



REPUBBLICA ITALIANA

SENT. N. 35/ 2024

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE ABRUZZO

composta dai signori magistrati:

Mario Nispi Landi	Presidente
Chiara Grassi	Giudice
Stefano Grossi	Giudice relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di opposizione, ex art. 135 Codice di Giustizia Contabile, iscritto al n. **20524** del registro di segreteria, avverso il decreto n. **3** del **23 maggio 2023**, emesso dal Giudice monocratico presso questa Sezione giurisdizionale, promosso dalla Procura regionale nei confronti di:

- **Pietro SPACONE**, nato a Scanno (AQ) il 14.12.1954, (c.f. **SPCPTR54T14I501K**), rappresentato dall'avv. **Carlo Costantini** (c.f. **CSTCRL62A10G482C**) del Foro di Chieti;
- **Gemma SPACONE**, nata a Sulmona il 25.07.1971, (c.f. **SPCGMM71L65I804P**), rappresentato dall'avv. **Luca Silvani** (c.f. **SLVLCU75A20I804B**), del Foro di Sulmona;
- **Luca SILVANI**, nato a Sulmona (AQ) il 20.01.1975, (c.f. **SLVLCU75A20I804B**), rappresentato da sé medesimo, quale avvocato del Foro di Sulmona;
- **Antonio Giovanni SILLA**, nato a Scanno (AQ) il 21.08.1967, (c.f. **SLLNNG67M21I501Z**), rappresentato dall'avv. **Luca Silvani** (c.f. **SLVLCU75A20I804B**), del Foro di Sulmona;
- **Roberto NANNARONE**, nato a Scanno (AQ) il 02.06.1951, (c.f. **NNNRRT51H02I501Y**), rappresentato dall'avv. **Mauro Maiorano** (c.f. **MRNMRA79C10I804O**) del Foro di Sulmona;

- **Amedeo FUSCO**, nato a Sulmona (AQ) il 28.10.1977, (**C.F. FSCMDA77R28I804O**),
rappresentato dall'avv. **Luca Silvani** (**c.f. SLVLCU75A20I804B**) del Foro di Sulmona;

uditi nell'udienza pubblica del 18 luglio 2023 il magistrato relatore dott. Stefano Grossi, il Vice
Procuratore Regionale Marco Di Marco, nonché l'avv. Luca Silvani in proprio e per i sigg. Amedeo
Fusco, Antonio Giovanni Silla e Gemma Spacone, l'avv. Mauro Maiorano per Roberto Nannarone e
l'avv. Carlo Costantini per Pietro Spacone,

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

Ritenuto in

FATTO

1. Con ricorso ex art. 133 Codice di Giustizia Contabile depositato in data 19 maggio 2022, 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 Scanno (AQ), dichiarato con
deliberazione consiliare n. 34 del 6 dicembre 2019, nei confronti dei signori:

- Pietro Spacone, in qualità di sindaco dal 27 maggio 2013 al 10 giugno 2018;
- Gemma Spacone, in qualità di componente della giunta comunale dal 3 agosto 2013 al 10 giugno
2018;
- Luca Silvani, in qualità di componente della giunta comunale con funzioni di vicesindaco dall'8
giugno 2013 al 30 ottobre 2014 e consigliere comunale dal 27 maggio 2013 al 10 giugno 2018;
- Antonio Giovanni Silla, in qualità di componente della giunta comunale con funzioni di vicesindaco
dal 27 novembre 2014 al 10 giugno 2018, di consigliere comunale dal 27 maggio 2013 al 10 giugno
2018 e di presidente del consiglio comunale dall'8 giugno 2013 al 26 novembre 2014;
- Roberto Nannarone, in qualità di consigliere comunale con delega al bilancio dal 27 maggio 2013
al 10 giugno 2018;
- Amedeo Fusco, in qualità di consigliere comunale dal 27 maggio 2013 al 10 giugno 2018 e
presidente del consiglio comunale dal 30 aprile 2015 al 10 giugno 2018;

- Gianfederico Pietrantoni, in qualità di consigliere comunale dal 27 maggio 2013 al 10 giugno 2018.

2. Con decreto n. 3 del 2023 il giudice monocratico presso questa Sezione giurisdizionale:

- accertava agli effetti dell'art. 248, comma 5, del Testo Unico Enti Locali la responsabilità di Pietro Spacone e Roberto Nannarone, rispettivamente sindaco e assessore comunale con delega al bilancio del Comune di Scanno per aver contribuito al verificarsi del dissesto dell'Ente locale;

- condannava Pietro Spacone al pagamento in favore del Comune di Scanno della somma di € **2.209,40**, determinata alla luce della sussistenza di una pluralità di fattori concausali nella misura del minimo previsto citato art. 248, cioè in misura pari a cinque volte la retribuzione percepita;

- non applicava alcuna sanzione pecuniaria nei confronti del Nannarone, avendo il convenuto rinunciato all'indennità prevista per la carica;

- dichiarava nei confronti dei convenuti Spacone e Nannarone la sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle sanzioni interdittive previste dallo stesso art. 248, comma 5, del Tuel.

Osservava il Giudice monocratico che, al di là del tecnicismo che connota i documenti contabili, infatti, 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 e dell'assessore al bilancio 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.

Con riguardo agli altri convenuti (Gemma Spacone, Luca Silvani, Antonio Giovanni Silla, Amedeo Fusco e Gianfederico Pietrantoni), il citato decreto osservava che, analizzate le 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 dai 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. La Procura erariale, come dettagliato al punto 1), avverso il citato decreto del Giudice monocratico, ha presentato ricorso in opposizione ai sensi dell'art. 135 del Codice di Giustizia contabile.

In riforma del citato decreto la Procura chiede:

- che venga accertata l'applicabilità delle sanzioni finanziarie e interdittive anche nei confronti dei sigg. Amedeo Fusco, Antonio Silla, Gemma Spacone, Luca Silvani;
- di rivedere gli importi delle sanzioni applicate al sig. Pietro Spacone in **€ 4.779,58**;
- di condannare Roberto Nannarone al pagamento di una sanzione pari a **€ 200,00**.

3.1. Ad avviso della Procura, la pronuncia di proscioglimento nei confronti dei convenuti indicati al punto precedente farebbe leva sul principio della c.d. "*distanza dal bilancio*" dei componenti della giunta e del consiglio comunale (ad eccezione del consigliere con delega specifica sul Bilancio, condannato) i quali, tutti, non sarebbero gravati da specifici obblighi di governo della gestione finanziaria.

La Procura contesta tale assunto, e, sulla base di un ampio *excursus* delle norme contenute nel Testo Unico Enti Locali, osserva che le competenze del consiglio comunale nella specifica materia della programmazione e rendicontazione finanziaria ed economico-patrimoniale costituiscono il "*nocciolo duro*" del complesso delle competenze attribuite al massimo organo di indirizzo e controllo politico.

I consiglieri Fusco e Silla - unitamente al sindaco Spacone e all'assessore Nannarone, già ritenuti responsabili dal Giudice monocratico - hanno partecipato all'approvazione di ben dodici deliberazioni riconducibili a pieno titolo alla gestione del bilancio e, quindi, per le ragioni ampiamente esposte nel ricorso, hanno concorso a determinare la situazione di dissesto del Comune di Scanno.

Sulla posizione dei componenti della giunta comunale Gemma Spacone, Luca Silvani e Antonio Giovanni Silla (la prima assessore esterno, il secondo e il terzo titolari della doppia carica di assessore e consigliere), la Procura osserva che ai componenti dell'organo esecutivo, dunque, devono essere riconosciuti "specifici obblighi di governo della gestione finanziaria", erroneamente negati dal provvedimento gravato.

3.2. La Procura, con riferimento alla sanzione applicata nei confronti di Pietro Spacone, prende atto che il Giudice monocratico ha ridotto la condanna da 15 a 5 volte l'indennità. Osserva peraltro che erroneamente la citata pronuncia utilizza quale base di calcolo i compensi percepiti, cioè i crediti riscossi, e non il valore dell'indennità dovuta.

In tal modo il convenuto verrebbe a beneficiare di un indebito vantaggio, determinato esclusivamente da un possibile fisiologico ritardo nei pagamenti.

3.3. Con riferimento al convenuto Roberto Nannarone il Giudice monocratico ha erroneamente ritenuto di escludere l'applicazione di sanzioni, non avendo questi percepito alcuna indennità.

Risultano erogati compensi sia pur in misura inferiore a quanto dovuto, essendo intervenuta rinuncia parziale. Su tali compensi deve pertanto essere parametrata la sanzione da quantificare in di € **200,00**.

4. Con memoria di costituzione del 12 luglio 2023 il sig. Roberto Nannarone richiama il contenuto del ricorso da lui presentato in via principale avverso il decreto nella parte in cui veniva condannato alle sanzioni interdittive, ritenendo insussistente l'affermato nesso di causalità tra la condotta da lui tenuta ed il dissesto dell'Ente locale, nonché la mancanza di colpa grave e del nesso di causalità con quest'ultimo; con riferimento all'opposizione presentata dalla Procura, ribadisce di non aver percepito alcuna indennità, avendo rinunciato ad ogni compenso per l'incarico svolto.

5. Nella medesima data del 12 luglio 2023, si sono costituiti anche i convenuti Gemma Spacone, Antonio Silla, Luca Silvani e Amedeo Fusco.

Con analoghe considerazioni, i convenuti contestano l'assunto della Procura:

- non può essere la sola appartenenza ad un organo il motivo per ascrivere *tout court* ad un consigliere/assessore la responsabilità di cui all'art. 248, comma 5, del D. Lgs. 267/2000. Sarebbe stato, invece, indispensabile provare ai fini di una qualsivoglia responsabilità il contributo causale di ognuno degli amministratori interessati e l'elemento psicologico del dolo o della colpa grave che avrebbe caratterizzato la sua condotta commissiva o omissiva.

Richiamano a sostegno delle proprie argomentazioni la sentenza n. 84 del 2022 della Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria, in base alla quale "*la proporzionalità della sanzione, principio*

valevole per tutto il diritto punitivo, deve ancorare l'irrogazione della duplice misura prevista dall'art. 248 del TUEL ad un rigoroso accertamento del nesso causale e dell'elemento psicologico".

Diversamente opinando, si configurerebbe in materia una inammissibile ipotesi di responsabilità oggettiva, in luogo di quella soggettiva, così da configurarsi una condanna capace di scattare pressoché in automatico nei confronti degli amministratori in generale, in modo quindi non coerente con le regole generali della responsabilità amministrativa ed andando altresì a contraddire lo scopo stesso della norma sanzionatoria.

Evidenziano ancora i convenuti la complessità del bilancio comunale tant'è che neppure i Revisori dei conti che si sono succeduti nel corso degli anni ed il Commissario Prefettizio Straordinario sono stati in grado di ricostruire in modo adeguato la situazione finanziaria del Comune di Scanno.

La confusione gestionale più volte rilevata anche dalla Sezione di controllo era imputabile alla gestione del responsabile finanziario del Comune, oggetto di documentate vicende penalmente rilevanti.

In subordine, nel caso si dovesse ritenere sussistente la loro responsabilità, chiedono di commisurare la sanzione all'indennità percepita e non quella dovuta come richiesto dalla Procura.

6. Con memoria di costituzione del 13 luglio 2023 il sindaco Spacone ha chiesto, in via principale, di rigettare l'opposizione proposta dalla Procura Regionale.

Fa presente che con nota del 31 luglio 2019 ha espressamente formalizzato la propria rinuncia al 100% dell'indennità di fine rapporto e al 50% dell'indennità di carica maturata dal 10 settembre 2016 al 10 giugno 2018, giorno della cessazione del suo incarico. Alla luce di quanto sopra vengono mero in radice i dubbi formulati dalla Procura in merito ad un possibile illecito beneficio derivante dal ritardo della corresponsione di quanto dovuto.

In via subordinata, per il solo caso di accoglimento totale o anche solo parziale dell'opposizione proposta dalla Procura Regionale, tendente esclusivamente a rideterminare il calcolo della sanzione minima prevista dall'art. 248 TUEL operato dal Giudice monocratico, tenuto conto che il suo deposito ha sospeso l'esecuzione del decreto (ex art. 135, comma 2, c. g. c.), di riconoscere il diritto del sig.

Pietro Spacone di beneficiare del termine di 60 gg. ai fini del pagamento immediato della relativa sanzione pecuniaria nella misura ridotta, pari al trenta per cento.

7. All'udienza pubblica del 18 luglio 2023 sono comparsi, come da verbale, il Vice Procuratore Regionale Marco Di Marco, l'avv. Luca Silvani in proprio e per i sigg. Amedeo Fusco, Antonio Giovanni Silla e Gemma Spacone, e l'avv. Mauro Maiorano per Roberto Nannarone e l'avv. Carlo Costantini per Pietro Spacone, che hanno confermato le rispettive conclusioni.

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

Considerato in

DIRITTO

1. La Procura ha presentato ricorso in opposizione avverso il decreto del Giudice monocratico n. 3 del 2023, chiedendo l'accertamento dei presupposti per l'applicazione delle sanzioni pecuniarie e interdittive nei confronti dei signori: Amedeo Fusco, Antonio Silla, Gemma Spacone, Luca Silvani, Pietro Spacone e Roberto Nannarone.

Nessuna richiesta risulta presentata contro Gianfederico Pietrantoni; la statuizione nei suoi confronti risulta dunque passata in giudicato.

2. Come esposto nella parte in fatto, Roberto Nannarone ha presentato in data 22 giugno 2023 ricorso in via principale avverso il citato decreto n. 3, nella parte in cui venivano accertati i presupposti dell'applicazione nei suoi confronti della sanzione interdittiva prevista dall'art. 248 del Testo Unico Enti Locali.

Con ordinanza a verbale del 18 luglio 2023 il giudizio veniva sospeso allo scopo di integrare la documentazione relativa all'intervenuta notifica del ricorso alla Procura erariale.

Con successiva sentenza di questa Sezione giurisdizionale n. 73 del 2023, atteso il mancato riscontro alla richiesta istruttoria, il ricorso veniva dichiarato improcedibile.

Ne consegue che in questa sede non possono essere esaminati i richiami al ricorso principale contenuti nelle controdeduzioni del convenuto.

3. Nel merito, il ricorso della Procura 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 TUEL.

Pur trattandosi di responsabilità sanzionatorie, 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.

Nel caso di specie, l'istruttoria compiuta dalla Procura evidenzia una situazione di difficoltà finanziaria insormontabile da parte del Comune, derivante da una caotica gestione imputabile al responsabile finanziario dell'Ente e dalla scarsa attendibilità complessiva dei documenti contabili.

La stessa Sezione del controllo, che più volte aveva esaminato i conti preventivi e consuntivi dell'Ente locale, aveva evidenziato difficoltà di lettura, ritenendo in un primo momento di accettare i correttivi proposti dall'amministrazione comunale, e successivamente di poter risolvere la situazione attraverso il cosiddetto dissesto guidato.

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 al consigliere con delega al bilancio, in quanto 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 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

ricondere 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.

Del resto, la Procura imputa ai predetti soggetti non tanto responsabilità individuale per l'adozione di specifici atti gestionali causativi del dissesto, ma esclusivamente la partecipazione alle delibere degli organi collegiali intervenute in materia economico-finanziaria.

L'estremo tecnicismo dei documenti contabili e la caotica situazione finanziaria esclude che ai singoli componenti degli organi collegiali possa essere imputata una colpa grave.

Le irregolarità finanziarie riguardano, infatti, la quantificazione di specifici fondi, quale il FAL (fondo anticipazione di liquidità), il Fondo per il ripiano dei crediti inesigibili, gli accantonamenti per passività potenziali e per rischi da contenzioso sulle cui modalità di calcolo i singoli componenti non potevano che rimettersi alle valutazioni dei tecnici preposti, e alle assicurazioni del sindaco e dell'assessore con delega al bilancio.

La ricostruzione del Giudice monocratico trova conforto in una analoga fattispecie decisa dalla Sezione Umbria con sentenza n. 84 del 2022.

Richiamando il principio di proporzionalità della sanzione, e di gravità della colpa, la Sezione aveva limitato la responsabilità, come al caso all'esame, esclusivamente al sindaco e all'assessore al bilancio, non configurando, in ragione dei ruoli e delle funzioni a loro attribuiti, alcuna responsabilità dei consigliere e dei componenti della giunta, sia in termini di inesistenza di un nesso diretto di causalità nel verificarsi del dissesto, sia in termini di inescusabile negligenza dei comportamenti.

4. Con riferimento ai convenuti Pietro Spacone e Roberto Nannarone, la Sezione concorda con l'assunto della Procura nel senso che le sanzioni pecuniarie vanno applicate in proporzione alle indennità spettanti e non a quelle corrisposte, per evitare che eventuali ritardi nei pagamenti possano andare a beneficio dei responsabili del dissesto.

Nel caso di specie, peraltro, risulta che la retribuzione percepita e quella spettante nel periodo di permanenza in carica non deriva dall'esistenza di crediti ancora esigibili da parte dei convenuti che, viceversa, hanno fornito prova di aver rinunciato in tutto o in parte alla percezione delle indennità previste.

6. 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 della Procura e conferma il decreto del Giudice monocratico n. 3 del 23 maggio 2023.

Spese compensate.

Così deciso in L' Aquila, nella camera di consiglio del 18 luglio 2023 e 12 dicembre 2023.

Il giudice estensore

Stefano Grossi

(firmato digitalmente)

Il Presidente

Mario Nispi Landi

(firmato digitalmente)

Depositato in segreteria il 25/03/2024

Il Direttore della segreteria

f.to Dott.ssa Antonella Lanzi