

Carratelli ed elettivamente domiciliata in Catanzaro, via Schipani n. 110, presso lo studio dell'avv. Mariagemma Telerico;

4) Morelli Giovanni Battista, nato ad Amantea il 15 giugno 1961, C.F. MRLGNN61H15A253M rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, dagli avv.ti Gregorio ed Elisabetta Barba nel cui studio in Cosenza, viale F. e G. Falcone n. 45, è elettivamente domiciliato;

5) Tempo Sergio, nato ad Amantea il 19 giugno 1963, C.F. TMPSRG63H19A253F, rappresentato e difeso dall'avv. Andrea Reggio D'Acì, nel cui studio in Roma, via degli Scipioni n. 268 è elettivamente domiciliato.

Esaminati gli atti e i documenti del giudizio; uditi, all'udienza pubblica del 24 febbraio 2021, il relatore Sergio Vaccarino, l'avv. Andrea Reggio D'Acì (Tempo), l'avv. Nicola Carratelli (Sabatino Pati e Cannata, l'avv. Gregorio Barba (Morelli) e il Pubblico Ministero Giovanni Di Pietro.

ritenuto in

FATTO

Con il decreto impugnato il Giudice designato, ai sensi dell'art. 133, comma 2, del c.g.c., ha accolto la domanda del Procuratore regionale per l'applicazione a carico degli odierni opposenti – tutti amministratori pro tempore del Comune di Amantea - della sanzione pecuniaria di cui all'art. 248, comma 5, del TUEL n. 267/2000, per avere concorso al dissesto finanziario del suddetto Comune, dichiarato con deliberazione del Commissario Straordinario n. 55 del 28 aprile 2017.

In dettaglio gli odierni oppositori, facenti parte della c.d. Giunta Sabatino, ad eccezione di Tempo Sergio che in data 21 ottobre 2016 si dimetteva dalla Giunta, sono rimasti in carica dal giugno 2014 al 17 gennaio 2017, per intervenuta sospensione del Consiglio comunale da parte del Prefetto di Cosenza con decreto n. 3601 del 17 gennaio 2017.

Il giudice monocratico, in esito alla camera di consiglio del 2 dicembre 2020, ritenute preliminarmente le sanzioni interdittive previste dalla norma *“la conseguenza ex lege delle pronunce della Corte, anche se soltanto di primo grado e anche se ancora appellabili”*, applicava agli amministratori del Comune di Amantea Sabatino Monica (sindaco), Morelli Giovanni Battista, Pati Emma, Tempo Sergio, Cannata Gianluca e Rubino Antonio (componenti della Giunta), nonché al revisore Currò Massimo, le sanzioni pecuniarie nella misura del minimo edittale a seguito della valutazione del loro apporto causale allo stato di dissesto finanziario del Comune di Amantea, come di seguito specificate:

Sabatino Monica € 8.265,00;

Pati Emma € 7.439,25;

Morelli Giovanni Battista € 4.545,00;

Cannata Gianluca € 7.439,25;

Rubino Antonio € 7.439,25;

Tempo Sergio € 7.439,25;

Currò Massimo € 5.227,50

disponendo altresì, l'invio del provvedimento all'ordine professionale di appartenenza del revisore ed 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, conv. con modd. dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

Avverso il decreto monocratico n. 7/2020 hanno proposto opposizione, ai sensi dell'art. 135 c.g.c., gli amministratori Sabatino Monica, Pati Emma, Cannata Gianluca, tutti rappresentati dall'Avvocato Nicola Carratelli, Morelli Giovanni Battista, con il patrocinio degli Avv.ti Barba Gregorio e Barba Elisabetta, nonché Tempo Sergio, difeso dall'Avv. Andrea Reggio D'Acì.

Quanto alla motivazione del provvedimento opposto e, in particolare, in relazione alle eccezioni e alle censure formulate dagli odierni ricorrenti, il Giudice:

- sull'eccezione di inammissibilità del rito in relazione alla presente fattispecie affermava che, oltre alle sanzioni pecuniarie, le sanzioni di status (ineleggibilità – incandidabilità) sono la diretta conseguenza di una qualsiasi pronuncia, anche in primo grado, che abbia riconosciuto un contributo causale degli amministratori nell'avvenuto dissesto. Più in particolare, riteneva il Giudice monocratico che l'irrogazione delle sanzioni di status non spetti alla Corte dei conti, essendo queste una conseguenza ex lege delle proprie pronunce, anche se soltanto di primo grado e se ancora appellabili e, per quel che riguarda gli amministratori, che le sanzioni di status non siano nemmeno modulabili in ragione dell'entità del contributo causale, stante la categoricità del dato testuale che dispone *“per un periodo di dieci anni”*, a differenza di quanto prevede il comma 5-bis per i componenti del

collegio dei revisori, per i quali la sanzione di status è invece comminabile *“fino a dieci anni, in funzione della gravità accertata”*;

- con riferimento a quanto sostenuto dalle difese, secondo cui gli odierni resistenti avrebbero ereditato una situazione economicamente già compromessa e, pertanto, il loro contributo causale non sarebbe stato determinante ai fini della dichiarazione di dissesto, affermava il Giudice, che, in disparte la considerazione che la situazione finanziaria del Comune di Amantea fosse critica già da diverso tempo prima dell'avvento dell'amministrazione Sabatino, nell'attuale formulazione dell'art. 248, comma 5, del TUEL, in seguito alla novella di cui al D.L. n. 174/2012, il legislatore rinvia la responsabilità degli amministratori nell'aver *“contribuito”* - e non determinato - *“con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario”*;

- in merito, poi, alle eccezioni delle difese basate sulla circostanza che l'art. 248 TUEL non descrive quali possano essere le condotte sanzionabili, rilevava il Giudice che, al contrario, è evidente che la norma, per quanto riguarda gli amministratori, sanziona tutte le condotte che, con azioni o omissioni, con dolo o colpa grave, abbiano dato un contributo causale alla determinazione del dissesto, nei termini suesposti.

Nel merito, il Giudice monocratico condivideva le censure della Procura regionale e, di conseguenza, accertava la responsabilità gravemente colposa dei soggetti convenuti per aver contribuito al dissesto.

In data 19 gennaio 2021 Sergio Tempo ha depositato, con il patrocinio dell'avv. Andrea Reggio d'Acì, ricorso in opposizione avverso il decreto in questione nel quale, con un primo motivo eccepisce: a) la violazione e falsa applicazione dell'art. 6 della CEDU, dei principi europei di proporzionalità e adeguatezza, nonché degli artt. 23, 24, 103, 111 e 113 della Costituzione e del principio di stretta legalità e del giusto processo; b) l'erronea applicazione del rito dell'art.133 c.g.c. in relazione all'art. 248, comma 5, del TUEL; c) la violazione e falsa applicazione dell'art.112 cpc per omessa statuizione o comunque per "motivazione apparente".

In relazione a tali doglianze premette che l'art. 133 c.g.c. prevede l'applicazione delle sanzioni pecuniarie per la violazione di specifiche disposizioni normative, pertanto secondo il principio di stretta legalità di cui agli art. 23 e 25 della Costituzione anche la condotta sanzionabile deve essere individuata in modo specifico dalla legge.

Inoltre, in contrasto con quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 5/2021, l'art. 248, comma 5, del TUEL non individua in modo specifico e tipizzato la condotta vietata o sanzionata, ma lascia alla discrezionalità del Giudice l'individuazione del comportamento in concreto sanzionabile.

Conseguentemente, a suo avviso, la sanzione di cui all'art. 248, comma 5, del TUEL non può essere applicata con il rito sanzionatorio puro di cui all'art. 133, perché non predetermina in modo specifico quale debba essere il comportamento sanzionabile, ma richiede genericamente di aver contribuito al dissesto, e in quest'ottica ritiene

sussistenti profili di incostituzionalità e incompatibilità con il sistema europeo della norma in esame.

Con un secondo motivo lamenta il travalicamento dei limiti esterni della giurisdizione della Corte, così come individuati dall'art. 133 del c.g.c., nonché l'abusiva statuizione da parte del giudice monocratico che ha di fatto previsto, sia pure qualificando tale effetto come una conseguenza automatica della propria decisione, l'applicazione diretta nei confronti del dott. Tempo anche della sanzione di *status* di cui all'art. 248, comma 5, del TUEL. A riprova di ciò, la difesa fa presente che il Giudice di primo grado nel dispositivo del suo decreto (pag. 18) non ha poi respinto la domanda avanzata dalla Procura, né sulla stessa si è dichiarato incompetente o carente di giurisdizione, e pertanto andrebbe riformato.

A suo avviso, l'art. 133 attribuirebbe la giurisdizione solo sulle sanzioni pecuniarie, mentre il giudice monocratico ha accolto la domanda della Procura, ad avviso dell'opponente, secondo una propria "personale e discrezionale" interpretazione dell'art. 248, comma 5, TUEL, secondo cui a qualsiasi pronuncia assunta dalla Corte dei conti (e dunque anche alla propria) andrebbe ricollegato *de plano* l'effetto automatico di determinare anche l'applicazione della sanzione di *status*, con la conseguenza che anche al dott. Tempo è stata applicata la sanzione interdittiva di dieci anni, a prescindere dal personale contributo causale: ciò inciderebbe, secondo l'opponente, sui principi del giusto processo, impedendo al convenuto di poter usufruire delle garanzie proprie del procedimento ordinario.

Con un terzo motivo eccepisce, in via subordinata rispetto al motivo che precede, che anche a voler escludere che il giudice monocratico abbia travalicato i limiti sanciti dall'art. 133 c.g.c., ciò nondimeno il decreto impugnato dovrà essere annullato nella parte in cui ha ritenuto di poter attribuire alla propria decisione l'effetto automatico di far applicare anche la sanzione di *status di cui all'art. 248, comma 5, TUEL*.

L'opponente si duole dell'erronea interpretazione dell'articolo 248, comma 5, TUEL, che ritiene l'automatica applicazione delle sanzioni di *status*, come conseguenza di qualsiasi pronuncia anche in primo grado che abbia riconosciuto il contributo causale degli amministratori nella dichiarazione di dissesto, laddove il dato testuale della norma "fermo restando quanto previsto dell'art.1 della legge 20/94" implica, ad avviso dell'opponente, l'estensione anche al procedimento sanzionatorio di cui all'art. 248 TUEL del regime e dei principi della responsabilità erariale ivi previsti, che non sarebbero derogabili.

Con un quarto motivo, ritiene violati i principi di stretta legalità, del giusto processo, del principio di imparzialità del giudice e del principio di immutabilità della contestazione per aver il Giudice monocratico integrato la contestazione della Procura con altri atti e delibere non versate in giudizio dall'attore e sulle quali la parte non ha potuto esplicitare le proprie difese. Inoltre, lamenta l'omissione di pronuncia del giudice monocratico in ordine alla circostanza della sua assoluta estraneità a tutte le delibere individuate dalla Procura, in quanto non più facente parte della Giunta o avendo espresso voto contrario.

Con un quinto motivo la difesa lamenta l'erronea attribuzione al proprio assistito dell'adozione di delibere - cui la Procura connette una rilevanza specifica ai fini della dichiarazione di dissesto - dallo stesso non votate, con conseguente assenza di qualsiasi contributo causale nella successiva dichiarazione di dissesto del Comune e contesta, altresì, la circostanza che il proprio assistito sia stato assessore al bilancio ininterrottamente dal 2006 al 21 ottobre 2016, atteso che nel 2008 il Comune è stato sciolto per mafia fino al 2010.

Nel merito, ritiene che le accuse mosse dalla Procura regionale nei confronti del proprio difeso siano infondate per assenza di dolo o colpa grave e di condotte causali, di cui non è stata fornita prova.

Evidenzia come, a seguito della legge n. 124 del 2015, la colpevolezza degli organi politici che abbiano adottato provvedimenti ritenuti forieri di danno debba essere esclusa qualora i provvedimenti siano stati adottati sulla base di pareri tecnici e contabili, in ossequio al principio di separazione tra l'attività d'indirizzo e controllo e quella di gestione.

Dopo aver analiticamente elencato tutte le delibere proposte dal proprio difeso e aventi ad oggetto il recupero dell'evasione tributaria, dei corrispettivi per il servizio idrico o la contrazione delle spese, ha ribadito che la Procura non ha offerto alcuna prova in ordine al di lui contributo causale nel dissesto, anche in considerazione dell'estraneità del Tempo alle quattro delibere del 2016 di riapprovazione dei rendiconti e di rettifica del riaccertamento straordinario dei residui. Conclude chiedendo la sospensione dell'esecutività del decreto impugnato e, se necessario, che venga

sollevata la questione di costituzionalità o la questione pregiudiziale in ordine alla compatibilità con il diritto europeo dell'art. 133 del c.g.c in relazione all'art. 248, commi 5 e 5-bis del TUEL innanzi la Corte di Giustizia UE, come sopra rappresentate.

Chiede l'annullamento del decreto con il rigetto del ricorso della Procura, ribadisce in ogni caso l'inapplicabilità ai sensi dell'art. 133 c.g.c. di sanzioni non pecuniarie e di status e, in linea subordinata, chiede la riduzione, anche in via equitativa, delle sanzioni pecuniarie, così come comminate dal Giudice monocratico nel decreto opposto.

In data 20 gennaio 2021, Sabatino Monica, Pati Emma e Cannata Gianluca hanno presentato ricorso in opposizione con il patrocinio dell'avv. Carratelli eccependo, preliminarmente, la violazione ed erronea applicazione degli artt. 133 e 134 del c.g.c., atteso che il decreto impugnato non avrebbe accertato la responsabilità per dolo o colpa grave degli opposenti, in ordine alle cause che hanno dato luogo al dissesto. Accertamento della responsabilità che, ad avviso della difesa, è incompatibile con la struttura del giudizio in questione ma che deve essere demandato esclusivamente – per le maggiori garanzie che offre – al giudizio ordinario.

Evidenza come già all'atto dell'insediamento della giunta Sabatino il Comune di Amantea versava in un grave stato di squilibrio finanziario che ha fortemente condizionato l'azione politica della nuova giunta e, malgrado l'immediata riorganizzazione dell'Ufficio Tributi e l'impulso dato all'attività di riscossione, mediante l'emissione di ruoli nel triennio 2014/2016 per quasi € 30.000.000,00, anche a causa della fisiologica

riluttanza nel pagamento spontaneo dei tributi da parte dei contribuenti, l'ente ha comunque dovuto far fronte alle proprie obbligazioni facendo ricorso all'anticipazione di liquidità, pagando debiti pregressi per oltre 11.000.000,00 di euro.

Afferma, inoltre, che attraverso il riaccertamento straordinario dei residui è stato dato corso ad una rivisitazione di tutti i capitoli di bilancio con una considerevole diminuzione sia dei residui attivi che di quelli passivi.

L'avv. Carratelli evidenzia pure il problema politico della perdita della maggioranza di sostegno in seno al Consiglio comunale e, conseguentemente, ritiene infondato l'assunto della Procura che addebita ai propri assistiti l'aver contribuito alla causazione del dissesto.

Rileva come non vi fossero elementi perché i bilanci non venissero approvati, atteso che la loro non approvazione avrebbe impedito di aumentare la percentuale di riscossione dei tributi e di recuperare l'evasione.

Contesta quanto affermato nel ricorso della Procura e nel decreto, secondo cui le somme ottenute attraverso le anticipazioni di liquidità sarebbero state utilizzate per fini diversi dal pagamento dei debiti pregressi, atteso che, a fronte di anticipazioni per € 11.300.167,82 sono stati pagati debiti pregressi per € 11.930.765,43, cui andrebbe aggiunta pure la somma direttamente compensata dal Ministero dell'Interno con l'entrata IMU non riversata all'ente, per un totale di € 2.790.578,98.

Tali circostanze – il pagamento dei debiti pregressi formatisi sotto altre amministrazioni e la compensazione effettuata dal Ministero - ad avviso del difensore, hanno impedito alla giunta Sabatino il rientro dall'anticipazione di tesoreria richiesta nel 2016 per una somma pari a € 3.970.635,75.

Rileva, inoltre, l'erroneità e la lacunosità della relazione del revisore allegata alla delibera del Commissario straordinario n. 55/2017 con cui è stato dichiarato il dissesto dell'ente.

Con riferimento al FCDE (Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità) afferma che non corrisponderebbe al vero che per la sua quantificazione sarebbero state prese in considerazione solo le sanzioni al codice dalla strada ed altre di modesta entità e fa osservare, in realtà, allegando prospetto analitico di calcolo per il 2015, come l'ente, a maggior tutela, abbia quantificato il fondo iscrivendo in bilancio somme per un importo maggiore rispetto agli scaglioni predeterminati dalla normativa vigente.

Evidenzia che l'attività posta in essere dalla Giunta ha comportato un notevole incremento sia delle entrate tributarie e sia del corrispettivo per il servizio idrico, nonché una diminuzione della massa passiva attraverso l'utilizzazione dell'anticipazione per pagare i debiti pregressi.

Tali risultati non sarebbero stati conseguiti se non fossero stati approvati i bilanci.

Evidenzia, poi, che il ricorso del Procuratore difetta della dimostrazione del collegamento causale tra quanto addebitato agli opposenti e le cause che hanno effettivamente dato luogo al dissesto, non essendovi

alcuna prova dell'asserita condotta illecita dei propri assistiti e del nesso di causalità con il dissesto; né viene in alcun modo provata la sussistenza della loro colpa grave.

Lamenta, altresì, il mancato riconoscimento, nella fattispecie in esame, dell'esimente politica, atteso che tutti gli addebiti mossi dalla Procura regionale erano diretta conseguenza dell'operato dei dipendenti amministrativi responsabili dei servizi, in specifiche materie che implicavano particolari cognizioni tecniche.

Conclude chiedendo l'annullamento del decreto impugnato.

In data 22 gennaio 2021 Morelli Giovanni Battista ha depositato il ricorso in opposizione avvalendosi del patrocinio degli avv.ti Gregorio ed Elisabetta Barba, i quali, dopo aver ripercorso le argomentazioni difensive già presentate dinanzi al giudice monocratico, evidenziano, preliminarmente, la contraddittorietà del decreto nella parte in cui, dopo avere messo in evidenza che i convenuti hanno operato in una situazione finanziaria già compromessa nel corso degli esercizi pregressi, nonché le condotte positive poste in essere dal Morelli e dalla Giunta tutta al fine di far fronte alla situazione debitoria dell'Ente, ha applicato, poi, le sanzioni pecuniarie.

Con riferimento al rito, affermano le difese che, secondo quanto disposto dagli artt. 248, comma 5, del TUEL e 133 del c.g.c., nel caso in esame non è mai intervenuto un riconoscimento preventivo della Corte in ordine al contributo causale, ovvero della responsabilità del sig. Morelli nel dissesto del Comune; accertamento preventivo che ritengono sia un presupposto ineludibile ai fini dell'applicazione della

sanzione pecuniaria. Conseguentemente, il ricorso del Procuratore regionale avrebbe dovuto essere dichiarato inammissibile.

Nel merito affermano che il richiamo che entrambe le norme citate fanno all'art. 1 della legge n. 20/1994, lascia intendere che il trattamento sanzionatorio è subordinato all'accertamento quantomeno della colpa grave degli amministratori, insussistente nel caso in esame, atteso che già precedentemente alla nomina della giunta Sabatino, avvenuta nel 2014, il Comune era in uno stato di deficiarietà strutturale.

Nel ricorso evidenziano poi le attività poste in essere dalla Giunta per far fronte alla situazione finanziaria: 1) riorganizzazione dell'Ufficio Tributi privo di responsabile da alcuni anni; 2) emissione di ruoli per la riscossione dei tributi per circa 30 milioni di euro per il triennio dal 2014 al 2016; 3) pagamento delle passività pregresse attraverso le anticipazioni di liquidità; 4) aggiornamento delle banche dati relative agli immobili e alle utenze in modo da far emergere l'elevata evasione per quanto riguarda l'IMU, la TARSU/TARI e per il servizio idrico; 5) i numerosi provvedimenti per accrescere le entrate comunali; 6) la rivisitazione di tutti i capitoli di bilancio con riduzione dei residui.

Esaminano poi, sotto il profilo finanziario, il problema delle anticipazioni di liquidità richieste e ottenute nel 2014, evidenziando come, a fronte di anticipazioni complessive per € 11.300.167,82, la Giunta comunale abbia pagato debiti pregressi per una somma superiore alle anticipazioni di € 630.595,61 e che la mancata restituzione dell'anticipazione di tesoreria, ottenuta ex art 222 TUEL nel 2016, è

stata causata dalla compensazione effettuata dal Ministero dell'Interno sul gettito IMU del 2016, di € 3.438.839,34 pari a due rate del prestito concesso ai sensi dell'art. 145-bis del TUEL nel 2009 e che avrebbero dovuto essere compensate nel corso dei pregressi esercizi finanziari 2014 e 2015.

Con riferimento al contestato sottodimensionamento del FCDE, affermano che la quantificazione è stata effettuata secondo un programma di contabilità, ritenendo errata tanto la commisurazione effettuata dal funzionario ispettivo del MEF per € 19.958.336,08 quanto quella effettuata del Responsabile del Servizio Finanziario per € 23.970.030,94.

Richiamano pure l'attenzione del Collegio sulla circostanza che la giunta Sabatino a metà mandato ha perso la maggioranza che la sosteneva nel Consiglio comunale.

Concludono chiedendo il rigetto del ricorso introduttivo del Procuratore regionale.

All'odierna pubblica udienza tanto gli oppositori, quanto il Procuratore hanno diffusamente illustrato e confermato le richieste contenute nei rispettivi ricorsi.

In particolare, l'avv. Andrea Reggio d'Aci, per Tempo Sergio, afferma che, sotto il profilo processuale, l'art. 133 del c.g.c richiede la violazione di una norma specifica: ciò perché, essendo una norma sopravvenuta rispetto all'art. 248 TUEL, per il principio di stretta legalità è necessario che la condotta sanzionabile sia predeterminata da una norma specifica, e tale predeterminazione non si rinviene neanche nell'art.

248, comma 5, del TUEL.

Atteso quanto sopra, considerato che l'art. 248 non specifica in cosa consista la condotta "contributiva" alla realizzazione del dissesto, né richiede il superamento di una soglia minima di contribuzione causale, ad avviso della difesa l'individuazione della stessa sarebbe lasciata alla libera determinazione del giudice, ricorrendo, nel caso, un'ipotesi di responsabilità oggettiva addebitale ai convenuti solo per aver fatto parte della giunta cui, poi, è seguita la dichiarazione del dissesto finanziario.

Contesta, inoltre, il decreto opposto nella parte in cui il giudice monocratico fa discendere dalla decisione l'applicazione automatica delle sanzioni di *status*, esulando per questo dalla propria giurisdizione.

Afferma, poi, che le uniche delibere individuate dalla Procura nel proprio ricorso come riferibili ai convenuti sono quelle del 2016 e non quelle indicate dal giudice nel provvedimento impugnato, in violazione del diritto di difesa dei soggetti citati in giudizio, evidenziando pure che il proprio assistito – che all'epoca dei fatti non faceva più parte della giunta ma era solo componente del consiglio comunale - ha votato contro l'adozione delle delibere su cui si fonda il ricorso della Procura.

Pertanto, a suo parere, il giudice monocratico, nel condannare il Tempo non avrebbe tenuto conto dei principi di cui all'art. 1, commi 1-ter e 1-quater, della l. n. 20/1994, atteso che mancherebbe qualsiasi contributo causale del proprio assistito nell'adozione delle delibere in questione, cui l'attore pubblico connette "una rilevanza specifica" ai fini

della successiva dichiarazione di dissesto.

Sintetizzando, ritiene che nel caso in esame: 1) sia stata applicata una forma di responsabilità oggettiva; 2) non siano stati individuati gli atti riferibili alla specifica posizione del Tempo; 3) non sia stata individuata la sua colpa grave; 4) vi sia stata una violazione dei principi dell'art. 1 della l. n. 20/1994.

Chiede un'attenta analisi ed esegesi delle norme in questione anche sotto il profilo costituzionale e conclude insistendo nell'annullamento del decreto.

L'avv. Carratelli per i convenuti Sabatino, Pati e Cannata, preliminarmente eccepisce che la questione in oggetto non poteva essere trattata e decisa con il rito monocratico, in quanto la complessità e la vastità degli atti postulava un maggior termine per esplicare le difese.

Lamenta l'ingiustizia e la contraddittorietà del decreto impugnato e ritiene che siano stati depositati tutti gli atti necessari per valutare che i propri assistiti non abbiano alcuna responsabilità ex art. 248 del TUEL.

Non abdicando alle censure mosse al rito nel proprio atto d'opposizione, confuta sotto vari aspetti il decreto impugnato, in particolare:

a) con riferimento alle anticipazioni, afferma che la produzione documentale dimostra come esse siano state utilizzate per estinguere debiti pregressi, addirittura in misura maggiore;

b) rispetto alla censura relativa al non corretto appostamento del

FCDE, afferma che, in disparte le difficoltà tecniche per quantificarlo congruamente, viene contestato agli amministratori, che non sono tecnici, il non corretto appostamento delle somme necessarie sulla base dei dati contabili contenuti nella relazione allegata alla delibera con cui è stato dichiarato il dissesto, poi contraddetti da atti e documenti successivi, posti in essere dai medesimi uffici che avevano predisposto la stessa delibera.

Il giudice monocratico, prima di comminare le sanzioni di cui all'art. 248 del TUEL, avrebbe dovuto verificare se il dato storico da cui discende l'addebito fosse fondato, in altri termini se la delibera dichiarativa del dissesto fosse legittima.

Ricorda che la giunta Sabatino ha cercato di aumentare le entrate tributarie del comune di Amantea, operazione di lungo termine atteso che l'effettiva riscossione delle imposte avviene molto tempo dopo l'accertamento, senonché a metà mandato vi è stata l'interruzione dell'attività della giunta che aveva perso la sua maggioranza in consiglio comunale.

Ritiene che tutti gli elementi di merito contenuti nel decreto impugnato siano stati confutati con il ricorso in opposizione, mettendo anche in evidenza, così come affermato nel decreto, che, avendo la giunta *operato in una situazione finanziaria già gravemente compromessa, rinunciando alle indennità loro spettanti nel periodo luglio – dicembre 2016 e procedendo ad una riorganizzazione dell'ufficio tributi, privo di responsabile*, non può essere contestato in alcun modo, ai propri assistiti, nemmeno la colpa grave.

Infine, ritiene che nel caso in esame possa ravvisarsi un'ipotesi di applicazione dell'esimente politica, non condividendo quanto affermato nel decreto in ordine alla possibilità per la giunta di nominare consulenti esterni per la predisposizione dei documenti contabili dell'ente, opzione incompatibile con lo stato di deficitarietà strutturale del comune.

Conclude chiedendo l'annullamento del decreto.

L'avv. Gregorio Barba, anche per delega del codifensore costituito, in difesa del convenuto Morelli, afferma che il primo problema da affrontare riguarda la compatibilità del presente rito speciale con l'applicazione della sanzione e specifica che, sebbene a livello sistemico l'ordinamento processuale conosca i procedimenti sommari, i profili sono del tutto diversi dal procedimento che ha dato luogo al decreto impugnato, atteso che il giudice adotta il provvedimento sulla base di una prova *"per tabulas"* sull'esistenza del credito nel procedimento monitorio di cui all'art. 633 c.p.c., e sulla base dell'insussistenza di una causa di proscioglimento nell'ipotesi del decreto penale di condanna di cui all'art. 659 del c.p.p.

Nel caso in esame vale l'elemento testuale dell'art. 248, comma 5, che richiama espressamente il concetto di responsabilità – *art. 1 della legge n. 20/1994* – parimenti richiamato dall'art. 133 del c.g.c.

Più in particolare, richiama il disposto del comma 5 dell'art. 248, laddove viene richiesto il riconoscimento della responsabilità dolosa o colposa degli amministratori anche in primo grado, accertamento che ritiene debba intervenire in via preventiva in un giudizio diverso,

rispetto al procedimento sommario di cui al decreto impugnato e dal quale discende l'applicazione di sanzioni pecuniarie e di *status* nei confronti degli amministratori.

Sussiste, pertanto, a suo avviso, un'incompatibilità sistemica di questo procedimento sommario con il necessario accertamento di merito della responsabilità, presupposto che non vi è stato.

Nel merito, evidenzia l'ingiustizia del provvedimento impugnato che ravvisa la colpa grave nell'unico elemento presupposto di cui, invece, è comprovata l'insussistenza, e cioè di non essersi avvalsi di consulenti esterni, a fronte di una situazione finanziaria del comune già ampiamente compromessa.

Non può essere ravvisata la colpa grave dei convenuti anche con riferimento alla provata attività realizzata dalla giunta, di incremento delle entrate e di contrazione delle spese dell'ente.

Afferma che i dati economici di base della delibera di dissesto sono errati ma, anche se fossero veri, ciò non basterebbe ad integrare una responsabilità per colpa grave dei convenuti.

Conclude chiedendo il rigetto del ricorso della Procura e l'accoglimento dell'opposizione.

Il Pubblico Ministero esordisce preliminarmente affrontando il problema dell'ammissibilità, nel presente giudizio, del rito di cui all'art. 133 del c.g.c., affermando che il legislatore con il d. lgs. n. 149 del 2011 e con il d. l. n. 174/2012, riformulando l'art. 248, comma 5, del TUEL, nell'ottica di un potenziamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti, ha ritenuto di dover sanzionare gli amministratori che avessero

anche soltanto “contribuito” al verificarsi del dissesto, per cui ribadisce che è sufficiente la sola contribuzione causale.

Continua l'attore pubblico affermando che la questione che si pone è di una lettura congiunta dell'art. 133 c.g.c. e dell'art. 248 del TUEL, precisando che la circostanza che nelle premesse sia dell'art. 133 e sia dell'art. 248, commi 5 e 5-bis, il legislatore abbia richiamato l'art. 1 della l. n. 20/1994, secondo la pacifica e condivisa interpretazione della giurisprudenza, significa che non è precluso che il P.M. possa anche agire con la normale azione di responsabilità a titolo risarcitorio per il pregiudizio patrimoniale arrecato all'ente, anche nei confronti di chi non è amministratore. In altri termini, la responsabilità sanzionatoria si affianca all'ordinaria azione di responsabilità: sono due azioni concorrenti, sebbene autonome e distinte.

Pertanto, il ricorso al rito disciplinato dall'art. 133, nella specie, deve essere pacificamente ammesso, tenuto conto che la modifica legislativa è intervenuta con l'obiettivo di tutelare i bilanci pubblici, dando protezione agli equilibri di bilancio.

Peraltro, afferma che il rito sanzionatorio non nega alcuna garanzia difensiva ai soggetti chiamati a rispondere del dissesto, né il rito ordinario con l'invito a dedurre e la fase preprocessuale offre più garanzie, atteso che le medesime garanzie sono ravvisabili anche nel presente rito, considerato che dopo la fase monocratica si può proporre opposizione al Collegio e poi anche ricorrere in appello.

Non ci possono essere dubbi in ordine all'ammissibilità del rito ex art. 133, né è necessaria la preventiva pronuncia di accertamento della

responsabilità per danno erariale, perché ciò equivarrebbe a negare i principi di concentrazione e di effettività sanciti dal nuovo codice di giustizia contabile.

Né ravvisa nella formulazione dell'art. 133 alcuna lesione di principi costituzionali, né di norme europee.

Continua il requirente affermando che non può essere messo in discussione il provvedimento commissariale che ha deliberato lo stato di dissesto, neanche sotto il profilo dei dati contabili ivi descritti: la dichiarazione di dissesto è l'atto presupposto sul quale la Procura regionale fonda la sua contestazione, insieme alle deliberazioni della Sezione di Controllo – tra le quali, l'ultima del 2017 – e ai dati contabili contenuti nei bilanci approvati dalla giunta Sabatino.

Richiama la delibera n. 55 del 28 aprile 2017 nella quale il Commissario Straordinario evidenzia, tra l'altro, la rappresentazione di equilibri finanziari inattendibili, il mantenimento di residui di dubbia esigibilità, l'elusione nella riscossione delle entrate, il ricorso alle anticipazioni di tesoreria e di liquidità, la mancata costituzione dei fondi, nonché tanti altri aspetti quali l'approvazione di documenti contabili nel corso dell'esercizio finanziario del 2015 e 2016 con l'incremento delle spese correnti e la previsione di entrate inattendibili; tutti elementi certi ed indiscutibili.

Evidenzia, inoltre, richiamandosi alle delibere n. 82 e 293 del 2012 (e.f. 2011) e alla del. n. 29 del 2017 (e.f. 2012, 2013 e 2014), che già delineavano la grave precarietà finanziaria dell'ente, come i moniti e i chiarimenti richiesti dalla Sezione di Controllo della Corte dei conti con

le suddette delibere di controllo finanziario sul comune di Amantea, siano rimasti tutti senza esito e con ciò ravvisa una violazione dell'art. 97 della Costituzione. Sottolinea, altresì, come anche evidenziato nella delibera n. 29/2017, che le anticipazioni di liquidità sono state utilizzate per sopperire a nuove spese correnti che sono in costante incremento. Sostiene che la colpa grave si delinea in modo evidente dalla mancata adozione delle misure correttive in materia di entrate e di contenimento delle spese, tant'è che, dagli incontestabili dati delle previsioni di bilancio, negli esercizi finanziari 2014, 2015 e 2016, la spesa corrente si incrementa in modo esponenziale, mentre sul versante delle entrate correnti, al di là dei ruoli emessi, il tasso di riscossione diminuisce costantemente dal 64 per cento del 2012 al 42 per cento del 2015, così come le riscossioni della Tarsu che, negli stessi periodi diminuisce dal 26,8 per cento al 16 per cento e, considerato che il tributo in parola dovrebbe coprire i costi del servizio dei rifiuti, evidenzia una scopertura, quindi, del 84 per cento.

Con riferimento alla costituzione del FCDE, la cui quantificazione compete al responsabile del servizio finanziario, ma su cui deve vigilare l'organo politico, afferma che, in luogo di costituirlo con le entrate di dubbia o difficile esazione, tra le quali la stessa Tarsu, la giunta ha preso in considerazione solo i proventi derivanti dalle violazioni del codice della strada e altre categorie residuali di crediti.

Evidenzia che l'effetto della sottostima del FCDE è stato quello di non palesare un evidente disavanzo di amministrazione e permettere, così, l'incremento della spesa corrente. Richiama in merito l'allegato 4/2 al

d. lgs. n. 118 del 2011 e la sentenza n. 410 del 2015 della Sezione Lombardia, che in sede di predisposizione del bilancio di previsione affermano la necessità di individuare le entrate che possano dare luogo a crediti di difficile esazione ai fini della costituzione del FCDE, nel quale deve essere iscritto l'intero importo del credito e ricorda come le previsioni di bilancio debbano essere fondate sui principi di veridicità e attendibilità.

Contesta l'asserita applicabilità dell'esimente politica che non riguarda l'approvazione degli atti fondamentali, quali il bilancio, perché materia che ricade sotto la responsabilità dell'organo politico.

Per quel che riguarda la colpa grave, chiarisce il P.M. che l'aver il giudice monocratico fatto riferimento alla pregressa precaria situazione finanziaria dell'ente al fine di graduare la sanzione pecuniaria, non può essere utilizzato dai convenuti per giustificare il loro operato e dedurne l'assenza di colpa grave; anzi, a suo parere, la loro responsabilità è vieppiù aggravata, non avendo tenuto conto degli allarmi della Sezione di Controllo e avendo posto in essere condotte in assoluto contrasto con le norme sull'armonizzazione contabile.

In ordine alle sanzioni di *status*, evidenzia che il giudice ha correttamente interpretato il dato testuale della norma, atteso che le sanzioni interdittive sono conseguenza automatica della pronuncia di irrogazione delle sanzioni pecuniarie.

Richiama poi la sentenza delle SS. RR. n. 12/2017 che ha individuato i presupposti del procedimento sanzionatorio, che nella specie sono tutti presenti: condotte, elemento psicologico e nesso causale sono

ben evidenziati e in contrasto con il fine di salvaguardare gli equilibri di bilancio.

Nelle loro brevi repliche: l'avv. Reggio d'Acì rappresenta come tutte le delibere comunali evidenziate dal Procuratore sono state approvate con il voto contrario del proprio difeso Sergio Tempo; l'avv. Carratelli sottolinea che le delibere della Sezione di Controllo non sono intervenute nel corso della giunta Sabatino e, conseguentemente, ancorare la colpa grave alla mancata ottemperanza di queste delibere non è pertinente. Inoltre, richiama la memoria nella parte in cui descrive quanto effettuato dalla giunta Sabatino per aumentare la riscossione dei tributi; l'Avv. Barba, associandosi a quanto detto dall'avv. Carratelli sulla non contemporaneità delle delibere della Sezione di Controllo, ritiene provato che a seguito delle maggiori previsioni di entrata si siano incrementate le riscossioni.

Nella sua breve replica il P.M. conferma le proprie conclusioni.

Al termine della discussione la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

Il presente giudizio è stato azionato dai ricorsi in opposizione dei signori Tempo Sergio, Sabatino Monica, Pati Emma, Cannata Gianluca e Morelli Giovanni Battista avverso il decreto n. 7/2020 con cui il Giudice designato, avendoli riconosciuti responsabili di aver contribuito causalmente allo stato di dissesto del Comune di Amantea, li ha condannati al pagamento delle sanzioni pecuniarie sopra individuate.

Prima di esaminare il merito della causa e, in particolare, la fondatezza

dei ricorsi in opposizione al decreto n. 7/2020, ritiene il Collegio di dover svolgere in via preliminare alcune considerazioni sul rito sanzionatorio così come previsto e disciplinato dagli artt. 133 e seguenti del c.g.c. e sull'art. 248, commi 5 e 5-bis, del TUEL.

Nei rispettivi ricorsi gli oppositori, con specifico riferimento al rito sanzionatorio, eccepiscono l'erroneità del decreto impugnato per i seguenti motivi:

a) erronea applicazione dell'art. 133 del c.g.c. in relazione all'art. 248, comma 5, del TUEL, perché l'art. 133 prevede l'applicazione delle sanzioni pecuniarie per la violazione di specifiche disposizioni normative, pertanto secondo il principio di stretta legalità di cui agli artt. 23 e 25 della Costituzione anche la condotta sanzionabile deve essere individuata in modo specifico dalla legge (avv. Reggio d'Aci);

b) travalicamento dei limiti esterni della giurisdizione della Corte, così come previsti dall'art. 133, nonché abusiva statuizione in relazione all'applicazione automatica delle sanzioni di *status* di cui all'art. 248, comma 5, del TUEL ed erronea interpretazione del medesimo articolo da parte del giudice monocratico, che ha affermato l'automatica applicazione delle sanzioni di *status* come conseguenza *ex lege* di qualsiasi pronuncia, anche in primo grado, che abbia riconosciuto il contributo causale degli amministratori nella dichiarazione di dissesto, laddove il dato testuale della norma prescrive "fermo restando quanto previsto dell'art.1 della legge 20/94" (avv. Reggio d'Aci);

c) secondo quanto disposto dagli artt. 248, comma 5, del TUEL e 133 del c.g.c. nel caso in esame non sarebbe mai intervenuto il

riconoscimento della Corte in ordine al contributo causale ovvero alla responsabilità per il dissesto del Comune; accertamento preventivo che secondo le difese costituisce un presupposto ineludibile ai fini dell'applicazione della sanzione pecuniaria (avv. Barba);

d) il richiamo che entrambe le norme citate fanno all'art. 1 della legge n. 20/1994 lascerebbe intendere che il trattamento sanzionatorio è subordinato all'accertamento quantomeno della colpa grave degli amministratori (avv. Barba);

e) la violazione ed erronea applicazione degli artt. 133 e 134 del c.g.c., atteso che il decreto non ha valutato la riferibilità ai convenuti della responsabilità per dolo o colpa grave delle cause del dissesto; e tale accertamento della responsabilità sarebbe incompatibile con la struttura del rito sanzionatorio (avv. Carratelli).

Appare utile premettere, anche alla luce delle diverse eccezioni difensive in ordine al presente rito, che le Sezioni riunite di questa Corte, con la sentenza n. 12/2007, hanno affermato che, a differenza della comune responsabilità amministrativa per danni, la responsabilità sanzionatoria è tesa alla protezione degli equilibri di bilancio degli enti pubblici (divenuto principio di rilevanza costituzionale) e, pertanto, ai fini della sua sussistenza è necessario che il giudice accerti *“la mera violazione del precetto previsto dalla legge, oltre, ovviamente, l'elemento psicologico”*.

Ebbene, la causa dedotta in giudizio dalle parti opponenti appartiene al *genus* della “responsabilità sanzionatoria pura” in quanto è *“correlata all'oggettiva realizzazione di un fatto previsto dalla legge come idoneo*

a produrre l'effetto sanzionatorio che si considera" (Sezione II d'Appello, sent. n. 960/2017) e per la quale la medesima legge prevede espressamente *"la tipologia della sanzione e la precisa entità del pagamento dovuto"* (Sezioni riunite sent. n. 12/2011), con ciò differenziandosi dall'ipotesi della c.d. responsabilità sanzionatoria "spuria", nella quale la previsione legislativa si limita a tipizzare la condotta vietata senza commisurare la sanzione applicabile (*ibidem*, sent. n. 12/2011).

Trattasi, pertanto, di un illecito amministrativo tipizzato in cui la responsabilità è conseguenza diretta della violazione del precetto sanzionato dal legislatore; tipizzazione da cui non discende la responsabilità in via automatica, ma che presuppone l'accertamento della sussistenza dei requisiti necessari secondo i canoni e le esigenze di sistema della responsabilità sanzionatoria, che in parte sono mutuati dallo schema generale della responsabilità amministrativa (art. 82 e ss. l.c.g.s., art. 52 e ss. t.u. Corte dei conti e art .1 della l. 20/1994).

Infatti, sotto il profilo dogmatico, la responsabilità sanzionatoria (tipizzata) soggiace *"ai principi di colpevolezza, tipicità e determinatezza, quali si ricavano dal sistema costituzionale delle garanzie (articoli 25 e 111 della Costituzione)"* (SS.RR. sent. n. 12/2007). Di tal che *"la colpevolezza assurge a cardine del sistema sanzionatorio nel suo complesso"*, ma non è *"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" (Sezione II Appello, sent. n. 795/2017).

Rispetto, però, alla clausola generale della responsabilità amministrativa, è indubbio che l'accertamento della responsabilità sanzionatoria da dissesto non può e non deve dipendere necessariamente dall'accertamento del danno erariale e dalla relativa responsabilità risarcitoria (Sez. giur. Abruzzo, decr. n. 1/2019), atteso che il legislatore sanziona esclusivamente una condotta, commissiva o omissiva, e, conseguentemente, l'accertamento della responsabilità andrà limitato alla sussistenza della condotta illecita e del nesso causale, oltre che dell'elemento psicologico.

Tale opzione ermeneutica sgombra subito il campo dalle eccezioni difensive (avv. Reggio d'Acì) che ritengono di ascrivere la responsabilità sanzionatoria al *genus* della responsabilità oggettiva o formale, solo per aver fatto parte della giunta comunale. Invero, tale responsabilità è ormai espunta dall'ordinamento dalla risalente sentenza della Corte costituzionale n. 72 del 1983, e, nel caso in esame, non vengono tipizzati e sanzionati meri comportamenti amministrativi non causativi di danno, in quanto il dissesto genera comunque un danno per l'ente locale, diffuso e generalizzato (*sub specie* di: aumento delle tariffe dei servizi a richiesta individuale al livello massimo possibile e di aumento delle aliquote dei tributi locali)

e considerato che il dissesto, nella sua più intrinseca consistenza, si traduce proprio nel fatto che l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili (ex art. 244, c.1, TUEL).

Tanto premesso, occorre esaminare prioritariamente le eccezioni di inammissibilità del rito sanzionatorio in questione, proposte dagli odierni oppositori, attraverso una ricostruzione dell'impianto normativo.

Ebbene l'art. 248, comma 5 del TUEL, a seguito della novella legislativa di cui al d. lgs n. 174/2012, nel prevedere tanto le sanzioni

di *status* quanto quelle pecuniarie, afferma 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, per un periodo di dieci anni,

incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi

pubblici e privati. (...). 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".

Il successivo comma 5-bis specularmente prevede le medesime sanzioni per gli organi di revisione.

Rispetto all'originaria formulazione dell'articolo in esame si fa rilevare che il legislatore della l. n.174/2012 ha, per così dire, ridotto la "soglia

di punibilità”, eliminando il necessario e previo riconoscimento della responsabilità per danni (erariali) prodotti nei cinque anni precedenti al dissesto e prevedendo che la responsabilità possa essere riferita alla semplice “contribuzione” al verificarsi del dissesto, in luogo della precedente formulazione secondo cui il dissesto avrebbe dovuto essere “*diretta conseguenza*” delle condotte commissive o omissive, connotate da dolo o colpa grave.

Per quanto sopra, secondo il testo vigente dell’art. 248, comma 5, avendo il legislatore svincolato il profilo sanzionatorio dall’accertamento di eventuali danni prodotti, appare teleologicamente incontestabile che il riconoscimento della responsabilità per aver *contribuito* al dissesto e l’applicazione delle sanzioni pecuniarie coincidono e sono accomunati in un unico momento accertativo.

La diversa opzione ermeneutica propugnata dalle difese sarebbe non solo contraria al principio di effettività (art. 2) e di concentrazione (art. 3) sanciti dal codice di giustizia contabile, così come correttamente evidenziato dal Pubblico Ministero, ma svuoterebbe di significato il rito sanzionatorio delineato dal legislatore, “*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*” (Corte dei conti, Sez. Abruzzo, sent. n. 97/2019).

Conseguentemente, il previo accertamento della responsabilità per danni non può e non deve essere considerato un “presupposto ineludibile” dell’azione del Procuratore regionale di cui oggi si discute e, pertanto, la relativa eccezione di inammissibilità o di improcedibilità,

ad avviso del Collegio, deve essere rigettata.

Infatti, il merito del presente giudizio non investe, in alcun modo, la legittimità o meno dell'atto deliberativo con cui è stato dichiarato il dissesto, dovendo il Collegio valutare la sussistenza dei presupposti e delle condizioni per l'accertamento della "contribuzione al dissesto" e per l'applicazione delle sanzioni previste dalla norma.

Inoltre, con specifico riferimento al richiamo che sia l'art. 248 del TUEL, sia l'art. 133 del c.g.c. fanno all'art. 1 della l. n. 20/1994, (*"fermo restando quanto previsto dall'art. 1 della legge 14 gennaio 1994 n. 20"*) ritiene il Collegio, conformemente all'interpretazione della giurisprudenza ormai consolidata di questa Corte, di condividere quanto affermato dal Pubblico Ministero nel corso della discussione orale, secondo cui l'inciso intende precisare che, oltre all'azione sanzionatoria, può essere esercitata una concorrente e *autonoma* azione di responsabilità a titolo risarcitorio per il pregiudizio patrimoniale arrecato all'ente, anche nei confronti di chi non è amministratore dell'ente.

Tanto precisato, corre l'obbligo ora di scrutinare le eccezioni proposte sull'applicazione, alla fattispecie in esame, del rito sanzionatorio di cui agli art. 133 e ss. del c.g.c.

L'art. 133 afferma che *"(....) quando la legge prevede che la Corte dei conti irroga, ai responsabili della violazione di specifiche disposizioni normative, una sanzione pecuniaria, stabilita tra un minimo ed un massimo edittale, il pubblico ministero d'ufficio, o su segnalazione della Corte nelle sue attribuzioni contenziose o di controllo, promuove il*

giudizio per l'applicazione della sanzione pecuniaria".

Le eccezioni che le difese hanno proposto avverso il ricorso al rito sanzionatorio di cui al citato art. 133 sono palesemente infondate, anche sotto l'aspetto delle censure di legittimità costituzionale e di contrasto con la normativa europea, peraltro, solo genericamente enunciate e per le quali il difensore non ha illustrato né la rilevanza nel presente giudizio, né la loro non manifesta infondatezza.

Ad ogni buon conto e per quanto si dirà in seguito, si anticipa che nella norma in commento non si rinviene alcuna violazione delle garanzie costituzionali di cui al principio di stretta legalità (art. 23 Cost., con i corollari dei principi di tipicità e tassatività), di difesa (art. 24), di colpevolezza (art. 25, comma 2) e del giusto processo (art. 111).

Parimenti non si ravvisa alcuna violazione dei principi di equità e di ragionevolezza di cui all'art. 6 della CEDU.

Sostengono le difese che l'art. 133 c.g.c. violerebbe il principio di tipizzazione della responsabilità, atteso che non descrive né quale sarebbe la norma violata, né quale sarebbe la sanzione da comminare per la sua violazione.

Ebbene, ritiene il Collegio che l'art. 133 c.g.c. sia una norma processuale con cui il legislatore ha dettato una disciplina generale e uniforme del rito sanzionatorio, in cui il diritto di azione del Procuratore regionale – come pure il correlato e contrapposto diritto di difesa delle parti - trova la propria giustificazione nella violazione della norma sostanziale fatta valere in giudizio: norma sostanziale di azione amministrativa che deve descrivere e prevedere il "precetto" violato e

la “sanzione” comminabile.

E, appunto in quanto norma regolatrice del rito sanzionatorio, l'articolo 133 e i seguenti sono esclusivamente l'insieme di *regulae iuris* che disciplinano tale peculiare strumento processuale, individuando i poteri delle parti, del giudice, i loro poteri d'impulso e la disciplina delle prove.

Così individuata la finalità di tali disposizioni processuali, è evidente che nell'insieme delle norme che disciplinano il “rito relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria” non si rinviene alcuna violazione dei principi di cui agli art. 24 e 111 della Costituzione.

Sempre la medesima difesa lamenta che l'art. 133 in questione violerebbe i principi di stretta legalità e di colpevolezza (artt. 23 e 25 Cost.) perché non individuerrebbe in modo specifico il comportamento sanzionabile.

Anche tale censura non coglie nel segno: rammentando che la norma in commento ha natura processuale, il legislatore nella sua ampia discrezionalità ha previsto l'applicazione del rito sanzionatorio “*ai responsabili di specifiche disposizioni normative*” e, con tale tecnica legislativa, ha rinviato alla legislazione primaria sostanziale l'individuazione delle norme c.d. “*incriminatrici*” dotate di precetto e di sanzione.

Tra le varie norme sostanziali, a titolo esemplificativo, giova ricordare: l'art. 30, comma 15, della l. n. 289/2002 (legge finanziaria 2003) - ricorso all'indebitamento per spese non di investimento; l'art. 3, comma 8, della l. n. 244/2007 (legge finanziaria 2008) – contratto di assicurazione stipulato dagli enti pubblici in favore dei dipendenti che

copra pure la colpa grave; art. 1, comma 4, del d. l. n. 35/2013 – mancata richiesta o utilizzazione degli spazi finanziari già concessi per il pagamento dei debiti pregressi; l'art. 111-ter della l. n. 220/2010 – artificioso rispetto o elusione del patto di stabilità interno; l'art. 148, comma 4, del TUEL – assenza o inadeguatezza dei controlli interni; nonché l'art. 248, commi 5 e 5-bis oggetto del presente giudizio.

In tutte queste ipotesi tanto il precetto, quanto la sanzione sono ben tipizzati dal legislatore che ha chiaramente definito sia i presupposti che le conseguenze patrimoniali a carico dei soggetti ritenuti responsabili e, conseguentemente, non può essere ravvisata, con riferimento alla disciplina processuale applicabile, dettata dall'art. 133 c.g.c., alcuna violazione dei precetti costituzionali sopra individuati.

Peraltro, il richiamo *per relationem* alle “specifiche disposizioni normative” non impedisce che eventuali nuove fattispecie sanzionatorie, che potranno essere in futuro individuate dal legislatore, possano sotto il profilo processuale essere attratte e governate dal rito sanzionatorio.

Né il presente rito offre meno garanzie del rito ordinario, in quanto:

- non sussiste alcun limite alla piena potestà accertativa sia del giudice monocratico, che del collegio in fase di opposizione, in ordine alla verifica dei presupposti per l'applicazione delle sanzioni;

- la fase dinanzi al giudice monocratico non è un procedimento cautelare, né una fase a cognizione sommaria. Al contrario, è un procedimento di merito a cognizione piena, tant'è che il giudice, ai sensi dell'art. 134, nella determinazione della sanzione ha riguardo alla

gravità della violazione, alla condotta posta in essere e alle conseguenze della violazione;

- il rito in esame non limita in alcun modo il diritto di difesa delle parti, né il pieno contraddittorio tra le stesse: le parti partecipano pienamente alla fase monocratica, inoltre avverso il decreto del giudice possono proporre opposizione al collegio e la sentenza del collegio può essere gravata di appello;

- per quanto detto precedentemente, 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.

Con riferimento, infine, alle sanzioni interdittive o di "*status*" che pongono limiti sia all'elettorato passivo, per gli amministratori, sia alla nomina negli organi di revisione, per i revisori dei conti, secondo quanto previsto dai commi 5 e 5-bis dell'art. 248, rileva il Collegio come il procedimento presenti notevoli analogie con quello previsto nel caso di irrogazione di pene accessorie penali (art. 19 cp) le quali, pur conseguendo di diritto alla condanna (art. 20 cp), vanno comunque dichiarate dal giudice, ovvero alle ipotesi di irrogazione di sanzioni amministrative accessorie da parte del giudice penale (revoca o sospensione della patente di guida ex art. 222 del c.d.s.), che vengono poi applicate dal Prefetto competente per territorio.

Le sanzioni interdittive o "*di status*" "*da dissesto*" infatti, conseguono di diritto all'unico accertamento della responsabilità alla contribuzione del dissesto, nell'ambito del medesimo rito sanzionatorio e vanno

dichiarate dal giudice nel proprio provvedimento.

In altri termini, il positivo accertamento della responsabilità da contribuzione al dissesto si pone come condizione necessaria per la dichiarazione della sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle sanzioni di *status*.

Va ora affrontata l'eccezione di giurisdizione formulata dal difensore di Tempo, il quale lamenta il travalicamento dei limiti esterni della giurisdizione della Corte, così come individuati dall'art. 133 del c.g.c., nonché l'abusiva statuizione da parte del giudice monocratico che ha di fatto previsto, sia pure qualificando tale effetto come una conseguenza automatica della propria decisione, l'applicazione diretta nei confronti del dott. Tempo anche della sanzione di *status* di cui all'art. 248, comma 5, del TUEL. Ad avviso della difesa, infatti, la giurisdizione della Corte riguarderebbe le sole sanzioni pecuniarie.

La difesa parte da un presupposto del tutto fuorviante, poiché non tiene conto che, nella specie, la giurisdizione della Corte dei conti si radica, secondo quanto previsto dalla citata norma, sull'unico accertamento in ordine alla sussistenza del nesso causale fra la condotta tenuta ed il conseguente dissesto che, come già precisato, non richiede più una causalità diretta con il dissesto, bensì il solo contributo causale.

Dal medesimo ed unico accertamento discendono, infatti, due effetti: quello di condanna alla sanzione pecuniaria, così come previsto dall'art. 248, comma 5 e 5bis, e quello dichiarativo, automatico e consequenziale, in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle sanzioni interdittive o di *status* previste dai

medesimi commi, che verranno poi irrogate dall'autorità amministrativa competente.

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 per aver contribuito, con dolo o colpa grave e con condotte omissive o commissive, al verificarsi del dissesto.

D'altronde, i citati effetti sullo status dei responsabili vanno dichiarati dal giudice contabile anche per motivi di certezza, dal momento che, in ipotesi di eventuali contrasti in ordine alle misure di cui si discute, qualunque altro giudice (ordinario o amministrativo) dovrebbe rivalutare un accertamento (quello relativo al contributo causale al dissesto) sul quale il giudice contabile già si è pronunciato, con intuibili possibili contrasti di giudicati in una materia che il legislatore ha, invece, inteso attribuire complessivamente alla giurisdizione della Corte dei conti.

Nel caso di specie il giudice monocratico, infatti, come rilevato dalla difesa di Tempo, nel dispositivo del suo decreto non ha poi respinto la domanda avanzata dalla Procura, né sulla stessa si è dichiarato incompetente o carente di giurisdizione. Egli, dunque, ha riconosciuto che, quanto alla irrogazione della sanzione di status, la stessa discende quale conseguenza automatica ed ex lege dall'unico accertamento della contribuzione causale al dissesto degli amministratori e dei revisori, implicitamente riconoscendo che la giurisdizione della Corte dei conti, mentre con riferimento all'effetto sanzionatorio pecuniario è estesa alla irrogazione della sanzione, con

riferimento all'effetto interdittivo si ferma alla sola dichiarazione della sussistenza dei presupposti per la sua irrogazione.

Per le suesposte considerazioni non si profila un difetto di giurisdizione così come rappresentato dalla difesa.

In merito alle doglianze sul contestato ampliamento della materia del contendere da parte del giudice e sulla introduzione in giudizio di delibere non citate nel ricorso del P.R., pure formulate dalla difesa di Tempo, le stesse non si ritengono rilevanti alla luce delle successive considerazioni del Collegio, che verranno illustrate nel prosieguo.

Pertanto, tutte le eccezioni proposte dalle difese avverso il ricorso al rito sanzionatorio nel presente giudizio devono ritenersi destituite di fondamento.

Passando ora al merito, tutti i ricorsi in opposizione al provvedimento del giudice monocratico contestano sostanzialmente l'originaria domanda della Procura erariale mettendo in dubbio pure la legittimità della deliberazione con cui è stato dichiarato il dissesto.

Inoltre, non ravvisano nei soggetti convenuti quella condotta gravemente colposa nella contribuzione al dissesto dell'Ente.

E' bene precisare, come peraltro già affermato in altra parte della motivazione, che l'oggetto del presente giudizio non può in alcun modo essere esteso a eventuali profili di illegittimità della delibera di dissesto, ma deve essere limitato all'accertamento del contributo causale degli odierni opposenti al dissesto.

Infatti, il dato storico sul quale la Procura regionale fonda la propria domanda è la dichiarazione di dissesto deliberata dal Commissario

Straordinario del Comune di Amantea con la del. n. 55 del 28 aprile 2017.

La delibera di dissesto si è prioritariamente basata sulla relazione dell'Organo di Revisione, acquisita dal Comune in data 27 aprile 2017, nella quale si ritengono *“non sufficienti le leve a disposizione dell'Ente per garantire una equilibrata gestione economica e finanziaria, nemmeno facendo ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243 bis del TUEL (...)”* e, quale conseguenza, si prospetta la necessità di dichiarare il dissesto, ai sensi dell'art. 244 del TUEL, atteso che l'Ente *“non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all'articolo 193, nonché con le modalità di cui all'articolo 194 per le fattispecie ivi previste”*.

Il Commissario straordinario evidenziava:

- l'inattendibilità degli equilibri finanziari conseguiti nei bilanci precedenti, derivanti dalla presenza di un'ingente massa di residui attivi per i quali, già negli esercizi pregressi non sussistevano le ragioni giuridiche per il loro mantenimento in bilancio;
- il ricorso reiterato ad anticipazioni di tesoreria con aggravio di interessi passivi, nonché l'accesso alle anticipazioni di liquidità di cui al D.L. n. 35 del 2013, solo parzialmente rendicontate;
- la mancata restituzione dell'anticipazione di tesoreria a fine esercizio 2016 per € 3.970.635,25, così come accaduto negli esercizi precedenti, con ciò evidenziando un non conforme utilizzo della stessa.

Richiamava, altresì, quanto evidenziato dalla Sezione di Controllo della Corte dei conti per la Calabria con la deliberazione n. 29/2017 (relativa al controllo sui rendiconti del Comune di Amantea per gli esercizi 2012, 2013 e 2014) che stigmatizzava *“il ripetitivo comportamento dell’Ente con cui iscrive a bilancio accertamenti consistenti scarsamente riscossi, per essere oggetto di eliminazione negli esercizi successivi”*, a dimostrazione dell’inattendibilità delle previsioni di entrata e degli equilibri di bilancio così conseguiti.

Gli altri problemi evidenziati dalla delibera di dissesto si riferiscono:

- 1) alla determinazione del risultato di amministrazione in assenza del vincolo per il fondo svalutazione crediti e per le passività potenziali in presenza di una massa debitoria relativa a debiti liquidabili pari a 25 milioni di euro;
- 2) alla consistenza del contenzioso stimato in un importo di poco superiore ad 1 milione di euro;
- 3) alla presenza di debiti fuori bilancio relativi ad esercizi pregressi il cui ammontare era di circa 15 milioni di euro.

In buona sostanza, secondo la prospettazione del Procuratore regionale, la gestione finanziaria del Comune di Amantea, già strutturalmente deficitario dal 2011, negli esercizi successivi e, per quel che qui interessa, durante l’amministrazione del sindaco Sabatino, è stata connotata da un incremento della spesa corrente attraverso una non corretta gestione degli spazi finanziari ottenuti con le anticipazioni di liquidità e con le anticipazioni di tesoreria, da una sovrastima delle entrate non giustificata da una serie storica favorevole, da un

occultamento dei debiti fuori bilancio, da un mantenimento in bilancio di residui attivi di difficile esazione, da una non corretta determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità e del fondo passività potenziali; tutte circostanze che hanno condotto ad una erronea rappresentazione del risultato di amministrazione.

Nei propri atti gli oppositori evidenziano come la giunta Sabatino abbia ereditato, dalle precedenti amministrazioni, una situazione finanziaria già compromessa e come tale circostanza abbia condizionato la loro azione di indirizzo politico-amministrativa. Evidenziano, altresì, come i medesimi si siano attivati sul versante dei tributi aumentando gli accertamenti sul titolo I e procedendo all'emissione di ruoli per oltre 30 milioni di euro nel triennio 2014/2016; come, a fronte delle croniche carenze di cassa, in considerazione della scarsa propensione al pagamento spontaneo dei tributi, abbiano dovuto ricorrere alle anticipazioni di liquidità e di tesoreria; come siano intervenuti sul versante dei residui sia attivi che passivi, procedendo ad una loro cospicua eliminazione dal bilancio.

In merito, il Collegio, dall'esame dei bilanci consuntivi 2014, 2015 e 2016 rileva come i saldi di cassa siano di soli € 1.539,98 nel 2014 e pari a zero nei restanti anni.

Per far fronte alla mancanza di liquidità l'Ente, nel periodo dal 2014 al 2015, ha fatto ricorso a cospicue anticipazioni di tesoreria ai sensi dell'art. 222 del TUEL, e alle anticipazioni di liquidità ai sensi del d. l. n. 35 del 2013, erogati da Cassa Depositi e Prestiti, per debiti scaduti certi liquidi ed esigibili. In particolare:

- € 4.500.000,00 ottenuti con delibera di CC n. 17 del 26 giugno 2014, per il pagamento di debiti scaduti al 31 dicembre 2012;
- € 1.025.883,98 ottenuti con delibera di CC n. 133 del 2 settembre 2014, sempre per debiti scaduti al 31 dicembre 2012;
- € 1.875.003,47 ottenuti con delibera di CC n. 159 del 3 ottobre 2014, per debiti scaduti al 31 dicembre 2013;
- € 3.899.280,37 ottenuti con delibera di CC n. 249 del 26 novembre 2015, per debiti scaduti al 31 dicembre 2014;

ricevendo, pertanto, un totale in conto competenza di € 11.300.167,82.

Nel medesimo periodo l'Ente ha fatto ricorso pure alle anticipazioni di tesoreria, il cui scopo è quello di far fronte a temporanee carenze di liquidità e che, secondo quanto disposto dall'art. 222 del TUEL, possono essere concesse entro il limite massimo dei tre dodicesimi delle entrate accertate nel penultimo anno precedente, afferenti ai primi tre titoli di entrata del bilancio e devono essere utilizzate esclusivamente per il pagamento di spese obbligatorie per legge.

Le stesse devono essere restituite al Tesoriere entro la fine dell'esercizio finanziario in cui vengono erogate e la mancata restituzione comporta la violazione di uno dei parametri di deficitarietà strutturale (art. 242 TUEL).

Ebbene, per come evidenziato nella relazione ispettiva del MEF del 5 settembre 2019 redatta a seguito della delega istruttoria conferita dal Procuratore regionale, le anticipazioni di tesoreria vengono in rilievo nel presente giudizio soltanto per la parte che a fine esercizio non è stata rimborsata al Tesoriere e cioè: € 1.224.030,10 nel 2014, €

199.831,70 nel 2015 e € 3.970.635,25 nel 2016 per un totale di € 5.394.497,05.

Malgrado il considerevole flusso finanziario a titolo di anticipazione di liquidità, l'Ente ha certificato a Cassa Depositi e Prestiti i seguenti volumi di pagamento dei debiti pregressi:

€ 3.630.298,46 a fronte dell'anticipazione di € 4.500.000,00;

€ 1.452.242,02 a fronte dell'anticipazione di € 1.875.003,47;

€ 955.541,28 a fronte dell'anticipazione di € 1.025.883,98,

per un totale di € 6.038.081,76 e, rispetto al totale degli spazi finanziari concessi, ai sensi del d. l. 35, di € 11.300.167,82, il Comune di Amantea non ha certificato, per come richiesto dalla normativa di riferimento, la residua somma di € 5.262.086,06.

Conseguentemente, come evidenziato sia dal Pubblico Ministero che dall'Ispettore del MEF, appare verosimile che tale somma sia stata utilizzata per alimentare la spesa corrente, anziché per il pagamento dei debiti scaduti dell'Ente e, pertanto, in violazione del preciso vincolo di destinazione per cui tali somme erano state concesse.

A maggior chiarimento, mette in evidenza il Collegio che le anticipazioni di liquidità non comportano la disponibilità di risorse aggiuntive, ma consentono di superare temporanee carenze di liquidità e di effettuare pagamenti relativi a spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio.

Peraltro, come affermato dal Giudice delle leggi, le anticipazioni di liquidità costituiscono elemento influente sulla sola cassa e non un cespite utilizzabile nella parte attiva del bilancio (Corte cost. sentenza

n. 247/2017).

Le difese di Sabatino, Pati, Cannata e Morelli, sebbene contestino tale ricostruzione, affermando che, in realtà, la giunta Sabatino ha proceduto al pagamento di somme maggiori, rispetto a quanto concesso, per € 630.595,61, non hanno tuttavia allegato agli atti del giudizio la necessaria documentazione probatoria.

Anzi, il Collegio deve evidenziare, in primo luogo, che dalla relazione del revisore allegata alla delibera con cui è stato dichiarato il dissesto, emerge che alla data del 31 dicembre 2016 l'Ente aveva ancora un volume di debiti liquidabili di € 25.127.451,51, cui si sarebbero dovuti aggiungere i debiti nei confronti di INPS, INAIL, Equitalia, Enel, Telecom e vari fornitori.

In secondo luogo, malgrado gli oltre 11 milioni di euro ottenuti in anticipazione per il pagamento dei debiti pregressi, a fine esercizio 2015 l'Ente aveva un saldo di cassa dei residui negativo per € 30.796.079,88, dei quali € 9.065.036,54 di parte corrente ed € 5.412.362,31 di parte capitale e, con specifico riferimento ai soli anni (2014/2016) in cui la giunta Sabatino è rimasta in carica, il volume dei residui passivi si è incrementato di € 13.325.612,81, così suddivisi: € 7.409.714,04 nel 2014, € 2.022.228,61 nel 2015 ed € 3.893.670,16 nel 2016.

Tale circostanza è correlabile ad una incapacità di riscossione dei propri crediti da parte del Comune e, per come evidenziato nella stessa relazione ispettiva, appare *“sintomatica della presenza di residui attivi, iscritti in bilancio senza opportuni titoli giuridici giustificativi,*

determinando, essenzialmente, delle entrate potenzialmente sovrastimate che il Comune, in altri termini, non è stato in condizioni di riscuotere”.

Infatti, sebbene nei propri ricorsi in opposizione le difese evidenzino come la giunta Sabatino sia intervenuta nella riorganizzazione dell'ufficio Tributi al fine di incrementare le entrate comunali attraverso il recupero dell'evasione tributaria e mediante l'emissione di nuovi ruoli, accertando in entrata maggiori somme per un totale, nel triennio, di € 29.669.229,88, purtroppo, rileva il Collegio che tali maggiori accertamenti, cui non è seguita l'effettiva attività di riscossione, hanno avuto la conseguenza di alimentare il volume dei residui attivi al fine di dare una copertura fittizia all'incremento della spesa corrente, che aumenta da 14,5 milioni di euro del 2014 a quasi 20,3 milioni di euro del 2016.

Ciò, in aperto contrasto con le pregresse e citate deliberazioni della Sezione di Controllo di questa Corte, che richiedevano l'adozione di idonee misure correttive per la riduzione della spesa corrente.

A titolo puramente esemplificativo si evidenzia che, a fronte dei maggiori accertamenti di entrata sul titolo I, rispetto all'esercizio finanziario 2013 la riscossione decresce annualmente dal 61,05 per cento al 42,03 per cento del 2015. Come, pure, deve essere rilevato che, con riferimento al recupero dell'evasione ICI arretrata, a fronte di uno stanziamento definitivo per l'anno 2013 di € 250.000,00 con riscossioni pari a zero, nell'anno 2014 la giunta Sabatino abbia accertato la maggior somma di € 750.000,00 (incremento del 300%)

negli anni 2014 e 2015 riscuotendo nel solo anno 2014 la somma di € 24.388,73 pari al 3,25 per cento della somma stanziata in bilancio.

Analoghe considerazioni possono essere estese anche agli altri tributi comunali (Tosap, imposta sulla pubblicità) le cui riscossioni nel 2015 si attestano su percentuali estremamente esigue rispetto agli stanziamenti in bilancio (che, comunque, non sempre si sono tradotti in accertamenti) e alla Tarsu (destinata a coprire il costo del servizio di raccolta dei rifiuti) che si attesta su percentuali di riscossione intorno al 20 per cento, con un picco negativo nell'anno 2015 in cui non risulta alcuna riscossione in conto competenza.

Anche sul versante delle entrate extratributarie la giunta Sabatino ha proceduto ad un incremento degli stanziamenti in bilancio di oltre un milione di euro tra gli anni 2014 e 2015, che ha avuto come contraltare una significativa contrazione della riscossione, che è diminuita dal 23,30 per cento del 2014 al 12,82 per cento del 2015.

Di rilievo l'incremento dello stanziamento in bilancio relativo ai proventi per le infrazioni del codice della strada per autovelox e semafori, che viene aumentato da € 420.000,00 del 2014 a € 750.000,00 del 2015 e che si traduce in accertamenti per € 550.000,00 e riscossioni pari al 13,36 per cento.

Parimenti deve riferirsi per i maggiori accertamenti per oltre 1,3 milioni di euro rispetto al 2014 (€ 2.197.230,75), per i proventi dell'acquedotto comunale, che nel 2015 sono pari a € 3.448.110,47, a fronte di riscossioni totali di € 289.924,72 nel 2014 e di € 51,64 nel 2015.

Per quanto sopra, è da respingere quanto affermato dalle difese (avv.

Carratelli e avv. Barba) secondo le quali le maggiori previsioni di entrata erano fondate su atti specifici che quantificavano le somme con riferimento all'utenza e che erano state determinate in maniera prudentiale secondo il *trend* storico.

Infatti, a fronte della cronica incapacità dell'Ente di procedere alla riscossione dei propri crediti tributari e per i servizi a domanda individuale, l'atteggiamento prudentiale della giunta avrebbe dovuto essere quello di rispettare la tendenza storica con riferimento alle effettive riscossioni, invece di alimentare in maniera esponenziale il volume dei residui attivi.

Tutte le condotte appena descritte, contrarie al principio contabile della prudenza, di cui si dirà in seguito, dimostrano in maniera inequivocabile la contribuzione causale degli opposenti al dissesto finanziario dell'ente con condotte omissive e commissive gravemente colpose, finalizzate, attraverso la sovrastima delle previsioni in entrata, ad occultare la situazione deficitaria in cui già versava l'ente, pertanto aggravandola.

Altra censura, cui il requirente connette una rilevanza specifica nelle cause del dissesto, mossa agli odierni opposenti è riferibile alle delibere, adottate nel novembre 2016, con le quali si è proceduto alla riapprovazione dei rendiconti 2014 e 2015, alla riapprovazione del riaccertamento straordinario dei residui ed alla copertura di un maggior disavanzo tecnico.

Ad avviso della Procura regionale con la riapprovazione dei rendiconti in parola l'Ente ha incrementato le voci passive del bilancio in

considerazione della necessità di includere nella contabilità anche i residui passivi, di importo di poco inferiore a 2 milioni di euro e relativi al recupero di somme da restituire al Ministero dell'Interno.

Nei loro ricorsi in opposizione le parti affermano che tale operazione si era resa necessaria atteso che nell'esercizio finanziario 2016 il già menzionato Ministero aveva proceduto al recupero della somma di € 3.438.839,34 a titolo di saldo per un'anticipazione concessa nel 2009.

Dalle premesse della delibera di consiglio comunale n. 49 del 17 novembre 2016 si evince che, a seguito dello scioglimento per mafia dell'ente nel 2008, la Commissione Straordinaria aveva richiesto al Ministero dell'Interno un'anticipazione ai sensi dell'art. 145-bis del TUEL, che veniva autorizzata con D.M. n. 5263 del 2009, per l'importo di € 8.818.000,05 da restituire in cinque anni (2010/2014).

La restituzione dell'anticipazione, a decorrere dall'esercizio 2010, sarebbe avvenuta (come del resto è avvenuta fino al 2013), secondo quanto previsto dall'art. 3 del citato D.M., con le modalità di cui al comma 2 dell'art. 145 bis, ovvero mediante compensazione, attraverso l'Agenzia delle Entrate, con gli importi annualmente spettanti a titolo di trasferimenti correnti e di compartecipazione al gettito dell'IRPEF.

Invero, come affermato dalle difese e comprovato dalle premesse della delibera in questione, negli anni 2014 e 2015 il Ministero dell'Interno non ha operato alcuna compensazione, per cui nell'esercizio 2016 è stato richiesto il pagamento delle due rate finali per un importo totale di € 3.438.839,34.

Tale debito nel rendiconto al 31 dicembre 2014 aveva una copertura

parziale tra i residui passivi di € 1.954.622,78, presumibilmente per la rata in scadenza nel 2014, con una scoperta, pertanto, della restante somma di € 1.484.216,56, presumibilmente per la rata finale in scadenza nell'esercizio successivo 2015.

Ciò ha comportato una riapprovazione dei rendiconti 2014 e 2015, nonché una rettifica al riaccertamento straordinario dei residui di cui all'art. 3, comma 7, del d. lgs. 118/2011.

Nelle proprie difese gli oppositori affermano che, in sede di riaccertamento straordinario dei residui, il residuo passivo di € 1.954.622,78 (relativo all'anticipazione di cui sopra) era stato cancellato sull'erroneo presupposto che il debito fosse ormai estinto e che l'attività di riapprovazione dei rendiconti 2014 e 2015 si era resa necessaria per dare copertura al maggior debito, al pari della riapprovazione del riaccertamento straordinario dei residui, non ravvisando alcuna responsabilità nel loro operato.

In merito, il Collegio osserva che, poiché al 31 dicembre 2014 il debito residuo, per l'anticipazione ai sensi dell'art. 145 bis del TUEL, era pari a € 3.438.839,34, conseguentemente, tale avrebbe dovuto essere la somma iscritta tra i residui nell'anno in questione.

Inoltre, in ordine alle modalità con cui è stata data copertura al debito *de quo*, appare necessario analizzare il percorso adottato dal comune:

a) con delibera di C.C. n. 19 del 14 maggio 2015 veniva approvato il rendiconto relativo all'esercizio finanziario 2014, con un ammontare di residui attivi pari a € 40.452.782,38, di residui passivi pari a € 37.647.377,62 e un avanzo di amministrazione di € 2.806.944,74;

b) contestualmente alla delibera di approvazione del rendiconto di cui sopra, con la delibera di C.C. n. 20 del 14 maggio 2015 – su proposta della delibera di G.M. n. 97 in pari data - veniva deliberato il riaccertamento straordinario dei residui ai sensi dell'art. 3, comma 7, d.lgs. n. 118/2011 con la finalità, in ossequio al principio della competenza finanziaria potenziata, di far permanere in bilancio solo i residui (attivi e passivi) che fossero supportati da obbligazioni giuridicamente perfezionate ed esigibili.

Conseguentemente, partendo dai dati del rendiconto 2014 nel quale erano indicati un totale € 40.452.782,38 di residui attivi e un totale di € 37.647.377,62 di residui passivi, all'esito del riaccertamento venivano eliminati € 4.940.727,47 di residui attivi e € 1.047.982,17 di residui passivi; venivano reimputati agli esercizi successivi € 3.156.801,29 di residui attivi e € 6.421.870,04 di residui passivi; venivano mantenuti € 32.240.693,80 di residui attivi e € 29.961.746,78 di residui passivi.

Conseguentemente veniva rideterminato il risultato d'amministrazione al 31 dicembre 2014 nel valore *negativo* di € 1.085.800,56;

c) con delibera di C.C. n. 7 del 30 aprile 2016 veniva approvato il rendiconto 2015, che evidenziava i seguenti dati contabili: residui attivi € 37.221.095,16, residui passivi € 30.796.079,88, un avanzo d'amministrazione pari a € 6.425.015,20 e un fondo cassa pari a zero;

d) con delibera di C.C. n. 49 del 17 novembre 2016, l'Ente procedeva alla rettifica e riapprovazione del rendiconto 2014 a seguito della citata compensazione di € 3.438.839,34. Nelle premesse del provvedimento veniva affermato che occorreva rettificare le risultanze del rendiconto

al fine di dare copertura al maggior disavanzo tecnico di € 1.484.216,56, determinato dalla differenza tra il debito complessivo nei confronti del Ministero dell'Interno sopra citato e la somma di € 1.954.622,78 già iscritta in bilancio tra i residui passivi. Pertanto, venivano approvati i seguenti dati contabili: residui attivi per € 40.452.782,38, residui passivi per € 39.131.594,18 e un avanzo di amministrazione che diminuiva a € 1.322.728,18;

e) con delibera di C.C. n. 50 del 17 novembre 2016 l'Ente, su proposta avanzata con la delibera di G.M. n. 237 in pari data, procedeva alla riapprovazione del riaccertamento straordinario dei residui (rettificando la propria precedente delibera n. 20/2015) a seguito del maggior disavanzo tecnico di € 1.484.216,56 di cui sopra e, conseguentemente i residui passivi aumentavano a € 39.131.594,18 dei quali mantenuti € 31.445.963,34 e veniva rideterminato il risultato d'amministrazione in € 2.570.017,11;

f) con la delibera di C.C. n. 51 del 17 novembre 2016, adottata su proposta della G.M n. 224 del 8 novembre 2016, con la quale si variavano gli stanziamenti nel triennio 2016/2018, l'ente, per lo stesso motivo di cui sopra, stabiliva le modalità per dare copertura al citato disavanzo tecnico di € 1.484.216,56, che veniva così rinvenuta: per l'anno 2016 per € 150.000,00 con i proventi dell'acquedotto comunale; per il 2017 e per il 2018 con le maggiori entrate I.C.I per l'importo di € 667.108,26 per ciascun anno;

g) con la delibera di C.C. n. 53 del 17 novembre 2016 l'Ente, conseguentemente, procedeva alla rettifica del rendiconto 2015 per

quanto concerne i residui attivi che aumentavano a € 38.472.605,63, i residui passivi che aumentavano a € 32.750.702,66 e l'avanzo di amministrazione che diminuiva a € 5.721.902,97.

h) con successiva delibera n. 239 del 22 novembre 2016 la G.M. procedeva alla rettifica dell'accertamento ordinario dei residui passivi per l'importo di € 1.954.622,78 (pari al residuo stanziato per il pagamento della rata di debito ex art. 145 bis del TUEL e cancellato con il riaccertamento straordinario) e dei residui attivi per l'importo di € 1.251.510,47 pari alla differenza tra lo stanziamento del bilancio di previsione 2015 e i maggiori accertamenti per il servizio idrico integrato, di cui al ruolo approvato dall'Ufficio Tributi con determina 130 del 18 ottobre 2016.

Ebbene, con riferimento ai provvedimenti sopra evidenziati, il Collegio rileva, in primo luogo, che la riapprovazione dei rendiconti 2014 e 2015 confligge con il principio di unicità e certezza dei dati contabili oltre che con il principio della competenza finanziaria.

Parimenti deve dirsi per la rettifica del riaccertamento straordinario dei residui che l'Ente ha ritenuto erroneamente di poter attuare ai sensi dell'art. 3, comma 16, del d. lgs. n. 118/2011.

Obietta al riguardo il Collegio che l'art. 3, comma 7, del d. lgs. n. 118/2011 prevede che i residui attivi e passivi risultanti al 1° gennaio 2015 devono essere riaccertati nel rispetto del principio della competenza finanziaria e il successivo comma 8 afferma che l'operazione di riaccertamento è oggetto di un *unico* atto deliberativo.

Da ciò consegue che il riaccertamento straordinario dei residui è

un'operazione che andava fatta una sola volta, prima del passaggio al nuovo sistema contabile di cui al d. lgs n. 118/2011, al fine di eliminare dal bilancio tutti i residui che fossero privi di un'obbligazione perfezionata e scaduta prima del 1° gennaio 2015.

In ordine poi all'asserita applicabilità del comma 16 del medesimo art. 3, rileva il Collegio che il comma in questione disciplina l'ipotesi del maggior disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015, determinato dal riaccertamento dei residui e, pertanto, non è applicabile al caso in esame, in cui l'obbligazione relativa al debito di € 3.438.839,34 nei confronti del Ministero dell'Interno è venuta a scadenza nel corso dell'esercizio 2016.

Infatti, per il principio della competenza finanziaria potenziata, avrebbe dovuto essere accertata nell'esercizio 2016, così come previsto dal principio contabile 9.1 relativo alla gestione dei residui, che afferma:

“Se dalla ricognizione risulta la necessità di procedere al riconoscimento del maggior importo dei crediti e dei debiti dell'amministrazione rispetto all'ammontare dei residui attivi e passivi contabilizzati, è necessario procedere all'immediato accertamento ed impegno di nuovi crediti e nuovi debiti, imputati contabilmente alla competenza dell'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili”.

Inoltre, atteso che il maggior debito in parola era privo di copertura finanziaria, la procedura amministrativa da seguire avrebbe dovuto essere quella tipica del riconoscimento della legittimità di un debito fuori bilancio.

L'impossibilità di utilizzare il riaccertamento straordinario (*rectius*: la

rettifica del riaccertamento straordinario) trova un'ulteriore motivazione nel medesimo principio contabile laddove viene affermato che il riaccertamento dei residui passivi può dar luogo solo ad una riduzione degli stessi. E', pertanto, un'operazione unica e irripetibile.

In disparte il divieto normativo, il Collegio richiama la delibera n. 14/2017 della Sezione delle Autonomie, che ha escluso l'ammissibilità di autonome iniziative degli enti tese a ripetere l'operazione di riaccertamento straordinario, ricordando come la stessa costituisca un'operazione *“straordinaria, non frazionabile e ripetibile in considerazione della finalità di adeguare l'ammontare unitario e complessivo dei residui attivi e passivi al nuovo principio della competenza finanziaria potenziata, con decorrenza dal 1° gennaio dell'anno in corso”*.

In ordine, poi, alle modalità di copertura finanziaria del disavanzo tecnico di € 1.484.216,56, di cui alla delibera di C.C. n. 51/2016 sopra citata, rileva il Collegio come le stesse siano assolutamente inattendibili, in quanto in parte si riferiscono a previsione di maggiori entrate future (2017 e 2018) di incerta esazione e, in parte, sono coperte con i proventi del servizio idrico aventi una destinazione vincolata al finanziamento del costo del servizio stesso.

Parimenti è a dirsi con riferimento alla determina n. 130/2016 dell'Area Tributi, con cui è stato approvato il ruolo del servizio idrico integrato per l'anno 2016 per € 3.447.510,47, con un maggior accertamento di € 1.251.510,47 rispetto allo stanziamento previsionale: maggiore importo che è stato imputato al rendiconto 2015, al fine di dare

copertura al maggior disavanzo 2015 di cui alla già citata somma di € 1.954.622,78 relativa all'anticipazione ex art. 145 bis.

Anche questo *modus operandi* evidenzia una duplice grave irregolarità: in primo luogo, la violazione del principio della competenza e dell'annualità del bilancio perché, sebbene il ruolo idrico sia stato accertato nel mese di ottobre 2016, la maggior somma di € 1.251.510,47 viene imputata al rendiconto 2015 e, conseguentemente, è divenuto residuo attivo al 31 dicembre 2015; in secondo luogo, si ribadisce che i proventi del servizio idrico sono fondi a destinazione vincolata.

Altra grave irregolarità evidenziata dal Procuratore regionale inerisce alla mancata costituzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità.

Com'è noto, il FCDE previsto dal d. lgs n. 118 del 2011 ha come scopo la creazione di idonei accantonamenti a fronte di residui attivi, come posta correttiva delle entrate in bilancio e dei residui a rendiconto, che per diverse ragioni sono stimati di difficile esazione.

In altri termini, con il FCDE, inteso come quota accantonata sul risultato di amministrazione, si controbilancia l'ammontare dei residui attivi di più remota imputazione e, pertanto, di più dubbia e difficile esazione, per i quali non è certa la riscossione integrale, quali le sanzioni amministrative al codice della strada, gli oneri di urbanizzazione, i proventi derivanti dalla lotta all'evasione.

Dal punto di vista normativo si deve fare riferimento, per le entrate di dubbia esigibilità, al principio contabile 3.3 indicato nell'allegato 4.2 del d. lgs. n. 118/2011.

L'accantonamento al FCDE non può essere oggetto di impegni e genera un'economia di bilancio che confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata.

Il medesimo principio contabile prevede che l'ammontare dell'accantonamento *“è determinato in considerazione della dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si formeranno nell'esercizio, della loro natura e dell'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti (la media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata). Gli enti che negli ultimi tre esercizi hanno formalmente attivato un processo di accelerazione della propria capacità di riscossione possono calcolare il fondo crediti di dubbia esigibilità facendo riferimento ai risultati di tali tre esercizi”*.

Le difese evidenziano le difficoltà contabili nella determinazione del Fondo in argomento, che relativamente all'anno 2015 ammontava a € 1.579.982,23, ad € 2.219.539,11 per il 2016 e ad € 2.824.876,96 per il 2017, affermando che l'Ente, a maggior tutela, ha iscritto nel fondo somme maggiori rispetto al minimo stabilito per legge.

Contestano, inoltre, il calcolo del FCDE effettuato dal funzionario del MEF pari a € 19.958.336,08, come pure quello effettuato dal Responsabile del servizio finanziario pari a € 23.970.030,94, rilevando la non rispondenza di tali importi con l'analisi relativa all'anzianità dei residui al 2016.

Dall'esame della documentazione in atti il Collegio rileva che la quantificazione del FCDE è rinvenibile nella delibera di C.C. n. 20 del 14 maggio 2015, di presa d'atto della delibera di G.C. n. 97/2015 con

cui era stato approvato il riaccertamento straordinario dei residui.

Nella citata delibera consiliare si rileva che il FCDE al 31 dicembre 2014 viene determinato in € 2.205.063,92 nella sua totalità di quota accantonata nel risultato di amministrazione che aumenta (in negativo) da € -1.085.800,75 a € - 3.290.864,48.

Nel parere del revisore dei conti allegato al bilancio di previsione 2015 si evince inequivocabilmente che, per la sua quantificazione, è stato utilizzato il metodo semplificato e che le “categorie di entrate previste al valore nominale che potrebbero comportare dubbia esigibilità” sono le “sanzioni del codice della strada” e altre “voci” non meglio identificate; ne consegue, pertanto, che ai fini della quantificazione del FCDE non è stato preso in alcuna considerazione il volume dei residui attivi derivanti dai titoli I e III delle entrate tributarie ed extratributarie, proprio a causa della cronica incapacità dell’ente a riscuotere i propri crediti.

Ad avviso del Collegio la sottostima del FCDE ha contribuito ad occultare un disavanzo di amministrazione che avrebbe dovuto e potuto ragionevolmente condurre l’Amministrazione verso la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, così come previsto dall’art. 243 bis del TUEL.

In ordine alla sua corretta quantificazione ritiene il Collegio, considerato che dal rendiconto 2015 il totale dei residui attivi è pari a € 25.640.812,23 (€ 14.420.166,17 di entrate tributarie + € 11.220.646,06 di entrate extratributarie), sia da condividere la quantificazione operata dall’Ispettore del MEF di € 19.958.336,08, basata sulla media delle

riscossioni dell'ultimo quinquennio.

Anche con riferimento ai debiti fuori bilancio e alle passività potenziali il requirente rinviene la responsabilità degli odierni opposenti per il contributo alla causazione del dissesto.

Con riferimento ai debiti fuori bilancio la relazione del revisore, allegata alla delibera di dissesto, evidenzia al 31 dicembre 2016 una massa di debiti fuori bilancio non autorizzati con l'approvazione dei rendiconti pari a € 14.745.786,22.

E' di tutta evidenza che tali debiti avrebbero dovuto trovare la loro corretta imputazione in termini di competenza all'interno dei bilanci in cui sono stati generati, di talché gli equilibri finanziari accertati con l'approvazione dei rendiconti annuali non sarebbero stati raggiunti.

Analogamente per il fondo passività potenziali o fondo contenzioso, nel quale devono essere accantonate le risorse per far fronte ad eventuali soccombenze giudiziarie. A tal fine il principio contabile n. 5.2, lettera h) stabilisce che *"nel caso in cui l'ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento di spese, in attesa degli esiti del giudizio, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso), con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa. In tale situazione l'ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell'esercizio le relative spese che, a fine esercizio, incrementeranno il risultato di amministrazione, che dovrà essere vincolato delle eventuali*

spese derivanti dalla sentenza definitiva. A tal fine si ritiene necessaria la costituzione di un apposito fondo rischi”.

Si condivide, inoltre, quanto affermato nella propria relazione dall'ispettore del MEF, e cioè che la circostanza che il Comune non abbia conoscenza dello stato del proprio contenzioso è suscettibile di compromettere gli equilibri di bilancio futuri.

Al riguardo, poi, non può non tenersi conto di quanto affermato dalla Corte costituzionale, secondo cui “(...) *il fondo dei crediti di dubbia esigibilità è finalizzati(o) ad assicurare appropriate garanzie – sotto il profilo della prudenza – al perseguimento e alla salvaguardia degli equilibri di bilancio*” (Corte cost. sentenza n. 247/2017).

Tutte le attività e le omissioni sopra evidenziate, nonché le connesse violazioni della normativa e dei principi contabili enunciati dal d. lgs n. 118/2011, come illustrate dal Procuratore regionale con condivisibili argomentazioni, hanno infine condotto il Commissario Straordinario a deliberare il dissesto del Comune di Amantea.

I pregressi e ripetuti ammonimenti espressi dalla locale Sezione di Controllo nella varie delibere di controllo finanziario che hanno interessato il Comune di Amantea e, soprattutto, l'inosservanza delle prescrizioni ivi enunciate e delle misure correttive la cui adozione sarebbe stata necessaria al fine di risanare la grave situazione finanziaria dell'Ente, sebbene non sia in via esclusiva addebitabile alla giunta Sabatino, perché riferentesi anche ad esercizi finanziari precedenti, comunque avrebbe dovuto indurre gli amministratori ad un atteggiamento di estrema cautela e al rigoroso rispetto della normativa

contabile secondo i precetti di diligenza, prudenza e perizia prescritti dalla legge e, indirettamente, dalle regole economiche e contabili-amministrative, cui la stessa normativa di settore rinvia, preordinate a tutelare la “sana gestione” dell’ente locale e a prevenirne situazioni di squilibrio finanziario.

Oggetto della tutela è, infatti, il bilancio nella sua recente accezione di “bene pubblico” così come enunciata dalla Corte costituzionale (sentenze n. 184/2016, n. 80/2017, n. 228/2017, n. 247/2017, n. 49/2018) secondo cui *“accertata l’esistenza di un disavanzo di amministrazione, devono essere immediatamente adottati i provvedimenti di legge (art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 per le Regioni; art. 188 del d. lgs. n. 267 del 2000 per gli enti locali) per il ripianamento dello stesso. Tale operazione (è) indispensabile per garantire e conservare gli equilibri di bilancio di breve e lungo periodo”* (Corte cost. sentenza n. 49/2018).

Infatti, copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio *“sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l’equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse”* (Corte cost. sentenza n. 247/2017); equilibrio di bilancio che 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) e assicurare così la continuità dell’azione della pubblica amministrazione nel perseguimento dei propri fini

istituzionali e nell'erogazione dei servizi pubblici assegnati agli enti locali.

Orbene, nel caso in esame, compito del Collegio è verificare alla luce delle irregolarità sopra evidenziate la sussistenza della responsabilità sanzionatoria in capo agli odierni opposenti nella forma di contribuzione al dissesto dell'Ente, così come richiesto dal Pubblico Ministero anche nella propria requisitoria orale.

Pertanto, occorre accertare, in capo agli odierni opposenti, la sussistenza delle condotte illecite "per cagionato dissesto" in quanto è il dissesto l'evento che la norma punisce con la sanzione, nonché il nesso di causalità tra le condotte addebitate e il dissesto e la ricorrenza quanto meno della colpa grave.

Ad avviso del Collegio, sebbene la grave situazione di squilibrio finanziario del Comune di Amantea sia principiata negli esercizi precedenti e si sia incrementata con l'apporto di una serie di concause riferibili anche ad altri soggetti e ad altri fattori, appare di tutta evidenza la responsabilità per la contribuzione al dissesto degli amministratori Sabatino Monica, Pati Emma, Cannata Gianluca e Morelli Giovanni Battista, i quali hanno chiaramente sottovalutato e, comunque, non sono stati in grado di gestire gli effetti congiunti delle sopra elencate criticità, essenzialmente correlate alle entrate e alle spese del Comune, che hanno determinato la creazione di disavanzi occulti, il cui importo si è incrementato nel corso degli anni.

Occorre precisare che l'ordinamento, nel disciplinare poteri ed ambiti operativi di esercizio del mandato politico ricevuto dagli elettori, affida

o impone a sindaci e assessori destinatari delle deleghe, funzioni di indirizzo, vigilanza e controllo non sulla legittimità dei singoli atti di gestione di competenza dell'apparato amministrativo, ma sull'andamento dell'azione amministrativa di attuazione degli indirizzi politici adottati.

Gli addebiti mossi dalla Procura regionale – in particolare, la delibera di C.C. n. 49 del 17 novembre 2016 di rettifica e riapprovazione del rendiconto 2014; la delibera di C.C. n. 50 del 17 novembre 2016 di riapprovazione del riaccertamento straordinario dei residui; la delibera di C.C. n. 51 del 17 novembre 2016, con cui si stabilivano le modalità per dare copertura al disavanzo tecnico di € 1.484.216,56; la delibera di C.C. n. 53 del 16 novembre 2016 di rettifica del rendiconto 2015; la delibera n. 239 del 22 novembre 2016 di rettifica dell'accertamento ordinario dei residui passivi - riguardano atti "propri" degli amministratori, cioè degli "organi politici" in quanto atti fondamentali per la vita dell'ente locale.

Non v'è chi non veda che sebbene la responsabilità del "governo" finanziario dell'ente locale sul versante esecutivo e tecnico sia affidato al ruolo del responsabile del servizio finanziario, quest'ultimo comunque si deve uniformare al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, che esercitano il potere di decisione politica sulle finanze dell'ente (art. 107 TUEL).

Infatti, nel bilancio confluiscono le scelte politiche e di gestione dell'organo di governo dell'ente, scelte politiche che devono tenere in

debito conto le risorse disponibili, nel senso che il bilancio quale bene pubblico è *“funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell’ente territoriale, sia in ordine all’acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche”* (Corte cost. sentenza n. 184/2016)

Pertanto, la responsabilità dell’organo politico si radica sui documenti di bilancio e, nel caso in esame si declina, in primo luogo, nel non aver posto in essere, sin dall’approvazione del rendiconto 2014, quando a seguito del riaccertamento straordinario dei residui si evidenziava un disavanzo di amministrazione pari a € 1.085.800,56, le misure finanziarie necessarie (contrazione effettiva della spesa) per recuperare il predetto disavanzo già dall’esercizio finanziario successivo.

Al contrario gli opposenti, invece di conformare i propri atti al principio della prudenza che, con riferimento ai documenti previsionali, impone che tra le componenti positive siano iscritte solo quelle che ragionevolmente saranno disponibili, mentre le componenti negative siano limitate alle sole voci degli impegni sostenibili direttamente collegati alle risorse previste, i convenuti Sabatino, Pati, Cannata e Morelli hanno iscritto in bilancio accertamenti tributari ed extra tributari irragionevoli ed hanno azionato leve finanziarie attraverso le anticipazioni di liquidità e di tesoreria anche al fine di occultare una situazione di disavanzo che poi ha portato l’ente al dissesto.

Quanto poi alla responsabilità per gli altri documenti contabili proposti dalla giunta e approvati dal consiglio comunale nel mese di novembre

2016, rileva il Collegio come il sindaco Sabatino e gli assessori, Pati, Cannata e Morelli fossero perfettamente a conoscenza “dell’illiceità contabile” dei propri atti.

Ci si riferisce alle delibere di C.C. nn. 49, 50, 51 e 53 del 17 novembre 2016, laddove dai verbali allegati si rileva la ferma opposizione e il voto contrario all’adozione delle quattro deliberazioni, da parte del convenuto Tempo Sergio, nel frattempo dimessosi dalla Giunta.

A puro titolo esemplificativo:

con riferimento alla deliberazione (n. 49) di rettifica e riapprovazione del rendiconto 2014 il consigliere Tempo afferma *che non ritiene possibile rettificare un rendiconto già approvato; che lo stralcio del debito riferito al piano di rientro relativo alla fornitura idrica (Sorical) ha portato ad un consuntivo del 2013 falsato perché il relativo avanzo era inesistente, ma è stato applicato nell’esercizio 2014; che si sta rettificando un errore con un altro errore;*

con riferimento alla deliberazione n. 53 di rettifica e riapprovazione del rendiconto 2015, il consigliere Tempo afferma *che si sta effettuando una operazione estremamente grave in quanto si interviene sul disavanzo 2015 senza tenere conto che nel 2013 è stato stralciato un debito di una certa consistenza (.....); si sta andando a coprire un disavanzo con entrate tutte da verificare per cui si vede costretto a ripetere che si sta coprendo un disavanzo con un ulteriore disavanzo.*

Tale condotta tenuta dal consigliere Tempo, se da un lato elide la sua responsabilità nella contribuzione al dissesto di Amantea, dall’altro è la conferma della responsabilità gravemente colposa dei componenti

della giunta Sabatino, Pati, Cannata e Morelli, la cui condotta avrebbe dovuto conformarsi al principio della prudenza e condurli al ritiro dei provvedimenti all'esame del consiglio comunale o, comunque, ad una loro diversa e più ponderata valutazione.

Né possono essere accolte le tesi difensive che ribaltano la responsabilità sugli organi amministrativi e sulla asserita assenza di qualificazione professionale e conoscenze tecniche degli opposenti, che avrebbe loro impedito la conoscenza del merito delle scelte e delle conseguenze economiche, finanziarie e contabili degli atti adottati, perché si svilirebbe a mera enunciazione di principio la funzione di indirizzo e di vigilanza degli amministratori eletti, svuotandola dei contenuti prioritari di strumento concreto ed effettivo di esercizio del mandato politico elettorale ricevuto dai cittadini per il perseguimento della migliore gestione degli interessi della comunità territoriale.

Si richiama, in merito quanto affermato dalla Sezione Umbria di questa Corte (sentenza n. 87/2008) secondo cui *“il grado della colpa va rapportato allo sforzo di diligenza impiegato per formare una corretta rappresentazione dell’atto da adottare e delle circostanze entro cui esso si colloca, seguendone l’andamento in termini proporzionalmente inversi: quanto maggiore, cioè, è lo sforzo di diligenza dispiegato, tanto minore sarà il grado della colpa e viceversa; il livello di massima gravità è costituito dalla mancanza di qualsivoglia iniziativa (...)”*.

Quanto poi alla c.d. esimente politica, pure invocata dalle difese, va precisato che la sua *ratio* risiede nella tutela della buona fede e dell'affidamento degli organi di governo, in sede di adozione di atti

deliberativi che necessitano di un'istruttoria tecnico-amministrativa particolarmente complessa, e consegue al principio di netta separazione e divieto di interferenza tra funzioni di indirizzo politico spettanti agli amministratori pubblici e attività gestorie di competenza dirigenziale.

Il presupposto di applicazione dell'esimente *de qua* non si configura nella fattispecie in esame.

Infatti, in disparte la circostanza che le dichiarazioni circostanziate riportate nel verbale delle sedute consiliari del consigliere Tempo in ordine all'erroneità degli atti sono tali da escludere la buona fede dei componenti la giunta comunale, come affermato dalla giurisprudenza di questa Corte la scriminante politica non è applicabile nelle materie riservate agli organi di governo, nelle quali gli uffici amministrativi e tecnici della struttura abbiano espletato funzioni istruttorie o consultive e comunque di mero supporto strumentale (Sez. II d'Appello n. 111/2018; Sez. II d'Appello, n. 29/A/1999; n. 303/A/2003; Sez. Lazio, n. 2087/2005; Sez. Lombardia, n. 323/2003; Sez. I d'Appello n. 407/2017; Sez. III d'Appello n. 129/2017).

Inoltre, *“per pacifica giurisprudenza, la suddetta esimente non è applicabile nel caso di atti che, come l'approvazione del rendiconto di esercizio, sono assegnati dalla legge alla competenza di un organo politico”* e *“la presenza di pareri favorevoli e/o l'assenza di rilievi di legittimità da parte del Segretario-Direttore generale o dei Revisori dei conti non sono sufficienti a dispensare i componenti dell'organo politico dalle loro eventuali responsabilità”* e che, in definitiva, *“dispensare i*

componenti dell'organo politico da ogni responsabilità significherebbe praticamente ridurre, contrariamente alla volontà del legislatore, la deliberazione di Consiglio comunale di approvazione del rendiconto a mera ratifica di decisioni assunte da altri” (Sez. Campania nn. 1071/2018 e 314/2019).

Per quanto sopra rappresentato, è da ritenersi inequivocabilmente sussistente il nesso causale tra la condotta tenuta dal sindaco Sabatino e dagli assessori Pati, Cannata e Morelli e il dissesto del comune di Amantea dichiarato dal Commissario straordinario e pertanto l'opposizione dei ricorrenti è da rigettare.

Va, invece, accolta l'opposizione di Sergio Tempo, non ravvisando nella sua condotta, per i motivi sopra evidenziati, alcun contributo causale al dissesto dell'ente.

Esclusa, per quanto sopra, la responsabilità di Tempo Sergio, in ordine alla quantificazione delle sanzioni il Collegio ritiene di confermare quanto statuito dal Giudice designato, il quale ha tenuto in debita considerazione sia la circostanza che i convenuti hanno in realtà operato nel contesto di una situazione finanziaria già compromessa nel corso degli esercizi pregressi e sia che, al fine di non aggravare la situazione finanziaria dell'Ente, gli stessi abbiano rinunciato alle loro indennità nel periodo luglio – dicembre 2016.

Ne consegue che, in parziale riforma del decreto n. 7/2020, va dichiarato esente da responsabilità Tempo Sergio, con spese di difesa liquidate in suo favore come da dispositivo, mentre vanno confermate le sanzioni pecuniarie ivi comminate nei confronti di Sabatino Monica,

Pati Emma, Cannata Gianluca e Morelli Giovanni Battista.

A seguito dell'accertamento della responsabilità dei predetti per aver contribuito al dissesto del Comune di Amantea, consegue la dichiarata sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle sanzioni interdittive di cui all'art. 248, comma 5, del TUEL.

Le spese seguono la soccombenza.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Calabria, definitivamente pronunciando, in parziale riforma del decreto n. 7/2020:

ASSOLVE Tempo Sergio;

LIQUIDA in suo favore le spese di difesa nella misura di € 2.000,00, oltre IVA, CPA e spese generali come per legge, che pone a carico del Comune di Amantea;

CONDANNA Sabatino Monica, Pati Emma, Cannata Gianluca e Morelli Giovanni Battista al pagamento in favore del Comune di Amantea delle somme per ciascuno indicate:

Sabatino Monica € 8.265,00

Pati Emma € 7.439,25

Cannata Gianluca € 7.439,25

Morelli Giovanni Battista € 4.545,00

CONDANNA Sabatino Monica, Pati Emma, Cannata Gianluca e Morelli Giovanni Battista, in solido, al pagamento delle spese di giudizio in favore dello Stato che si liquidano in € 351,50 (*trecentocinquantuno/50*).

DICHIARA la sussistenza dei presupposti nei confronti del sindaco Sabatino Monica e degli assessori Pati Emma, Cannata Gianluca e Morelli Giovanni Battista per l'applicazione delle sanzioni interdittive previste dall'art. 248, comma 5 del TUEL.

ORDINA la trasmissione della presente sentenza al Procuratore regionale, al Comune di Amantea e al Prefetto della Provincia di Cosenza per il seguito di competenza.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del 24 febbraio 2021.

Il Relatore

Il Presidente

f.to Sergio Vaccarino

f.to Rita Loreto

Depositata in segreteria il 06/04/2021

Il Funzionario responsabile

per Dott.ssa Stefania Vasapollo

f.to Dott.ssa Debora Pucci