

SENT. 131/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE ABRUZZO

composta dai signori magistrati:

Bruno Domenico Tridico Presidente

Elena Papa Giudice

Stefano Grossi Giudice relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di opposizione, ex art. 135 Codice di Giustizia Contabile, iscritto al n. **20619** del registro di segreteria, avverso il decreto **n. 2** del **23 aprile 2024**, emesso dal Giudice monocratico presso questa Sezione giurisdizionale, promosso dall'**Avv. Simone DAL POZZO, (C.F. DLPSMNT4D19E243K)** e la **Dott. Milena PRIMAVERA**, rappresentati e difesi dagli Avv.ti **Giuliano Milia** (**C.F. MLIGLN39L29G482M)**, p.e.c. avvgiulianomilia@puntopec.it e **Roberto Colagrande** (**C.F. CLGRRT68T28A345B)**, p.e.c.: roberto.colagrande@pecordineavvocatilaquila.it ed elettivamente domiciliati presso lo studio del secondo in L'Aquila, Via G. Verdi n. 18, nonché digitalmente domiciliati presso gli indirizzi di posta elettronica certificata dei predetti difensori: *avvgiulianomilia@puntopec.it* e *roberto.colagrande@pecordineavvocatilaquila.it*;

uditi nell'udienza pubblica del 2 luglio 2024 il magistrato relatore Stefano Grossi, il Vice Procuratore Generale Marco Di Marco, nonché l'avv. Roberto Colagrande per i sigg. Dal Pozzo e Primavera,

con l'assistenza del segretario d'udienza, sig.ra Emilia Giammaria.

Ritenuto in

FATTO

1. Con ricorso, ex art. 133 Codice di Giustizia Contabile, depositato in data 25 luglio 2023, la Procura erariale chiedeva l'accertamento della responsabilità amministrativa, la condanna al pagamento della sanzione pecuniaria e l'applicazione della sanzione interdittiva comminate dall'art. 248, comma 5, d.lgs. n. 267 del 2000, per il dissesto finanziario del Comune di Guardiagrele (CH), dichiarato con deliberazione consiliare n. 44 del 30 luglio 2021, nei confronti dei signori: Simone Dal Pozzo, in qualità di sindaco del predetto Comune dal 1° giugno 2015 al 21 settembre 2020, Marilena Primavera, in qualità di assessore comunale al Bilancio, Gianluca Primavera, in qualità di vicesindaco e assessore comunale, Nevio Salomone, Amedeo Dell'Osa, Ugo Adorante e Teresa Marroncelli, in qualità di consiglieri comunali e Ambra Dell'Arciprete, Piergiorgio Della Pelle e Inka Zulli, in qualità di assessori comunali, tutti nel periodo tra il 9 giugno 2015 e il 21 settembre 2020 (salvo la sig.ra Dell'Arciprete, in carica dal 17 maggio 2019 e la sig.ra Zulli in carica fino al 23 aprile 2019).

2. Con decreto n. 2/2024 il giudice monocratico presso questa Sezione giurisdizionale:

- accertava per gli effetti dell'art. 248, comma 5, del Testo Unico Enti Locali la responsabilità di Simone Dal Pozzo e Milena Primavera, rispettivamente sindaco e assessore comunale con delega al bilancio del Comune di Guardiagrele (CH) per aver contribuito al verificarsi del dissesto dell'Ente locale;- condannava il sig. Simone Dal Pozzo al pagamento in favore del Comune di Guardiagrele (CH) della somma di **€ 12.549,90** (*dodicimilacinquecentoquarantanove/90*);

- condannava la sig.ra Marilena Primavera al pagamento in favore del Comune di Guardiagrele (CH) della somma di **€ 4.235,60** (*quattromiladuecentotrentacinque/60*);

- assegnava, ai sensi dell'art. 134, comma 2, c. g. c., il termine di sessanta giorni dalla notificazione del decreto ai fini del pagamento immediato della sanzione pecuniaria nella misura ridotta, pari al trenta per cento;

- dichiarava nei confronti signori Simone Dal Pozzo e Marilena Primavera la sussistenza dei presupposti di fatto per l'applicazione delle sanzioni interdittive previste dallo stesso art. 248, comma 5, Tuel;

- respingeva il ricorso con riguardo ai sig.ri Gianluca Primavera, Nevio Salomone, Amedeo Dell'Osa, Ugo Adorante, Teresa Marroncelli, Ambra Dell'Arciprete, Piergiorgio Della Pelle e Inka Zulli e, per l'effetto, accertava, ai sensi dell'art. 248, comma 5, Tuel che i medesimi non erano responsabili di aver contribuito con condotte dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario del Comune di Guardiagrele (CH).

Il Giudice monocratico ha osservato nel suo decreto che, al di là del tecnicismo che connota i documenti contabili, la consapevolezza di evidenti fattori di squilibrio e dell'esistenza di una situazione finanziaria caotica e deficitaria, peraltro già emersa in precedenza, avrebbe richiesto da parte del sindaco Dal Pozzo e dell'assessore al bilancio Primavera un intervento immediato volto ad identificare nella loro gravità i fenomeni patologici e ad attivare le azioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo, nonché di proposta e di impulso assegnate dall'ordinamento, al fine di ricondurre l'ente sulla via del risanamento quando la situazione avrebbe potuto essere ancora sanabile con gli ordinari strumenti. La complessiva situazione finanziaria e contabile dell'Ente, anche alla luce delle osservazioni nel tempo formulate dalla Sezione regionale di controllo della Corte,

avrebbe imposto agli amministratori di assicurare un maggiore sforzo di diligenza nelle scelte gestorie, per ricercare soluzioni volte a garantire e salvaguardare gli equilibri contabili e finanziari dell'Ente, anche operando, tra le diverse opzioni possibili, quella più rispondente ad una prudente gestione.

Sulla base dei ruoli rivestiti e delle funzioni e degli obblighi ad essi connessi, il giudice monocratico ha ritenuto sussistere, pertanto, la responsabilità per aver contribuito a causare il dissesto da parte del Sindaco Simone Dal Pozzo e della sig.ra Marilena Primavera, in qualità di assessore comunale al bilancio. Tali ruoli, infatti, assegnavano funzioni determinanti nella gestione contabile e finanziaria dell'ente e nelle scelte connesse a tale gestione, nonché nella definizione degli indirizzi per la predisposizione dei documenti contabili e nei relativi controlli, così implicando un onere di elevata diligenza, anche al fine di assicurare l'osservanza dei principi generali e specifici previsti dalla disciplina vigente. Tutto ciò anche alla luce delle sollecitazioni provenienti dalla locale Sezione di controllo che dovevano essere tenute in debito conto ai fini delle scelte gestorie e degli eventuali approfondimenti da operare per dare seguito alle osservazioni e raccomandazioni ivi formulate.

Con riguardo agli altri convenuti (Gianluca Primavera, Nevio Salomone, Amedeo Dell'Osa, Ugo Adorante e Teresa Marroncelli, Ambra Dell'Arciprete, Piergiorgio Della Pelle e Inka Zulli), il citato decreto ha osservato che, sulla base delle competenze ad essi attribuite, non emergeva che questi ultimi avessero specifici compiti e responsabilità riconducibili alla gestione finanziaria dell'ente locale, con conseguente esclusione di una diretta imputabilità del dissesto. Nei comportamenti tenuti da quest'ultimi convenuti, come descritti dalla procura, inoltre, non erano ravvisabili i presupposti per configurare la colpa grave e non era evidente il nesso

di causalità fra il comportamento tenuto e il dissesto dell'Ente.

3. I sigg. Simone Dal Pozzo e Milena Primavera, come dettagliato al punto 1), avverso il citato decreto del Giudice monocratico, hanno presentato ricorso in opposizione, ai sensi dell'art. 135 del Codice di Giustizia contabile.

In riforma del citato decreto i ricorrenti chiedono:

- di annullarlo e di disporre l'integrale rigetto del ricorso, ex art. 133 e ss. c. g. c., presentato dalla Procura erariale, per insussistenza dei presupposti oggettivi e soggettivi della responsabilità contestata a carico degli opponenti e della connessa domanda di applicazione delle sanzioni di cui all'art. 248, co. 5, d.lgs. n. 267/2000; con ogni conseguente statuizione anche in ordine alle spese di lite.

3.1. Ad avviso dei ricorrenti-opponenti, il decreto, nella parte in cui ha ritenuto sussistente la responsabilità degli odierni opponenti, risulterebbe erroneo e scarsamente motivato.

In primo luogo, i ricorrenti hanno sostenuto errata la scelta dell'amministrazione subentrante di dichiarare il dissesto del comune di Guardiagrele, senza provare a verificare la sussistenza di una procedura diversa, ad esempio quella dell'art. 243 bis del TU enti locali.

A questo riguardo, nel confutare l'inerzia operativa in presenza delle criticità conosciute, contestata dalla Procura, gli opponenti hanno elencato numerose delibere di Giunta Comunale e Consiglio comunale (alle quali per brevità il Collegio si richiama e rinvia) per sostenere di avere avviato numerose attività nel periodo 2015/2020 che avrebbero prodotto numerosi miglioramenti generali sull'attività amministrativa e contabile dell'Ente. Nel proprio ricorso in opposizione, i ricorrenti hanno contestato le ragioni poste a fondamento del dissesto dell'Ente, confermate dalla consulenza del nuovo revisore dei conti, del

responsabile del Servizio finanziario e della società esterna incaricata dell'analisi contabile dell'ente e sintetizzate in a) *residui insussistenti*, b) *errata quantificazione FCDE*, c) *i risultati di Amministrazione del 2018* e d) *la presenza dei debiti fuori bilancio*.

Hanno evidenziato, in sintesi, che durante il loro mandato la spesa per i mutui sarebbe diminuita, anche le spese di rappresentanza sarebbero grandemente scemate, le spese sostenute per i servizi a domanda individuale avrebbero avuto una copertura maggiore al 36% e l'attività di riscossione dell'Ente locale sarebbe stata accelerata.

Hanno riferito che la prima delibera dichiarativa del dissesto, la n. 44 del 30/07/2021, è stata annullata con la sentenza del TAR Abruzzo – sez. Pescara n. 325/2022 del 29/07/2022. In ottemperanza alle considerazioni contenute nella suddetta sentenza, il Consiglio Comunale di Guardiagrele (CH) ha adottato la delibera n. 39 del 27/10/2022, dichiarativa nuovamente del dissesto. Su tale delibera, impugnata, il TAR di Pescara, con sentenza n. 277/2023, ha dichiarato il ricorso inammissibile. Sarebbe pendente giudizio avanti al Consiglio di Stato avverso quest'ultima sentenza e non vi sarebbero ancora provvedimenti adottati da parte del supremo giudice amministrativo.

A questo riguardo i ricorrenti hanno sostenuto che non sussiste una definitività circa la dichiarazione dell'Ente sul suo dissesto.

I ricorrenti – opponenti hanno definito il dissesto dell'Ente locale come finanziario/funzionale e non strutturale. Il Comune poteva garantire ancora tutti i servizi a domanda individuale e, pertanto, il dissesto non era una scelta obbligata, ma discrezionale e, comunque, politicamente attribuibile alla nuova Amministrazione. Ad avviso dei ricorrenti, il comune, tra le numerose strade percorribili per il risanamento, avrebbe potuto adottare un piano di alienazioni

immobiliari, avrebbe potuto aumentare le entrate, strada perseguita dall'Amministrazione in carica nel periodo attenzionato, riusciva ancora coprire i servizi a domanda individuale e aveva ampi margini di risparmio sulle spese del personale.

Sul profilo dell'elemento soggettivo, i ricorrenti hanno sostenuto che alcune delle cause alla base del dissesto, vale a dire accumulo di residui insussistenti e sottostima del FCDE, sarebbero da riferire al responsabile finanziario dell'Ente in quanto atti di natura gestionale e non rientrante nelle competenze degli amministratori locali. Anche per quanto riguarda le anticipazioni di Tesoreria gli atti contabili direbbero il contrario e che durante il loro mandato il Comune di Guardiagrele (CH) non avrebbe mai riconosciuto debiti fuori bilancio.

Ma vi sarebbe di più.

Il Comune di Guardiagrele aveva – nel periodo preso in esame – un Responsabile del settore finanziario e che tale Responsabile ha sempre reso parere favorevole ad ogni atto di bilancio (di previsione, consuntivo e assestamento) senza mai fornire indicazioni in merito a misure particolari da adottare per porre rimedio a gravi criticità tali da compromettere la gestione contabile dell'ente. Anche i revisori dei conti hanno espresso il proprio parere senza riserve sui principali atti contabili.

In via gradata, i ricorrenti, per quanto concerne la mancata disamina dei presupposti di legittimità del dissesto dichiarato dal Comune di Guardiagrele (CH), hanno prospettato profili di incostituzionalità della disciplina di cui agli art. 246, comma 1, e 248, comma 5, del d. lgs n. 267/2000.

Ed infatti, mentre la dichiarazione di dissesto – situazione ben più grave quanto alle conseguenze per l'ente (si pensi solo all'obbligo normativo di aumento al massimo di tutte le aliquote dei tributi locali o al divieto di contrazione di mutui,

ma, in particolare modo, al trasferimento della gestione dell'Ente ad un Organismo Straordinario che priva la giunta democraticamente eletta dei suoi poteri) e per gli stessi amministratori – è rimessa alla decisione dell'organo consiliare senza alcun vaglio o controllo da parte di soggetti esterni, l'accesso ad un piano di riequilibrio pluriennale - situazione che non determina gli automatismi sopra menzionati, e che, soprattutto, lascia la gestione dell'Ente all'organo elettivo - è, invece, sottoposto alla condizione del preventivo vaglio da parte della Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti. Non apparirebbe evidentemente ragionevole né coerente con il principio di proporzionalità che una fattispecie meno gravosa per l'Ente sia assistita da una procedura più garantita per via dell'esame e del vaglio della Corte dei Conti e, al contrario, la fattispecie ben più densa di conseguenze sia sulla gestione dell'Ente, sia sulla vita dei cittadini sia, infine, sulla posizione degli amministratori, sia lasciata nelle mani della maggioranza politica che si trova ad assumere la decisione di dichiararlo.

5. All'udienza pubblica del 2 luglio 2024 sono comparsi, il Vice Procuratore Regionale Marco Di Marco, l'avv. Roberto Colagrande per i sigg. Simone Dal Pozzo e Milena Primavera, che hanno confermato le proprie conclusioni come da verbale al quale si rinvia.

Esaurita la discussione orale, la causa è stata trattenuta in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. I ricorrenti hanno presentato ricorso in opposizione avverso il decreto del Giudice monocratico n. 2/2024, chiedendo di annullarlo e di disporre l'integrale rigetto del ricorso presentato dalla Procura, ex art. 133 e ss. c. g. c., per insussistenza dei presupposti oggettivi e soggettivi della responsabilità contestata

e della connessa domanda di applicazione delle sanzioni di cui all'art. 248, comma 5, d.lgs. n. 267/2000, con ogni conseguente statuizione anche in ordine alle spese di lite.

2. In via preliminare questo Collegio ritiene di dover esaminare la prospettata questione di legittimità costituzionale dell'articolo 244 TUEL, prospettata dai ricorrenti – opponenti, laddove lo stesso non prevede, anche per il caso dell'adozione della delibera di dissesto, una procedura simile a quella prevista per il caso di deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, che, come noto, deve essere trasmessa entro 5 giorni alla competente sSezione regionale della Corte dei conti e al Ministero dell'interno (art. 243-bis, 2 comma, TUEL).

Ad avviso di questa Sezione, tale questione risulta manifestamente infondata non scorgendosi elementi di irragionevolezza, di iniquità o di ingiustificata compressione dei diritti nella scelta legislativa di regolare in modo non uniforme gli istituti posti a tutela dei bilanci degli enti locali.

Come si desume infatti dal combinato disposto degli articoli 243 bis TUEL (**c.d. procedura di riequilibrio finanziario pluriennale**), dall' art. 244 TUEL e ss. (**c.d. dissesto**) e dalla previsione di cui all'articolo 6, comma 2, del D. Lgs. 6 settembre 2011, n. 149 (**cd. dissesto guidato**), il legislatore ha previsto l'intervento delle Sezioni di controllo della Corte dei conti solo nelle ipotesi in cui possa ravvisarsi un'inerzia degli organi consiliari nel deliberare lo stato di dissesto. Infatti, il procedimento di cui all'art. 6, comma 2, d.lgs. n. 149/2011 (**c.d. dissesto guidato**), avente la duplice funzione di prevenzione dei rischi di squilibrio finanziario dell'ente locale e di emersione dei casi di dissesto finanziario, si compone di due distinte fasi: la prima, necessaria, consiste in un giudizio

prognostico sulla situazione di potenziale dissesto, preordinato alla proposta di misure correttive e alla verifica della loro adozione da parte dell'ente; la seconda, eventuale, nel caso di perdurante inadempimento, ha inizio con la trasmissione degli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, per i provvedimenti di competenza (dichiarazione di dissesto ma anche scioglimento del consiglio dell'ente).

L'art. 243 bis TUEL **(c.d. procedura di riequilibrio finanziario pluriennale)**, invece, prevede che i comuni e le province per i quali, anche in considerazione delle pronunce delle competenti Sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci degli enti, sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, nel caso in cui le misure di cui agli articoli 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate, possono ricorrere, con deliberazione consiliare, alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale. La deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è trasmessa, entro cinque (5) giorni dalla data di esecutività, alla competente Sezione regionale della Corte dei conti e al Ministero dell'interno.

Diversa la disciplina relativa alla dichiarazione di dissesto.

Ai sensi dell'art. 244 TUEL sussiste lo stato di dissesto finanziario se l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili **(c.d. dissesto funzionale/strutturale)** 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 **(c.d. dissesto finanziario)**. La deliberazione adottata dall'ente locale relativa alla dichiarazione di tale stato, invece, è trasmessa, entro 5 giorni, al Ministero dell'interno e alla Procura regionale presso la Corte dei conti

competente per territorio, unitamente alla relazione dell'organo di revisione (art. 246, comma 2, TUEL). Si procede quindi alla nomina dell'organo straordinario di liquidazione, con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'interno, e, conseguentemente, a un'amministrazione straordinaria, con il fine di procedere all'accertamento della massa attiva e passiva (artt. 252-256 TUEL).

Come emerge sovrapponendo l'art. 243-bis, comma 1, Tuel e l'art. 244 Tuel, il presupposto condiviso (la c.d. "causa") di entrambe le procedure attenzionate consiste nell'impossibilità per l'Ente di ripianare "validamente" lo squilibrio evidenziatosi con le modalità di cui agli articoli 193 e 194 Tuel ed entro il fisiologico arco temporale del bilancio di previsione (art. 162 Tuel), con una manovra correttiva ("piano di rientro") di durata triennale ed in ogni caso non oltre la durata della consiliatura (art. 188, comma 1, Tuel). Si tratta, del c.d. dissesto "per ragioni finanziarie" al quale si contrappone, il c.d. dissesto "per ragioni funzionali" che si ha quando lo squilibrio è strutturale al punto tale da non consentire più l'erogazione dei servizi o lo svolgimento delle funzioni essenziali, per il quale l'ente non può che intraprendere la procedura di dissesto, che è l'unica a garantire la continuità dell'amministrazione e l'erogazione dei servizi essenziali (cfr. *Sezione Autonomie n. 2/AUT/2012/QMIG e SS.RR. sent. n. 34/2014/EL e da ultimo sent. n. 2/2020/DELC*).

In buona sostanza, le procedure di dissesto e di riequilibrio si basano su una comunanza di presupposti (lo "stato di crisi strutturale"); tuttavia l'alternatività di ricorrere all'uno o all'altra procedura non è piena, ma limitata alla ricorrenza del solo dissesto per ragioni finanziarie. Per tale ragione, in entrambi i casi, vi è la necessità di conclamare previamente lo "stato" di crisi strutturale; nel caso del dissesto strutturale, ciò avviene attraverso un'attività dichiarativa obbligatoria (un

atto amministrativo di certazione), che può essere il frutto di una iniziativa autonoma dell'ente (dichiarazione di dissesto, ex art. 246 Tuel) ovvero può essere compulsata dalla Magistratura contabile (c.d. dissesto guidato, ex art. 6, comma 2, D.lgs. n. 149/2011, al termine del quale l'ente è obbligato ad emettere la dichiarazione di dissesto a mezzo di un commissario *ad acta*).

In sostanza, la preoccupazione del Legislatore, nell'ambito della propria discrezionalità politica, è quella che gli organi dell'Ente, anche per le più incisive conseguenze sulle proprie funzioni, oltre che per quelle di tipo contabile (essendo infatti comunque prevista la trasmissione della delibera alla Procura regionale della Corte dei conti), tendano a sottostimare il deficit, più che a sovrastimarlo. Non vi è dubbio che così costruito il sistema, la procedura dichiarativa del dissesto, sebbene possa anche essere considerata come l'estrema ratio, è quella più gravosa per l'Amministrazione in carica, ma anche la più prudenziale sul piano contabile.

Pertanto, ad avviso del Collegio, alla luce dei presupposti normativi di ciascun rimedio, non appare irragionevole la diversa disciplina dei controlli prevista per le tre ipotesi sopra ricordate.

3. Nel merito, il ricorso degli opponenti non è fondato per i motivi di seguito esplicitati.

Osserva il Collegio che, in aderenza alla consolidata giurisprudenza contabile, l'intervenuta dichiarazione di dissesto di un Ente locale rappresenta condizione necessaria ma non sufficiente per l'applicazione, nei confronti degli amministratori, delle sanzioni pecuniarie e interdittive previste dall'art. 248, 5 comma, TUEL.

Pur trattandosi di responsabilità sanzionatoria, la giurisprudenza contabile ha ritenuto che debbano sussistere tutti i presupposti per l'accertamento della

responsabilità per danno erariale e, in particolare, il nesso di causalità fra il comportamento ascritto a ciascuno dei convenuti e il dissesto, e uno stato soggettivo caratterizzato quanto meno dalla colpa grave.

Si verificherebbe, in caso contrario, una fattispecie di responsabilità oggettiva, basata esclusivamente sulla qualifica ricoperta, in contrasto con la stessa finalità della norma, volta a far emergere situazioni di dissesto da parte degli amministratori in carica, che rischia di essere vanificata proprio dal timore di un'applicazione delle sanzioni, e in particolare di quelle di stato.

3.1 Premesso quanto sopra, in primo luogo, questo Collegio, diversamente da quanto sostenuto dal giudice monocratico nel decreto opposto, ritiene che il suo esame relativo all'applicabilità delle sanzione previste dall'art. 248, comma 5, TUEL, possa spingersi, incidentalmente, fino alla valutazione della sussistenza dei presupposti per la dichiarazione di dissesto in quanto, conformemente a quanto sostenuto dalle difese, escludere la possibilità per gli opponenti di dimostrare che per effetto delle proprie condotte e iniziative si sarebbe potuto/dovuto evitare il dissesto dell'ente costituirebbe una vera e propria limitazione del diritto di difesa che si troverebbero di fatto a dover subire passivamente le conseguenze della scelta operata, con ampia discrezionalità, dalla giunta di diversa estrazione politica successivamente insediatasi, che ha stabilito che l'unica soluzione fosse invece quella della declaratoria del dissesto (senza valutare, ad es., la possibilità di optare per un piano di riequilibrio pluriennale).

A questo riguardo, infatti, costituisce "*ius receptum*" che la Magistratura contabile con i propri atti esprime valutazioni ed accertamenti che si sovrappongono a quelli dell'Ente, con effetti conformativi per l'Ente stesso. Tutto ciò non lede in alcun modo l'autonomia dell'Amministrazione, attesa la diversità dei piani su cui

operano, rispettivamente, la Corte dei conti e l'Amministrazione stessa. Come recentemente affermato anche dalla Corte costituzionale, (cfr. sent. n.184/2022, ".. *gli interventi della Corte dei conti in materia di Bilancio non determina*[no mai] *alcuna sovrapposizione tra l'esito del* [suo] *giudizio* [...], *inerente alla legittimità/correttezza degli specifici dati contabili, e* [gli atti] *di approvazione del rendiconto* [dell'Ente], *da intendersi quale adempimento essenziale, in relazione alla responsabilità nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi (sentenze n. 246 del 2021 e n. 49 del 2018)"*. Adempimento che, ha ulteriormente precisato la Corte costituzionale (ribadendo precedenti arresti), *"costituisce presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo, in quanto assicura ai membri della collettività la cognizione delle modalità di impiego delle risorse e dei risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale (sentenza n.184 del 2016* [e] *sentenza n. 18 del 2019)*".

Nel caso sottoposto all'esame del Collegio, risulta in atti che con ricorso iscritto al n. 369/2021 alcuni ricorrenti, tra i quali gli odierni opponenti Avv. Simone dal Pozzo e sig. Milena Primavera, quali cittadini residenti nel Comune di Guardiagrele, ex amministratori e Consiglieri in carica, hanno impugnato, chiedendone l'annullamento, le deliberazioni C.C. n.n. 43 e 44 del 30 luglio 2021 relative alla dichiarazione di dissesto finanziario dell'ente comunale, ex art. 246 d.lgs. n. 267/2000, la nota del responsabile del servizio finanziario n. 15807 del 2021, le relazioni dell'organo di revisione contabile del 07.07.2021 e del 27.07.2021, le deliberazioni G.M. n.n. 109 e 110 del 28 giugno 2021 di accertamento di un disavanzo di amministrazione per € 3.390.015,81, le determinazioni n.18/2021 del Settore Polizia Municipale, n.116/2021 del Settore Lavori Pubblici e Ambiente e n. 591/2021 del Settore Affari generali e Finanziari. Il Tar Abruzzo- sez. Pescara, con la sentenza n. 325/2022, rigettata l'eccezione di

difetto di giurisdizione sollevata dal Comune intimato, ha accolto il ricorso "*ai soli fini del riesame della motivazione relativa al mancato ricorso al piano di riequilibrio finanziario di cui all'art. 243 bis del d.lgs. n. 267/2000*". Tale sentenza non è stata oggetto di gravame.

Il Comune di Guardiagrele (CH), con la delibera C.C. n. 39 del 27 ottobre 2022, ha deliberato di approvare il riesame della deliberazione C.C. n. 44 del 20/07/2021, dichiarativa del dissesto, di convalidare la stessa e tutti gli atti e i provvedimenti ad essa presupposti oggetto del ricorso al Tar Abruzzo – Pescara n. 369/2021, anche ai fini dell'integrazione della motivazione degli stessi nei termini e con effetto *ex tunc*. Con successivo ricorso, i ricorrenti, oggi opponenti dell'odierno giudizio sanzionatorio, hanno impugnato la successiva delibera di C.C. n. 39 del 27 ottobre 2022, con la quale è stata convalidata la delibera dichiarativa del dissesto, precedentemente annullata dal TAR Abruzzo – sez. Pescara.

Il giudice amministrativo, con la sentenza n. 277/2023, ha dichiarato inammissibile il ricorso per genericità delle censure proposte, rilevando che il provvedimento impugnato si basava su più ragioni, idonee autonomamente a giustificarne l'adozione. Tale sentenza risulta essere stata impugnata e per essa pende appello presso il Consiglio di Stato.

Deve ritenersi che l'impugnazione delle delibere dichiarative del dissesto del Comune di Guardiagrele davanti al giudice amministrativo, non escludano, ai fini dell'applicabilità delle sanzioni di cui all'art. 248, 5 comma TUEL, una verifica da parte del giudice contabile circa la sussistenza dei presupposti per la dichiarazione di dissesto, scelta operata dall'Amministrazione comunale per risanare la situazione deficitaria dell'Ente.

A questo riguardo, il Collegio, in aderenza a quanto enunciata nella sentenza delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione della Corte dei conti n. 32/2020, ritiene, infatti, che "…*la giurisdizione della Corte dei conti in materia di bilancio, riguardando la verifica in concreto, preventiva e successiva, degli andamenti di finanza pubblica, è una giurisdizione integrata, esclusiva e per "blocco" di materia. Ciò comporta che il riparto di giurisdizione con le altre magistrature non si svolge sul crinale della natura della situazione giuridica sottostante, in base alla "dicotomia diritti soggettivi-interessi legittimi", (C. cost. sentenza n. 204/2004), collegata ad una manifestazione illegittima del potere amministrativo (C. cost. sentenza. n. 191/2006), né in base all'autorità o potere che ha emesso l'atto impugnato (autorità amministrativa o sezione regionale di controllo), ma opera sulla decisiva individuazione dell'ambito normativo perimetrato, identificabile come "materia" di contabilità pubblica*".

Conclusivamente, le valutazioni della Corte dei conti, a differenza di quelle del Giudice Amministrativo, possono riguardare qualsiasi aspetto della contabilità dell'Ente territoriale, penetrandoli ad ogni livello, in quanto non sussiste alcuna "*riserva di amministrazione*" da rispettare, con l'unico limite della salvaguardia dei profili inerenti la *"contabilità di mandato*", che opera su un piano del tutto diverso, in quanto espressione del potere politico dell'Ente medesimo di allocare e graduare, in piena autonomia, le risorse pubbliche a favore dei cittadini.

Nel caso di specie, deve rilevarsi che il dissesto dell'Ente locale è stato dichiarato sulla base delle convergenti conclusioni del responsabile del servizio finanziario (cfr. relazione del 21 luglio 2021), dell'organo di revisione (cfr. relazioni del 7 e 27 luglio 2021) e della società esterna incaricata dall'Amministrazione subentrata dell'esame della situazione contabile e finanziaria dell'Ente (cfr. relazione del 16 giugno 2021). A ciò si aggiunga che la Sezione regionale di controllo della Corte

dei conti, con deliberazione n. 305/2022, ha accertato la corretta individuazione da parte del Comune di un disavanzo al 31 dicembre 2020 pari a € 3.390.015,81 e l'esistenza "*di fattori complessivamente idonei a determinare una situazione di dissesto per ragioni finanziarie rilevante ai sensi dell'art. 244 del Tuel, nonché la congruità della motivazione, alla luce della documentazione in atti, a supporto dell'impossibilità di attivare la procedura di riequilibrio finanziario, di cui agli artt. 246-bis e ss. del Tuel*".

Ad avviso del Collegio, tutte le relazioni appaiono attendibili, coerenti, oltremodo esaurienti e adeguatamente motivate e, per tali ragioni, questo giudicante non ha motivo di disattendere le conclusioni in esse raggiunte, tutte convergenti verso la sussistenza di una rilevante crisi strutturale/finanziaria del comune di Guardiagrele(CH) che non consentivano di adottare altro strumento se non quello più prudenziale sul piano economico, anche se più gravoso per l'Amministrazione in carica, vale a dire la dichiarazione di dissesto, che è l'unica a garantire la continuità dell'amministrazione e l'erogazione dei servizi essenziali (*cfr. Sezione Autonomie n. 2/AUT/2012/QMIG e SS.RR. sent. n. 34/2014/EL e da ultimo sent. n. 2/2020/DELC*).

A questo riguardo, merita di essere ricordato che il Comune di Guardiagrele (CH), in fase di predisposizione del rendiconto 2020, aveva incaricato una società esterna di fornire un supporto per verificare la situazione finanziaria dell'Ente con particolare riferimento agli accertamenti e impegni di competenza 2020, ai residui attivi e passivi degli esercizi precedenti, all'analisi dell'andamento delle entrate del precedente quinquennio e alla determinazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità (nel prosieguo, FCDE).

Il 16 giugno 2021 la società incaricata rendeva la relazione conclusiva, evidenziando criticità in merito alla non veritiera contabilizzazione di entrate di

parte corrente, alla contrazione di un rilevante mutuo nel 2020 e alla gestione non corretta del FCDE. Erano infatti emersi accertamenti di entrate tributarie (addizionale comunale per € 1.564.036,30) non coerenti con l'effettivo andamento delle riscossioni, anche parametrando i valori al dato storico, con il conseguente suggerimento di ridurre gli accertamenti di competenza e i residui attivi degli anni pregressi per € 2.648.219,49. Il mutuo che era stato contratto nel 2020 per la realizzazione di un impianto sportivo per € 2.500.000,00 era considerato un'operazione contabilmente non compatibile, avendo gravato la gestione di un importo annuo di 160/170 mila euro di spesa corrente, con necessità di vincolare l'importo nel risultato di amministrazione 2020 non essendo stato impegnato alcun importo tra le uscite. Era altresì emersa la necessità di adeguare l'importo del FCDE in quanto sottostimato (da € 347.339,92 del 2019 a € 1.244.624,26 nel 2020) a causa dell'errata contabilizzazione dei residui Tari.

La società concludeva affermando che il disavanzo era imputabile alla gestione degli esercizi precedenti, che il rendiconto 2019 aveva un risultato disponibile sovrastimato e che era necessario approvare il rendiconto 2020 con un disavanzo di entità tale da escludere un piano di rientro triennale.

In linea con le suddette conclusioni era anche la relazione del 7 luglio 2021 del revisore dei conti sulla proposta di deliberazione di approvazione del rendiconto 2020, che evidenziava la criticità del risultato di amministrazione, con un disavanzo di € 3.390.015,81. A tale risultato negativo di gestione avevano contribuito la determinazione del FCDE pari a € 1.169.067,03 e l'accantonamento della somma di € 145.000,00 per fondo contenzioso e fondo riconoscimento debiti fuori bilancio. Inoltre, dal prospetto di verifica degli equilibri allegato al rendiconto di gestione, risultava un risultato di competenza di € 2.406.512,40; un equilibrio di

bilancio di € - 375.166,87 e un equilibrio complessivo di € - 1.041.864,31. Sull'equilibrio di bilancio incideva in modo considerevole il vincolo per l'indebitamento del mutuo contratto nel 2020. L'equilibrio complessivo era risultato compromesso per l'adeguamento del FCDE, dei fondi passività potenziali e del fondo per il riconoscimento debiti fuori bilancio. La somma vincolata, pari a € 2.489.849,60, corrispondeva all'importo incassato e non pagato nell'anno 2020. Inoltre, emergevano criticità sulla quantificazione del FCDE dell'anno 2019, in quanto diversi capitoli del rendiconto 2019 presentavano importi determinati con modalità di calcolo manuale e non secondo il dettato normativo.

Anche la relazione del responsabile del servizio finanziario del 21 luglio 2021, al fine di rappresentare la situazione economico finanziaria, evidenziava le cause del disavanzo e le criticità riscontrate nel sistema contabile, sostenendo la sussistenza delle condizioni previste per dichiarare il dissesto finanziario ai sensi dell'art. 244 Tuel.

Con relazione del 27 luglio 2021 l'organo di revisione, tenuto anche conto di quanto rappresentato dal responsabile del servizio finanziario nella relazione del 21 luglio 2021, rilevava che:

- la situazione debitoria dell'Ente al 26 luglio 2021 era quantificata, per le fatture ricevute nell'anno 2021, in € 695.127,26, riconducibili alla fornitura di utenze gas e luce e alle prestazioni svolte dalle cooperative sociali. Ciò era indice di grave crisi di liquidità, considerato che la cassa ordinaria era pari a zero, con una cassa vincolata pari a € 3.423.001,13;

- era costante il ricorso all'anticipazione di tesoreria e all'utilizzo in termini di cassa di entrate aventi specifica destinazione ai sensi dell'art. 195 Tuel, senza ricostituire

i fondi al 31 dicembre di ciascun anno;

- sussistevano debiti fuori bilancio risalenti alle annualità 2019 e 2020, conosciuti dopo la stesura del conto di bilancio 2020. Nello specifico, con verbale del 13 aprile 2021, l'organo di revisione aveva qualificato come tale il debito per la copertura finanziaria dell'intervento di esternalizzazione del servizio di pubblica illuminazione, per mancanza di impegno contabile ai sensi dell'art. 191, comma 1, Tuel. Doveva ad esso aggiungersi il debito riguardante il servizio di bus navetta effettuato nel corso di una manifestazione nel 2019 e per il quale non risultava l'assunzione dell'impegno contabile;

- l'ente aveva proceduto al riaccertamento ordinario dei residui con deliberazione di giunta comunale n. 109/2021, eliminando residui attivi per € 1.564.036,30 relativi all'addizionale Irpef, gestiti in difformità dal principio della competenza finanziaria potenziata. In particolare, nei bilanci di previsione dal 2015 al 2019 erano stati registrati stanziamenti per addizionale comunale Irpef pari a € 1.010.000,00 a fronte di incassi registrati, nei medesimi anni, da un minimo di euro 714.944,00 a un massimo di euro 765.475,22. Alla fine di ogni esercizio era stata accertata la totalità delle somme stanziate nel bilancio di previsione. La differenza tra lo stanziamento e le somme incassate aveva portato ad accumulare un'enorme mole di residui attivi impossibili da riscuotere e aveva provocato squilibri di bilancio che si erano ripercossi sulla cassa dell'ente, provocando il continuo ricorso all'anticipazione di tesoreria o all'utilizzo della cassa vincolata per le spese correnti;

- il disavanzo di amministrazione era derivato principalmente dall'adeguamento del FCDE e dalla contrazione del già citato mutuo. In particolare, con il rendiconto 2020 il Comune aveva incluso nel calcolo del fondo tutti i capitoli del Titolo I e III, utilizzando il metodo della media semplice come previsto dalla normativa,

determinando un importo di euro 1.169.067,03 (mentre nei rendiconti 2018 e 2019 non erano stati inclusi tutti i capitoli del Titolo I e III e, per alcuni capitoli, era stato utilizzato il calcolo manuale, con un importo rispettivamente pari a euro 320.177,31 e 347.339,92);

- alcune irregolarità contabili avevano influenzato la determinazione della parte disponibile del risultato di amministrazione nell'esercizio 2018. In tale anno erano stati ricevuti contributi regionali con vincolo di destinazione alla spesa socio - sanitaria, con economie di spesa pari a euro 269.966,00. Pur costituendo parte vincolata del risultato di amministrazione derivante da trasferimenti erogati per specifica destinazione, nel prospetto del risultato di amministrazione 2018 tale importo non risultava nella voce "vincoli derivanti da trasferimenti", con conseguente sovrastima della parte disponibile del risultato di amministrazione.

La stessa Sezione del controllo, che più volte aveva esaminato i problemi di cassa e i consuntivi dell'Ente (cfr. n. 124/2017/ PRSE, n. 68/2019/VSFG, n. 74/2021/PRSE e n.305/2022/PRSP) aveva sollevato numerose criticità.

In particolare, sul problema della cassa, interveniva la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti con la deliberazione n. 74/2021/PRSE, relativa al bilancio 2018, osservava che "*il ripetuto ricorso alle anticipazioni induce a dubitare che la perdurante sofferenza di liquidità derivi da un mero disallineamento temporale tra incassi e pagamenti, potendo costituire, di contro, il sintomo di latenti e reiterati squilibri nella gestione di competenza tra le risorse in entrata che l'ente può effettivamente realizzare e le spese che si è impegnato a sostenere*", affermando la necessità di adottare "*misure idonee a circoscrivere il ricorso all'anticipazione di tesoreria e l'utilizzo per cassa di risorse vincolate per il finanziamento della spesa corrente, entro i limiti dettati dai principi di sana gestione finanziaria anche attraverso una riprogrammazione del bilancio dell'ente*, con scelte atte a garantire

l'incremento dell'ammontare delle entrate certe e ripetitive e/o la riduzione delle spese correnti". La Sezione si era pronunciata anche sul FCDE dell'esercizio 2018, avente una minore incidenza sulla massa dei residui attivi rispetto agli esercizi precedenti, richiamando l'Ente ad un attento monitoraggio dell'accantonamento.

Sulla base delle numerose criticità segnalate e accertate, la situazione finanziaria del Comune di Guardiagrele (CH) era fortemente compromessa e, pertanto, come già affermato, anche raccogliendo le sollecitazioni ricevute, l'Amministrazione comunale ha dichiarato il dissesto finanziario, prima con la delibera n. 44/2021 e, successivamente, all'esito del contenzioso amministrativo, con la delibera C.C. n.39 del 27 ottobre 2022, ha convalidato la delibera C.C. n. 44/2021 (relativa alla dichiarazione di dissesto finanziario) e la delibera C.C. n. 43/2021 (di approvazione del rendiconto della gestione anno 2020) e gli atti presupposti, anche ai fini dell'integrazione della motivazione degli stessi. In ordine a tale scelta, come è stato messo in evidenza dalla Corte costituzionale, «*di fronte all'impossibilità di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, la procedura del predissesto non può essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose "eredità"*» (Corte costituzionale sent. n. 18/2019), con la conseguente necessità di ripristinare - con la separazione del bilancio *in bonis* (c.d. gestione ordinaria) da quello dissestato (cfr. art. 252, comma 4 TUEL) - le condizioni per erogare le prestazioni essenziali, garantendo così i cittadini e i fornitori sulla solvibilità e continuità funzionale dell'ente.

Ne consegue che non possono trovare accoglimento le considerazioni degli opponenti – ricorrenti, quando sostengono che il comune di Guardiagrele (CH), tra le numerose strade percorribili per il risanamento, avrebbe potuto adottare un

piano di alienazioni immobiliari, avrebbe potuto aumentato le entrate, strada perseguita dall'Amministrazione in carica nel periodo attenzionato, riusciva ancora coprire i servizi a domanda individuale e aveva ampi margini di risparmio sulle spese del personale e, pertanto, non avrebbero dovuto dichiarare il dissesto che era semplicemente finanziario ma procedere con l'attivazione della procedura di cui all'art. 243 bis TEUL **(c.d. procedura di riequilibrio finanziario pluriennale)**.

In merito, vale la pena ricordare che, come di recente evidenziato da altra Sezione giurisdizionale di questa Corte in sede di valutazione sull'applicazione delle sanzioni previste in caso di dissesto, « *una volta accertata la sussistenza di uno squilibrio strutturale non emendabile con le misure ordinarie, quale dato di fatto, compete poi all'amministrazione (che si trova in quel momento in carica) di effettuare la scelta, non solo tecnica, ma connotata da ampia discrezionalità, se intraprendere il percorso pluriennale di risanamento anziché dichiarare il dissesto; nel primo caso, l'amministrazione si assume la responsabilità – anche politica – di attivare e gestire la procedura volta a superare la situazione di squilibrio …; ove, invece, non si ritenga … di seguire quella strada, preferendosi dichiarare il dissesto, non può ravvisarsi alcuna interruzione del nesso causale, fintanto che si rientri nello spazio riservato al merito della scelta discrezionale, spettante all'amministrazione in carica, relativamente alle modalità con cui affrontare la situazione di "squilibrio strutturale del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario" … non v'è, tuttavia, alcun vincolo di subordinazione tra le due misure, nel senso che, da un lato, il piano di riequilibrio costituisce semplicemente una possibilità (e non un obbligo) per l'ente locale che versi in situazione di crisi, mentre, dall'altro lato, la declaratoria di dissesto non presuppone affatto una previa verifica della impossibilità di accedere al riequilibrio … non essendo configurabile un obbligo, in capo all'ente, di tentare preventivamente il riequilibrio per evitare la dichiarazione di dissesto (ravvisandosi nella legge,*

semmai, soltanto un obbligo di segno opposto, cioè quello di dichiarare lo stato di dissesto) … si aggiunga, ancora, che l'ipotetico accesso al piano di riequilibrio non solo non è previsto come obbligatorio dalla legge (essendo configurato come possibilità, a differenza della dichiarazione di dissesto che costituisce un obbligo), ma neppure è automatico e affatto scontato, presupponendo invece una rigorosa sequenza di adempimenti e valutazioni, incluso, in ultimo, il vaglio della Corte dei conti, basato anche su stime del futuro andamento delle entrate; inoltre, il piano va poi attuato e verificato nel corso del tempo, essendovi pur sempre il rischio che la procedura si risolva alla fine in un mero differimento del dissesto, qualora l'evoluzione dei saldi effettivi si discosti dalle attese; … nella scelta tra le due misure, va quindi tenuto in considerazione (con valutazione prospettica ex ante) anche il diverso livello di impegno e di incertezza richiesto all'amministrazione;» (Sez. giur. Abruzzo, Decreto n. 2/2021).

Per tutto quanto sovra esposto, ne consegue che, nell'ambito del presente giudizio, non possa essere posta in discussione la scelta dell'Amministrazione subentrante di dichiarare il dissesto finanziario, formalmente accertato dall'Ente, con la deliberazione C.C. n. 39 del 27 ottobre 2022 e che costituisce la misura più prudenziale dal punto di vista contabile e che è l'unica a garantire la continuità dell'amministrazione e l'erogazione dei servizi essenziali.

3.2. La consolidata giurisprudenza di questa Corte (cfr., *ex multis*, Sez. Abruzzo, decreto n. 2/2021) ha chiarito che il legislatore, ai fini dell'integrazione della fattispecie in esame e della conseguente irrogazione delle previste sanzioni, ha richiesto la sussistenza di una condotta costituente un mero contributo causale al dissesto, non essendo invece necessario che sia agli stessi riferibile la responsabilità "esclusiva" o "preponderante" del dissesto. Dunque, per configurare la responsabilità in esame è sufficiente che la condotta dolosa o gravemente colposa degli amministratori, anche unitamente ad ulteriori e diversi fattori concausali,

abbia fornito un proprio autonomo apporto alla determinazione dei presupposti del dissesto dell'ente, pur senza esserne l'unico fattore eziologico.

Le condotte degli amministratori convenuti rispetto alla causazione del dissesto del Comune di Guardiagrele, dunque, devono essere oggetto di valutazione in tale prospettiva.

Venendo al merito pieno della questione, il collegio ritiene che alla dichiarazione di dissesto del Comune di Guardiagrele (CH) abbiano contribuito le condotte dei sigg. Simone Dal Pozzo e Marilena Primavera, nelle rispettive qualità di Sindaco ed Assessore al Bilancio del Comune di Guardiagrele (CH).

Costituisce oramai un fatto accertato che durante il loro mandato politico (gestione 2015- 2020) si è formato un rilevante disavanzo di amministrazione e vi è stato un costante ricorso ad anticipazioni di tesoreria, indicativo di un'inadeguata capacità di riscossione delle entrate. L'accumulo di residui insussistenti, la sottostima del FCDE, l'erronea determinazione del risultato di amministrazione nell'esercizio 2018 e la presenza di debiti fuori bilancio hanno reso inattendibili i documenti contabili sotto il profilo della rispondenza della gestione alle risorse disponibili, realizzando l'ingente indebitamento che ha preceduto la dichiarazione del dissesto.

L'esame dei documenti in atti evidenzia che non vi era una strategia di contenimento del disavanzo, di perseguimento dell'equilibrio di bilancio e di progressiva riduzione delle criticità, con violazione del principio di sana gestione.

Dall'analisi delle entrate emergevano accertamenti non coerenti con l'andamento delle riscossioni.

Tali criticità sono state evidenziate nella delibera n. 305/2022 *"…In conclusione, la due diligence posta in essere dall'Ente, anche a seguito delle segnalazioni di questa Sezione di controllo, ha fatto emergere una situazione di grave tensione finanziaria, con un disavanzo latente*

occultato, nei pregressi esercizi, attraverso il mancato rispetto del principio di prudenza, con una protratta sovrastima delle entrate, che ha generato il progressivo accumulo negli anni di residui insussistenti, fenomeno accompagnato da una costante sottostima del FCDE. Al momento della disclosure, il concorso di tali fattori ha determinato l'emersione di una situazione di significativo disavanzo pari a complessivi € 3.745.015,81 (comprendenti il disavanzo da ripianare come da rendiconto 2020, pari a euro 3.390.015,81, i debiti di fuori bilancio conosciuti al momento dell'approvazione del rendiconto 2020 pari a euro 105.000,00, l'appostamento di un fondo accantonamento per spese potenziali e non prevedibili pari ad euro 250.000,00), che l'Ente, con valutazione che appare congrua e non travalicante i limiti riservati al merito della scelta discrezionale amministrativa, alla luce degli elementi in atti, ha ritenuto con le delibere di Consiglio comunale n. 44 del 30 luglio 2021 e n. 39 del 27 ottobre 2022, non ripianabile con il piano di riequilibrio finanziario pluriennale. Ne è conseguita la necessitata dichiarazione di dissesto, in piena coerenza con i principi sopra richiamati, al fine anche di ristabilire la certezza delle scritture contabili con una imprescindibile cesura rispetto alle gestioni precedenti, nonché di poter ripristinare, in chiave prospettica, un effettivo equilibrio di bilancio e il corretto assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili". L'entità del disavanzo emerso, nonché le cause sopra esaminate che lo hanno determinato, rilevano ex se, comunque, come indice di squilibri economico-finanziari e della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, ai sensi del comma 3, dell'art. 148, del Tuel, in quanto «durante il periodo successivo alla dichiarazione di dissesto il Comune deve essere amministrato con particolare accortezza affinché non si ripresentino disavanzi o disequilibri analoghi a quelli che avevano provocato il dissesto. Inoltre, ove la massa passiva fosse eccedente rispetto alla massa attiva il Ministro può procedere ad imporre al Comune l'accantonamento di quote degli avanzi della gestione ordinaria quali risorse straordinarie da destinare alla gestione del dissesto (art. 268 bis c. 5 TUEL)» (cfr. Corte conti Sez. reg. controllo Lazio deliberazione n. 105/2022/PRSP).

La deliberazioni della Sezione Controllo che hanno attenzionato i consuntivi del Comune di Guardiagrele (CH) non hanno mancato di evidenziare pesanti criticità nella rappresentazione di poste contabili quali i residui attivi, conservati anche se inesigibili o dubbi (con la concorrente inesatta quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità); i debiti fuori bilancio non riconosciuti; il ricorso all'anticipazione di tesoreria e all'utilizzo in termini di cassa di entrate aventi specifica destinazione ai sensi dell'art. 195 TUEL senza ricostituire i fondi al 31 dicembre di ciascun anno; l'effettuazione di accertamenti senza i presupposti contabili, il disavanzo di amministrazione derivato principalmente dall'adeguamento del FCDE e dalla contrazione del rilevante mutuo per la realizzazione di un impianto sportivo per € 2.500.000,00.

Come ampiamento riferito, le criticità sono state confermate anche nelle conclusioni delle relazioni del responsabile del servizio finanziario (cfr. relazione del 21 luglio 2021), dell'organo di revisione (cfr. relazioni del 7 e 27 luglio 2021) e della società esterna incaricata dall'Amministrazione subentrata dell'esame della situazione contabile e finanziaria dell'Ente (cfr. relazione del 16 giugno 2021).

Con riferimento alle specifiche criticità sopra evidenziate, un peso determinante nella determinazione del dissesto finanziario (accertato in € *3.745.015,81*) è stato infatti attribuito ai residui attivi, conservati anche se inesigibili o dubbi, mantenuti nelle diverse annualità di bilancio, rivelatisi poi di scarsa esigibilità, con effetti pregiudizievoli sugli equilibri generali di bilancio. Il Comune aveva proceduto al riaccertamento ordinario dei residui con deliberazione di giunta comunale n. 109/2021, eliminando residui attivi per € 1.564.036,30 relativi all'addizionale Irpef, gestiti in difformità dal principio della competenza finanziaria potenziata. In particolare, nei bilanci di previsione dal 2015 al 2019 erano stati registrati

stanziamenti per addizionale comunale Irpef pari a € 1.010.000,00 a fronte di incassi registrati, nei medesimi anni, da un minimo di euro 714.944,00 a un massimo di euro 765.475,22. Alla fine di ogni esercizio era stata accertata la totalità delle somme stanziate nel bilancio di previsione. La differenza tra lo stanziamento e le somme incassate aveva portato ad accumulare un'enorme mole di residui attivi impossibili da riscuotere e aveva provocato squilibri di bilancio che si erano ripercossi sulla cassa dell'ente, provocando il continuo ricorso all'anticipazione di tesoreria o all'utilizzo della cassa vincolata per le spese correnti;

Strettamente collegato a questo aspetto è la censura di insufficiente dotazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), come evidenziato da tutte le relazioni citate. Come è noto, il FCDE è un fondo la cui costituzione è stata prevista dal d. lgs n. 118/2011 per i residui attivi di più remota imputazione, i quali costituiscono entrate la cui esigibilità non è certa. Esso è quindi un fondo rischi diretto ad evitare che entrate di dubbia e difficile esazione possano finanziare spese esigibili in corso di esercizio. Dalla documentazione in atti, il disavanzo di amministrazione è derivato principalmente dall'adeguamento del FCDE e dalla contrazione del mutuo da € 2.500.000,00 per la realizzazione di un impianto sportivo. In particolare, con il rendiconto 2020, il Comune ha incluso nel calcolo del fondo tutti i capitoli del Titolo I e III, utilizzando il metodo della media semplice come previsto dalla normativa, determinando un importo di € 1.169.067,03 (mentre nei rendiconti 2018 e 2019 non erano stati inclusi tutti i capitoli del Titolo I e III e, per alcuni capitoli, era stato utilizzato il calcolo manuale, con un importo rispettivamente pari a € 320.177,31 e € 347.339,92).

Quanto all'ulteriore criticità relativa alle anticipazioni di tesoreria, vale la pena ricordare che esse trovano disciplina nell'art. 222 del TUEL e rappresentano dei

debiti a breve scadenza verso il tesoriere, a cui l'ente ricorre al fine di ridurre la tensione finanziaria causata da una temporanea mancanza di liquidità e che possono essere concesse entro un limite massimo pari a tre e cinque dodicesimi delle entrate relative ai primi tre titoli di entrata, accertate nel penultimo anno precedente quello della richiesta. Le criticità ricorrenti hanno riguardato, da un lato, un utilizzo reiterato dell'anticipazione che determina il venir meno del carattere temporaneo ed eccezionale di tale strumento, eludendo il divieto di cui all'art. 119 Cost. che consente di ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, dall'altro, la mancata restituzione dell'anticipazione di tesoreria a fine anno, è sintomo di una sofferenza cronica nella gestione della cassa e delle entrate, e come tale potrebbe configurarsi come strumento di finanziamento di spese correnti, in contrasto con il divieto di cui all'art. 119 Cost. La giurisprudenza contabile ha più volte rimarcato che, quando si verifica senza soluzione di continuità, il ricorso all'anticipazione di tesoreria rappresenta un comportamento difforme dai criteri della sana e prudente gestione finanziaria (Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, dell. n. 214/2021/PRSE, 109/2021/PRSE). L'emergere di tali tensioni di cassa costituisce un chiaro indice rilevatore di una situazione di squilibrio che, nella fattispecie, avrebbe dovuto suggerire le opportune verifiche in ordine alla attendibilità delle entrate di volta in volta preventivate in conto competenza e, soprattutto, misure correttive idonee a ripristinare una situazione di equilibrio.

Nel dettaglio, nel caso del Comune di Guardiagrele (CH), si è fatto frequente ricorso all'anticipazione di tesoreria, non restituita al termine dell'esercizio finanziario che ha comportato una spesa per interessi passivi, confermando quindi un uso distorto di tale strumento di finanziamento. Infatti, è stato accertato che

era costante il ricorso all'anticipazione di tesoreria e all'utilizzo in termini di cassa di entrate aventi specifica destinazione ai sensi dell'art. 195 Tuel, senza ricostituire i fondi al 31 dicembre di ciascun anno.

Con specifico riferimento ai debiti fuori bilancio, sussistevano debiti fuori bilancio risalenti alle annualità 2019 e 2020, conosciuti dopo la stesura del conto di bilancio 2020. Nello specifico, con verbale del 13 aprile 2021, l'organo di revisione aveva qualificato come tale il debito per la copertura finanziaria dell'intervento di esternalizzazione del servizio di pubblica illuminazione, per mancanza di impegno contabile ai sensi dell'art. 191, comma 1, Tuel. Doveva ad esso aggiungersi il debito riguardante il servizio di bus navetta effettuato nel corso di una manifestazione nel 2019 e per il quale non risultava l'assunzione dell'impegno contabile;

Per quanto sopra esposto, appare evidente che le cause del dissesto del Comune di Guardiagrele (CH) vanno rintracciate in fattori di squilibrio strutturale protrattisi negli anni. Il disavanzo accertato per € *3.745.015,81*, in quanto grandezza quantificata in un determinato istante temporale, rappresenta, in sostanza, una esposizione debitoria il cui valore dipende dall'andamento dei flussi di entrata e di spesa risalenti indistintamente ad esercizi precedenti.

Riguardo pertanto, la posizione degli odierni ricorrenti - opponenti, prescindendo da una responsabilità di posizione, va quindi sottolineato che un agente modello non potesse non essere a conoscenza dell'esistenza di passività reali o potenziali dal momento che entrambi sono stati in carico un quinquennio e hanno dichiarato di conoscere della difficile situazione finanziaria dell'ente al momento del loro insediamento e, comunque, la durata pluriennale della funzione pubblica avrebbe consentito ai medesimi di informarsi sulla situazione finanziaria complessiva dell'Ente.

A fronte di tale contesto, il sindaco sig. Simone Dal Pozzo e l'Assessore Marilena Primavera incentrano le loro difese sul rilievo che una volta insediati, constatato lo stato di grave sofferenza dal punto di vista delle entrate sia dal punto di vista della spesa, la Giunta, in carica dal 1 giugno 2015, ha adottato numerosi provvedimenti che nella comparsa hanno cronologicamente indicato e al quale questo Collegio si richiama e rinvia, al fine di smentire l'assunto accusatorio della Procura che ha qualificato la loro condotta assolutamente omissiva, provvedimenti che denoterebbero, invece, un contegno ed un comportamento tutt'altro che imprudente e colposo da parte loro.

Il Collegio, nel prendere atto dell'attività posta in essere, che verosimilmente non si è rilevata sufficientemente incisiva, rileva che nel quinquennio considerato il sig. Dal Pozzo e la sig. Primavera, pur a conoscenza della difficile situazione finanziaria, non hanno posto in essere alcuna azione di rimedio alla inattendibilità delle rappresentazioni contabili, così da far emergere la reale situazione finanziaria dell'ente ed aprire la strada alle opportune misure di riequilibrio.

Alcuni dei profili di criticità erano stati già rilevati, nel corso della gestione in esame, dalla Sezione regionale di controllo nell'ambito del controllo finanziario sull'Ente, che, come è noto, è finalizzato tra l'altro anche a segnalare agli enti le problematiche contabili eventualmente riscontate, per prevenire l'insorgenza di situazioni di squilibrio idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria. È proprio in relazione a tali criticità che gli odierni opponenti – ricorrenti non hanno posto in essere azioni volte sostanzialmente ad invertire la rotta e adottare opportune misure di ripristino degli equilibri contabili.

Infatti, la Sezione di controllo, con la deliberazione n. 68/2019/VSFG, depositata il 14 maggio 2019, relativa all'esame dei rendiconti 2015, 2016 e 2017 (i cui rilievi

erano stati in gran parte confermati con la successiva deliberazione della Sezione di controllo n. 74/2021/PRSE, relativa all'esercizio 2018), aveva, tra l'altro, sottolineato una forte riduzione del FCDE nell'annualità 2016 rispetto all'esercizio precedente (pari al 47%, con un accantonamento passato da euro 1.010.516,62 a euro 534.556,57) e il mantenimento di tale valore ridotto nell'esercizio 2017 (con un accantonamento di euro 513.620,29). Dunque, aveva richiamato il Comune a porre in essere un attento monitoraggio dell'accantonamento al Fondo, sottolineando il rapporto tra la sua adeguata quantificazione e la corretta determinazione del risultato di amministrazione disponibile, nonché il rapporto con la salvaguardia della gestione da potenziali squilibri di competenza e di cassa. La Sezione di controllo aveva altresì rilevato il mantenimento in bilancio di una mole significativa di residui attivi, sottolineando la riduzione della percentuale di riscossione dei residui attivi e l'aumento della percentuale di formazione, riservandosi di valutarne l'evoluzione negli esercizi futuri. La medesima deliberazione n. 68/2019/VSFG aveva esaminato anche la gestione finanziaria dell'Ente sotto il profilo della cassa, rilevando il ripetuto ricorso alle anticipazioni. Aveva sottolineato che "*nella fattispecie, la crisi di liquidità si manifesta(va) anche per effetto dell'utilizzo per cassa di entrate a destinazione vincolata e della mancata ricostituzione, alla fine di entrambi gli esercizi in esame, delle entrate vincolate utilizzate per i pagamenti correnti*", rimarcando come "*una gestione di cassa non adeguata sia una delle cause principali dei disequilibri strutturali che conducono alla necessità di operazioni straordinarie di gestione come le procedure pluriennali di riequilibrio ex art. 243-bis del Tuel e, nei casi più gravi, alla dichiarazione di dissesto*". Aveva dunque invitato l'Amministrazione a adottare "*misure idonee a limitare il ricorso ad anticipazioni di tesoreria entro i limiti dettati dai principi di sana gestione finanziaria anche attraverso una riprogrammazione del bilancio dell'Ente, con scelte atte*

a garantire l'incremento dell'ammontare delle entrate certe e ripetitive e/o la riduzione delle spese correnti".

In tale quadro, non possono condividersi le argomentazioni difensive volte ad evidenziare che le contestate criticità non erano in precedenza conosciute (richiamando, ad esempio, i pareri sempre favorevoli dei revisori dei conti e dei responsabili del settore finanziario sulla quasi totalità degli atti contabili relativi agli esercizi in esame) e che le valutazioni erano state effettuate in coerenza dei principi contabili vigenti.

In conclusione, dalla ricostruzione della vicenda, emergono palesi le condotte, quantomeno "agevolative" degli odierni ricorrenti - opponenti con particolare riguardo al sistematico appostamento tra le poste attive di bilancio, con quanto consegue in ordine agli equilibri di bilancio, di una mole di residui attivi, impossibili da riscuotere, sistematicamente iscritti in bilancio, senza verificarne periodicamente la riscuotibilità ovvero l'esigibilità degli stessi. La previsione dell'elevato importo di crediti di tale natura ha determinato, dal lato passivo, la formazione di residui passivi, attesa la deficienza sistematica di cassa, cui si è fatto fronte mediante il ricorso ad anticipazioni di tesoreria, con conseguente pagamento di interessi passivi per il ritardo nelle restituzioni delle medesime somme al tesoriere e all'utilizzo della cassa vincolata per le spese correnti. Al riguardo, va osservato che il principio contabile di prudenza (d. lgs 118/2011) esige che nel bilancio di previsione siano iscritte solo le componenti positive che ragionevolmente si prevede saranno disponibili nel periodo amministrativo considerato.

Con riferimento al caso che occupa, la previsione di tali entrate ha consentito al Comune di Guardiagrele (CH), per più esercizi, di costruire equilibri previsionali

di gestione artefatti, garantendo all'amministrazione locale, sia pure entro i limiti autorizzativi di bilancio in ordine alle uscite, una correlata previsione di spesa più elevata rispetto alle effettive risorse finanziarie incamerate in bilancio, ingenerando quindi progressivi disavanzi di gestione e di amministrazione e soprattutto squilibri nella gestione di cassa, sempre più crescenti, sino alla intervenuta dichiarazione di dissesto finanziario, sebbene "agevolati" dai pareri favorevoli dei responsabili dei servizi e del revisore.

Le condotte del Sindaco Dal Pozzo e dell'Assessore al Bilancio Primavera sono state, pertanto, certamente causative del dissesto e sono state caratterizzate da inescusabile negligenza (per la mancata proposizione di azioni tese a riequilibrare la gestione), imprudenza (per la mancata valutazione delle conseguenze dannose per l'ente, derivanti dalla gestione deficitaria che andava protraendosi) ed imperizia (per la mancata individuazione della situazione deficitaria dell'Ente e delle azioni atte a rimuovere i fattori di criticità, che dovevano essere noti).

Questo Collegio, pertanto, in aderenza a quanto sostenuto dal giudice monocratico nel decreto opposto, rileva che la complessiva situazione finanziaria e contabile dell'Ente, anche alla luce delle osservazioni nel tempo formulate dalla Sezione regionale di controllo della Corte, avrebbe imposto agli amministratori di assicurare un maggiore sforzo di diligenza nelle scelte gestorie, per ricercare soluzioni volte a garantire e salvaguardare gli equilibri contabili e finanziari dell'Ente, anche operando, tra le diverse opzioni possibili, quella più rispondente ad una prudente gestione. Infatti, era del tutto palese che l'emersione di tensioni di cassa era un indice rilevatore di una situazione di squilibrio che avrebbe dovuto suggerire le opportune verifiche in ordine all'attendibilità delle entrate preventivate

e, soprattutto, misure correttive idonee a ripristinare una situazione di equilibrio (cfr. Sez. Umbria, sent. n. 84/2022).

In tale contesto il Collegio ritiene condivisibile il percorso motivazionale del decreto opposto, con il quale il Giudice monocratico ha ritenuto di imputare il dissesto, pur tenendo conto di altri fattori concausali, al sindaco e all'assessore con delega al bilancio, in quanto la consapevolezza di evidenti fattori di squilibrio e dell'esistenza di una situazione finanziaria deficitaria, peraltro già emersa in precedenza, avrebbe richiesto da parte dei predetti convenuti un intervento immediato, volto ad identificare nella loro gravità i fenomeni patologici e ad attivare le azioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo nonché di proposta e di impulso assegnate dall'ordinamento, al fine di ricondurre l'ente sulla via del risanamento quando la situazione avrebbe potuto essere ancora sanabile con gli ordinari strumenti.

Analoghi obblighi sono stati giustamente esclusi nei confronti dei componenti del consiglio comunale e della giunta.

La presente sentenza sarà comunicata al Pubblico Ministero e, a cura di quest'ultimo, notificato agli interessati e comunicato al Ministero dell'interno ai sensi del citato art. 248, comma 5, del TUEL;

4. In considerazione della novità e della complessità delle questioni trattate, trattandosi di questioni non avente un indirizzo giurisprudenziale consolidato, il Collegio ritiene che le spese di lite e del giudizio possano essere compensate ai sensi dell'art. 31, comma 3, c. g. c.

PER QUESTI MOTIVI

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Abruzzo, con pronuncia definitiva:

RESPINGE,

per i motivi sopra esposti, il ricorso in opposizione e, per l'effetto, nel confermare il decreto n. 2 del 23 aprile 2024,

ACCERTA

per gli effetti dell'art. 248, comma 5, del Testo Unico Enti Locali la responsabilità di Simone Dal Pozzo e Milena Primavera, rispettivamente sindaco e assessore comunale con delega al bilancio del Comune di Guardiagrele (CH) per aver contribuito al verificarsi del dissesto dell'Ente locale;

CONDANNA il sig. Simone Dal Pozzo al pagamento in favore del Comune di Guardiagrele (CH) della somma di **€ 12.549,90** (*dodicimilacinquecentoquarantanove/90*);

CONDANNA la sig.ra Marilena Primavera al pagamento in favore del Comune di Guardiagrele (CH) della somma di **€ 4.235,60** (*quattromiladuecentotrentacinque/60*);

DICHIARA

nei confronti signori Simone Dal Pozzo e Marilena Primavera la sussistenza dei presupposti di fatto per l'applicazione delle sanzioni interdittive previste dallo stesso art. 248, comma 5, Tuel;

DISPONE,

a cura del Pubblico ministero, la notifica della sentenza agli interessati e la trasmissione della stessa al Comune di Guardiagrele (CH) e al Prefetto di Chieti, territorialmente competente, per le conseguenze di *status* derivanti dal presente accertamento, ex art. 248, 5 comma, Tuel.

Spese compensate.

Così deciso in L' Aquila, nella camera di consiglio del 2 luglio 2024.

****

Il giudice estensore	Il Presidente
Stefano Grossi	Bruno Domenico Tridico
(firmato digitalmente)	(firmato digitalmente)
Depositato in Segreteria, lì 20.11.2024	Il Direttore della Segreteria
	F.to Antonella Lanzi