



SENT.133/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE ABRUZZO

composta dai signori magistrati:

Bruno Tridico Presidente

Andrea Liberati Giudice

Paola Lo Giudice Giudice relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di opposizione ex art. 135 c.g.c., iscritti al **n. 20605** del registro di Segreteria, promosso da:

- **Consuelo Di Martino** (c.f. DMRCSL69L46E243P), rappresentata e difesa dall'avv. Errico Sacco (c.f. SCCRRC80P16E435J) del Foro di Lanciano;
 - **Pietrantonio De Vitis** (c.f. DVTPRN74H08E243Z), rappresentato e difeso dall'avv. Katia Ferri (c.f. FRRKTA70L49C632D) del Foro di Pescara;
- avverso il decreto n. 1/2024, depositato il 28 marzo 2024, emesso ex art. 134 c.g.c. dal giudice monocratico presso la Sezione giurisdizionale regionale per l'Abruzzo.

Uditi all'udienza di discussione del 24 settembre 2024 il magistrato relatore, dott.ssa Paola Lo Giudice, l'avv. Errico Sacco per la dott.ssa Di Martino e l'avv. Katia Ferri per il dott. De Vitis, nonché il Procuratore regionale, pres. Giacinto Dammicco;

con l'assistenza del segretario d'udienza, sig.ra Giuliana Di Vincenzo.

	Ritenuto in	
	FATTO	
	1. Con ricorsi del 24 aprile e del 7 maggio 2024 i signori Pietrantonio De	
	Vitis e Consuelo Di Martino hanno presentato opposizione avverso il decreto	
	di questa Sezione n. 1/2024 con il quale, in parziale accoglimento del ricorso	
	promosso dalla Procura regionale, è stata accertata la loro responsabilità ai	
	sensi dell'art. 248, comma 5, d.lgs. n. 267/2000 (Tuel) nelle qualità,	
	rispettivamente, la prima di sindaco dal 2009 e il secondo di assessore	
	delegato al bilancio e finanze dal 31 maggio 2015 al 26 maggio 2019 e di	
	consigliere comunale dall'11 giugno 2019, in carica fino all'epoca dei fatti, nel	
	verificarsi del dissesto del Comune di Palombaro, dichiarato con deliberazione	
	consiliare n. 7 dell'11 marzo 2020. Con il medesimo decreto è stata esclusa	
	l'applicazione della sanzione pecuniaria in quanto gli stessi avevano rinunciato	
	agli emolumenti riferiti alla carica ricoperta ed è stata affermata la sussistenza	
	dei presupposti per l'applicazione delle sanzioni interdittive previste dal	
	medesimo art. 248, comma 5, Tuel, discendenti <i>ex lege</i> dal riconoscimento	
	della responsabilità per il dissesto.	
	2. Con il predetto decreto n. 1/2024, in particolare, il giudice monocratico,	
	dopo aver rinviato al 19 settembre 2023 l'udienza già fissata all'11 luglio 2023	
	per il mancato rispetto dei termini di costituzione in giudizio, rigettava le	
	eccezioni pregiudiziali e preliminari proposte dalle parti, riteneva sussistente	
	la responsabilità degli odierni opposenti ai sensi dell'art. 248, comma 5, Tuel	
	e respingeva il ricorso con riferimento agli ulteriori soggetti chiamati a	
	rispondere.	
	Il decreto precisava che le eventuali pregresse criticità rispetto	
	- pag. 2 di 25 -	

all'insediamento degli amministratori convenuti non facevano venire meno il loro contributo causale alla dichiarazione di dissesto. Sottolineava l'esistenza di numerose criticità con riguardo alla situazione finanziaria e contabile dell'Ente, affermate anche dalla locale Sezione di controllo con deliberazione n. 46/2022/PRSE. Esse riguardavano la consistente mole di residui attivi insussistenti, la sottostima dell'importo accantonato per il fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), il costante ricorso all'anticipazione di tesoreria e la sua erronea contabilizzazione, il ricorso all'anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35/2013, la non corretta gestione dei debiti fuori bilancio, l'eccessivo e insostenibile indebitamento. In tale contesto gli amministratori convenuti, in carica per ben undici anni prima della dichiarazione di dissesto, non avevano adottato misure di risanamento idonee a eliminare le cause delle criticità. Nel periodo 2015-2018, si era verificato un aggravamento delle condizioni finanziarie dell'Ente, con la compromissione dell'attendibilità delle scritture contabili e della rispondenza alle risorse disponibili.

Ai fini dell'affermazione della responsabilità, erano rilevanti le funzioni e gli obblighi derivanti dai ruoli rivestiti dai convenuti, quale sindaco e assessore al bilancio, determinanti nella gestione contabile e finanziaria dell'ente e nella definizione degli indirizzi per la predisposizione dei documenti contabili.

Con riferimento all'elemento soggettivo, il decreto escludeva l'applicazione alla fattispecie dell'art. 21, comma 2, d. l. n. 76/2020, convertito in l. n. 120/2020.

3. Con ricorso del 23 aprile 2024 il dott. Pietrantonio De Vitis presentava opposizione avverso tale decreto, ritenendo la non sussistenza dei presupposti previsti dall'art. 248, comma 5, Tuel per il riconoscimento della

responsabilità per il dissesto.

In via preliminare chiedeva di revocare la provvisoria esecutorietà del decreto. Eccepiva la carenza di motivazione sull'eccezione di prescrizione già sollevata per i fatti relativi agli anni 2014 e 2015 e sull'eccezione preliminare di inammissibilità o improcedibilità del ricorso introduttivo a causa del mancato deposito da parte della Procura regionale della documentazione a sostegno del ricorso introduttivo nel termine stabilito dall'art. 133, comma 4, c.g.c.

Nel merito, affermava l'insussistenza delle censure formulate. Il riaccertamento straordinario dei residui del 2015 era stato correttamente effettuato. I residui attivi eliminati in sede di rendiconto 2018 afferivano in prevalenza a operazioni delle annualità 2014-2018 (di ammontare pari a euro 262.957,67). I residui afferenti alle annualità 2011-2013 (pari a euro 187.469,73) erano prevalentemente relativi a entrate in conto capitale che in sede di riaccertamento straordinario dei residui del 2015 erano in corso di gestione e non potevano essere eliminati, in quanto l'*iter* contabile che aveva portato alla successiva eliminazione si era concluso nel 2018. Nel primo semestre 2019, era stata effettuata una verifica definitiva delle partite di entrata maturate dal 2015 ai fini del rendiconto 2018 affidandosi ad un professionista esterno ed erano state eliminate quelle che, sebbene dotate di titolo giuridico, registravano una più lenta concretizzazione. Stante l'espressa rinuncia del sindaco all'indennità mensile e di fine mandato, non vi erano accantonamenti per la relativa indennità. La quota relativa al FAL era contabilizzata in modo non corretto in quanto non era stata inclusa negli accantonamenti ma, essendo stata indicata dal ragioniere dell'Ente come impegnata a residuo passivo, ne derivava la palese neutralità in sede di risultato di amministrazione.

	L'Ente non era tenuto a predisporre un piano di rientro dal disavanzo	
	scaturito dal rendiconto 2018, in quanto, a seguito della dichiarazione di	
	dissesto, le annualità contabili fino al 2019 erano di competenza dell'Organo	
	straordinario di liquidazione (OSL). Analogamente era avvenuto per la	
	quantificazione del FCDE in sede di rendiconto 2019, in quanto con la	
	dichiarazione di dissesto finanziario erano state cancellate dalla contabilità le	
	scritture per le annualità 2019 e precedenti. Pertanto, l'Ente non aveva residui	
	attivi da garantire e su cui calcolare il FCDE a rendiconto.	
	Dall'anno 2010, con l'insediamento dell'amministrazione di cui	
	l'opponente faceva parte, era stata adottata una politica di razionalizzazione e	
	contenimento della spesa, con la diminuzione delle spese correnti per circa	
	euro 257.505,31 (richiamando una pluralità di atti adottati a tal fine, tra cui la	
	rinuncia ai compensi ed emolumenti legati alla carica ricoperta; l'abolizione di	
	una pluralità di spese quali trasferte degli amministratori, telefoni aziendali,	
	spese di rappresentanza dell'ente; l'ottenimento dal servizio pubblico di	
	trasporto regionale di corse per il trasporto dei ragazzi delle scuole secondarie	
	di primo e secondo grado in sostituzione di corse prima gestite dal Comune;	
	l'affidamento del servizio di manutenzione del cimitero e del verde pubblico a	
	una ditta esterna e il successivo svolgimento con l'organico interno dell'Ente;	
	la riorganizzazione del personale; l'accorpamento dei due plessi scolastici	
	della scuola materna e primaria; la razionalizzazione delle elargizioni relative	
	ai servizi sociali). Le opere pubbliche erano state effettuate con finanziamenti	
	a carico di enti sovracomunali, evitando ulteriori mutui. Erano stati rivisti i	
	contratti di fornitura di energia elettrica e gas per ridurre la spesa e	
	razionalizzare le spese di gestione.	
	- pag. 5 di 25 -	

	Quanto all'incremento delle entrate, era stato effettuato un investimento	
	nell'energia rinnovabile e nell'ammodernamento degli impianti, assicurando un	
	introito di circa 80.000,00 euro all'anno e un risparmio sulle spese della	
	pubblica illuminazione. Era stato altresì ristrutturato il cimitero, recuperando le	
	vecchie concessioni.	
	Per reperire le coperture ai sensi dell'art. 193, comma 3, Tuel si era	
	provveduto alla rateizzazione dei debiti ai sensi dell'art. 194, comma 2, Tuel,	
	all'incremento delle entrate e all'alienazione del patrimonio disponibile.	
	L'Amministrazione non aveva effettuato spese non sostenibili, né	
	mantenuto residui inesistenti, non aveva prodotto disequilibrio tra entrata e	
	spesa, né assunto debiti a copertura di spese correnti e senza previsione di	
	modalità e tempi di rientro, né aveva riconosciuto e contratto debiti fuori	
	bilancio. Era riuscita a estinguere debiti ereditati per oltre euro 2.500.000,00.	
	Inoltre, nel periodo in questione vi era stata una costante diminuzione dei	
	trasferimenti erariali (da euro 356.177,00 nel 2010 a 227.253,00 nel 2019), che	
	non aveva inciso sulla qualità e quantità dei servizi erogati.	
	L'analisi effettuata dal P.M. nel ricorso introduttivo sull'andamento dei	
	residui ne aveva considerato la totalità al 31 dicembre di ogni anno, includendo	
	quelli in conto capitale, sebbene fossero partite neutre aventi vincolo di	
	destinazione. Non si comprendeva per quale motivo erano stati ritenuti	
	eccessivi. Era altresì errata la ricostruzione del FCDE riferita agli esercizi 2015,	
	2016 e 2017, in quanto basata su residui attivi comprendenti anche quelli	
	derivanti dal Titolo IV delle entrate con vincolo di destinazione alla	
	realizzazione di opere pubbliche che, di fatto, non andavano contabilizzati in	
	quanto partite neutre. Il ricorso all'anticipazione di tesoreria era stato effettuato	
	- pag. 6 di 25 -	

per accelerare i pagamenti relativi a opere pubbliche derivanti soprattutto dalla consiliatura 2004-2009. L'indebitamento che aveva compromesso la stabilità dell'Ente derivava dalla mole di mutui (ben 17, per complessivi euro 1.511.853,24) contratti nelle annualità dal 2005 al 2010.

Non sussisteva la colpa grave, dovendosi escludere ogni connotazione di grave negligenza in capo ai convenuti.

Dal ricorso della Procura non si evinceva quale fosse il nesso causale tra l'approvazione di rendiconti e bilanci e il verificarsi del dissesto. I bilanci di previsione e i rendiconti oggetto di censura, muniti del parere favorevole del responsabile del servizio finanziario, erano stati approvati dal Consiglio comunale facendo legittimamente affidamento sui pareri favorevoli dell'organo di revisione. L'opponente sottolineava il ruolo di supporto agli organi politici del responsabile del servizio finanziario e dell'organo di revisione.

Fino alla deliberazione n. 46/2022 della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, intervenuta due anni dopo la dichiarazione del dissesto, non vi era stato alcun rilievo che potesse far sorgere la consapevolezza di criticità contabili e finanziarie tali da imporre una politica di risanamento più pesante di quella attuata.

Dunque, "nulla avrebbe portato a pensare (...) che i dati rimessi non collimavano con quanto realmente iscritto in bilancio" e che "solo in prossimità del pensionamento del responsabile dell'ufficio finanziario, (...) ebbe la possibilità di entrare più nello specifico nella tenuta della contabilità" avendo così "modo di constatarne delle criticità, soprattutto un *modus operandi* poco trasparente che lo portava ad avere capitoli di spesa poco chiari". L'Ente si era quindi rivolto ad un consulente esterno, individuando l'addetto alla ragioneria

presso un altro Comune, con l'incarico di scandagliare il settore finanziario.

All'esito, il consulente aveva rappresentato "una situazione delicata e tecnicamente molto complessa, riferita agli errori commessi dal responsabile del servizio finanziario che si ripercuotevano sulla gestione dell'ente". Tali errori erano passati inosservati anche ai revisori dei conti che si erano avvicendati nel tempo, i quali avevano espresso pareri positivi senza effettuare rilievi, così inducendo in errore l'assessore e l'amministrazione che in buona fede si erano fidati del suo operato. Ne era conseguita la richiesta di consulenza ad un ulteriore esperto esterno, il quale aveva prospettato quale possibile soluzione il ricorso alla procedura ex art. 244 Tuel, considerato che il Comune aveva ritenuto troppo onerosa e non sostenibile l'adozione di un piano di riequilibrio pluriennale.

Ne derivava che non potevano imputarsi all'assessore condotte commissive e omissive tali da determinare il dissesto dell'ente, realizzandosi altrimenti una fattispecie di responsabilità oggettiva, basata esclusivamente sulla qualifica ricoperta. Nella qualità di assessore aveva svolto le funzioni di indirizzo per il contenimento della spesa e di monitoraggio dell'operato del responsabile del servizio finanziario, ma non aveva potuto incidere sulla operatività tecnica e funzionale, in assenza di *alert* che sarebbero potuti arrivare dal responsabile del settore o dal revisore dei conti o dalla Sezione di controllo della Corte dei conti. La sua condotta, dunque, non poteva essere considerata contraria ai doveri minimi di approfondimento gravanti sul consigliere comunale medio. Richiamava il principio di affidamento secondo il quale, quando nell'ambito di un procedimento in cui ruoli e compiti di ciascun soggetto coinvolto sono distinti, può rispondere dell'errore o dell'omissione

	solo colui che ha commesso un errore riferibile alla sua competenza, non	
	potendosi trasformare l'onere di controllo in un obbligo generalizzato di	
	costante invasione degli spazi di competenza altrui. La stessa relazione del	
	consulente esterno da ultimo incaricato dava atto che nessuna colpa era	
	imputabile nella causazione del dissesto agli amministratori convenuti.	
	Richiamava il principio secondo il quale, nel caso di atti che rientrano	
	nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi, la responsabilità	
	non può essere estesa ai titolari degli organi politici che in buona fede li	
	abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione.	
	Citava la nozione di dolo di cui all'art. 21, comma 1, d.l. n. 76/2020.	
	In via istruttoria, chiedeva di ammettere la prova testimoniale sulle	
	circostanze di fatto, chiamando quali testi gli esperti ai quali erano state chieste	
	le consulenze.	
	4. Con ricorso depositato in data 7 maggio 2024 proponeva opposizione	
	la dott.ssa Consuelo Di Martino, chiedendo, in via preliminare, di sospendere	
	l'esecutività del decreto opposto, e nel merito, di accogliere l'opposizione e	
	dichiarare nullo il decreto n. 1/2024, perché infondato in fatto e in diritto.	
	Ribadiva le eccezioni di nullità e improcedibilità del ricorso introduttivo	
	per avere la Procura omesso di depositare la documentazione a sostegno	
	della domanda entro il termine previsto dall'art. 133, comma 4, c.g.c.,	
	provvedendo al deposito solo dopo l'udienza dell'11 luglio 2023, rinviata al 19	
	settembre 2023, sostenendo la violazione del diritto di difesa.	
	Eccepiva la nullità del decreto per difetto di motivazione con riferimento	
	al nesso causale e all'elemento soggettivo della colpa grave in quanto la	
	responsabilità del sindaco e dell'assessore era stata ricollegata alla presunta	
	- pag. 9 di 25 -	

	capacità insita nella loro funzione, corollario dell'art. 50 Tuel, omettendo	
	l'elencazione delle condotte nelle quali si sarebbe sostanziato l'asserito	
	apporto causale, limitandosi al richiamo al mancato esercizio del diritto/dovere	
	di indirizzo e monitoraggio e ignorando le attività poste in essere, così	
	configurando la responsabilità come oggettiva di posizione.	
	Affermava la violazione del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. e	
	l'inammissibilità del ricorso introduttivo in applicazione dell'art. 67, comma 2,	
	c.g.c., in quanto il sindaco nella fase delle indagini aveva chiesto al PM di	
	essere ascoltato personalmente, ma tale richiesta era rimasta inevasa.	
	Il decreto opposto aveva motivato la condanna del sindaco richiamando	
	un precedente giurisprudenziale nel quale il sindaco, condannato per il	
	dissesto dell'ente, rivestiva anche la funzione di responsabile del ramo	
	finanziario. Nel caso di specie, invece, la convenuta aveva conferito delega di	
	funzioni all'assessore.	
	Affermava la violazione della regola di allegazione della prova ex art.	
	2697 c.c. con riferimento all'onere di collegare le condotte alle cause del	
	dissesto. Le ipotizzate cause del dissesto non erano supportate da elementi	
	probanti ma solo da supposizioni, senza indicazione di condotte e atti da cui	
	ricavare gli elementi di prova. Né era dirimente il riferimento alla deliberazione	
	n. 46/2022 della Sezione di controllo per l'Abruzzo, relativa ai consuntivi 2015-	
	2018, della quale erano stati riportati alcuni stralci.	
	Affermava l'infondatezza delle contestazioni indicate nel ricorso. I residui	
	attivi inconsistenti non erano stati elencati né nel ricorso né nel decreto, il	
	riaccertamento straordinario era stato correttamente effettuato nel 2015 e	
	l'eliminazione dei residui in sede di rendiconto 2018 era corretta. Il FCDE	
	- pag. 10 di 25 -	

riferito agli anni 2015, 2016 e 2017 era stato correttamente stimato, in quanto basato sull'importo dei residui attivi senza ricompredervi quelli derivanti dal Titolo IV delle entrate destinati alla realizzazione di opere pubbliche, non qualificabili come di difficile esazione, in quanto finanziamenti pubblici. Con la dichiarazione di dissesto erano state espunte dalla contabilità tutte le scritture afferenti alle annualità 2019 e precedenti, di competenza dell'OSL, con la conseguenza che l'Ente non aveva residui attivi da garantire su cui calcolare il FCDE a rendiconto 2019. Né, rispetto all'asserita sottostima, erano stati indicati il calcolo errato e quello corretto. L'anticipazione di tesoreria era dovuta, principalmente, all'errata contabilizzazione di un'operazione di pagamento di debiti fuori bilancio finanziata con l'anticipazione nel quinquennio 2004-2009, ma di essa non erano indicati l'annualità e l'errore di contabilizzazione. La quota relativa al FAL non risultava negli accantonamenti in quanto presente nei residui passivi. Non sussistevano debiti fuori bilancio.

Il dissesto era definito per ragioni finanziarie e, secondo la relazione del consulente esterno dell'Ente da ultimo incaricato, era riconducibile all'eccessivo indebitamento del Comune. Oltre alla mole dei debiti ereditati dall'amministrazione precedente, erano intervenuti altri elementi esogeni quali la riduzione dei trasferimenti erariali e il conclamarsi della crisi economica. Le annualità che avevano compromesso la stabilità dell'Ente erano quelle che andavano dal 2004 al 2009, in cui era stata contratta una mole eccessiva di mutui. I bilanci di previsione e i rendiconti oggetto di censura erano stati approvati dal Consiglio comunale facendo affidamento sui pareri favorevoli resi dal responsabile del servizio finanziario e dall'organo di revisione nello svolgimento delle funzioni di supporto ad essi attribuite e sulla base delle

indicazioni dei responsabili dei vari settori. In assenza di rilievi da parte dell'organo di revisione, del responsabile del servizio finanziario e della Sezione di controllo della Corte dei conti, non poteva essere mosso alcun addebito al sindaco e agli altri amministratori. Nel quinquennio 2004-2009 vi era stato un ricorso all'indebitamento sproporzionato rispetto alla capacità finanziaria dell'ente. A fronte di tali debiti erano state create poste di attivo inesigibili e insussistenti, via via eliminate fino al 2015 e, una volta venute meno le coperture fittizie, ne era scaturita l'impossibilità di estinguere tali debiti con mezzi ordinari. L'amministrazione in carica era riuscita a estinguere debiti ereditati per oltre euro 2.500.000, non riuscendo a fare di più a causa dell'incidenza sui bilanci delle rate dei mutui e della necessità di non distogliere risorse dall'erogazione dei servizi essenziali.

Nella consapevolezza dell'esistenza di una situazione finanziaria precaria, ereditata dalla precedente gestione, l'amministrazione aveva posto in essere una strategia di contenimento della spesa e riduzione delle criticità, con una gestione finanziaria improntata a cautela. Non aveva violato le norme sull'impiego di risorse e non aveva approvato bilanci non veritieri. Aveva provveduto alla rateizzazione dei debiti ai sensi dell'art. 194, comma 2, Tuel e aveva cercato di incrementare le entrate e di alienare beni del patrimonio disponibile. Non aveva effettuato spese non sostenibili o mantenuto residui inesistenti, né aveva prodotto disequilibrio tra l'entrata e la spesa o assunto debiti a copertura di spese correnti o senza previsione di modalità e tempi di rientro e non aveva contratto debiti fuori bilancio. Dopo aver cercato di estinguere i precedenti debiti si era rivolta a esperti del settore per ricevere consigli. Dunque, nessun comportamento commissivo od omissivo connotato

da colpa grave, che poteva aver contribuito alla crisi finanziaria dell'Ente, era

imputabile ai convenuti, che avevano operato con diligenza, buona fede e

correttezza.

La presunta responsabilità ai sensi dell'art. 50, Tuel era in palese

contrasto con la l. n. 59/1997 e con gli artt. 51, 97, e 28 Cost., in quanto,

richiedendo una capacità gestionale al sindaco, violerebbe il principio

costituzionale secondo il quale tutti i cittadini possono accedere agli uffici

pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza.

In via istruttoria chiedeva l'ammissione della prova testimoniale sulle

circostanze di fatto, chiamando quali testi gli esperti ai quali erano state chieste

le consulenze.

5. Il Pubblico Ministero, con le proprie conclusioni in data 7 maggio 2024,

chiedeva il rigetto dei ricorsi in opposizione.

Le opposizioni riproponevano le eccezioni preliminari già risolte dal

giudice monocratico con ampia e condivisibile motivazione. L'eccezione di

prescrizione era del tutto infondata, stante la decorrenza del termine dal

perfezionamento dell'intera fattispecie, con la deliberazione dello stato di

dissesto dell'Ente locale. Il rinvio a nuova udienza, dall'11 luglio al 19

settembre 2023, aveva garantito i precetti che governano il procedimento.

Nel merito confermava l'assunto accusatorio, evidenziando la *ratio* della

disciplina sanzionatoria per il dissesto dei Comuni. I convenuti non avevano

smentito la legittimità del ricorso allo strumento del dissesto finanziario, il quale

era riconducibile all'insufficiente azione svolta dal sindaco e dall'assessore al

bilancio nell'esercizio delle loro funzioni.

Con conclusioni aggiuntive depositate il 30 luglio 2024, il P.M.

	richiamava la sentenza della Corte di cassazione n. 13305/2024, evidenziando	
	che il decreto oggetto di opposizione aveva negato l'applicazione della	
	sanzione pecuniaria e aveva dichiarato la sussistenza dei presupposti per	
	l'adozione del provvedimento interdittivo di competenza del Ministero	
	dell'interno. Affermava la natura ricognitoria del provvedimento opposto, con	
	necessità di valutare l'opponibilità del decreto.	
	6. Alla pubblica udienza del 24 settembre 2024 (a seguito di rinvii della	
	trattazione su istanza dell'avv. Ferri e dell'avv. Sacco a causa di impedimenti	
	personali) sono comparsi, come da verbale, il P.M. pres. Dammicco, l'avv.	
	Ferri per la dott.ssa Di Martino e l'avv. Sacco per il dott. De Vitis, i quali hanno	
	ulteriormente argomentato quanto rappresentato negli atti depositati. L'avv.	
	Sacco ha rappresentato la volontà della dott.ssa Di Martino di essere sentita	
	in giudizio. Il P.M. si è espresso negativamente sulla richiesta.	
	Esaurita così la discussione orale, la causa è stata trattenuta in	
	decisione.	
	Considerato in	
	DIRITTO	
	1. Il presente giudizio ha ad oggetto i ricorsi per opposizione proposti dai	
	sig.ri Consuelo Di Martino e Pietrantonio De Vitis ai sensi dell'art. 135 c.g.c.	
	avverso il decreto del giudice monocratico n. 1/2024, con il quale è stata	
	affermata la responsabilità dei medesimi, nelle rispettive qualità di sindaco e	
	di assessore delegato al bilancio e finanze del Comune di Palombaro, nella	
	causazione del dissesto, con conseguente affermazione dei presupposti per	
	l'applicazione delle sanzioni interdittive previste dall'art. 248, comma 5, Tuel.	
	2. Preliminarmente va precisato che i ricorsi per opposizione proposti dai	
	- pag. 14 di 25 -	

convenuti devono essere trattati congiuntamente pur in assenza di una formale riunione di giudizi, in considerazione dell'inquadramento del rito sanzionatorio come un giudizio unitario a struttura bifasica eventuale, costituito da una fase monocratica a cognizione sommaria e da una successiva fase collegiale a cognizione piena (cfr. Sez. giur. Lombardia, sent. n. 8/2024; Sez. giur. Campania, sent. n. 237/2024).

3. Occorre in primo luogo esaminare le eccezioni preliminari sollevate dagli opposenti.

3.1. Deve essere respinta in quanto inammissibile la richiesta di entrambi gli opposenti di revoca o sospensione della provvisoria esecutorietà dell'opposto decreto.

Infatti, ai sensi dell'art. 135, comma 2, c.g.c., la sospensione dell'esecuzione del decreto è prevista *ex lege* quale effetto del deposito del ricorso in opposizione, senza che a tal fine sia richiesta una pronuncia del giudice dell'opposizione.

3.2. Deve essere altresì respinta in quanto infondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso introduttivo ai sensi dell'art. 67, comma 2, c.g.c. per la violazione del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost., per non avere il P.M. in fase istruttoria dato seguito alla richiesta della dott.ssa Di Martino di essere ascoltata personalmente.

Il rito sanzionatorio è infatti un rito peculiare e autonomo, disciplinato dagli artt. 133 e segg. c.g.c., e non del tutto sovrapponibile al rito ordinario. In riferimento alla sua instaurazione, è previsto che il giudizio è promosso con ricorso al giudice monocratico (art. 133, comma 2), notificato alla parte a cura del pubblico ministero unitamente al decreto di fissazione dell'udienza

camerale (comma 3), con successivo deposito presso la segreteria della Sezione. Non è quindi disciplinata, come per il rito ordinario, una fase istruttoria preprocessuale con atti previsti come necessari ai fini della proposizione del ricorso, essendo rimessa al P.M. la valutazione degli elementi istruttori e probatori da acquisire. In particolare, dunque, per il rito sanzionatorio non è prevista l'adozione dell'invito a dedurre di cui all'art. 67 c.g.c. né la connessa facoltà del soggetto invitato di chiedere di essere sentito personalmente a pena di inammissibilità dei successivi atti processuali.

Ne consegue che, in assenza di una tale previsione, dal mancato esperimento dell'audizione personale richiesta dal convenuto non può scaturire alcuna inammissibilità del ricorso. Va precisato che l'assenza di un tale obbligo non costituisce una limitazione del diritto di difesa o del contraddittorio per il soggetto convenuto in giudizio, stante la possibilità di partecipare alla fase monocratica del giudizio, di opporsi al decreto del giudice monocratico nonché di proporre appello avverso la sentenza resa in sede di opposizione (cfr. SS.RR., sent. 4/2022/QM).

3.3. Deve essere respinta perché infondata l'eccezione di nullità o inammissibilità o improcedibilità del ricorso introduttivo, sollevata da entrambi gli opposenti, nonché di carenza di motivazione del decreto opposto in relazione a tale eccezione, in considerazione del deposito, da parte della Procura regionale, della documentazione a sostegno del ricorso stesso successivamente alla scadenza del termine stabilito ex art. 133, comma 4, c.g.c.

In proposito occorre brevemente richiamare la disciplina in materia. In base all'art. 133, comma 4, c.g.c., "il pubblico ministero deposita presso la

Segreteria della Sezione il ricorso, unitamente ai documenti in esso richiamati, e il decreto di fissazione dell'udienza camerale, entro dieci giorni dalla notificazione dei medesimi”.

È anzitutto da rilevare che il termine posto dalla citata disposizione per il deposito del ricorso e dei documenti in esso richiamati deve intendersi ordinatorio, non essendo definito quale perentorio dalla norma stessa. Pertanto, dal mancato rispetto di tale termine non può di per sé derivare l'inammissibilità o l'improcedibilità del ricorso.

Si aggiunga che nel caso di specie, il ricorso risulta tempestivamente depositato, essendo la tardività riferibile esclusivamente alla documentazione richiamata a sostegno di quanto ivi affermato. Anche sotto tale profilo deve dunque escludersi che possa derivarne l'inammissibilità del ricorso, ponendosi eventualmente una mera questione di merito, con riferimento alla prova di quanto affermato (arg. ex art. 86 c.g.c. in merito alle cause di nullità dell'atto di citazione).

Così inquadrata la questione, deve considerarsi che non è configurabile alcuna concreta lesione del diritto di difesa dei convenuti o dell'integrità del contraddittorio. I contenuti significativi della documentazione di cui si contesta il tardivo deposito sono stati ampiamente richiamati e riportati nel ricorso introduttivo, così consentendo la piena conoscenza delle contestazioni formulate. Inoltre, il giudice monocratico ha rinviato la trattazione del giudizio per garantire il rispetto dei termini di costituzione in giudizio di alcuni dei convenuti rispetto alla data di notifica del ricorso, in tal modo assicurando alle parti la disponibilità di un ampio termine prima dell'udienza di trattazione per la completa cognizione degli atti di causa e per lo svolgimento di tutte le difese

necessarie. Da ultimo, è opportuno sottolineare che i convenuti si sono costituiti in giudizio, proponendo ampie e pertinenti difese, così confermando il pieno rispetto del contraddittorio.

3.4. Deve essere altresì respinta in quanto infondata l'eccezione sollevata dal dott. De Vitis di carenza di motivazione del decreto opposto sulla prescrizione per l'accertamento dei fatti relativi agli anni 2014 e 2015 (bilanci di previsione e rendiconti di gestione).

Il decreto n. 1/2024, infatti, nel respingere l'eccezione in esame, ha affermato espressamente che la prescrizione decorre dalla dichiarazione di dissesto, fornendo una esaustiva motivazione al rigetto dell'eccezione stessa.

Infatti, l'art. 248, comma 5, Tuel prevede l'applicazione della sanzione *de quo* nei confronti degli amministratori responsabili di aver contribuito al verificarsi del dissesto finanziario dell'Ente. Secondo la costante interpretazione della giurisprudenza contabile, la sanzione non consegue alla mera creazione di uno stato di rilevante squilibrio contabile, ma è subordinata alla formale dichiarazione di dissesto. Tale dichiarazione, pur essendo elemento esterno alla condotta, si pone quale *condicio sine qua non* per il perfezionamento della complessa fattispecie alla quale il legislatore collega l'irrogazione della sanzione. Ne discende che solo successivamente a tale dichiarazione la Procura regionale è in condizione di esercitare l'azione e, pertanto, solo da tale momento può decorrere la prescrizione.

Nel caso in esame la dichiarazione di dissesto è intervenuta con la deliberazione del Consiglio comunale dell'11 marzo 2020. Ne consegue che l'azione della Procura, avviata con il ricorso dell'11 maggio 2023, è stata tempestivamente esercitata, restando irrilevante la data di adozione di uno o

più specifici atti (quale, in riferimento all'eccezione in esame, l'approvazione del bilancio o del rendiconto relativi ad una annualità) considerati al fine della individuazione della condotta dei convenuti.

4. Esaurito l'esame delle questioni preliminari, il Collegio può procedere alla valutazione del merito del giudizio.

I ricorsi in opposizione sono fondati e meritevoli di accoglimento.

Deve precisarsi che non è stata posta in discussione la sussistenza dei presupposti per la dichiarazione del dissesto finanziario ai sensi degli artt. 244 e seg. Tuel, essendo l'Ente pervenuto a tale determinazione a seguito di un accurato esame della situazione contabile e finanziaria e di un'approfondita valutazione delle soluzioni possibili ai fini del suo risanamento, individuando tale dichiarazione quale scelta necessaria. Peraltro, la decisione di dichiarare il dissesto dell'Ente è stata assunta dai medesimi amministratori convenuti nel presente giudizio.

Ciò posto, il Collegio ritiene che, in considerazione delle circostanze addotte, debba essere esclusa la sussistenza di un contributo causale gravemente colposo dei convenuti alla determinazione del dissesto dell'Ente, come tale rilevante ai fini dell'applicazione della sanzione prevista dall'art. 248, comma 5, Tuel. Sulla base della documentazione in atti emerge, infatti, che le cause che hanno determinato il dissesto dell'Ente non possono ritenersi direttamente riferibili agli attuali convenuti. Né ai medesimi è imputabile una colpevole inerzia nello svolgimento dei compiti di indirizzo, controllo e monitoraggio rispetto alle criticità finanziarie e contabili dell'Ente, essendosi attivati ai fini dell'individuazione del corretto quadro e nell'adozione delle necessarie misure di risanamento. Al tempo stesso, non è stata affermata dalla

	Procura l'assunzione di iniziative di gestione non sostenibili o incompatibili con	
	la situazione finanziaria, risultando invero adottate politiche di	
	razionalizzazione e contenimento della spesa e di incremento delle entrate.	
	Quanto alla definizione in concreto del connotato di gravità della colpa,	
	valga richiamare i principi già affermati da questa Sezione (cfr. decreto n.	
	1/2019 e giurisprudenza ivi richiamata), secondo cui il grado di colpa è	
	rapportato, in termini di proporzionalità inversa, allo sforzo impiegato per	
	pervenire ad una corretta rappresentazione dell'atto da adottare e delle	
	circostanze entro cui esso si colloca. Ne è corollario che la buona fede può	
	costituire valida ragione di esclusione della colpa grave, e quindi della	
	responsabilità, solo ove sia stato compiuto un adeguato sforzo di	
	approfondimento della situazione giuridica e fattuale, per poter valutare in	
	modo compiuto la decisione da assumere o la condotta da tenere.	
	Anzitutto occorre fare riferimento alla relazione sulle cause del dissesto	
	del 10 marzo 2020 redatta dall'organo di revisione ai sensi dell'art. 246,	
	comma 1, Tuel. Tale relazione individua le principali cause dello squilibrio	
	facendo riferimento alla gestione dei residui, ai debiti fuori bilancio e	
	all'indebitamento del Comune. Con riferimento ai residui, la relazione	
	evidenzia che "in sede di rendiconto 2018 sono stati resi insussistenti residui	
	attivi per euro 450.353,78 in quanto privi dei requisiti di certezza, liquidità ed	
	esigibilità. Si è riscontrato infatti che tali crediti sono stati riconosciuti	
	insussistenti per mancato riscontro di titoli nella documentazione rinvenuta,	
	come analizzato e rilevato dall'organo di revisione sia nel verbale n. 6 del	
	3/07/2019, avente ad oggetto il parere sul riaccertamento ordinario dei residui	
	che nella relazione al rendiconto 2018". Con riferimento ai debiti fuori bilancio	
	- pag. 20 di 25 -	

la relazione afferma che era “previsto prudenzialmente un accantonamento per la somma di euro 100.000,00 relativa a potenziali debiti fuori bilancio, scaturenti da una prima ricognizione di decreti ingiuntivi pervenuti all’Ente e da una non corretta contabilizzazione delle fatture di acquisto in quanto risulta(va)no impegni di spesa non rilevati, oggetto allo stato attuale di una puntuale e definitiva ricostruzione ancora in corso da parte dell’Ente a causa della carenza documentale riscontrata come analizzato ed evidenziato dall’organo di revisione nella relazione al rendiconto anno 2018”. Infine, con riferimento all’indebitamento, la relazione richiama l’esposizione debitoria, con un debito complessivo al 31 dicembre 2018 pari a euro 1.502.751,73 (in particolare, debito contratto al 31 dicembre 2017 pari a euro 1.608.162,61, rimborsi mutui effettuati nel 2018 pari a euro 105.410,88, nessun debito contratto nell’esercizio 2018), e rileva che “il livello di indebitamento riscontrato è una componente importante del grado di rigidità del bilancio e pertanto unitamente al disavanzo riscontrato nel 2018 costituisce una elevata criticità”.

Con specifico riguardo all’esclusione della responsabilità da omesso svolgimento dei compiti di indirizzo, controllo e monitoraggio, merita di essere sottolineato che lo stato finanziario dell’Ente era stato in precedenza oggetto di un accurato esame e approfondimento su iniziativa degli stessi amministratori convenuti, con il ricorso ad esperti esterni. Proprio da tale esame era emersa la sussistenza di una pluralità di criticità nella gestione contabile e nella situazione finanziaria dell’Ente. In particolare, a seguito del pensionamento del responsabile del servizio finanziario, l’Ente aveva ritenuto necessario avvalersi di una figura specialistica esterna, individuata nel rag. Scioli, per l’attività di ricostruzione contabile dell’Ente a supporto

dell'assessore responsabile dei servizi finanziari. Nell'agosto del 2019, constatata la sussistenza di rilevanti criticità in precedenza non note, gli amministratori avevano altresì ritenuto necessario affidare ad un ulteriore consulente esterno, individuato nel prof. Ziruolo, l'incarico di esaminare e di verificare le possibili procedure per la soluzione della crisi. Da tale accurato approfondimento era emersa una pluralità di criticità nella tenuta delle scritture contabili, nel mantenimento degli equilibri finanziari nel breve e nel medio/lungo termine, nonché nello squilibrio finanziario e di cassa emerso a seguito del riaccertamento straordinario dei residui. La relazione del prof. Ziruolo del 28 ottobre 2019, allegata alla deliberazione del consiglio comunale dichiarativa dello stato di dissesto, rilevava tra l'altro che il Comune aveva contratto nel periodo 2005/2010 ben diciassette mutui per un totale di euro 1.511.853,24 e che l'esposizione complessiva impattava negativamente sulla tenuta dell'equilibrio finanziario dell'Ente, costituendo uno degli elementi alla base della crisi strutturale. Al riguardo specificava che l'unico mutuo contratto dall'amministrazione nel 2010, per euro 600.000,00, era relativo all'installazione di un impianto fotovoltaico e incideva annualmente con una rata di circa 42.000,00 euro, a fronte di un'entrata conseguente all'investimento stesso pari a euro 90.000,00 annui. Criticità erano dal consulente segnalate anche con riferimento alla cronica esposizione di tesoreria del Comune, non chiaramente emergente dalla documentazione contabile fino all'intervento del supporto professionale del ragioniere esterno, nonché con riferimento alla sussistenza di residui attivi non supportati da alcun titolo comprovante la relativa esigibilità. La relazione concludeva per l'opportunità di ricorrere alla dichiarazione di dissesto, "data la mole

dell'indebitamento, l'esposizione di tesoreria, la presenza del FAL". Sulla base di tale approfondita analisi e delle relative conclusioni, gli amministratori stessi avevano individuato nella dichiarazione di dissesto la necessaria soluzione, restando escluso di poter proficuamente ricorrere ad un piano di riequilibrio finanziario ai sensi dell'art. 243-bis Tuel.

Risulta dunque che, a fronte di difficoltà finanziarie del Comune e di probabili carenze o irregolarità nella gestione contabile, gli amministratori hanno senza indugio provveduto all'adozione delle iniziative necessarie per l'approfondito esame delle risultanze contabili, anche conferendo specifici incarichi a consulenti esterni dotati di particolare professionalità, al fine di far emergere le eventuali criticità e poter assumere le conseguenti decisioni, peraltro responsabilmente assunte con la dichiarazione di dissesto. Si aggiunga che, prima della richiamata ricognizione operata su iniziativa degli amministratori stessi, non vi era stata alcuna segnalazione da parte degli organi di controllo esterno di irregolarità o criticità, dovendo dunque escludersi anche la sussistenza di condotte omissive rispetto a indicazioni di misure correttive da parte di tali organi. La stessa deliberazione della Sezione regionale di controllo n. 46/2022/PRSE, con la quale la Sezione si è pronunciata in merito ai rendiconti delle annualità dal 2015 al 2018, ha evidenziato che l'organo di revisione aveva certificato di non aver rilevato nelle annualità 2015, 2016, 2017 e 2018 gravi irregolarità contabili o gravi anomalie gestionali.

Occorre altresì considerare che, sulla base del quadro prospettato dalla Procura, non sono emerse condotte positive gravemente colpose degli amministratori convenuti, idonee a configurare un significativo e autonomo

apporto causale al dissesto dell'ente. L'indebitamento sproporzionato rispetto alla capacità finanziaria, ritenuto uno dei principali fattori causali dello squilibrio e quindi del dissesto, è prevalentemente riferibile alla gestione precedente rispetto all'insediamento dei convenuti (essendo stati i mutui assunti nel periodo 2004-2009). L'unico mutuo assunto nel 2010 è un investimento proficuo per l'Ente, considerato che le entrate da esso determinate sono superiori alla rata annuale da corrispondere. Quanto alla cancellazione dei residui ritenuti insussistenti, dalla quale è derivata la mancata copertura della spesa, essa era necessitata dalla ricognizione effettuata, dalla quale era emersa la carenza dei requisiti di certezza, liquidità ed esigibilità delle relative poste creditorie, senza che possa individuarsi in tale operazione, sulla base degli elementi addotti, una grave colpa dei convenuti. Secondo quanto evidenziato dai convenuti, inoltre, non risultano riconosciuti debiti fuori bilancio nel periodo di riferimento. Si aggiunga che questi ultimi hanno evidenziato l'adozione, nel periodo di amministrazione ad essi riferibile, di una pluralità di azioni positive per assicurare il contenimento della spesa e l'incremento delle entrate, come richiamate nella parte in fatto, a fronte delle quali non sono emerse decisioni comportanti spese ingiustificate o comunque incompatibili con la situazione finanziaria dell'Ente.

5. Alla luce delle esposte conclusioni, restano assorbite le ulteriori eccezioni formulate dalle parti.

6. Devono essere infine respinte le richieste istruttorie formulate da entrambi i convenuti in riferimento alla prova testimoniale dei consulenti incaricati dal Comune sulle circostanze di fatto, nonché alla richiesta di essere ascoltata, formulata in udienza dalla difesa della dott.ssa Di Martino.

Le circostanze sulle quali dovrebbe svolgersi la richiesta prova
testimoniale risultano infatti ampiamente provate dalla documentazione in atti,
così rendendo del tutto irrilevante l'assunzione probatoria.

7. In considerazione della novità e della complessità delle questioni
trattate, il Collegio ritiene che le spese di lite possano essere interamente
compensate tra le parti ai sensi dell'art. 31, comma 3, c.g.c.

PER QUESTI MOTIVI

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Abruzzo, respinta
ogni contraria istanza, deduzione o eccezione, con decisione definitiva,
accoglie i ricorsi in opposizione e, per l'effetto, annulla il decreto n. 1/2024.

Spese compensate.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso nella camera di consiglio del 24 settembre 2024.

Il giudice estensore

Il Presidente

(Paola Lo Giudice)

(Bruno Tridico)

f.to digitalmente

f.to digitalmente

Depositato in Segreteria, il 25.11.2024 Il Direttore della Segreteria

f.to Antonella Lanzi