolo in base al quale la gestione è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, in una concessione amministrativa, in un contratto e perfino mancare del tutto, potendo il relativo rapporto modellarsi in-
differentemente secondo gli schemi generali, previsti e disciplinati dalla legge, ovvero discostarsene in tutto o in parte”* (ex plurimis, S.U., nn. 13330 e 14891/2010; cfr: sent. n. 12367/2001).

La giurisprudenza della Corte di Cassazione ha peraltro sostenuto che *“una tale nozione allargata di agente contabile, la quale ricomprende anche i soggetti che abbiano di fatto maneggio di denaro pubblico, è in perfetta armonia con l’art. 103 Cost., la cui forza espansiva deve considerarsi vero e proprio principio regolatore della materia”* (Cass. S.U., sent. n. 12367/2001).

In proposito, anche la giurisprudenza Contabile di Appello (Sez. I, sent. n. 324 del 15 luglio 2008) ha avuto modo di chiarire che *“il significato dell’espressione ‘maneggio’ di denaro deve essere latamente inteso, sì da ricomprendere non soltanto gli agenti che, in base alle norme organizzative, svolgono attività di riscossione o di esecuzione dei pagamenti, ma anche coloro che abbiano la*

disponibilità del denaro da qualificarsi pubblico (in ragione della provenienza e/o della destinazione) e siano forniti, in sostanza, del potere di disporre senza l'intervento di altro ufficio (Corte conti, Sez. I, 5.5.1989, n. 167 ; Sez. Abruzzo, 6.5.2005, n. 445; Sez. Sardegna 9.10.1997, n. 1312).

[3] Per quanto concerne in particolare gli enti locali, l'articolo 93, comma 2, del Tuel (d. lgs. n. 267/2000) sostanzialmente richiama la disciplina vigente per le amministrazioni statali: *"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 devono rendere il conto della loro gestione e sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti secondo le norme e le procedure previste dalle leggi vigenti".*

Fra le disposizioni relative agli impiegati civili dello Stato è compresa anche quella di cui all'art. 189 del regolamento n. 827/1924 secondo cui *"gli agenti della riscossione sono responsabili dell'esazione dei diritti e dei crediti (dello Stato) liquidati da essi o dalle autorità competenti"*.

In base alle disposizioni contenute negli articoli 616 e 621 del regolamento n. 827/1924), mutuabili anche con riguardo alla disciplina degli enti locali, l'agente contabile deve in ogni caso dimostrare il carico, lo scarico e i resti da esigere, l'introito, l'esito e la rimanenza ed in particolare:

a) le somme rimaste da riscuotere alla fine dell'esercizio o della

	gestione precedente ed il carico successivamente dato al conta-	
	bile, sia dal carico certo, sia proveniente da somme accertate	
	all'atto stesso della riscossione;	
	b) il discarico per somme riscosse o per annullamenti, variazioni	
	e simili riferibili al carico accertato;	
	c) i resti che per la competenza stessa risultano da riscuotere al	
	termine dell'esercizio o della gestione.	
	d) il debito o il credito dell'esercizio o della gestione precedente,	
	quando non si tratti di prima gestione;	
	e) il debito per somme incassate;	
	f) le somme versate;	
	g) i discarichi amministrativi;	
	h) i resti per le somme rimaste da versare, o il credito per quelle	
	versate in più alla fine dell'esercizio o al termine della gestione.	
	[4] Con riguardo al caso di specie, si osserva che la <i>Omissis</i> ha	
	trasmesso il provvedimento (prot. n. 1261/2018) di nomina	
	dell'agente contabile convenuto, nel quale, tra l'altro, dopo aver	
	richiamato la disciplina di cui agli articoli 93, comma 2, e 233	
	del Tuel, si legge che "atteso che per garantire il funzionamento	
	del <i>Omissis</i> , nelle more di un organico regolamento che ne sta-	
	bilisca finalità e prospettive,, sono state definite le modalità ope-	
	rative di dettaglio, tra le quali la definizione di una regolamen-	
	tazione di base e all'istituzione di un biglietto di ingresso oltre	
	che del tariffario per la fruizione di spazi per l'esposizione tem-	
	poranee e per iniziative divulgative da svolgersi presso la sala	

convegni dello stesso ... considerata pertanto la necessità di individuare i soggetti incaricati della riscossione e maneggio di valori riguardante il personale in forza al servizio "Omissis", si è nominato agente contabile il dipendente *Omissis*, istruttore tecnico, cat. 5, per le relative mansioni presso il *Omissis*.

Pertanto, detto dipendente, anche con riguardo alle funzioni di riscossione degli introiti della *Omissis*, ha rivestito, in ragione del menzionato provvedimento, la qualifica di agente contabile di diritto.

Quanto alle peculiari modalità di versamento degli introiti mediante bonifico bancario diretto degli utenti, ritiene il Collegio che detta peculiare modalità di riscossione (prevista peraltro, ad esempio, già nel D.lgs. n. 112/1999, nell'ottica di una maggior tutela dell'erario) non incida sulla titolarità giuridica del munus di agente contabile, considerata la riferita caratterizzazione generale espansiva della nozione, nonché tenuto conto della correlata nozione estensiva di "maneggio" del denaro (*"si da ricomprendere non soltanto gli agenti che, in base alle norme organizzative, svolgono attività di riscossione o di esecuzione dei pagamenti, ma anche coloro che abbiano la disponibilità del denaro da qualificarsi pubblico, in ragione della provenienza e/o della destinazione, e siano forniti, in sostanza, del potere di disporre senza l'intervento di altro ufficio"*).

Dall'esame della documentazione in atti (e fatto salvo eventuale approfondimento istruttorio), non emergono infatti evidenze che

lascino intravedere un potere di disposizione di altro ufficio nella gestione di dette entrate.

D'altra parte, rimangono evidentemente ferme, sia per ragioni fattual-contabili che giuridiche (artt. 616 e 621 del regolamento n. 827/1924), le esigenze di una puntuale contabilizzazione e rendicontazione delle entrate in questione, da parte dell'agente contabile, il quale deve in ogni caso dimostrare il carico, lo scarico e i resti da esigere, l'introito, l'esito e le rimanenze (in termini, Sez. Giur. Toscana, ord. n. 127/2016 e n. 132/2016).

[5] Tanto statuito, si dispone la restituzione degli atti al magistrato istruttorie ex art. 149 c.g.c, ai fini della prosecuzione dell'istruttoria.

Spese al definitivo.

PQM

La Corte dei conti - sezione giurisdizionale regionale per la Calabria – ravvisata la qualifica di agente contabile in capo al sig. *Omissis*, dispone la restituzione degli atti al magistrato istruttore per il prosieguo dell'istruttoria.

Fissa, per la prosecuzione del giudizio, l'udienza del **14 dicembre 2022.**

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così disposto in Catanzaro, nella camera di consiglio del 14 settembre 2022.

IL PRESIDENTE - ESTENSORE

dott. Natale Longo

firmato digitalmente

Depositato in segreteria il 21/09/2022

Il Funzionario

dott.ssa Stefania Vasapollo

firmato digitalmente



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

composta dai signori magistrati:

Piergiorgio DELLA VENTURA	Presidente
Guido PETRIGNI	Consigliere
Aurelio LAINO	Consigliere relatore
Pierpaolo GRASSO	Consigliere
Giovanni COMITE	Consigliere
Maria Cristina RAZZANO	Consigliere
Andrea LUBERTI	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. **741/SR/QM/PROC** per la risoluzione della questione di diritto e di massima deferita dal **Procuratore generale della Corte dei conti**, in relazione al giudizio n. 6534 del registro di segreteria, pendente innanzi alla Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana e promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti;

nei confronti di

- **BIANCO Vincenzo**, nato ad Aidone (EN) il 24 febbraio 1951

(c.f.: BNCVCN51B24A098H), **BOSCO Luigi**, nato a Giarre (CT) il 6 febbraio 1949 (c.f.: BSCLGU49B06E017V), **D'AGATA Rosario**, nato ad Aci Sant'Antonio (CT) il 19 novembre 1950 (c.f.: DGTRSR50S19A029O), **GIRLANDO Giuseppe**, nato a Catania il 27 gennaio 1956 (c.f.: GRLGPP56A27C351J) e **LICANDRO Orazio Antonio**, nato a Catania il 6 gennaio 1962 (c.f.: LCNRNT62A06C351Z), rappresentati e difesi, giusta mandato in atti, dagli avv.ti Francesco Sciaudone, Bernardo Giorgio Mattarella e Danika La Loggia, ed elettivamente domiciliati presso lo studio del primo in Roma, alla via Pinciana n. 25;

- **DI SALVO Salvatore**, nato a Catania il 29 luglio 1969 (c.f.: DSLSVT69L29C351L) e **CITTADINO Calogero**, nato a Cesarò (ME) il 13 aprile 1958 (c.f.: CTTCGR58D13C568S), rappresentati e difesi, giusta mandato in atti, dall'avv. Agatino Cariola, presso il cui indirizzo p.e.c. sono elettivamente domiciliati;

- **SCIALFA CHINNICI Valentina**, nata a San Cataldo (CL) il 14 gennaio 1975 (c.f.: SCLVNT75A54H792X), rappresentata e difesa, in virtù di mandato in atti, dagli avv.ti Angelo Clarizia e Paolo Clarizia ed elettivamente domiciliata presso il loro studio in Roma, alla via Principessa Clotilde n. 2;

- **VILLARI Angelo**, nato a Catania il 15 luglio 1955 (c.f.: VLLNGL55L15C351K), rappresentato e difeso, giusta mandato in atti, dagli avv.ti Rocco Mauro Todero e Pierpaolo Lucifora ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in Scordia (CT), alla via Vittorio Emanuele n. 13;

- **CONSOLI MAGNANO SAN LIO Marco**, nato a Catania il 30 dicembre 1977 (c.f.: CNSMRC77T30C351E), rappresentato e difeso, giusta mandato in atti, dagli avv.ti Pierfrancesco Alessi ed Eugenio Marano, presso i cui indirizzi p.e.c. è elettivamente domiciliato;

- **STRANO Natale**, nato a Catania il 20 marzo 1957 (c.f.: STRNTL57C20C351P), **SCIUTO Fabio**, nato a Catania il 12 dicembre 1965 (c.f.: SCTFBA65T12C351J), **BATTAGLIA Francesco**, nato a Catania il 18 novembre 1965 (c.f.: BTTFNC65S18C351W) e **LO CERTO Massimiliano Carmelo**, nato a Catania il 2 agosto 1977 (c.f.: LCRMSM77M02C351H), rappresentati e difesi, in virtù di mandato in atti, dagli avv.ti Arturo Merlo e Marcello Scurria, presso i cui indirizzi p.e.c. sono elettivamente domiciliati;

VISTI gli atti e i documenti del giudizio;

UDITI, nell'udienza del 16 febbraio 2022, svolta in videoconferenza, con l'assistenza della segretaria d'udienza Maria Elvira Addonizio, il relatore, cons. Aurelio Laino, il pubblico ministero, nella persona del v.P.g. Marco Smiroldo, nonché i difensori delle altre parti, come da verbale di causa.

FATTO

Con atto ritualmente depositato in segreteria e successivamente notificato, unitamente al pedissequo decreto presidenziale di fissazione d'udienza, alle parti del giudizio, il Procuratore generale ha deferito a queste Sezioni riunite, ai sensi degli artt. 114 e ss. c.g.c., la seguente questione di massima, nonché di

diritto: “se con il rito sanzionatorio previsto dagli artt. 133 e ss. c.g.c., possa valutarsi solo l’applicazione delle sanzioni pecuniarie previste dai co. 5 e 5bis dell’art. 248 d.lgs. n. 267/2000 o possa accertarsi anche la connessa natura interdittiva prevista dai medesimi commi quale effetto ope legis della condotta sanzionatoria”.

La prospettazione del quesito trae spunto da un giudizio attualmente pendente presso la Sezione giurisdizionale d’appello per la Regione siciliana, iscritto al n. 6534 r.g., incardinato a seguito dell’impugnazione, da parte della locale Procura regionale, della sentenza n. 482/2021, con cui il giudice di prime cure, in composizione collegiale, ha parzialmente accolto l’opposizione dei prevenuti al decreto n. 16/2020, emesso dalla medesima Sezione in composizione monocratica, in relazione ad una vicenda di responsabilità sanzionatoria coinvolgente i soggetti ivi convenuti (e appellati nel giudizio di merito), in qualità di amministratori locali e revisori dei conti del comune di Catania, essendo a costoro stato imputato dal requirente contabile il concorso nella causazione del dissesto finanziario del predetto ente, conseguentemente irrogandosi, a mezzo del cennato decreto, le sanzioni pecuniarie e le misure interdittive previste, in tali casi, dall’art. 248, co. 5 e 5bis, d.lgs. n. 267/2000 (t.u.ee.ll.).

Come accennato, con la sentenza poi appellata, la medesima Sezione territoriale ha, in parziale riforma della decisione monocratica, escluso l’applicabilità del rito sanzionatorio di cui agli artt. 133 e ss. c.g.c. con riferimento alla richiesta comminazione delle

misure interdittive personali (spazianti dall'incandibilità/ineleggibilità decennale degli amministratori locali, al divieto di esercizio delle funzioni di revisore negli ee.ll. per un periodo fino a dieci anni), previste dall'art. 248 cit., a ciò ostando il chiaro dettato del codice, l'assenza di una norma sul concorso di riti e le minori garanzie difensive offerte dal suddetto giudizio speciale, ritenendosi che le stesse possano irrogarsi solo all'esito di un ordinario giudizio di cognizione, in base alle norme di cui al titolo III del codice.

Con il deferimento della questione di massima, il Procuratore generale – premessa la ritenuta ammissibilità e rilevanza della stessa, in ragione sia di registrati precedenti giurisprudenziali dissonanti, sia del manifesto impatto operativo derivante dalla soluzione del quesito, peraltro oggetto anche del gravame interposto dal requirente avverso la sentenza n. 482/2021, cit. – coglie occasione per manifestare piena adesione all'indirizzo ermeneutico più possibilista circa l'utilizzabilità dello speciale processo normato agli artt. 133 e ss. c.g.c. per entrambe le tipologie di sanzioni.

Osserva, al riguardo, che il rito speciale che ne occupa assicurerebbe, paradossalmente, maggiori garanzie difensive ai prevenuti, stante: il triplice grado di giudizio a contraddittorio pieno in cui esso si articola; la sostanziale equivalenza dei termini a difesa rispetto a quelli del rito ordinario; la natura officiosa dei poteri istruttori esercitabili dal giudice in tal sede, svincolati, dunque, dal principio dispositivo.

Evidenzia, inoltre, l'assenza di impedimenti all'applicazione del cumulo di riti, desumibili dall'impianto codicistico, alla luce di una ricostruzione sistematico-interpretativa dello stesso, *a fortiori* ricavabile dal principio della libertà delle forme e di tipicità delle cause di nullità richiamato in un recente precedente di queste Sezioni riunite (ord. n. 5/2020).

Afferma, poi, l'inidoneità del rito ordinario, modellato sulla domanda risarcitoria patrimoniale, a sorreggere azioni intese a far valere responsabilità sanzionatorie *lato sensu* intese, come testimoniato dal contenuto dell'atto di citazione normato all'art. 86 c.g.c., riferentesi obbligatoriamente sia alla quantificazione del danno erariale che all'individuazione dell'amministrazione danneggiata.

Osserva, ancora, che la mancata previsione espressa, nel rito speciale, delle misure interdittive a carattere personale deriverebbe unicamente da ragioni storico-sistematiche, essendo state le medesime introdotte solo in data recente.

Infine, la contestualità delle due sanzioni nell'ambito della medesima norma precettiva (l'art. 248 t.u.ee.ll.), in uno con la divisata applicabilità, in virtù del rinvio dinamico di cui all'art. 7 c.g.c. (o, quantomeno, facendo ricorso all'*analogia legis*), della disciplina del concorso di riti declinato nell'art. 40, co. 3, c.p.c., in ragione e in analogia della specialità del rito del lavoro rispetto a quello ordinario, sarebbero ulteriori constatazioni conducenti ad una utilizzazione del rito sanzionatorio pecuniario in modo estensivo, anche in ossequio ai principi di concentrazione ed economia processuale, nonché del

giusto processo, scolpiti nell'art. 111 Cost. e negli artt. 3 e 4 c.g.c.

Hanno presentato memorie, a mezzo dei rispettivi difensori, i signori Bianco, Bosco, D'Agata, Girlando, Licandro, Scialfa Chinnici e Villari, mentre le rimanenti parti appellate (e appellanti incidentali) nel giudizio pendente innanzi alla Sezione siciliana d'appello non hanno inteso esercitare tale facoltà defensionale, né partecipare all'udienza di discussione, ad eccezione del solo avv. Cariola.

In ordine alla tesi prospettata dalla Procura generale nella formulazione del quesito, sostengono il contrario avviso, fondante anche la pronuncia n. 482/2021, all'uopo deducendo variamente e complessivamente, che:

- la natura latamente risarcitoria della responsabilità da dissesto ex art. 248 t.u.ee.ll. e quella accessoria della misura interdittiva, esigerebbe la loro trattazione in sede ordinaria, comprensiva anche della fase dell'invito a dedurre, in quanto rito più confacente, anche sotto il profilo delle guarentigie difensive che necessariamente sarebbero più ampie in tale sede, nonché in ossequio al divieto di *ne bis in idem* di rilievo anche eurocomunitario;
- la questione di massima sarebbe inammissibile, stante il difetto di giurisdizione contabile sulle misure interdittive, in mancanza di una espressa *interpositio legislatoris* in merito;
- il dato testuale riguardante l'eccezionale disciplina del rito sanzionatorio pecuniario non consentirebbe la sua estensione oltre i casi in essa considerati, soprattutto laddove ciò comporti l'irrogazione di sanzioni incidenti sulle libertà personali;

- per la medesima ragione e in subordine, nella non creduta ipotesi di accoglimento della tesi propugnata col deferimento, il combinato disposto dell'art. 248 t.u.ee.ll. e degli artt. 133 e ss. c.g.c., sarebbero sospetti di incostituzionalità per violazione degli artt. 24, 25 e 111 Cost. e dell'art. 6 CEDU.

All'udienza del 16 febbraio 2022, le parti hanno insistito nelle rispettive conclusioni: in particolare, il rappresentante della Procura generale ha puntualmente richiamato le considerazioni espresse nei precedenti di merito sulla questione favorevoli alla tesi estensiva del requirente, replicando, altresì, alle contrarie allegazioni difensive, mentre i difensori delle parti private hanno analiticamente illustrato quanto osservato nelle proprie memorie. L'avv. Cariola ha, infine, aderito, fornendo ulteriori argomentazioni orali a supporto, alle conclusioni degli altri prevenuti, sostenendo la necessità che le misure interdittive che ne occupa siano oggetto di un ordinario giudizio di cognizione.

La causa è stata, infine, trattenuta in decisione.

DIRITTO

Va pregiudizialmente scrutinata l'ammissibilità e la rilevanza della sollevata questione di massima (e di diritto), ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 114, co. 3, c.g.c.

Al riguardo, il Collegio ritiene sussistano gli estremi per procedere alla delibazione nel merito della stessa, alla luce dell'indubbio impatto operativo che la soluzione del quesito, non scevro di una buona dose di complessità, avrà, evidentemente, non

solo sul caso concretamente controverso, ma – più in generale – sulle potenziali future iniziative giudiziarie assunte in proposito dalle Procure regionali (ciò che conduce a qualificarla come “questione di massima”, in disparte l’assenza di “contrasto orizzontale” in appello). Ad un tempo, il predetto quesito assume anche i contorni della c.d. “questione di diritto”, essendosi effettivamente registrati, come rilevato dal Procuratore generale, dopo l’entrata in vigore del codice, indirizzi giurisprudenziali contrapposti - peraltro solo in primo grado, mancando, allo stato, pronunciamenti del giudice d’appello - in ordine alla tematica *de qua*, che non rendono del tutto inopportuno, pur nella rilavata assenza di precedenti di seconde cure, l’invocato esercizio preventivo della funzione nomofilattica, al fine di sopire i detti contrasti.

Il deferimento risulta, parimenti, intuibilmente rilevante, posto che oggetto dell’epigrafato giudizio pendente innanzi alla Sezione d’appello siciliana della Corte concernente, innanzitutto, l’utilizzabilità del rito speciale per l’irrogazione delle misure interdittive che ne occupa, di guisa che la sollevata questione si pone come *prius* logico-giuridico circa la definizione della controversia di merito.

In relazione alla contestata ammissibilità del deferimento da parte di talune difese, in ragione del paventato difetto di giurisdizione contabile sull’irrogazione delle “sanzioni” personali suddette, ritengono queste Sezioni riunite opportuno definire, innanzitutto, il perimetro della questione oggetto del deferimento medesimo, che va rigorosamente delimitato nel *rito* da applicarsi per l’*accertamento* delle

responsabilità foriere di dar luogo alle sanzioni pecuniarie e alle misure interdittive previste dai co. 5 e 5bis dell'art. 248 t.u.ee.ll., residuando eventualmente in capo al giudice *a quo*, naturalmente nella sola ipotesi in cui questo Collegio ritenga di obliterare l'opzione ermeneutica prospettata dalla Procura generale (diversamente, la stessa rimarrebbe assorbita), la decisione in ordine alla sussistenza o meno della *potestas iudicandi* della Corte dei conti in ordine all'irrogabilità, in concreto, delle misure interdittive medesime, ferma e impregiudicata la competenza a pronunciare condanna alle sanzioni *pecuniarie*, in quanto espressamente stabilita dalla legge.

Conseguentemente, l'eccepito difetto di giurisdizione non ha modo di condizionare, in chiave ostativa, la sussistenza dei presupposti processuali per statuire sulla questione deferita, da limitarsi esclusivamente, si ribadisce, alle regole di giudizio da seguirsi in caso di proposizione di una domanda volta alla contestuale irrogazione delle sanzioni pecuniarie e delle misure interdittive.

D'altro canto, che l'accertamento dei presupposti per far luogo all'irrogazione (non solo delle sanzioni pecuniarie, ma anche) delle misure interdittive suddette, sia devoluto al giudice contabile appare fuor di discussione, stante la chiara dizione della norma in rilievo, nel testo attualmente vigente (“[...] *gli amministratori che la Corte dei conti ha riconosciuto, anche in primo grado, responsabili di aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario, non possono ricoprire, per un periodo di*

dieci anni, incarichi [...]": cfr. co. 5 cit.). In termini analoghi si esprime il successivo co. *5bis*, circa le temporanee incapacità dei revisori dei conti concorrenti nella verifica del dissesto, con l'unica importante differenza circa la dosimetria della misura, la cui entità non è stabilita *ex lege* in modo fisso, bensì *entro* un limite massimo (dieci anni).

Per completezza, si osserva, ad ogni buon conto, che discettare sulla sussistenza o meno della giurisdizione contabile in tema di irrogazione delle varie misure interdittive stabilite dall'art. 248, co. 5, t.u.ee.ll., appare mero esercizio accademico, privo di rilevanza pratica, stante la predeterminazione *ex lege* del *quantum*. In ogni caso, invero, all'accertamento della responsabilità dell'amministratore locale dovrà invariabilmente seguire la sua incandidabilità/ineleggibilità (e l'incapacità ad assumere gli altri incarichi ivi previsti), per un periodo decennale, risultando bastevole tale accertamento anche in assenza di una specifica statuizione giudiziale sulla misura.

La rilevanza di tale aspetto residuerà, allora, solo con riferimento alle misure interdittive previste dal comma *5bis*, posto che l'entità delle stesse, come chiarito, va commisurato entro un limite minimo e massimo fissato dal legislatore, restando sullo sfondo - perché non oggetto della questione di massima posta all'attenzione di queste SS.RR. - il profilo riguardante l'individuazione dell'organo (amministrativo o giurisdizionale) concretamente deputato allo scopo.

Le sopra riportate precisazioni consentono, altresì, di rendere immune dalla paventata violazione del principio *ne bis in idem* (stabilito dall'art. 4 del settimo protocollo CEDU), la normativa di cui agli artt. 248 t.u.ee.ll. e 133 e ss. c.g.c., laddove pur dovesse interpretarsi nel senso richiesto dal requirente. Non è prefigurabile, invero, nella specie, un duplice, distinto e successivo processo sugli stessi fatti, ma un unico giudizio, avente riflessi sanzionatori differenti: il medesimo accertamento giurisdizionale di responsabilità nella concausazione del dissesto, in altre parole, funge da presupposto sia per la comminatoria delle sanzioni pecuniarie che delle misure interdittive.

Anche laddove la Procura procedesse, in tesi, per le sole sanzioni pecuniarie, invero, il giudicato sceso sulla verifica delle condotte concorrenti nel dissesto, legittimerebbe l'automatica adozione sia delle misure interdittive fisse, così come di quelle variabili, previa determinazione della (sola) misura concreta in quest'ultimo caso da parte dell'autorità (amministrativa o giudiziaria, non è questa la sede per discettarne, come sopra chiarito).

Superati i profili pregiudiziali di rito, può esaminarsi la questione nel merito.

Come anticipato nella narrazione dei fatti di causa, si registrano, nella giurisprudenza contabile di primo grado, due contrapposti orientamenti che, con varie argomentazioni, tutte per la verità non prive di apprezzabili spunti giuridici, sostengono, ai fini dell'accertamento delle responsabilità da dissesto determinanti

l'irrogazione delle misure interdittive personali di cui all'art. 248 t.u.ee.ll., sia l'utilizzabilità del rito sanzionatorio pecuniario di cui agli artt. 133 e ss. c.g.c. (in tali termini e senza pretesa di esaustività: cfr. C. conti, Sez. giurisd. Abruzzo, n. 97/2019; C. conti, Sez. giurisd. Calabria n. 215/2021), che l'inammissibilità dell'azione così proposta dal requirente (tra cui, si è già ricordato, la sentenza n. 482/2021 della Sezione siciliana della Corte, che ha dato l'abbrivio al presente deferimento, in quanto dissonante col decreto monocratico n. 16/2020, pronunciato nel medesimo processo).

Gli argomenti a favore della tesi più possibilista evidenziano, sostanzialmente, che il rito sanzionatorio pecuniario, per come strutturato, assicura garanzie difensive comunque più che sufficienti, in quanto caratterizzato da: a) triplice grado di giudizio a contraddittorio pieno; b) termini a difesa equivalenti a quelli ordinari; c) poteri istruttori officiosi, svincolati dal principio dispositivo.

Nell'atto di deferimento, inoltre, si evidenzia, tra l'altro, l'inidoneità del rito ordinario a sorreggere azioni intese a far valere responsabilità sanzionatorie *lato sensu* intese, come testimoniato dal precipuo contenuto dell'atto di citazione stabilito dall'art. 86 c.g.c. e modellato sulla falsariga dell'azione risarcitoria pubblicistica ex art. 52 t.u.C.d.c. (con indicazione del danno erariale e dell'amministrazione danneggiata), sostenendosi che la mancata previsione, nel rito speciale, delle sanzioni anche non pecuniarie sarebbe frutto di ragioni storico-sistematiche.

Non manca, poi, il Procuratore generale di evidenziare la

contestualità delle due sanzioni nell'ambito della medesima norma precettiva (art. 248 t.u.ee.ll.) e l'applicabilità dell'art. 40 co. 3 c.p.c., in ragione e in analogia della specialità del rito del lavoro rispetto a quello ordinario, ciò che dovrebbe fungere da criterio dirimenti per la regolazione del concorso di riti (ordinario e speciale) in tema di accertamento delle vedute responsabilità (sanzionatoria pecuniaria e per l'irrogazione delle misure interdittive).

La soluzione prospettata, infine, garantirebbe il rispetto del principio di concentrazione delle tutele e di economia processuale, evitando un farraginoso doppio binario foriero di lungaggini confliggenti con il principio del giusto processo, a fronte della sostanziale integrità delle garanzie difensive dell'incolpato.

In senso contrario, l'altro indirizzo evidenzia:

- l'assenza nel codice della giustizia contabile, a differenza degli omologhi processi civili e amministrativo, di una norma *ad hoc* che disciplini il concorso di riti;
- il dichiarato scopo del legislatore, desumibile dalla relazione illustrativa al d.lgs. n. 174/2016, di modellare un rito sanzionatorio esclusivamente pecuniario in quanto volto a superare il pregresso orientamento nomofilattico espresso con la sentenza di queste Sezioni riunite n. 12/QM/2007, che, com'è noto, nel vigore della precedente disciplina processuale ante codicistica, sancì l'obbligo di adoperare il rito ordinario di responsabilità (comprensivo anche dell'invito a dedurre), per l'irrogazione della sanzione pecuniaria di cui all'art. 30, co. 15, l. n. 289/2002;

- l'utilizzabilità del rito ordinario di responsabilità per ogni giudizio diverso (ad esempio, sull'azione revocatoria contabile), per il quale non sia prevista una diversa disciplina speciale.

Di fronte ad argomenti di segno opposto aventi apprezzabile efficacia persuasiva - cui vanno aggiunte le ulteriori considerazioni espresse dalla difesa delle parti private, richiamate nelle premesse fattuali della presente decisione, cui si rinvia - tali da rendere di non facile soluzione il quesito prospettato (di guisa da far assurgere lo stesso a "questione di massima", come innanzi evidenziato), ritengono queste Sezioni riunite che debbano, innanzitutto, farsi alcune preliminari puntualizzazioni di natura logico-storico-sistematica, che possono avere rilevanza anche al di fuori del presente giudizio.

Non sembra, innanzitutto, condivisibile l'affermazione, contenuta nell'atto di deferimento e più sopra riportata, tesa a giustificare, con ragioni relative alla successione delle leggi nel tempo, la mancata previsione, in seno agli artt. 133 e ss. c.g.c., delle sanzioni diverse da quelle pecuniarie. Le misure interdittive, invero, sono state introdotte ben quattro anni prima della entrata in vigore del codice (ossia col d.l. n. 174/2012), sicché l'assunto secondo cui la restrittiva previsione di cui agli artt. 133 e ss. c.g.c. non sarebbe ostativa ad un suo ampliamento, in quanto frutto dei tempi di redazione del codice, non sembra conferente, ma - anzi - potrebbe addirittura rappresentare un argomento a favore di un'antitetica intenzione del legislatore.

Parimenti non condivisibile appare la considerazione circa l'inidoneità del rito ordinario a fungere da modello processuale atto alla somministrazione di sanzioni di natura personale. A mente dell'art. 7, co. 1, c.g.c., tale rito, infatti, contenuto negli artt. 83-113 c.g.c., rappresenta l'archetipo, con i dovuti adattamenti, di tutti i giudizi appartenenti alla giurisdizione contabile, financo quelli recanti un rito speciale (per gli aspetti non diversamente contemplati, naturalmente), riguardanti, o meno, profili risarcitori patrimoniali riconnessi alla gestione della cosa pubblica, sicché esso opera, in ragione della sua forza espansiva, laddove non vi sia un'espressa deroga al suo utilizzo.

Come già ricordato, l'utilizzo del rito ordinario è stato, da tempo, ad esempio, unanimemente ritenuto applicabile dalla prassi giurisprudenziale, coi dovuti adattamenti, con riferimento ad una tipica azione (non già di condanna, sebbene) *costitutiva* quale è certamente quella revocatoria contabile (in termini, da ultimo, Cass., SS.UU, n. 12476/2020), ex art. 1, co. 174, l. n. 266/2005 (norma ora confluita nell'art. 73 c.g.c.). Ma analogo ragionamento varrebbe, senz'altro, con riguardo all'azione di simulazione ex art. 1414 c.c., pure esercitabile dal requirente innanzi a questo plesso giurisdizionale (*amplius*, Cass., SS.UU., n. 10441/2020).

Più in generale, peraltro, non persuade del tutto la tesi secondo cui il rito sanzionatorio pecuniario e quello ordinario di responsabilità sarebbero assolutamente sovrapponibili sotto il profilo delle facoltà defensionali delle parti. Ed invero, nel primo caso:

- a) non è previsto l'invito a dedurre, con l'annessa speciale facoltà defensionale dell'audizione *personale* (che è obbligatoria, in quanto condizione di ammissibilità dell'azione: art. 67, co. 2, c.g.c.) e non rimessa alla discrezionalità del giudice, ex art. 94, co. 3, c.g.c. e tenuto conto che l'ascolto di cui all'art. 134, primo comma, c.g.c. (ma anche all'art. 136 c.g.c.), si riferisce chiaramente al difensore del prevenuto;
- b) il dibattimento, concernente sia la fase monocratica che quella collegiale, ha i caratteri della semplicità e della snellezza propri della cognizione e della istruzione sommaria, non a caso riecheggiando i connotati tipici del rito camerale e del giudizio cautelare (si metta a raffronto il testo degli artt. 74, co. 4 e 136 del codice);
- c) il monopolio della scelta dei mezzi istruttori è affidato al giudice, il quale non è vincolato dalle richieste delle parti e non deve, dunque, motivarne la mancata ammissione (vedi nel rito ordinario, al contrario, gli artt. 95 e 96, primo comma, c.g.c. e il successivo art. 102, co. 1-2), né è prevista la possibilità del doppio binario istruttorio stabilito per le cause civili di competenza del tribunale in composizione monocratica (cfr. art. 702 ter, co. 3 e 6, c.p.c.).

Per altro verso, non appare (più) conducente - dopo la novella del 2012 (d.l. n. 174/2012), che ha profondamente modificato i co. 5 e 5bis dell'art. 248 t.u.ee.ll. - ai fini di escludere l'utilizzo del rito speciale, l'argomento della natura francamente risarcitoria della responsabilità da dissesto, tale da esigere il ricorso al modello processuale tipico di siffatta tipologia di azioni di condanna.

Si rammenta, in proposito, che l'originale formulazione della

norma prevedeva che “(...) gli amministratori che la Corte dei conti ha riconosciuto responsabili, anche in primo grado, di danni cagionati con dolo o colpa grave, nei cinque anni precedenti il verificarsi del dissesto finanziario, non possono ricoprire, per un periodo di dieci anni, incarichi [...] ove la Corte, valutate le circostanze e le cause che hanno determinato il dissesto, accerti che questo è diretta conseguenza delle azioni od omissioni per le quali l'amministratore è stato riconosciuto responsabile...”.

Tuttavia, a seguito della modifica, operata con l'art. 3, co. 1, lett. s), del d.l. n. 174/2012, l'art. 248, co. 5, t.u.ee.ll. risulta, così, ora, congegnato: <<Fermo restando quanto previsto dall'art. 1 della l. n. 20/1994, gli amministratori che la Corte dei conti ha riconosciuto, anche in primo grado, responsabili di aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario, non possono ricoprire, per un periodo di dieci anni, incarichi...”.

Il confronto delle due norme succedutesi nel tempo consente di pervenire all'univoca conclusione circa l'attuale configurazione della c.d. “responsabilità da dissesto”, la quale non è (più) connotata da un *eventus damni* (il *default* dell'ente) rappresentante l'ulteriore aggravamento di un danno erariale già diversamente cagionato dagli amministratori con le proprie condotte - a mo' di illecito penalistico a c.d. “consumazione prolungata” - e in cui v'è uno stretto legame causale tra queste e il “fallimento” dell'amministrazione locale, bensì assume connotati del tutto autonomi, non invariabilmente riconnessi né alla causazione di un danno patrimoniale risarcibile in senso stretto, né alla diretta e indefettibile derivazione eziologica del

dissesto dalla *mala gestio* degli organi di vertice, essendo sufficiente una “mera” compartecipazione causale a quest’ultimo.

Si è restituito così un più coerente significato alla clausola di riserva contenuta nell’*incipit* della norma medesima, venendosi astrattamente e variamente a configurare, in capo all’amministratore locale, anche in termini alternativi, per effetto della propria (co)gestione dell’ente, una duplice responsabilità:

- amministrativo-contabile *stricto sensu* intesa, ex art. 52 t.u.C.d.c. (“Fermo restando quanto previsto dall’art. 1 della l. n. 20/1994...”), comportante il risarcimento del danno erariale cagionato all’ente, senz’altro secondo le ordinarie regole processuali;
- da dissesto, a carattere non risarcitorio, ma puramente sanzionatorio, per la quale certamente si applicherà il rito di cui agli artt. 133 e ss., con riferimento all’irrogazione della sanzione pecuniaria, mentre rimane da verificare se la medesima disciplina sia adoperabile anche per la comminazione della misura interdittiva.

Col veduto concorso formale di illeciti, il legislatore ha, così, voluto colpire non solo i gravi fenomeni di cattiva gestione della cosa pubblica senz’altro forieri di un nocumento patrimoniale pubblico - si pensi, ad esempio, alla mancata riscossione di tributi o del corrispettivo di servizi su domanda, determinanti un danno erariale da mancato incameramento di un’entrata - che, incidendo, mediante comportamenti protratti nel tempo, sugli equilibri di bilancio, abbiano determinato il *default* dell’ente, ma, altresì, le condotte, soprattutto omissive, magari intervenute successivamente alla

primigenia verifica del danno, che non hanno impedito il protrarsi dello stesso, concorrendone a determinare l'aggravamento e, in definitiva, la situazione di dissesto.

Operati i veduti e doverosi chiarimenti, rimane da affrontare il *proprium* della questione deferita, sostanzialmente incentrantesi, come detto, sul rito da applicarsi all'accertamento giurisdizionale concernente l'irrogazione delle misure interdittive personali di cui ai commi 5 e *5bis* dell'art. 248 t.u.ee.ll.

Al riguardo, ritengono queste Sezioni Riunite che debba aderirsi all'opzione ermeneutica prospettata nell'atto di deferimento e sostenuta dalla giurisprudenza maggiormente possibilista, dapprima richiamata, in quanto più coerente logicamente col quadro ordinamentale processuale e, soprattutto, più ossequiosa dei ricordati principi di concentrazione delle tutele, giusto e ragionevole processo e di economia processuale richiamati dagli artt. 3 e 4 c.g.c. e dall'art. 111 Cost.

Può, all'uopo, ripercorrersi l'iter logico-giuridico sviluppato in tali precedenti, per la parte ritenuta condivisibile da questo Consesso plenario, secondo cui:

- il riconoscimento della responsabilità per aver contribuito al dissesto e l'applicazione delle sanzioni coincidono e sono accomunati in un unico momento accertativo, non essendo ipotizzabile che un accertamento di responsabilità possa avvenire in altra sede o con un rito diverso solo per attivare il susseguente rito sanzionatorio;
- in virtù dell'autonomia tra il rito speciale di cui agli artt. 133 e ss. e

quello ordinario, non può ritenersi applicabile l'istituto dell'invito a dedurre di cui all'art. 67 c.g.c.;

- il rito sanzionatorio non limita in modo sostanziale il diritto di difesa delle parti, né il contraddittorio tra le stesse, potendo le parti partecipare alla fase monocratica, opporsi al decreto del giudice monocratico e appellare la sentenza del collegio;

- la valutazione sia dell'elemento soggettivo, sia del contributo causale avviene nel pieno rispetto della clausola generale della responsabilità amministrativa di cui all'art. 1 della l. n. 20/1994;

- anche le sanzioni interdittive (o "di *status*") conseguono di diritto all'unico accertamento della responsabilità alla contribuzione del dissesto, nell'ambito del medesimo rito sanzionatorio, in quanto il positivo accertamento della responsabilità da contribuzione al dissesto si pone come condizione necessaria per la sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle citate sanzioni di *status*: da tale accertamento discende, infatti, il duplice effetto della condanna alla sanzione pecuniaria e quello dichiarativo, automatico e consequenziale, in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle sanzioni interdittive di cui innanzi;

- il giudice contabile, pertanto, ha cognizione piena su entrambi gli effetti che derivano dall'unico accertamento in ordine alla responsabilità degli amministratori e dei revisori che abbiano contribuito, con dolo o colpa grave e con condotte omissive o commissive, al verificarsi del dissesto.

Le richiamate argomentazioni forniscono negativa risposta alle

obiezioni di illegittimità costituzionale prospettate dai prevenuti, per contrasto degli art. 133 e ss. c.g.c. con gli artt. 3, 24 e 111 Cost.: le stesse appaiono, invero, manifestamente infondate, preservandosi, con il rito così delineato, il nucleo essenziale dei diritti di difesa costituzionalmente garantiti.

La medesima ricostruzione rende, parimenti, irrilevante ogni disquisizione sulla mutuabilità delle norme civilistiche relative alla concorso di riti (art. 40 c.p.c.): pur essendovi, in effetti, una lacuna ordinamentale in proposito - il codice della giustizia contabile, diversamente dal quello del processo amministrativo (cfr. art. 32 c.p.a.) nulla prevede sul punto, né v'è un rimando espresso alla disciplina processual-civilistica (cfr. art. 7 c.g.c.) - che potrebbe essere, forse, colmata con una eterointegrazione analogica (o ritenendo la suddetta disciplina espressione di principi codicistici generali, ai sensi del secondo comma del cennato art. 7 c.g.c.), tuttavia, a fronte di un *unitario* accertamento giurisdizionale concernente la *medesima* condotta gestoria punita con diverse misure repressive (la sanzione pecuniaria e quella interdittiva personale), non ha senso discorrere di concorso di riti che qui, come chiarito, non viene in rilievo, posto che attraverso quello di cui agli artt. 133 e ss. c.g.c. viene ad acclararsi la responsabilità che sarà fonte sia delle sanzioni pecuniarie che delle misure interdittive a quella medesima responsabilità ricondotte.

Pur certamente introdotto per irrogare misure repressive di tipo squisitamente pecuniario - onde superare, come giustamente ricordato dalla difesa dei prevenuti, l'originario indirizzo

nomofilattico, espresso nella sentenza di queste Sezioni Riunite, n. 12/QM/2007, teso a riportare nell'alveo dell'ordinario giudizio di responsabilità, in assenza di una disciplina *ad hoc*, anche quello sanzionatorio (cfr. relazione al codice, par. 11.3) - le superiori considerazioni, ad un tempo, escludono che la tesi propugnata realizzi una violazione del divieto di ricorrere all'*analogia legis et iuris*, ex art. 14 preleggi, estendendo l'ambito di applicabilità del rito speciale che ne occupa oltre i casi contemplati negli art. 133 e ss.

Non si tratta, invero, di derogare a regole generali, posto che la successiva comminazione della misura interdittiva rappresenta il mero e naturale sviluppo dell'unico accertamento giurisdizionale.

Alla luce delle complessive argomentazioni più sopra illustrate, la questione deferita viene decisa nei termini di cui in dispositivo; resta impregiudicato, in quanto - si ripete - non oggetto della questione di massima posta all'attenzione di queste SS.RR., il profilo relativo all'individuazione dell'organo (se amministrativo o giurisdizionale) deputato all'irrogazione delle sanzioni interdittive in esame.

Nulla a provvedere sulle spese, per la peculiare natura del giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti a Sezioni riunite in sede giurisdizionale, dando soluzione al quesito posto dal Procuratore Generale, con atto di deferimento per questione di diritto e di massima, iscritto al n. 741/SR/QM/PROC, enuncia il seguente principio di diritto: "Con il

rito sanzionatorio previsto dagli artt. 133 e ss. del c.g.c. possono valutarsi l'applicazione delle sanzioni pecuniarie previste dai co. 5 e 5bis dell'art. 248 del d.lgs n. 267/2000 e i presupposti di fatto che determinano le connesse misure interdittive, previste dai medesimi commi quali effetto giuridico della condotta sanzionata".

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 16 febbraio 2022, proseguita il 21 febbraio 2022.

IL RELATORE

Aurelio Laino

f.to digitalmente

IL PRESIDENTE

Piergiorgio Della Ventura

f.to digitalmente

La presente decisione è stata depositata in Segreteria in data 1° aprile 2022.

IL DIRIGENTE

Maria Laura Iorio

f.to digitalmente



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CALABRIA

nella persona del dott. Natale Longo, quale Giudice monocratico designato ai sensi dell'art. 133, comma 2, c.g.c., ha pronunciato il seguente

DECRETO

sul ricorso ex art. 133 c.g.c. iscritto al n. 22751 del registro di segreteria, depositato dalla Procura regionale in data 30 settembre 2020, debitamente notificato, nei confronti dei signori:

1) Sero Filippo Giovanni nato a Cariati (CS) il 10.01.1960 ed ivi residente in Via Nazionale n.67 C.F. SREFPP60A10B774J, rappresentato e difeso dall'avv. Oreste Morcavallo, con domicilio eletto presso lo studio legale, in Cosenza, corso Luigi Fera n. 23 (fax: 0984.413950; Pec: studiomorcavallo@pecstudio.it);

2) Trento Leonardo nato a Cariati (CS) il 14.08.1973 ed ivi residente in Largo Altieri Spinelli, n.8 C.F. TRNLRD73M14B774Z, con domicilio eletto in Corigliano-Rossano area urbana Rossano Via Trieste 21 presso lo Studio legale Trento, rappresentato e difeso dall'avv. Leonardo Trento (C.P. TRN LRD 66T13 H5791— tel e fax 0983530377 — PEC leotrento@pec.giuffre.it);

3) Montesanto Leonardo nato a Cariati (CS) l'08.03.1974 ed ivi residente in S. Patrizi, snc C.F. MNTRLRD74C08B774Q;

4) Donnici Giuseppe nato a Cariati (CS) l'01.07.1961 ed ivi residente in Via Carrera, n.11, C.F. DNNGPP61L01B774O, rappresentato e difeso dall'Avv. Leonardo R. Filareti (C.F n° FLR LRD 59S26 B774J) con studio in Cariati, al V.ca Campanile n° 9, ed elettivamente domiciliato presso lo studio del medesimo (indirizzo PEC: avvocatofilareti@pec.giuffre.it e fax 0983968701);

5) Rizzo Cataldo nato a Cariati (CS) il 30.03.1982 ed ivi residente in Via G. Natale n. 45 C.F. RZZCLD82C30B774Z, rappresentato e difeso dall'avv. Oreste Morcavallo, con domicilio eletto presso lo studio legale, in Cosenza, corso Luigi Fera n. 23 (fax: 0984.413950; Pec: studiomorcavallo@pecstudio.it);

6) Celeste Leonardo nato a Corigliano Calabro (CS) il 12.01.1970 e residente a Cariati in Via S.S. 108 ter snc C.F. CLSLRD70A12D005N, rappresentato e difeso dall'avv. Oreste Morcavallo, con domicilio eletto presso lo studio legale, in Cosenza, corso Luigi Fera n. 23 (fax: 0984.413950; Pec: studiomorcavallo@pecstudio.it)

7) Minò Cataldo, nato a Cariati (CS) l'08.03.1965 ed ivi residente in Via C. Natale, n.11 C.F. MNICLD65C08B774H;
per l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni previste dall'art. 248, comma 5, del Tuel (d. lgs. n. 267/2000)

FATTO

Con ricorso depositato dalla Procura regionale in data 30 settembre 2020, la Procura regionale ha chiesto l'irrogazione delle sanzioni di cui all'art. 248, comma 5, del Tuel, nei riguardi dei

suddetti soggetti, amministratori *pro tempore* del comune di Cariati, che avrebbero concorso al verificarsi del dissesto finanziario, aggravando la situazione economico finanziaria dell'ente.

Più in dettaglio, la parte pubblica, richiamato il disposto dell'art. 248, comma 5 del Tuel, con particolare riferimento alla condotta illecita ivi prevista ("responsabili di avere contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario"), ne ha evidenziato l'evidente natura sanzionatoria, svincolata da un preventivo accertamento di un detrimento finanziario per l'erario, essendo sufficienti, in coerenza con il consolidato orientamento delle Sezioni riunite della Corte dei conti, l'accertamento della violazione dello specifico precetto previsto dalla legge e la sussistenza dell'elemento psicologico nella forma del dolo o della colpa grave.

Sul terreno procedurale, la Procura regionale ha sostenuto l'applicabilità del rito previsto dall'art. 133 c.g.c., rubricato "giudizio per l'applicazione di sanzioni pecuniarie".

La Procura regionale ha premesso che il Comune di Cariati, con deliberazione del Consiglio Comunale di Cariati n. 36 del 13 settembre 2016, ha dichiarato il dissesto finanziario ai sensi dell'art. 244 del Tuel. La delibera ha richiamato la verifica straordinaria di cassa svolta dall'organo di revisione in data 29 giugno 2016 (verbale n.3) e la relazione del responsabile del servizio finanziario dell'11 luglio 2016 n.1380/RAG con le quali si è individuato uno squilibrio complessivo pari a circa 31,5

milioni di euro riconducibili all'esistenza, alla data del 31.12.2015, di un cospicuo disavanzo di amministrazione (pari a circa 6,5 milioni di euro), di debiti fuori bilancio da riconoscere e finanziare (di importo pari a circa 2,8 milioni di euro), del deficit di cassa (2,2 milioni di euro), di impegni assunti per spese correnti con provvedimenti esecutivi aventi un valore complessivo, al 9 giugno 2016, di circa 16 milioni di euro e dell'esistenza di passività potenziali per il contenzioso in corso.

Lo stesso organo di revisione, con verbale n. 10, depositato il 7 settembre 2016, ha esaminato le cause che hanno determinato il dissesto finanziario, ovvero l'esistenza di un disavanzo di amministrazione crescente, la mancata ricostituzione dei fondi vincolati, la copertura degli squilibri finanziari con il ricorso a procedure di cartolarizzazione degli immobili alle quali non ha fatto seguito alcuna effettiva alienazione immobiliare, il risultato negativo della gestione di competenza, il disavanzo della parte corrente della gestione di competenza, l'esistenza di un cospicuo ammontare di debiti fuori bilancio da riconoscere, la mancata previsione di accantonamenti per la copertura delle passività potenziali, l'accertata rilevanza del mantenimento di residui attivi vetusti di dubbia esigibilità per la determinazione del risultato di amministrazione, il superamento del valore limite di 7 parametri di deficitarietà strutturale, il ricorso costante e per importi elevati alle anticipazioni di tesoreria successivamente non restituite entro il termine dell'esercizio finanziario, il

mancato riversamento nelle casse del comune delle entrate da parte della società affidataria del servizio di accertamento e riscossione dei tributi (SO.GE.FIL.) (si dà atto delle pendenze di giudizio dinanzi al tribunale di Cosenza e dell'intervenuto fallimento della società).

L'organo di revisione ha altresì individuato, quale concausa del dissesto, la scelta del comune di Cariati di rinvenire le coperture necessarie per garantire gli equilibri di bilancio attraverso l'iscrizione nei documenti contabili approvati di entrate fittizie cartolari, palesemente inattendibili, derivanti da oneri di urbanizzazione e plusvalenze immobiliari mai realizzati ed incassati e iscritti in bilancio pur in presenza del parere non favorevole dell'ufficio finanziario e dell'organo di revisione.

Parimenti, l'organo di revisione ha stigmatizzato l'assunzione di scelte di politica economica e finanziaria incompatibili rispetto all'obiettivo di un'efficiente politica di economicità come anche poco rispettose delle effettive risorse disponibili e della necessità della salvaguardia della finanza pubblica. Peraltro, analogo rilievo era stato avanzato dall'organo di revisione anche con riguardo al rendiconto per il 2014, ove anche si era stigmatizzata la scelta di assumere ulteriori mutui negli anni 2010 e 2011 con la conseguenza di aggravare l'esposizione debitoria.

Inoltre, l'organo di revisione ha evidenziato che l'ente locale aveva affidato beni a privati senza richiedere alcun compenso, che lo stesso ente era sprovvisto di un inventario per la

catalogazione dei beni (con il rischio di non essere in grado di esercitare un effettivo controllo sulla gestione di tutti i beni di proprietà), la presenza di numerosi atti, fatture, decreti ingiuntivi, atti di precetto e documenti contabili attestanti crediti di terzi per i quali, per la cronica carenza di liquidità, non risultava possibile l'estinzione dei debiti e che continuavano a generare ulteriori oneri per l'ente, nonché la circostanza che molte spese non erano previste in bilancio, pur scaturendo da contratti in essere, con la conseguenza di sottostimare le spese dell'ente riportate nei documenti contabili e di dovere richiedere continui pagamenti maggiorati da spese e interessi.

Inoltre, l'Ente non risultava in regola con gli adempimenti di natura contributiva e fiscale e negli anni aveva fatto registrare un andamento crescente del disavanzo di amministrazione (il che evidenziava il mancato risanamento dell'ente, pur a fronte dell'adottato piano di riequilibrio finanziario).

In buona sostanza, l'organo di revisione ha rilevato che la situazione contabile dell'ente dopo l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario, piuttosto che avviarsi verso il risanamento, si era ulteriormente deteriorata.

Sul terreno diacronico, la Procura regionale ha evidenziato che, già in sede di esame del rendiconto 2010, la Sezione regionale di Controllo della Corte dei conti, aveva rilevato, con delibera n. 121/2012, un insieme di criticità (4 indici di deficitarietà strutturale, risultato negativo della gestione di competenza per euro

78.552,01 euro, un ammontare di debiti fuori bilancio riconosciuti di importo pari a 153.903,74 euro), ma in misura più contenuta rispetto a quelle successivamente riscontrate nella delibera di dichiarazione di dissesto finanziario.

Successivamente, la delibera di approvazione del piano di riequilibrio pluriennale, attestava la sussistenza, al 22 maggio 2013, di un ammontare complessivo di passività da ripianare quantificato di importo pari a 8,8 milioni di euro.

Con riguardo al rendiconto 2015, l'organo di revisione ha espresso il proprio parere negativo, rilevando anche per il suddetto esercizio la sussistenza di gravi irregolarità consistenti nell'accertamento di un disavanzo di gestione e di amministrazione in costante crescita (conseguente all'iscrizione in bilancio di entrate straordinarie fittizie e cartolari riferite agli oneri di urbanizzazione e all'alienazione di beni patrimoniali), il patologico ricorso alle anticipazioni di tesoreria e all'utilizzo dei fondi vincolati non reintegrati, il dato relativo ai debiti fuori bilancio e al mancato raggiungimento dell'obiettivo posto dalle norme riferite al patto di stabilità. Inoltre, il suddetto organo ha confermato il giudizio già espresso in sede di esame del rendiconto per l'esercizio 2014, evidenziando che gli squilibri accertati testimoniano il mancato raggiungimento degli obiettivi di risanamento prefissati con l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario.

La Procura regionale ha altresì evidenziato quanto riferito dal responsabile finanziario nel parere reso sul rendiconto 2015,

ove si è rilevato che l'ente, dopo l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario con la deliberazione n.31/2013, ha proceduto alla rimodulazione del medesimo piano approvato per tenere conto degli effetti delle anticipazioni di tesoreria riconosciute, ai sensi del decreto legge n.35/2013 e delle successive disposizioni emanate nella suddetta materia, e ha segnalato le medesime criticità riferite dall'organo di revisione (richiamando il parere negativo di quest'ultimo). In particolare, il responsabile del servizio economico-finanziario ha rilevato come le previsioni del bilancio 2015 si ponessero in palese contrapposizione con gli obiettivi programmati con l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario, e che il disavanzo crescente aveva reso manifesto che si era venuto a concretizzare un saldo peggiorativo della situazione economico finanziaria dell'ente.

Con la relazione dell'11 luglio 2016, il suddetto funzionario ha evidenziato di aver reso parere negativo sui bilanci di previsione come anche sui rendiconti di gestione, sul presupposto che risultavano indicate entrate fittizie e di natura cartolare di valore non riscontrabile (in quanto aventi quale fondamento la stima soggettiva del responsabile dell'ufficio tecnico), e che queste erano state contabilmente impiegate per assicurare la copertura agli squilibri di parte corrente, cosicchè la loro "inaffidabilità" aveva determinato (non essendo poi state incassati gli oneri di urbanizzazione e i canoni patrimoniali) rilevanti squilibri di competenza, di cassa e dei residui.

Il responsabile del servizio ha altresì evidenziato che le previsioni del piano di riequilibrio non avevano trovato una corrispondente espressione, come sarebbe stato necessario, nei documenti contabili approvati in sede di programmazione come anche in via di rendicontazione, con la conseguente emersione di disavanzi di amministrazione e di gestione sempre crescenti.

Il responsabile del servizio finanziario ha anche espresso il proprio parere negativo sul bilancio di previsione 2016-2018 osservando testualmente che “gli organi di governo ripropongono entrate di natura straordinaria ed entrate una tantum a copertura di squilibri di parte corrente e per la copertura di disavanzi di amministrazione”; “Da più anni l’ente ricorre ad entrate di natura straordinaria per la copertura dei disavanzi di amministrazione e per sanare lo squilibrio di parte corrente. Ciò negli anni ha portato a squilibrare l’impalcatura del bilancio, facendo registrare disavanzi sempre crescenti. Ai disavanzi rilevati si provvede a dare copertura finanziaria con l’iscrizione in bilancio delle stesse entrate mai realizzate.”

La Procura regionale ha altresì riscontrato la presenza in atti di “diverse segnalazioni di irregolarità”, evidenziando in particolare quella allegata alla denuncia del 7 dicembre 2014 e relativa a quanto attestato dal responsabile dell’area finanziaria in data 21 luglio 2014

Anche l’organo di revisione ha espresso parere negativo sul bilancio 2016-2018, nei seguenti termini: “Particolare rilevanza

assume nel caso in essere l'indirizzo di riproporre, similmente agli anni precedenti, entrate di natura straordinaria per coprire squilibri di parte corrente e disavanzi di amministrazione. Tali entrate consistono in buona sostanza in plusvalenze da alienazione di beni per euro 7.173.076,76, oneri di urbanizzazione per 715.000,00 euro (a copertura di spese correnti ed iscritte in bilancio nel titolo IV delle entrate), arretrati di canoni ricognitori per 1.319.547,40. Cercare di raggiungere e mantenere l'equilibrio di parte corrente con l'inserimento delle poste di natura sopra riportate, provoca una forbice di squilibrio che aumenta in maniera esponenziale ed i disavanzi presenti dal 2011 al 2014 sono eloquenti. A tutt'oggi, non risultano attuate le procedure di vendita dei beni...".

Tanto premesso con riguardo alla ricostruzione dei fatti, la Procura regionale ha richiamato il disposto dell'art. 248, comma 5, del Tuel, quale ipotesi di fattispecie sanzionatoria autonomamente configurabile e solo eventualmente concorrente con fattispecie di responsabilità amministrativa.

Sul terreno procedurale, la Procura regionale ha ritenuto applicabile il "rito speciale" di cui all'art. 133 c.g.c., e non il rito ordinario per come previsto dalla disciplina giuscontabilistica vigente.

Sul piano sostanziale, la Procura, coerentemente con la ricostruzione offerta dalle Sezioni riunite della Corte dei conti (sent. n. 12/2007), ha individuato gli elementi costitutivi di questa

peculiare fattispecie sanzionatoria, sul terreno oggettivo, nell'aver "contribuito al verificarsi del dissesto" (e non già alla determinazione di un danno per l'erario), e sul terreno soggettivo, nel dolo o nella colpa grave.

Orbene, con riguardo alla fattispecie concreta, la Procura regionale ha sostenuto che "la scelta di approvare il bilancio di previsione ed il rendiconto per l'esercizio 2015, il bilancio di previsione 2016 e la rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario nell'anno 2015 con i pareri non favorevoli dell'organo di revisione e del responsabile del servizio finanziario, motivati, come già in precedenza evidenziato, rilevando specifiche censure, peraltro ripetutamente riscontrate nel corso dei vari esercizi finanziari, costituisce condotta causalmente rilevante per il verificarsi dell'evento dissesto".

La rilevanza di dette condotte sarebbe altresì testimoniata dal fatto che i menzionati organi tecnici hanno riconosciuto nel reiterato ricorso ad entrate di carattere straordinario in sede di approvazione dei documenti contabili una delle principali cause che hanno originato il dissesto dell'ente.

Inoltre, con riguardo all'elemento soggettivo, la Procura regionale ha sostenuto che la gravità della colpa emergerebbe, oltre dalla gravità in se della condotta, dalla circostanza di aver disatteso i suddetti pareri dei competenti organi tecnici.

Con memoria in atti al 6/11/2020, si è costituito il signor Donnici Giuseppe, rappresentato e difeso dall'avv. Leonardo R.

Filareti, che, dopo aver compendiato il libello accusatorio, ha preliminarmente eccepito l'insindacabilità delle scelte discrezionali e sostenuto che i convenuti avrebbero operato correttamente per il bene della Comunità, cercando di attivare un Piano pluriennale di riequilibrio finanziario, per come previsto dal dl 174/2012, per poi adottare tutti gli atti consequenziali, stante l'ammissione dell'Ente all'anticipazione di liquidità di cui al dl 35/2013, nonché ulteriori iniziative per sopperire alla risalente crisi di liquidità (dovuta a problematiche di riscossione dei tributi).

Infatti, il Comune aveva affidato, con deliberazione del Consiglio comunale n. 54 del 28/11/2008, alla ditta esterna Sogefil il servizio di riscossione dei tributi e, con delibera di CC n. 50 del 29/10/2012, aveva adottato il Piano di alienazione e valorizzazione degli immobili comunali non più funzionali agli scopi dell'Ente; sul terreno delle spese, l'Amministrazione aveva <<operato un "taglio" drastico della spesa corrente e l'aumento delle tariffe fino all'ammontare massimo consentito dalla legge>>.

La difesa ha rivendicato la necessità e adeguatezza dell'adozione del piano di riequilibrio pluriennale e delle misure ivi previste (implementazione del servizio di riscossione; riduzione della spesa corrente e massimizzazione delle tariffe), nonché della sua rimodulazione a seguito della sopravvenuta ammissione del Comune all'anticipazione straordinaria di liquidità di cui al d.l.

n 35/2013 s.m. (peraltro obbligatoria ex art. 1, comma 15, del d.l. n. 35/2013, per come ritenuto dalla stessa Corte dei conti con la delibera n. 54/2015 nonché dalla Commissione del Ministero dell'interno competente all'istruttoria sul piano).

Secondo la difesa, dopo la rimodulazione del piano, "gli organi politici non poterono far altro che attendere il pronunciamento definitivo su di esso" e la crisi finanziaria dell'ente sarebbe riconducibile alla mancata riscossione dei residui attivi, non potendosi addebitare agli amministratori alcuna responsabilità colpevole, né un ritardo nella deliberazione del dissesto, peraltro dichiarato dalla nuova amministrazione con scelta gestionale "opinabile" (affetta da "vizio di merito"), in quanto, in pendenza di un piano di riequilibrio, si sarebbe dovuto attendere il perfezionamento della relativa istruttoria.

La difesa ha altresì censurato l'inclusione tra i debiti del dissesto delle anticipazioni di tesoreria (in quanto da restituire a fine anno) nonché gli "impegni assunti per spese correnti per provvedimenti esecutivi" e per passività potenziali, evidenziando altresì che i debiti fuori bilancio, sorti per comportamenti dell'apparato burocratico, dovevano esser rilevati.

Sui residui di dubbia esigibilità, la difesa ha rivendicato la sistematica rilevazione da parte degli amministratori convenuti, pur a fronte dell'oggettiva difficoltà dell'operazione (anche per l'attuale OSL).

Anche il costante ricorso alle anticipazioni di cassa (comunque

restituite a fine esercizio) sarebbe dovuto, più che a responsabilità degli amministratori, a difficoltà di riscossione, oltre che alla crisi finanziaria globale degli anni in questione.

Mancherebbe dunque il nesso di causalità tra le condotte contestate e la crisi finanziaria che ha condotto l'ente al dissesto.

Mancherebbe altresì la gravità della colpa in capo agli amministratori, sprovvisti di competenze tecnico-contabili.

La difesa ha quindi concluso chiedendo il rigetto della domanda attorea, con vittoria di spese, competenze e onorari.

Con memoria in atti al 9/11/2020, si è costituito il sig. Leonardo Trento, rappresentato e difeso dall'avv. Leonardo Trento, che ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità dell'atto introduttivo sia "per difetto di competenza" in ordine alla richiesta sanzione interdittiva, avendo il giudice monocratico competenza esclusivamente con riguardo alle sanzioni pecuniarie, sia per violazione dell'art. 67 del c.g.c. (non essendo stato preceduto da invito a dedurre; cfr. SS.RR. sent. n. 12/2007/QM).

Inoltre, la difesa ha sostenuto l'inammissibilità del ricorso per intervenuta prescrizione, individuando il dies a quo nella delibera di approvazione (datata 10/8/2015) del bilancio 2015.

Nel merito, la difesa ha sostenuto che la delibera di dichiarazione del dissesto finanziario (n.3 del 13/9/2016) sarebbe frutto degli esiti di una verifica di cassa dell'organo di revisione (verbale n.10 del 07.09.2016 della dott.ssa Filomena Chiarina Turano) e di una relazione del dirigente dell'area finanziaria, dott.

Bruno Morise Guarascio (cfr, prot. 1380/rag del 11.07.2016), che sarebbero erronee in quanto comprendenti voci da non computare ai fini del dissesto, ovvero il deficit di cassa (che non costituisce indebitamento ex art. 3, comma 17 della legge n. 350/2003) per euro 2.235.182,00, gli impegni assunti per provvedimenti esecutivi al 9/6/2016 per un totale di euro €16.232.278,98 (che, in tesi, non avrebbero potuto essere inseriti tra i debiti pregressi, trattandosi di impegni assunti con copertura finanziaria), nonché passività potenziali da contenziosi in atto per euro 3.673.218,08 (si tratterebbe di contenzioso ancora non definito).

La tesi sarebbe confermata da documentazione dell'OSL (deliberazione n. 5 del 20/09/2018; la nota prot. A.F. n. 7 del 14/01/2019; relazione OSL, prot. 3036 del 11/02/2020).

La difesa, considerati gli effetti della crisi finanziaria degli anni in questione, ha richiamato gli istituti del piano di riequilibrio pluriennale, del fondo di rotazione e delle anticipazioni straordinarie di liquidità (dl. 35/2013), istituti attivati dal Comune di Cariati.

Inoltre, la difesa ha richiamato i numerosi fattori che avrebbero negativamente influito sullo squilibrio finanziario dell'Ente, ovvero la crisi finanziaria del 2008, l'avvenuto riconoscimento di debiti fuori bilancio nel 2008 per euro 2.385.441,41 e l'incapacità dell'ente di riscuotere i tributi (affidamento alla Sogesil dell'attività di riscossione, ben condotta fino al 2012, ma

successivamente venuta meno, con relativo contenzioso promosso dal Comune).

Dunque, nessuna colpa potrebbe essere imputata agli amministratori, in quanto hanno approvato il piano di riequilibrio (sottoposto all'esame della Commissione ministeriale), rimodulato per atto dovuto, e parallelamente, ridotto la spesa, potenziato l'ufficio tributi e avviato la procedura di alienazione degli immobili dell'ente; la dichiarazione di dissesto sarebbe intervenuta, per scelta della nuova amministrazione (contrastante con l'art. 1, comma 15, del d.l. n. 35/2013 e con l'orientamento della Corte dei conti, secondo cui la procedura di riequilibrio può essere revocata solo entro 60 giorni), pur in pendenza della procedura di riequilibrio.

Quanto al bilancio e rendiconto 2015, la difesa ha rivendicato la correttezza del deliberato (su cui nulla la Corte ha obiettato) e la vaghezza dei pareri invocati dalla Procura regionale (si esprimerebbero perplessità e dubbi, ma non si renderebbe parere negativo). Inoltre, quanto ai canoni concessori non ricognitori, l'Ente aveva approvato un regolamento con cui si determinavano le tariffe; con riguardo alle plusvalenze su immobili l'ufficio tecnico aveva completato le gare con l'aggiudicazione (vi erano 16 domande), e lo stesso ufficio tecnico ha fornito elenco con "prospetto oneri concessori richiesti", cosicché si sarebbe solo dovuto procedere a riscossione delle polizze fideiussorie presentate a garanzia del mancato pagamento degli oneri.

Sarebbe altresì infondata la stessa accusa di aver determinato l'incremento del disavanzo, che avrebbe in realtà origine nella condotta dell'area finanziaria, nella necessità di iscrivere, per tutte le annualità a partire dal 2011, i crediti non riscossi nel fondo svalutazione crediti, e nella crisi di liquidità per le mancate riscossioni.

Inoltre, i debiti fuori bilancio riconosciuti o da riconoscere nel periodo contestato al convenuto sarebbero quasi tutti di provenienza da altre gestioni amministrative o da sentenze che hanno visto l'Ente soccombere per fatti riconducibili comunque a gestioni precedenti, mentre l'aggravio delle passività tra piano di riequilibrio e dissesto sarebbe poi di soli euro 1.888.830 (il disequilibrio del dissesto sarebbe di E 9.358.164,21 e non di E 31.498.843,27), dovuto all'incapacità di riscuotere.

Con riguardo all'impiego delle anticipazioni di cassa (restituite a fine esercizio), la difesa ha evidenziato che si tratta di una situazione diffusa, dovuta nell'ente, anch'essa, alla situazione delle riscossioni e a inefficienze amministrative.

Privo di fondamento e generico sarebbe, secondo la difesa, anche l'appunto di aver adottato scelte di politica economica e finanziaria sbagliate, così come quello dell'assunzioni di mutui finalizzati a interventi urbanistici di messa in sicurezza e di dotazione di servizi per zone "di completamento" che ne erano del tutto sprovviste da più di vent'anni.

Inoltre, diversamente da quanto contestato, non vi sarebbe stato

alcun affidamento "di beni a privati senza richiedere alcun compenso".

Con riguardo alla contestazione di "atti, fatture, decreti ingiuntivi, non censiti", la difesa ha eccepito la genericità del rilievo, nonché che la giunta avrebbe più volte richiesto agli uffici la ricognizione del contenzioso, in modo da poter riferire nel piano di riequilibrio e negli atti contabili successivi e paralleli una apposita voce di debito potenziale. Parimenti all'attività degli uffici andrebbe ricondotto l'ulteriore contestazione di "non regolarità della posizione contributiva dell'Ente",

Da ultimo, la difesa ha sostenuto di non aver mai percepito in tutta la consiliatura alcuna indennità, né gettoni di presenza o altro (come da attestazione dell'ufficio finanziario dell'Ente), e che dunque non sarebbe tenuto a corrispondere alcuna sanzione.

La difesa ha quindi concluso chiedendo, in via preliminare, di dichiarare l'inammissibilità della domanda ovvero la prescrizione dell'azione, nonché, nel merito di rigettare la richiesta attorea in quanto infondata, ovvero, in via gradata, per non aver percepito alcun emolumento.

Con memoria in atti all'11/11/2020, si è costituito il sig. Celeste Leonardo, rappresentato e difeso dall'avv. Oreste Morcavallo, che, dopo aver compendiato gli addebiti mossi dalla Procura regionale, ha premesso che l'ammontare dei debiti fuori bilancio del Comune sarebbe ancora in corso di accertamento da parte

dell'OSL e che la situazione non sarebbe mutata neppure all'attualità (il nuovo Consiglio comunale avrebbe riproposto sia il piano di valorizzazione degli immobili che il rafforzamento dell'ufficio tributi).

In punto di diritto, la difesa ha eccepito l'inammissibilità del ricorso sotto diversi profili, ovvero per la palese erroneità dell'iter procedimentale seguito (la Procura avrebbe notificato il ricorso, poi lo avrebbe depositato e quindi ancora notificato) nonché in quanto il rito speciale (accelerato, camerale, con giudice monocratico e decreto decisorio) di cui all'art. 133 c.g.c. risulta testualmente riservato alle sole sanzioni pecuniarie, e infine anche per violazione dello stesso art. 248 bis c.g.c., che configurerebbe una forma di responsabilità aggiuntiva rispetto a quella ordinaria per danno all'erario.

Coerentemente con la tesi esposta, la difesa ha altresì eccepito l'inammissibilità del ricorso per violazione dell'art. 67 c.g.c. (mancato previo invito a dedurre), ovvero, in via subordinata, ha lamentato la ritenuta violazione degli art. 3 e 24 della Costituzione (ablazione della fase pre-processuale, con disparità di trattamento rispetto al rito ordinario e immediato danno all'immagine dell'amministratore).

Nel merito, la difesa ha innanzitutto contestato la delibera di dichiarazione di dissesto finanziario nella quale figurerebbero voci in realtà da non ricomprendere, ovvero "deficit di cassa" per euro 2.235.182,00 (che non costituirebbe indebitamento ex art.

3, comma 17, della legge n. 350/2003), “impegni assunti” per provvedimenti esecutivi per un totale di euro 16.232.278,98 (che avrebbero copertura in bilancio) e anche “passività potenziali da contenziosi in atto” per euro 3.672.218,08 (già inseriti nel piano di riequilibrio e asseritamente non ancora definiti).

In sostanza, detratte dette poste, le somme relative all’indebitamento pregresso sarebbero pari ad euro € 9.358.16421 e non certo ad euro € 31.498.843,27, nel mentre secondo l’OSL la massa passiva del Comune ammonterebbe ad euro 23.958.027,01.

Secondo la difesa, dunque, detta situazione poteva essere affrontata mediante il piano di riequilibrio, il che concreterebbe una violazione dell’art. 97 Cost., ovvero un “vizio di merito” della delibera di dichiarazione del dissesto, tanto più in quanto assunta mentre ancora la procedura di riequilibrio era ancora in corso.

La difesa ha altresì valorizzato il contesto di crisi economica e finanziaria, iniziata nel 2008, nella quale i convenuti avrebbero operato, crisi che si era riversata anche sugli enti locali (attraverso tagli dei trasferimenti statali) e che ha indotto il legislatore ad introdurre strumenti straordinari di sostegno, tra cui il piano di riequilibrio pluriennale ex art. 243 bis, il fondo di rotazione e i fondi di anticipazione straordinaria di liquidità.

Orbene, gli amministratori del Comune hanno attivato (stante la crisi di liquidità) la procedura di riequilibrio pluriennale

(deliberazione C.C. n. 5/2013, e prima ancora il piano di alienazione e valorizzazione immobiliare), operato un taglio delle spese e deliberato l'aumento al massimo delle tariffe.

Tuttavia, dopo un primo periodo di riferita efficienza della Sogefil, la concessionaria divenne inadempiente (circostanza segnalata alla Procura della Corte dei Conti) con conseguente risoluzione del contratto, instaurazione di contenzioso e ricostituzione dell'ufficio tributi (determina n. 10 del 27.04.2012; si sostiene altresì di averlo rafforzato con deliberazioni GM n.170/2011 e 58/2012).

Secondo la difesa, l'amministrazione cercò anche di assecondare la vendita dei beni, sia con la delibera GM n. 85/2013 (dando mandato al responsabile di area per l'affidamento all'esterno dei relativi adempimenti) che con la delibera C.C. n. 65 del 28/12/2015 (di nomina di consulente esterno per le cessioni).

La difesa ha inoltre sostenuto che la fattibilità del piano di riequilibrio sarebbe comprovata da una nota della Commissione ministeriale del novembre 2015 (dunque a fine mandato dei convenuti) e ha evidenziato che il Piano di riequilibrio era ancora in istruttoria (il Ministero aveva infatti invitato l'ente a rimodulare il piano in quanto il Comune aveva a più riprese avuto accesso alle anticipazioni di liquidità di cui al D.L. 35/2013); nel contempo, secondo la difesa, sarebbe stato necessario ("obbligo"; la tesi sarebbe stata confermata dalla Commissione ministeriale

istruttoria e dalla Sez. Autonomie, con riguardo al potere di revoca del piano) attendere l'esito di detta istruttoria, piuttosto che procedere alla dichiarazione di dissesto (semmai da deliberare successivamente).

La difesa ha altresì posto in dubbio "l'assioma" della maggior convenienza per l'ente del dissesto rispetto al piano di riequilibrio, anche in ragione della similarità dei provvedimenti programmati nel piano e assunti dall'OSL.

I pareri resi dagli organi tecnici, su cui si fonda la domanda attorea, sarebbero poi contraddittori, non chiaramente espressi, funzionali a nascondere gravi inadempienze degli uffici (segnatamente in materia di riscossione) e frutto di contrapposizione rispetto al decisore politico.

Quanto all'incremento del disavanzo (pag. 29), esso sarebbe dovuto alle omissioni degli uffici finanziari (in particolare per la riscossione, problematica tuttora presente, per come ritenuto dall'OSL) più che all'aumento della spesa corrente.

La difesa ha altresì rivendicato che l'amministrazione avrebbe assicurato la puntuale erogazione dei servizi comunali alla collettività amministrata, per quantità e qualità.

Con riguardo a specifiche questioni sollevate dalla Procura Regionale, la difesa ha osservato, con riferimento alle perplessità degli organi tecnici sulle entrate da alienazioni (che comunque avrebbero coperto debiti pregressi e non già spese correnti), che queste sarebbero apodittiche in quanto il valore era determinato

dagli uffici tecnici e perché vi erano istanze di compravendita (il piano sarebbe stato adottato anche dall'Osl). Con riguardo invece ai debiti fuori bilancio, la difesa ha sostenuto che sarebbero state impartite direttive per il riconoscimento “dei pochi contratti durante il proprio mandato” e che comunque sarebbe un fenomeno che si ingenera nell'apparato burocratico e non già negli organi politici.

Con riferimento ai residui attivi di dubbia esigibilità, la difesa ha sostenuto che gli amministratori hanno sempre approvato l'eliminazione di detti residui attivi per come rilevati dagli uffici, non senza evidenziare che si deve proprio all'ufficio tributi l'insufficiente riscossione delle entrate comunali.

Con riguardo poi al ricorso costante alle anticipazioni di cassa, la difesa ha evidenziato che si tratta di fenomeno antico e che tuttora perdura, dovuto essenzialmente alle riferite criticità nella riscossione.

La difesa ha altresì censurato ulteriori affermazioni attoree circa “non precisate scelte di politica economica e finanziaria sbagliate” o di assunzioni di muti (non precisati, verosimilmente riferiti a contratti stipulati nel 2010 per interventi urbanistici), o ancora affidamento di beni a privati senza alcun compenso (quali?), o anche atti, fatture, decreti ingiuntivi non censiti (che anzi gli amministratori si sarebbero impegnati a far emergere), o ancora la non regolarità di posizioni contributive dell'Ente (di competenza del responsabile finanziario).

Con riguardo all'iscrizione nel bilancio di previsione 2016/2018 di entrate derivanti da oneri concessori pari a 715.000,00 euro, garantiti da polizze assicurative, di plusvalenze relative all'alienazione di beni pari a 7173.547,70 euro e di canoni non ricognitori arretrati pari ad € 1.319.547,70, si tratterebbe di partite "comunicate dagli uffici o inerenti a specifici atti amministrativi, come il piano delle alienazioni (in assenza di comunicazioni degli uffici, si sarebbe fatto riferimento a quanto comunicato dagli stessi negli anni precedenti).

Con riguardo infine al conto consuntivo 2015 e al bilancio 2015, la difesa ha richiamato le motivazioni, contenute nelle delibere, che indussero il Consiglio a disattendere i pareri contabili.

In ogni caso, ha chiosato la difesa, non sarebbe seriamente sostenibile che le ragioni della crisi finanziaria dell'ente risiedano nelle delibere contestate.

Da ultimo, la difesa ha contestato la sussistenza della colpa grave (in tesi non comprovata da parte attrice), avendo gli amministratori (sprovvisti di competenze tecniche) seguito, come da indicazioni ministeriali e della stessa Corte dei conti, la procedura di riequilibrio (stante l'impossibilità di revocare il piano di riequilibrio), nell'intento di perseguire il pubblico bene (semmai i nuovi amministratori avrebbero errato nel dichiarare il dissesto)

Infine, la difesa ha contestato "la sanzione applicata" nella misura massima, senza alcuna specificazione in ordine alla

graduazione della presunta condotta colposa.

La difesa ha quindi concluso chiedendo la dichiarazione di inammissibilità e/o rigetto del ricorso o la remissione degli atti alla Corte costituzionale, co vittoria di spese, e compensi.

Con memoria in atti al giorno 11 novembre 2020, si è costituito il sig. Rizzo Cataldo, rappresentato e difeso dall'avv. Oreste Morcavallo, il quale ha avanzato le medesime argomentazioni e conclusioni già esaminate con riguardo al convenuto Celeste Leonardo.

Analogamente, con memoria in atti al giorno 11 novembre 2020, si è costituito il sig. Filippo Giovanni Sero, rappresentato e difeso dall'avv. Oreste Morcavallo, il quale ha avanzato le medesime argomentazioni e conclusioni già esaminate con riguardo al convenuto Celeste Leonardo.

Alla camera di Consiglio del 15/4/2021, il Pubblico Ministero, richiamate le argomentazioni e le conclusioni già svolte nel ricorso introduttivo, ha replicato ad alcune delle eccezioni contenute nelle memorie di costituzione delle difese, mentre queste ultime hanno in particolare puntualizzato alcune prospettazioni difensive, richiamando per il resto le argomentazioni e le conclusioni già rassegnate.

DIRITTO

[1] In via preliminare, va dichiarata la contumacia dei convenuti Minò Cataldo e Montesanto Leonardo ai sensi degli artt. 90, 93 e 102, co. 6, del Codice di giustizia contabile (approvato con D.

Lgs. 26/8/2016, n. 174), dovendosi ritenere correttamente perfezionato il procedimento di notifica dell'atto di citazione e del decreto di fissazione di udienza nei loro confronti, per come rilevabile dalla documentazione in atti.

Per quanto specificamente concerne il sig. Montesanto Leonardo, emerge che l'ufficiale giudiziario ha correttamente proceduto alla notifica ai sensi dell'art. 143 c.p.c., avendo avuto notizia dell'avvenuto trasferimento in altro Comune del soggetto, ma non essendo riuscito, pur a seguito di acquisizione anagrafica, a conoscere una diversa sede di residenza/reperibilità del convenuto.

[2] Sempre in via preliminare, occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità, avanzata da tutte le parti convenute costituite (salva l'illegittimità costituzionale della contraria interpretazione), per aver la Procura regionale erroneamente (in tesi) seguito il rito ex art. 133 c.g.c. testualmente riservato alla sola irrogazione di sanzioni pecuniarie, nonché per la correlata violazione dell'art. 67 c.g.c., non essendo stata previamente esperita la fase pre-processuale (invito a dedurre) propria del rito ordinario di responsabilità amministrativa.

In proposito, occorre puntualmente esaminare la lettera dell'invocato art. 248, comma 5, del Tuel, nel testo attualmente vigente, che testualmente recita:

“Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, gli amministratori che la Corte dei conti ha

riconosciuto, anche in primo grado, responsabili di aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario, non possono ricoprire..... Ai medesimi soggetti, ove riconosciuti responsabili, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione”.

La lettera della norma evidenzia che il legislatore ha previsto una fattispecie astratta tipizzata di responsabilità sanzionatoria (c.d. pura) da dissesto, connotata quale autonoma non solo sul terreno sostanziale, ma anche sotto il profilo procedurale, non essendo più previsto, diversamente dal testo originario della disposizione, un rapporto di necessaria pregiudizialità tra una previa sentenza di condanna per ordinaria responsabilità amministrativa da danno all'erario e un successivo giudizio per responsabilità sanzionatoria da dissesto.

Sul terreno sostanziale si osserva in particolare, *quoad poenam*, che la norma contempla, al ricorrere della condotta *contra ius*, una risposta sanzionatoria articolata, avendo il legislatore affiancato alla tradizionale sanzione (*lato sensu*) interdittiva, conseguenze di ordine pecuniario (volendo, *mutatis mutandis*, mutare il lessico penalistico, potrebbe affermarsi che dall'unitaria condotta illecita discendono cumulativamente sanzioni di diverso genere).

Tuttavia, occorre nel contempo rilevare che la legge affida alla responsabilità delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, oltre all'accertamento della condotta contra ius, l'irrogazione della sola sanzione pecuniaria, rimanendo invece la concreta applicazione di quella interdittiva nella competenza (seppure vincolata dall'accertamento giuscontabile) degli organi ordinariamente affidatari della medesima (cfr: artt. 16 del d. lgs. n. 23572012 e artt.- 60 e ss del Tuel). Detta ricostruzione risulta di più intuitiva evidenza allorquando ci si soffermi, in particolare, sul disposto del successivo comma 5 bis del medesimo art. 248 del Tule, ove si prevede, con riguardo all'analoga responsabilità dei componenti dell'organo di revisione e alla connessa sanzione interdittiva, che *“La Corte dei conti trasmette l'esito dell'accertamento anche all'ordine professionale di appartenenza dei revisori per valutazioni inerenti all'eventuale avvio di procedimenti disciplinari, nonché al Ministero dell'interno per la conseguente sospensione dall'elenco di cui all'articolo 16, comma 25, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148”*.

Peraltro e sul terreno sistematico, detto esito interpretativo rinviene testuale conferma legislativa nel disposto dell'art. 16 del d. lgs. n. 235/2012 (“disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi”), a norma del quale “Le disposizioni di cui al presente testo unico

limitatamente a quelle previste per l'accertamento dell'incandidabilità in fase di ammissione delle candidature, per la mancata proclamazione, per i ricorsi e per il procedimento di dichiarazione in caso di incandidabilità sopravvenuta, si applicano anche alle incandidabilità, non derivanti da sentenza penale di condanna, disciplinate dagli articoli 143, comma 11, e 248, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267”.

In proposito, può esser utile richiamare il disposto dell’art. 10, u.c. (ma si veda altresì il successivo art. 11, commi 8 e 9) del d. lgs. n. 235/2012, a norma del quale le sentenze penali di condanna definitive e i provvedimenti definitivi di applicazione delle misure di prevenzione (specificamente individuati nel comma 1, da cui consegue ex lege l’incandidabilità) emesse nei confronti degli amministratori locali “sono immediatamente comunicate, dal pubblico ministero presso il giudice indicato nell'articolo 665 del codice di procedura penale, all'organo consiliare di rispettiva appartenenza, ai fini della dichiarazione di decadenza, ed al prefetto territorialmente competente”.

Alla luce della riferita ricostruzione di ordine sostanziale della disposizione di cui all’art. 248 bis, comma 5, del Tuel (affidamento alla Corte dei conti, sezione giurisdizionale, della competenza ad accertare la condotta illecita causativa del dissesto finanziario e ad irrogare direttamente la sola sanzione pecuniaria), ritiene questo giudice, pur nella consapevolezza della peculiarità sistematica della fattispecie sostanziale e processuale in

esame, che non vi sia luogo ad adottare, diversamente da quanto richiesto dalle difese dei convenuti, una pronunzia di inammissibilità del ricorso proposto dalla Procura regionale ex art. 133 c.g.c., il cui *petitum* deve peraltro ritenersi circoscritto, in coerenza con il disposto dell'art. 248 bis del Tuel e dell'art. 133 c.g.c., per l'appunto all'accertamento dell'atto illecito ex art. 248, comma 5, primo periodo (da cui discendono ex lege le sanzioni interdittive ivi previste) e alla conseguente irrogazione della sanzione pecuniaria a norma dell'ultimo periodo della medesima norma.

Quanto poi alla prospettata questione di costituzionalità dell'art. 133 c.g.c. (ove inteso nel senso di ricomprendere anche l'irrogazione di sanzioni interdittive) per ritenuta violazione degli artt. 3 e 24 della Carta (assumendo a *tertium comparationis* il rito ordinario della responsabilità amministrativa), si osserva, anche al di là della ricostruzione interpretativa già esposta in ordine alla portata della presente pronunzia, che l'iter procedurale intrapreso si compone della presente fase, caratterizzata da possibile sommarietà della cognizione (ma "sentite le parti"; inoltre, il giudice, ai sensi dell'art. 134 c.g.c., nella determinazione della sanzione ha riguardo alla gravità della violazione, alla condotta posta in essere e alle conseguenze della violazione) e celebrata in camera di consiglio dinanzi ad un giudice designato, cui comunque può ben far seguito, ai sensi degli artt. 135 e ss. c.g.c., un (sostanzialmente ordinario; cfr: art. 136 c.g.c) giudizio

di cognizione (che compiutamente garantisce, in ogni caso, il diritto di difesa dei convenuti), che invece, nel rito ordinario in materia di responsabilità amministrativa, segue una mera fase pre-processuale, affidata alle responsabilità esclusiva del pubblico ministero contabile (e non già, come nella specie, di un giudice).

Pertanto, questa Corte, in coerenza con quanto già statuito da questa Sezione giurisdizionale (decreto n. 7 del 2 dicembre 2020 e sentenza n. 122/2021) nonché dalla prevalente giurisprudenza contabile (Sez. giur. Sicilia, sent. n. 16/2020 e Sez, Giur. Abruzzo, sent. 97/2019), ritiene che l'azione proposta dalla Procura regionale debba esser dichiarata ammissibile (cfr: Sez. giur. Sicilia, sent. n. 16/2020 e Sez, Giur. Abruzzo, sent. 97/2019).

[3] Sempre in via preliminare, ritiene questa Corte priva di fondamento l'eccezione di inammissibilità del ricorso introduttivo incentrata sulla ritenuta violazione dell'art. 248 del TUEL (d. lgs. n. 267/2000), nella parte in cui presupporrebbe, ai fini dell'irrogazione delle sanzioni *de quibus*, il previo accertamento della responsabilità amministrativo-contabile degli amministratori da parte della Corte dei Conti, anche con sentenza di primo grado, per i danni erariali da loro prodotti, con dolo o colpa grave, nei cinque anni precedenti il verificarsi del dissesto.

In proposito, si osserva che la tesi interpretativa avanzata non risulta esegeticamente coerente con il testo vigente della

disposizione di cui all'art. 248, comma 5, del Tuel, come modificato dal d. lgs. n. 149/2011.

Infatti, nel mentre l'originario testo dell'art. 248, comma 5, del Tuel prevedeva analoghe sanzioni interdittive verso "gli amministratori che la Corte dei conti ha riconosciuto responsabili, anche in primo grado, di danni da loro prodotti, con dolo o colpa grave, nei cinque anni precedenti il verificarsi del dissesto finanziario", l'attuale testo della norma espressamente prevede che *"Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, gli amministratori che la Corte dei conti ha riconosciuto, anche in primo grado, responsabili di aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario, non possono ricoprire ...Ai medesimi soggetti, ove riconosciuti responsabili, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione"*.

Pertanto, come già riferito, l'ordinamento vigente non prevede un rapporto di necessaria pregiudizialità tra una sentenza di condanna per ordinaria responsabilità amministrativa da danno all'erario e un successivo giudizio per responsabilità sanzionatoria da dissesto, ma semmai prefigura un rapporto di potenziale concorrenza (*"Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20"*), sia di ordine sostanziale

che processuale (fatta salva l'eventualità di disporre la riunitone dei giudizi, ove processualmente praticabile) tra la responsabilità erariale ordinaria e quella sanzionatoria.

[3] Questa Corte ritiene altresì infondata l'ulteriore eccezione di inammissibilità, avanzata dall'avv. Morcavallo per conto dei suoi assistiti, per l'irritualità dell'instaurazione del giudizio (la Procura avrebbe notificato il ricorso, poi depositato e quindi ancora notificato l'atto introduttivo).

In proposito, infatti, fermo rimanendo che il decreto legislativo 7 ottobre 2019, n. 114 ("correttivo" del codice di giustizia contabile) ha ridefinito la procedura di instaurazione del giudizio, appare dirimente constatare che la sostenuta irritualità (cfr: art. 113, comma 3, nel testo attualmente vigente) non risulta essersi risolta in una qualche compromissione (men che meno tale da comportare l'inammissibilità del ricorso) del principio del contraddittorio (né di altre situazioni soggettive processualmente tutelabili) nei riguardi delle parti convenute.

[4] Sempre in via preliminare, ma di merito, deve ritenersi infondata l'eccezione di prescrizione, avanzata dalle difese, considerato (e in disparte la problematica dell'applicabilità dell'istituto alla responsabilità sanzionatoria interdittiva, oltre che pecuniaria) che il dies a quo non può che essere individuato nella data della dichiarazione del dissesto finanziario ex art. 246 del Tuel, che costituisce "evento" (in ragione della sua intraneità rispetto al bene tutelato) conseguenza della condotta tipizzata

dell'aver contribuito alla sua determinazione, ovvero, secondo diversa ricostruzione teorica (che mutua la qualificazione giurisprudenziale della dichiarazione di fallimento in materia di reati fallimentari; cfr: Sez. Giur. Abruzzo, decreto n. 2/2021), mera condizione obiettiva di punibilità, ma comunque elemento imprescindibile della fattispecie sanzionatoria in esame, in assenza del quale la Procura regionale non potrebbe evidentemente esercitare l'azione (cfr: art. 2935 c.c.: *contra non valentem praescriptio non currit*).

[5] Nel merito, pare opportuno tratteggiare gli elementi costitutivi di questa peculiare forma di responsabilità sanzionatoria ex art. 248 del Tuel, per come disegnata dal legislatore, ripetutamente intervenuto nella materia.

In proposito pare utile evidenziare come la previsione normativa in questione si iscriva in un significativo indirizzo di politica legislativa teso a rafforzare gli strumenti di garanzia degli equilibri di bilancio (definito “bene pubblico” dalla giurisprudenza costituzionale; C. Cost sent. n. 184/2016 e 80/2018), da intendersi (alla luce delle L. cost. n.3/2001 e n 1/2012 nonché della disciplina eurounitaria) come riferibili non soltanto allo Stato, ma al complesso degli Enti costitutivi della Repubblica (art. 97 comma 1, art. 114, art. 81 comma 6 Cost.).

Sul terreno delle responsabilità di ordine giuridico, detto orizzonte eurounitario, costituzionale e legislativo si è peraltro tradotto, per quanto concerne la giurisdizione contabile,

nell'introduzione nell'ordinamento, accanto alle tradizionali regole di responsabilità erariale per condotte "puntuale" arrecanti danni erariali compiutamente determinabili, di fattispecie di responsabilità incentrate su condotte dannose di ordine sistemico e/o per le quali il legislatore ha ritenuto di potere/dover prescindere da un riscontro di un detrimento erariale in termini meramente finanziario-ragioneristici.

In particolare, la norma di cui all'art. 248, comma 5, del Tuel viene ricondotta, per condivisa ricostruzione giurisprudenziale, al "genus" della responsabilità sanzionatoria, ovvero *"non collegata con immediatezza alla commissione di fatti generatori di danno erariale, bensì correlata all'oggettiva realizzazione di un fatto previsto dalla legge come idoneo a produrre l'effetto sanzionatorio che si considera"* (cfr. Seconda Sezione d'Appello, sent. n. 960 dell'11.12.2017), sub specie di quella denominata "pura" (cfr. Sezioni riunite, sent. 3 agosto 2011, n. 12), riscontrabile qualora il legislatore preveda espressamente, oltre alla condotta *contra ius*, anche *"la tipologia della punizione o la precisa entità del pagamento dovuto"*.

Sul terreno della ricostruzione dogmatica degli elementi costitutivi della responsabilità sanzionatoria, la giurisprudenza contabile ha chiarito (Sezioni riunite della Corte dei conti sent. n. 12/2007/QM), anche successivamente all'entrata in vigore del codice di giustizia contabile (II Appello, sent. n. 795 del 7.11.2017), che le fattispecie di responsabilità in questione

“soggiacciono ai principi di <<colpevolezza>>, tipicità e determinatezza, quali si ricavano dal sistema costituzionale delle garanzie (articoli 25 e 111 della Costituzione)”, non senza specificare, sul terreno dell’elemento soggettivo dell’illecito, come non possa ritenersi “sufficiente un qualunque grado di colpevolezza, in quanto anche in relazione alle responsabilità sanzionatorie (come per quelle risarcitorie), l’elemento soggettivo deve attestarsi sulla soglia della colpa grave, avuto riguardo alla generale previsione contenuta nell’articolo 1, comma 1, prima parte, della legge n. 20 del 1994, applicabile a tutte le ipotesi di responsabilità e riferibile a tutti coloro che sono assoggettati alla giurisdizione della Corte dei conti, alla stregua del tenore letterale della disposizione stessa”.

In buona sostanza (cfr. Corte dei conti, Sezioni Riunite, n. 12/QM/2007), “l’unica peculiarità consiste, appunto, nella circostanza che la previsione di tale astratta ipotesi di responsabilità, sotto il profilo dell’esistenza di un illecito, è operata direttamente dal Legislatore, e dunque non v’è bisogno, per l’interprete, di verificare l’esistenza o meno di tale profilo nel caso di specie: ferma però restando, senza dubbio, la necessità di dimostrare che ricorrono, nel concreto, tutti gli elementi essenziali indicati in via generale dalle norme appena ricordate per l’addebito di un danno erariale al soggetto agente (ossia vi sia stato quel comportamento che il Legislatore ha qualificato come illecito e sussistano altresì la colpa grave, come pure un conseguente danno erariale ingiusto

e il nesso di causalità tra azione illecita ed evento dannoso)”.

Con riguardo alla norma sanzionatoria di cui all’art. 248 del Tuel, si osserva che l’illecito viene normativamente descritto attraverso il riferimento alla condotta (l’*“aver contribuito con condotte Sia omissive che commissive”*), all’evento (ovvero il *“verificarsi del dissesto finanziario”*), all’elemento soggettivo (dolo o colpa grave) e alle correlate sanzioni interdittive (*“non possono ricoprire.....”*), peraltro discendenti ex lege e non direttamente irrogate dalla Corte dei Conti, nonché pecuniarie (*“pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione”*), queste ultime invece direttamente oggetto di una pronuncia di condanna della Magistratura contabile.

Con specifico riguardo alla condotta *“sanzionata”*, occorre peraltro rimarcare, avuto riguardo alle argomentazioni rese dalle parti con riguardo al riscontro del nesso di causalità, come il legislatore abbia introdotto significative modifiche all’originario testo dell’art. 248 del Tuel.

In particolare, nel testo originario la disposizione prevedeva la responsabilità sanzionatoria da dissesto allorquando questo *“fosse diretta conseguenza delle azioni od omissioni per le quali l’amministratore è stato riconosciuto responsabile”*.

Successivamente, a seguito dell’entrata in vigore del decreto legge n. 174/2012 (convertito nella legge n. 213/2012), il legislatore ha diversamente conformato l’art. 248, comma 5, del

Tuel con riguardo alla condotta illecita e al nesso di causalità, indentificati nello “*aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario*”

In buona sostanza, con la riferita modifica del testo normativo dell’art. 248, comma 5, del Tuel, il legislatore ha più puntualmente ricostruito la fattispecie sanzionatoria, in coerenza con gli ordinari principi di teoria generale dell’illecito plurisoggettivo in materia di causalità addizionale e di definizione del “contributo causale minimo” di ciascun concorrente.

Come noto, persino in ambito penalistico, la dottrina più avvertita, in ossequio ai principi costituzionali di materialità (art. 25 cost.) e di personalità della responsabilità (art. 27 cost.), ha chiarito che, ai fini dell’imputazione di responsabilità per l’illecito al concorrente, occorre che questi abbia posto in essere una condotta che, pur non dovendo necessariamente costituire fattore eziologico dominante dell’evento, ne abbia quantomeno agevolato ovvero facilitato la realizzazione hic et nunc (c.d. causalità addizionale e causalità agevolatrice o di rinforzo).

Orbene, ad avviso di questo giudice, l’espressione normativa contenuta nel novellato art. 248, comma 5, del Tuel, nella misura in cui assoggetta a sanzione l’*“aver contribuito con condotte, ... sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario”*, descrive sostanzialmente nei riferiti termini di teoria generale dell’illecito la condotta contra ius e il relativo apporto

causale minimo, ai fini della ricostruzione di detta peculiare forma di responsabilità e dunque dell'irrogazione delle relative sanzioni.

[6] Proseguendo nell'esame delle questioni poste dalle difese, pare appena il caso di evidenziare come, nell'ambito del presente giudizio, non possa esser posta in discussione (*factum infectum fieri nequit*) la sussistenza del dissesto finanziario, formalmente dichiarato dall'Ente (con provvedimento neppure oggetto di impugnativa giurisdizionale) e la cui procedura risulta in fase avanzata di esecuzione.

Né peraltro, quand'anche si accedesse a detta prospettazione difensiva ipotetica (dell'irrealtà), potrebbe convenirsi in ordine all'impossibilità per l'Amministrazione, *illo tempore*, di dichiarare il dissesto stante la pendenza dell'istruttoria ministeriale sul piano di riequilibrio post rimodulazione e tenuto conto dell'addotta impossibilità di revocarlo.

In proposito, si osserva infatti, in via generale, che, sebbene la dichiarazione di dissesto (per ragioni finanziarie) e la procedura di riequilibrio pluriennale muovano dal presupposto, in buona misura condiviso (cfr: artt. 243 bis e 244 del Tuel), dell'impossibilità di ripianare validamente lo squilibrio manifestatosi con le modalità previste dagli artt. 193 e 194 del TUEL, la dichiarazione di dissesto rimane comunque (indipendentemente dall'attivazione di una procedura di dissesto guidato) necessaria (in dottrina si suole qualificarla quale atto di certazione; cfr: di

recente Corte Conti, SS.RR., sent. n. 35/2020), anche allorquando l'amministrazione si avveda della sostanziale inconcludenza (secondo valutazione ex ante di ordine tecnico – amministrativo affidata alla sua discrezionalità) del percorso di risanamento eventualmente avviato, in ragione di carenze ricognitive della situazione finanziaria, ovvero programmatiche ovvero ancora finanziarie manifestatesi nella concreta traduzione *in rebus* del piano di riequilibrio.

Infatti, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza delle Sezioni riunite della Corte dei conti (cfr. SS.RR. n. 2/2020/DELC), *“...il ricorso alla procedura di riequilibrio non può rivelarsi un artificioso escamotage con il quale si evita la dichiarazione di dissesto, protraendosi indebitamente una situazione nella quale già sussistono i presupposti richiesti dal legislatore, atteso che detta dichiarazione, in presenza delle condizioni legali, costituisce attività vincolata ed ineludibile (Cons. Stato, n. 143/2012), al fine di consentire il risanamento dell'ente locale, cristallizzando, ad una certa data, la situazione creditoria e debitoria ed affidandone la gestione ad una commissione esterna”*; concetto sostanzialmente ribadito dalla stessa Consulta, secondo cui *«di fronte all'impossibilità di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, la procedura del predissesto non può essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose “eredità”»*

(Corte costituzionale sent. n. 18/2019).

Peraltro, anche sul terreno strettamente processuale e dei poteri del giudice, la richiamata tesi difensiva volta alla riconsiderazione dei presupposti legittimanti un dissesto ormai da tempo dichiarato (senza che gli odierni convenuti, pur legittimati, abbiano proposto ricorso avverso la delibera di dichiarazione), comporterebbe *ictu oculi* l'esercizio di un inammissibile sindacato di merito, di natura sostanzialmente sostitutiva, sul deliberato assunto dall'Amministrazione, nel quale convergono valutazioni, qualitativamente dominanti, ricognitive e prognostiche di ordine tecnico (contabile e finanziario), ma anche manifestazioni volontaristiche inerenti l'assunzione/prosecuzione, da parte del Comune, di un impegno di risanamento pluriennale (nelle forme del piano di riequilibrio, ovvero in quelle, ben diverse, della procedura di dissesto finanziario).

D'altra parte, al di là della puntuale determinazione della massa passiva (che si riferisce esser ancora in fase di accertamento), risulta comunque incontestabile l'aggravamento della medesima rispetto a quanto rilevato in sede di formulazione del piano di riequilibrio (pure rimodulato), circostanza che, per un verso, testimonia come il percorso amministrativo-finanziario avviato (si rammenta che il piano di riequilibrio rimane vincolante per l'ente anche in pendenza dell'istruttoria ministeriale) tardasse a manifestare in concreto effetti di risanamento (nella relazione integrativa del revisore, datata 12/9/2016, si parla

dell'”avvicinarsi dei paradossali e sempre crescenti squilibri di bilancio, nonostante il ricorso già nell'anno 2013 alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale”; negli anni 2013, 2014 e 2015 il Comune non ha conseguito gli obiettivi del patto di stabilità, subendo le seguenti sanzioni), e nel contempo rende ragione della diversa valutazione tecnico-amministrativa (non certo qualificabile quale revoca del piano) effettuata dall'amministrazione comunale in sede di dichiarazione di dissesto.

[7] Quanto alle condotte contra ius, questo giudice ritiene opportuno ricostruire, anche ai fini della prova dell'elemento soggettivo dell'illecito contestato, la successione dei pareri negativi resi dagli organi tecnici dell'Ente, che avrebbero dovuto “illuminare” la politica di bilancio degli organi rappresentativi del Comune.

Limitando l'esame ai principali atti relativi al periodo in cui i convenuti hanno svolto funzioni pubbliche, assume innanzitutto (ratione temporis) rilievo il parere del responsabile dell'area finanziaria sul rendiconto 2013, ove si riferisce, oltre che dell'inadempienza al patto di stabilità e del sistematico ricorso ad anticipazioni di cassa quale mezzo di finanziamento ordinario dell'Ente, che “l'ente con deliberazione n. 63/2012 aveva inteso porre rimedio agli squilibri registrati nella gestione 2012, approvando un piano triennale di riequilibrio. Tale piano non ha sortito alcun effetto pertanto con deliberazione nr.

31/2013 è stato approvato il piano di riequilibrio decennale, in seguito alla registrazione di disavanzi di amministrazione e di una massa passiva di entità tale che i mezzi ordinari non si era in condizione di onorare.L'esame del rendiconto 2013 evidenzia un disavanzo di amministrazione pari ad € 1.866.445,40 tre ad un rilevato disavanzo di gestione pari ad E 4452.526,00.... tutto nasce dall'impostazione del bilancio di previsione 2013, che in presenza di squilibri di competenza, è stato bilanciato con iscrizione al titolo IV di entrate di natura straordinaria denominata oneri di urbanizzazione, il cui valore è stato comunicato dal dirigente area tecnica sono stati destinati alla copertura di spese correnti e non sono stati mai realizzati Quindi l'ente a distanza di un anno dall'approvazione della procedura di riequilibrio ha ulteriormente peggiorato i suoi saldi ...”.

Peraltro, detto funzionario, già di sede di approvazione del piano di riequilibrio, aveva rilevato che *“il piano oggetto della presente deliberazione, si fonda sulla iscrizione di entrate di natura straordinaria e, precisamente, la plusvalenza da vendita di beni immobili dell' ente, che se non realizzate produrranno il non rispetto del piano e di conseguenza la dichiarazione di dissesto finanziario”*; analogamente, prima ancora (con parere poi allegato in sede di approvazione del piano di riequilibrio) e con specifico riferimento al piano alienazione e valorizzazione immobiliare, il funzionario si era limitato ad *“attestare la presa visione”* del piano *“con il*

quale l'amministrazione comunale porrà in vendita beni di proprietà dell'ente e dal quale prevede di incassare, così come indicato nel dettaglio dell'allegato "A", un presunto valore di realizzo, derivante dalla sola alienazione, pari ad € 12.480.349,87.

Nessun cenno si scorge in merito alla valorizzazione dei suddetti beni che potrebbe stabilizzare risorse di tipo ricorrenti nel bilancio comunale.

Come già ribadito nella deliberazione di G.M. 9812012 non si evince la destinazione ed allocazione contabile del presunto valore di realizzo riportato nell'allegato "A".

Anche il parere dell'organo di revisione sul rendiconto 2013 evidenziava in particolare "il mancato rispetto del patto di stabilità interno, il superamento di oltre la metà dei parametri di deficitarietà strutturale oltre che a reiterati disavanzi di gestione ed amministrazione a cui dare copertura ed infine alla non uniformità del bilancio 2013 e consuntivo 2013 al piano di riequilibrio decennale".

Può altresì essere richiamata, a fini ricostruttivi, la nota del responsabile dell'area finanziaria del 21/7/2014, a proposito del rendiconto 2013, indirizzata al segretario comunale, ai consiglieri di minoranza, al presidente del Consiglio e al Comandante della locale stazione dei Carabinieri.

Nella nota, richiamando i pareri resi con riguardo al rendiconto 2011, al piano di alienazione dei beni, e a bilancio e rendiconto degli esercizi 2012 e 2013, il funzionario ribadiva i "rilievi

inerenti l'attendibilità di alcune importanti e consistenti partite di entrata, mai realizzate e che sono servite solo per dare copertura fittizia e cartolare a riequilibri di bilancio che nella sostanza non c'erano e non ci sono neppure oggi. Tutto questo, in scrupoloso adempimento dei doveri del ruolo ricoperto, ho ritenuto di evidenziare e formalizzare agli Organi deliberanti del Comune, i quali hanno ritenuto di procedere egualmente pur in presenza di pareri contabili negativi espressi dal mio ufficio, che sono stati sistematicamente elusi. Si tratta in modo particolare di entrate per oneri di urbanizzazione sovrastimate e plusvalenze per la vendita di beni immobili del Comune (compreso i locali della Caserma dei Carabinieri), entrate che in effetti non ci sono mai state e se mai un giorno ci saranno, non certamente nella misura stimata (metodo utilizzato di stima: NESSUNO).

Tutto ciò infatti ha anche portato, per come dimostrano chiaramente i risultati negativi del rendiconto di bilancio 2013 in approvazione nell'Assise Civica del 21 Luglio 2014, al palese non rispetto della prima annualità (anno 2013) del piano di riequilibrio finanziario pluriennale varato dall'amministrazione comunale con le delibere di Consiglio Comunale n. 05/2013, n. 19/2013 e n. 31/2013, che avrebbe dovuto risanare i risultati disastrosi dei bilanci comunali degli anni precedenti e che, invece, si è soltanto rivelata una procedura che, per come voluta, ha soltanto contribuito ad incrementare lo stato di dissesto economico-finanziario, la situazione debitoria del Comune, e il disavanzo di gestione e di

amministrazione.

Sono state effettuate e si continuano a fare incalzanti pressioni sul mio ufficio, senza tuttavia sollecitare o accertare lo stato della vendita dei beni comunali i cui mancati proventi, unitamente ad altri fattori di non corretta programmazione politico-amministrativa, hanno determinato pesantissimi disavanzi di bilancio, allo stato incolmabili.

Tutto questo, oltre a gettare una pesante e mortificante ombra di dubbio sulla mia persona e sul mio operato, ha provocato gravi ripercussioni sullo stato della mia salute, con ipertensione e cardiopatie che mi hanno colpito in coincidenza delle situazioni sopra sommariamente accennate”

Con parere del 5 maggio 2014, lo stesso organo di revisione aveva segnalato, ai fini della delibera di salvaguardia degli equilibri di bilancio dell'esercizio 2012 (riproposta a seguito di annullamento giurisdizionale della precedente) e tenuto conto del pregresso parere del responsabile del servizio finanziario, che *“Per l'anno 2012 in ordine alle Plusvalenze da alienazione, si provvede allo stralcio di una cospicua parte di essa, coerentemente con l'impossibilità stante il ristretto spazio temporale per la completa attuazione e si confermano unicamente le vendite che a norma del Regolamento possono essere oggetto di procedura negoziata diretta”,* evidenziando altresì, con riguardo a dette entrate, seppure legittime, che *“è obbligatorio che l'Ente ponga in essere ogni sforzo perché tutto ciò sia effettivamente realizzato,*

poiché se la previsione non fosse rispettata l'Ente sicuramente si troverebbe in una situazione di disavanzo maggiore.

In considerazione che ruolo essenziale per la valutazione dei flussi finanziari derivanti da tali alienazioni è ricoperto dal Revisore, si chiede all'Ente ed agli Uffici preposti di aggiornare in tempo reale sul completamento ed attuazione delle vendite indicate nella delibera di G.C.”.

Proseguendo nella ricostruzione della documentazione contabile rilevante, assume rilievo il parere non favorevole, datato 5/8/2015, del dirigente del servizio finanziario sul bilancio di previsione 2015, nel quale si legge, tra l'altro:

“Gli organi di governo, ripropongono entrate di natura straordinaria e entrate una tantum, a copertura di squilibri di parte corrente e per la copertura dei disavanzi di amministrazione; nello specifico trattasi di oneri di urbanizzazione per 536.747,71, plusvalenze da alienazione di beni per E 2_424.143,13, e arretrati di canoni ricognitori per oltre €1.300.000,00.

Da più anni l'ente ricorre ad entrate di natura straordinaria per la copertura dei disavanzi di amministrazione e per sanare lo squilibrio di parte corrente. Ciò negli anni ha portato a squilibrare l'impalcatura del bilancio, facendo registrare disavanzi sempre crescenti. Ai disavanzi rilevati si provvede a dare copertura finanziaria con l'iscrizione in bilancio delle stesse entrate, mai realizzate, che li hanno provocati.

Il bilancio è figlio del documento di programmazione e di

riequilibrio superiore rappresentato dal piano decennale di riequilibrio di cui all'art. 243-bis del Tue! approvato dal C.C. con deliberazione nr. 19/2013 e rimodulato con deliberazione nr. 31/2013

All'interno del piano sono previste alcune misure che se non rigorosamente seguite porteranno al non rispetto dello stesso e la Corte dei Conti procederà alla dichiarazione del dissesto art. 6 del 149/2011.

E già in fase programmatoria si registrano scostamenti rilevanti tra il piano e il bilancio, a rendiconto si registrerà il disallineamento dei dati con tutte le conseguenze registrate negli ultimi anni, non ultimo il mancato rispetto del patto di Stabilità.

L'equilibrio di parte corrente viene assicurato con l'iscrizione di entrate derivanti dai proventi dal rilascio di concessioni edilizie per l'importo di 715.000,00 di cui il 75% a copertura di spese correnti ed iscritte nel titolo IV delle entrate, e di oltre € 2.400.000,00 a titolo di plusvalenze da alienazione di beni.....

In sintesi l'organo politico ha prodotto direttiva, e ricercato altre entrate per coprire le spese indicate nel titolo 1 ed a cui non si è potuto far fronte con entrate correnti e ricorrenti.....

Le stesse poste sono state Iscritte a copertura degli squilibri di parte corrente del piano di riequilibrio pluriennale di cui all'art. 243 bis del D. Lgs. 267/2000 approvato con deliberazione del consiglio comunale n. 19/2013 e rimodulato con delibera n. 31/2013 anche se a partire dall'anno 2014.

Ai fini del rispetto delle regole del Patto di stabilità interno, si prendono in esame gli accertamenti e gli impegni delle entrate e spese con - enti e la cassa per le entrate e le spese in conto capitale. Ne consegue le entrate da proventi concessioni edilizie dovranno produrre flussi di cassa, mentre le spese correnti che vengono finanziate rileveranno per gli impegni registrati. Ciò porta inevitabilmente al mancato rispetto del Patto di stabilità interno 2015/2017.

Sul lato della spesa il bilancio rappresenta un grado di rigidità vicino al 100% con margini di manovra pari allo zero; anzi si ricorre al entrate straordinarie e cartolari per la loro integrale copertura finanziaria

In merito alla posta Fondo Crediti di dubbia Esazione, si dà copertura ad una spesa corrente con entrate di natura straordinaria, operazione questa che la sezione controllo della Corte dei Conti, a più riprese, ha ritenuto non conforme ai principi di sana gestione dell'ente.....”.

Analogamente, il parere non favorevole reso dall'organo di revisione, in data 15/8/2015, sulla proposta di bilancio di previsione 2015, si conclude con i seguenti rilievi:

<<Concludendo, l'organo di revisione rileva la non coerenza interna, congruità e attendibilità contabile delle previsioni di bilancio e dei programmi e progetti; particolare riguardo assume nella fattispecie, l'indirizzo di riproporre, al pari degli anni precedenti, entrate di natura straordinaria per coprire squilibri di parte

corrente e disavanzi di amministrazione. Tali entrate consistono essenzialmente in plusvalenze da alienazione di beni per E 2.424.143,13, oneri di urbanizzazione per E 536.747,71 (di cui solo il 75% a copertura di spese correnti ed iscritte In bilancio nel titolo IV delle entrate), arretrati di canoni ricognitori per oltre E 1.300.000,00.

Mantenere l'equilibrio di parte corrente con l'inserimento delle poste sopra riportate, significa provocare uno squilibrio sempre crescente, lo dimostra i disavanzi presenti dal rendiconto 2011 al 2014. Ad oggi non risultano ancora attuate le procedure di vendita dei beni, anche se, in data 24/02/2015, con determinazione n.83, il dirigente dell'Ufficio tecnico ha attivato apposita gara per l'affidamento di incarico professionale per le procedure di alienazione dei beni comunali. Ciò nonostante, considerato il tempo a disposizione per l'attuazione del programma di vendita dei beni, l'iscrizione della plusvalenza determinerà un ulteriore disavanzo da coprire negli anni futuri. Inoltre l'iscrizione di entrate straordinarie e cartolari provocano di sicuro, così come è avvenuto per l'anno 2014, il mancato rispetto delle regole del patto di stabilità interno, con applicazione delle relative sanzioni come per legge. Tutto ciò, quindi alimenterà gli squilibri di competenza, dei residui e della stessa cassa. Inoltre gli stanziamenti del bilancio di previsione e in quello pluriennale si discostano in maniera considerevole da ciò che è stato previsto nel piano di predissesto, che rappresenta la guida nella redazione dei vari documenti di

programmazione e che dovrebbe portare l'ente nella condizione di "ente sano">>.

Proseguendo nell'itinerario ricostruttivo della fattispecie, viene in rilievo il parere del responsabile finanziario sulla delibera C.C. n. 65 del 28/12/2015 di rideterminazione del piano di riequilibrio pluriennale per gli effetti del d.l. n. 35/2013 e ss.mm.: "L'ente con deliberazione di consiglio comunale nr. 31 del 21.10.2015 ha rideterminato il suddetto piano agli effetti del d.l. 35/2013;

Un rilievo importante è rappresentato dalla iscrizione di entrate di natura straordinaria e precisamente, la plusvalenza da vendita di beni immobili dell'ente, che se non realizzate produrranno il non rispetto del piano e di conseguenza la dichiarazione di dissesto finanziario.

Si precisa, infatti, che le maggiori perplessità rilevate da parte del Ministero dell'Interno, Dipartimento Finanza Locale a seguito dell'istruttoria effettuata sul Piano di cui alla deliberazione n. 19 del 22/05/2013, sono state proprio sulla difficile realizzazione delle procedure di vendita. Ad oggi, non risultano poste in essere azioni concrete per l'effettuazione delle alienazioni (invero è stato scelto un professionista esterno che deve collaborare con il dirigente preposto alla vendita dei beni). '

Il Ministero ed il sottoscritto a più riprese hanno evidenziato la natura cartolare delle entrate iscritte, non suffragate da criteri di valutazione e da schede contabili da cui ricavare gli stessi valori.

Inoltre il titolo I della spesa, all'interno del piano - delibera 31/2013 - subisce un abbattimento verticale che porrà con assoluta certezza l'ente nelle condizioni di non assicurare i servizi essenziali ai Cittadini. Nonostante gli effetti positivi che seguono all'applicazione del D. L. 35/2013, infatti, il Piano presenta ancora dei significativi squilibri di parte corrente che non trovano, se non nelle alienazioni alcuna altra possibilità di copertura.

Con nota 154428 del 03.11.2015 il Ministero dell'interno ha richiesto all'ente di adeguare il piano vigente alle nuove richieste di anticipazione di liquidità e alla procedura di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi (delibera di O.M. 89/2015), dal quale emerge un maggior disavanzo tecnico da inserire nel piano”.

Anche il revisore dei conti, nel suo parere del 26/11/2015, ha riferito che “ha invitato più volte l'Amministrazione Comunale a potenziare il flusso delle entrate correnti strutturali e a ridurre eventuali spese correnti comprimibili, limitando le entrate aventi carattere di eccezionalità al finanziamento degli investimenti”.

Inoltre, l'organo di revisione ha evidenziato che “La necessità di non compromettere l'espletamento di servizi di assoluta utilità per i cittadini, e necessari a garantire il funzionamento delle funzioni fondamentali dell'Ente, ha comportato l'utilizzo delle entrate a destinazione vincolata senza ricostituzione delle stesse a fine esercizio”, raccomandando di “dare corso effettivamente alle procedure di vendita dei beni dell'ente da cui dipende effettivamente

la buona riuscita del piano. Ad oggi nulla è stato incassato, anzi nessun contratto è stato stipulato. Ciò produce ed alimenta i disavanzi di amministrazione con tutto ciò che ne consegue (sanzioni per mancato rispetto del patto di stabilità interno)”.

Analogamente, con riguardo al rendiconto 2015, il responsabile del servizio finanziario, nel parere tecnico-contabile reso in data 15/4/2016, ha avanzato le seguenti osservazioni:

“L'esame del rendiconto 2015 evidenzia un disavanzo di amministrazione sempre crescente, oltre ad un rilevato disavanzo di gestione, dovuto alla copertura degli squilibri di parte corrente attraverso iscrizione di entrate straordinarie e mai realizzate. Inoltre la gestione non ha rispettato quanto stabilito nel piano pluriennale di riequilibrio.

L'ulteriore indice di deficiarietà strutturale dell'ente si evidenzia nel ricorso sistematico ed in misura massima all'anticipazione di tesoreria quale mezzo di finanziamento ordinario dell'ente, e per giunta non si è in grado di rimborsare. In effetti l'ente ha utilizzato i fondi a specifica destinazione, ed il tesoriere ha vincolato la corrispondente somma utilizzata in conto anticipazione di tesoreria.

Il tutto nasce dall'impostazione del bilancio di previsione, che in presenza di squilibri di competenza, è stato bilanciato con iscrizione al titolo IV di entrate di natura straordinaria denominata oneri di urbanizzazione, il cui valore è stato comunicato dal dirigente area tecnica in seguito a redazione e predisposizione di appositi elenchi. Tali proventi sono stati destinati alla copertura di

spese correnti e non sono stati mai realizzati, e pertanto sono state stralciati dal bilancio.

Inoltre è stato colmato lo squilibrio di parte corrente con iscrizione nel bilancio di entrate straordinarie legate alla vendita del patrimonio comunale, la cd. Plusvalenza da alienazione di beni. e dai cd canoni patrimoniali non ricognitori.

La deliberazione del consiglio comunale nr. 50 del 20.08.2015 con la quale è stato approvato il bilancio di previsione anno 2015 ha recato il parere negativo del sottoscritto principalmente per la motivazione che lo stesso non era in linea Con il piano di riequilibrio decennale di cui alla deliberazione del consiglio 31/2013.

Ora la fotografia di quelle che sono le azioni poste in essere dall'ente per il rispetto del piano di cui sopra è rappresentata dal rendiconto di amministrazione.

Gli effetti della gestione 2015 sono non in linea con le linee guida indicate nel piano di riequilibrio e ciò porta ad ulteriore disavanzo di amministrazione di cui si è detto prima a cui l'ente dovrà dare copertura. Tutto ciò nel piano non era previsto, anzi si prospettava un pareggio finanziario perfetto.

Quindi l'ente a distanza di tempo dall'approvazione della procedura di riequilibrio ha ulteriormente peggiorato i suoi saldi che porteranno alla necessità di manovre ulteriori per riequilibrare la struttura e l'impalcatura del sistema contabile dell'ente attualmente in squilibrio di competenza certificato, oltre che nella gestione dei residui e che denota il ricorso sistematico

all'anticipazione di tesoreria, nel suo limite massimo e quale mezzo ordinario di finanziamento dell'ente.

Inoltre nel piano di riequilibrio è stato indicato un importo notevole a titolo di utilizzo di fondi a specifica destinazione per cassa e quindi da qui la necessità di ricostituire gli stessi”.

Sempre con riguardo al rendiconto 2015, l'organo di revisione ha rilevato (parere del 18/4/2016), tra le altre criticità:

“ - disavanzo di amministrazione e disavanzo di gestione, che tende a crescere vorticosamente di anno in anno, nel tentativo di ripianare gli squilibri registrati, già dagli anni precedenti, dall'iscrizione in bilancio di poste cartolari, quali potenziali entrate straordinarie per oneri di urbanizzazione e la vendita di beni facenti parte del patrimonio comunale, canoni non ricognitori patrimoniali;

-Ricorso permanente all'anticipazione di tesoreria quale mezzo per permettere all'Ente di continuare ad amministrare;

-Utilizzi di cassa di entrate a specifica destinazione per finanziare spese correnti non reintegrate;

-Riconoscimento di debiti fuori bilancio;

-Mancato rispetto del patto di stabilità;

Inoltre, avendo l'Ente aderito, un piano di risanamento triennale prima ed ad un secondo piano decennale poi, per porre rimedio agli squilibri creati non ha, tuttavia, rispettato proprio nel corso della gestione 2015, le linee guida indicate nel piano di riequilibrio”.

Analogamente, in pendenza del procedimento di approvazione del bilancio triennale di previsione 2016-2018 (poi approvato con delibera C.C. n. 14 del 14/5/2016), il responsabile del servizio finanziario, in data 3/5/2016, ha espresso parere non favorevole per le seguenti ragioni:

“..... Gli organi di governo, ripropongono entrate di natura straordinaria e entrate una tantum, a copertura di squilibri di parte corrente e per la copertura dei disavanzi di amministrazione; nello specifico trattasi di oneri di urbanizzazione per € 715.000,00, plusvalenze da alienazione di beni per € 7.173.076,76, e arretrati di canoni non ricognitori per € 1.319.547,40.

Da più anni l'ente ricorre ad entrate di natura straordinaria per la copertura dei disavanzi di amministrazione e per sanare lo squilibrio di parte corrente. Ciò negli anni ha portato a squilibrare l'impalcatura del bilancio, facendo registrare disavanzi sempre crescenti. Ai disavanzi rilevati si provvede a dare copertura finanziaria con l'iscrizione in bilancio delle stesse entrate, mai realizzate, e dalle quali scaturiscono.

Il bilancio è figlio del documento di programmazione e di riequilibrio superiore rappresentato dal piano decennale di riequilibrio di cui all'art. 243-bis del Tuel approvato dal C.C. con deliberazione nr. 19/2013, rimodulato con deliberazione nr. 31/2013 e rimodulato con deliberazione di CC 65/2015.....

All'interno del piano sono previste alcune misure che se non

rigorosamente seguite porteranno al non rispetto dello stesso e la

Corte dei Conti procederà alla dichiarazione del dissesto art. 6

del 149/2011.

E già in fase programmatoria si registrano scostamenti rilevanti

tra il piano e il bilancio, a rendiconto si registrerà il disallinea-

mento dei dati con tutte le conseguenze registrate negli ultimi

anni, non ultimo il mancato rispetto del patto di Stabilità (da que-

sto anno pareggio di bilancio).....

Sul versante delle spese nel piano pluriennale si è dato atto di ciò

che stabiliva la Corte dei conti nelle linee guida per la redazione

dello stesso.

In sintesi l'organo politico ha prodotto direttiva, e ricercato altre

entrate per coprire le spese indicate nel titolo primo ed a cui non

si è potuto far fronte con entrate correnti e ricorrenti.

La Giunta Municipale ha disposto, con deliberazione di indirizzo,

di inserire in bilancio a partire dall'anno 2012 le suddette entrate

e sulla quale il sottoscritto ha rimesso parere al quale si rimanda.

Le stesse poste sono state iscritte a copertura degli squilibri di

parte corrente del piano di riequilibrio pluriennale di cui all'art.

243 bis del D. Lgs. 267/2000 approvato con deliberazione del

consiglio comunale n. 19/2013 e rimodulato con delibera n.

31/2013 e da ultimo con delibera cc 65/2015.

Sul lato della spesa, il bilancio, presenta un grado di rigidità vi-

cino al 100% con margini di manovra pari allo zero; anzi si ricorre

al entrate straordinarie e cartolari per la loro integrale copertura

finanziaria.....

In merito alla posta Fondo Crediti di dubbia Esazione, si dà copertura ad una spesa corrente con entrate di natura straordinaria, operazione questa che la sezione controllo della Corte dei Conti, a più riprese, ha ritenuto non conforme ai principi di sana gestione dell'ente.

Inoltre si è iscritto il disavanzo di amministrazione scaturente dal rendiconto 2015 interamente nell'esercizio 2016 pari ad euro 4.904.592,00 ai sensi e per gli effetti del novellato art. 188 del TUEL., non previsto nel piano di riequilibrio decennale e nel DUP”.

Parimenti, l'organo di revisione, nel parere reso il 3/5/2016, si è espresso nei seguenti termini:

“A conclusione, l'organo di revisione rileva, anche per gli anni 2016, 2017 e 2018, oggetto della presente relazione, la non coerenza interna, congruità e attendibilità contabile delle previsioni di bilancio. Particolare

rilevanza assume nella caso in essere, l'indirizzo di riproporre, similmente agli anni precedenti, entrate di natura straordinaria per coprire squilibri di parte corrente e disavanzi di amministrazione. Tali entrate consistono in buona sostanza, in plusvalenze da alienazione di beni per € 7.173.076,76, oneri di urbanizzazione per € 715.000,00 (a copertura di spese correnti ed iscritte in bilancio nel titolo IV delle entrate), arretrati di canoni ricognitori per€ 1.319.547,40.

Cercare di raggiungere e mantenere l'equilibrio di parte corrente

con l'inserimento delle poste di natura sopra riportate, provoca una forbice di squilibrio che aumenta in maniera esponenziale ed i disavanzi presenti dal rendiconto 2011 al 2014 sono eloquenti.

A tutt'oggi, non risultano attuate le procedure di vendita dei beni, anche se, in data 24/02/2015, con determinazione n.83, il dirigente dell'Ufficio tecnico ha attivato apposita gara per l'affidamento di incarico professionale per le procedure di alienazione dei beni comunali. Ciò nonostante, considerato il tempo a disposizione per l'attuazione del programma di vendita degli stessi, l'iscrizione della plusvalenza determinerà un ulteriore disavanzo da coprire negli anni futuri.

Inoltre, l'iscrizione di entrate straordinarie e cartolari provocano di sicuro, così come è avvenuto per gli anni passati, il mancato rispetto delle regole del patto di stabilità interno (oggi pareggio di bilancio), con applicazione delle relative sanzioni come per legge. Tutto ciò, quindi alimenterà gli squilibri di competenza, dei residui e della stessa cassa.

Inoltre, vi è di più che gli stanziamenti previsti nel bilancio di previsione e in quello degli anni a seguire si discostano in maniera considerevole da ciò che è stato previsto nel piano di riequilibrio pluriennale – a causa degli effetti derivanti dall'approvazione del rendiconto 2015 in termini di disavanzo di amministrazione che non era previsto nel DUP -, che rappresenta la guida nella redazione dei vari documenti di programmazione e che dovrebbe portare l'ente nella condizione di "Ente sano".

Per tutto quanto detto, l'organo di revisione esprime parere non favorevole sulla proposta di bilancio 2016".

Orbene, alla luce dei riferiti riscontri istruttori, ritiene questo giudice che possa ritenersi comprovata, seppure nei limiti della cognizione tipica del presente giudizio monocratico, sia la condotta *contra ius* degli odierni convenuti, che l'elemento soggettivo dell'illecito contestato, quanto meno nella forma della colpa grave, avuto per l'appunto riguardo ai ripetuti pareri rilasciati dagli organi tecnici dell'ente su questioni di notevole rilevanza di ordine finanziario e con riguardo a numerosi documenti contabili approvati.

Risulta infatti indubbia, avuto riguardo agli ordinari criteri accertativi dell'elemento soggettivo (inferenza dalla circostanze concrete secondo *l'id quod plerumque accidit* e avendo a riferimento *l'homo eiusdem conditionis ac professionis*) la piena consapevolezza, da parte dei convenuti, della lesività delle descritte condotte, le cui conseguenze sono state sistematicamente rappresentate sia dal responsabile del servizio finanziario che dall'organo di revisione.

Ciò tanto più in un contesto di indubbia regressione della situazione delle finanze comunali del Comune (cfr. anticipazioni di cassa non restituite a fine esercizio, incremento progressivo dei parametri di deficitarietà strutturale superati, deviazioni rispetto al percorso di risanamento avviato con il piano di riequilibrio, pur ancora da approvare, violazione del patto di stabilità,

prassi di massiva contrazione di debiti fuori bilancio etc.), che evidentemente involge, avuto riguardo alle funzioni svolte dai convenuti, la loro complessiva responsabilità per il macro-andamento finanziario-contabile dell'Ente.

[8] Pare altresì opportuno, anche avuto riguardo alle argomentazioni rese dalle difese dei convenuti, svolgere qualche ulteriore considerazione in ordine al riscontro della sussistenza del nesso di causalità tra le condotte contestate e l'evento dissesto finanziario del Comune di cariate.

Premesso quanto già argomentato con riguardo alla teorica generale di riferimento (*c.d. causalità addizionale e causalità agevolatrice o di rinforzo*), pare utile rilevare che, come peraltro di norma accade, la dichiarazione di dissesto finanziario in esame discende da una pluralità di fattori eziologici concorrenti, parzialmente anche risalenti nel tempo.

In sintesi, dalla relazione dell'Organo di revisione (verbale n. 10 del 7/9/2016, integrato con nota prot. n. 10648 del 13/9/2016) e prima ancora dal parere del funzionario responsabile del servizio finanziario n. 1380 del giorno 11/7/2016, emerge un quadro composito di ricostruzione eziologica del dissesto finanziario del Comune, che muove dalla risalente vicenda dell'affidamento esterno delle funzioni di riscossioni delle entrate comunali, ma che si articola in crescenti disavanzi di amministrazione (pur in costanza di residui attivi vetusti e di dubbia esigibilità), disavanzi di competenza, mancato rispetto del patto di stabilità fino

al 2015 (con connesse sanzioni), superamento di 7 parametri di deficitarietà strutturale, progressiva compromissione della situazione di cassa (evincibile dal ricorso cronico ad anticipazioni di cassa fino al limite di legge e dalla mancata ricostituzione dei fondi vincolati impiegati per cassa ex art. 195 del Tuel), rilevazione di debiti fuori bilancio anche non riconoscibili per mancanza di liquidità, inadempimento degli obblighi assicurativi e previdenziali.

In proposito, pare appena il caso di evidenziare che, per come emerge dal combinato disposto dell'art. 244 del Tuel, il dissesto può realizzarsi per ragioni di ordine funzionale ("l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili") nonchè finanziarie, ovvero allorquando si riscontri l'impossibilità di far fronte "validamente" – ovvero con le modalità di cui all'articolo 193, nonché con le modalità di cui all'articolo 194 (debiti fuori bilancio) – ai debiti liquidi ed esigibili sussistenti nei confronti di terzi.

Orbene, al di là delle sostanziale schematicità della distinzione (in quanto sovente le criticità finanziarie si traducono nell'impossibilità di assicurare i servizi essenziali alla comunità amministrata; l'organo di revisione ha infatti accennato anche alla dimensione funzionale del dissesto del Comune), nella specie si tratta, per come già sinteticamente ricostruito, essenzialmente di un dissesto originato da pervasivi e progressivi squilibri, oltre che di bilancio, nelle dinamiche evolutive della gestione cassa.

Pertanto, nel delineato quadro ricostruttivo, assumono evidentemente rilievo causale quantomeno “agevolativo” le condotte contestate agli odierni convenuti, con particolare riguardo al sistematico appostamento tra le poste attive del bilancio, con quanto consegue in ordine agli equilibri del medesimo e alla situazione di cassa, di entrate straordinarie (in specie, quelle cospicue da alienazione di immobili) già dimostratesi solo virtuali in precedenti esercizi, condotta assunta pur in pendenza di pregresse e perduranti sofferenze di cassa (chiaramente evincibili per come già rilevato).

In proposito, pare appena il caso di osservare che il principio contabile di prudenza (cfr. d. lgs. n. 118/2011) esige che nel bilancio di previsione (e in genere nei documenti sia finanziari che economici) siano iscritte solo le componenti positive che ragionevolmente si prevede saranno disponibili nel periodo amministrativo considerato.

Più in particolare, la previsione di dette entrate ha “consentito” al Comune di Cariati, per più esercizi, di costruire equilibri previsionali di gestione meramente artificiosi, “garantendo” all’amministrazione comunale (sul terreno giuscontabile dell’effetto autorizzatorio e di limite del bilancio, relativamente alle uscite) una correlata previsione di più elevati livelli di spesa (questa sì, effettiva), finanziati dunque solo virtualmente.

Politiche di gestione di bilancio di tal fatta finiscono infatti per ingenerare, come la prassi amministrativo-contabile insegna,

progressivi disavanzi di gestione e di amministrazione e soprattutto squilibri nella gestione di cassa, che infatti nella specie ha manifestato sofferenze sempre crescenti, sino all'intervenuta dichiarazione di dissesto finanziario.

In questo orizzonte ricostruttivo, possono essere altresì richiamate le incisive argomentazioni riscontrabili nell'ambito della giurisprudenza costituzionale, secondo cui l'equilibrio di bilancio deve essere considerato in una prospettiva dinamica, che "consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche" (Corte cost. sentenza n. 266 del 2013).

Ritiene dunque questo giudice che gli odierni convenuti debbano esser riconosciuti "responsabili di aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario", accertamento da cui consegue ex lege il loro assoggettamento alle sanzioni lato sensu interdittive ("incandidabilità", "non possono ricoprire ...") previste dall'art. 248, comma 5, del Tuel.

[9] Quanto alle conseguenti sanzioni pecuniarie conseguente al suddetto accertamento, di competenza di questa Corte, l'art. 248 bis, comma 5, ultimo periodo, del Tuel espressamente prevede che *"le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda"*

dovuta al momento di commissione della violazione”.

In proposito e quanto alla dosimetria della sanzione, ritiene questo giudice di poter accogliere la domanda attorea di irrogazione nella misura massima, avuto riguardo, oltre che alla oggettiva gravità e diacronicità della condotta assunta dai convenuti, alle peculiarità inerenti l'elemento soggettivo dell'illecito, connotato dalla riscontrabilità della descritta successione di pareri non favorevoli sia del responsabile del servizio che dell'organo di revisione.

Pertanto, questo giudice, accertato la responsabilità dei convenuti nella causazione del dissesto finanziario, irroga ai medesimi la sanzione di cui all'art. 248, comma 5, nella misura di seguito elencata, pari a venti volte quanto spettante e percepito:

SERO Filippo Giovanni 12.420,44;

TRENTO Leonardo 501,20;

MONTESANTO Leonardo 12.420,44;

DONNICI Giuseppe 11.180,20;

RIZZO Cataldo 11.180,20;

CELESTE Leonardo 11.180,20;

MINÒ Cataldo, euro 0 (non avendo egli avuto titolo alla percezione di indennità).

[11] Le spese, quantificate come da dispositivo, seguono la soccombenza e sono poste a carico, in via solidale, dei convenuti.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione

Calabria, nella persona del Giudice monocratico designato ai

sensi dell'art. 133 CGC, accoglie, nei termini di cui in motiva-

zione, la domanda attorea e per l'effetto:

1) Accerta, ai sensi dell'art. 248, comma 5, primo periodo, del

Tuel (D. lgs. n. 267/2000), che i convenuti SERO Filippo Gio-

vanni, TRENTO Leonardo, MONTESANTO Leonardo, DONNICI

Giuseppe, RIZZO Cataldo, CELESTE Leonardo e MINÒ Cataldo

hanno contribuito, con condotte, dolose o gravemente colpose,

al verificarsi del dissesto finanziario, accertamento da cui con-

segue *ex lege* il loro assoggettamento alle sanzioni *lato sensu*

interdittive previste dall'art. 248, comma 5, del Tuel;

2) Condanna, ai sensi dell'art. 248, comma 5, ultimo periodo,

del Tuel, i convenuti al pagamento, a beneficio del Comune di

Cariati, delle somme di seguito elencate:

SERO Filippo Giovanni 12.420,44;

TRENTO Leonardo 501,20;

MONTESANTO Leonardo 12.420,44;

DONNICI Giuseppe 11.180,20;

RIZZO Cataldo 11.180,20;

CELESTE Leonardo 11.180,20;

3) assegna a ciascuno di essi, ai sensi dell'art. 134, comma 2,

secondo periodo, del c.g.c., il termine di trenta giorni, decorrente

dalla notificazione del presente decreto, ai fini del pagamento

immediato delle suindicate sanzioni pecuniarie nella misura ri-

dotta del trenta per cento;

4) Condanna in solido tutti i convenuti, al pagamento delle spese del giudizio, quantificate in euro 1.484,85 (*millequattrocentoottantaquattro/85*).

Manda alla segreteria per quanto di competenza.

Così disposto in Catanzaro, nella camera di consiglio del 15 aprile 2021.

Il Giudice designato

dott. Natale Longo

Firmato digitalmente

Depositato in segreteria il 16/04/2021

Il Funzionario

Dott.ssa Stefania Vasapollo

f.to digitalmente

CORTE DEI CONTI
SEGRETERIA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA
REGIONE CALABRIA

Settore Contenzioso Amministrativo Contabile

Il Decreto n. 3/2021 è copia conforme all'originale esistente presso quest'ufficio composta di n° 67 pagine, che si rilascia ad uso notifica.

Giudizio N° 22751

Si attesta, ai sensi del D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, art. 23 bis “duplicati e copie informatiche di documenti informatici”, che la presente copia digitale è tratta dall'originale informatico conservato nell'apposito sistema della Segreteria di questa Sezione Giurisdizionale ed è conforme all'originale in tutte le sue componenti.

Catanzaro, 16/04/2021

Il Funzionario

Dott.ssa Stefania Vasapollo



STEFANIA
VASAPOLLO
CORTE DEI CONTI
16.04.2021
19:17:43 CEST