



100/2026

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Enrico TORRI	Presidente
Natale LONGO	Consigliere relatore
Aurelio LAINO	Consigliere
Stefania PETRUCCI	Consigliere
Beatrice MENICONI	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sui giudizi di appello in materia di responsabilità iscritti al n. **60924 A)**

- **B)** del ruolo generale, proposto da:

- **STEFANIA PASQUON**, (c.f. PSQSFN66P54F770J) nata a Motta di Livenza (VE) il 14.09.1966, rappresentata e difesa dall'avvocato Guido Sartorato, con domicilio eletto presso lo studio dello stesso in Treviso, Viale Cairoli 15 (pec: guidosartorato@pec.ordineavvocatitreviso.it);

Appellante

- **LUIGINO MORO**, (c.f. MROLGN53A10 I373D), nato a San Stino di Livenza (VE) il 10/1/1953 e ivi residente in Via XXV Aprile n. 58;

- **ADRIANO ANZANELLO**, (c.f. NZNDRN57A18I373D), nato a San Stino di Livenza (VE) il 18/1/1957;

- **PATRIZIO CROSARIOL**, (c.f. CRS PRZ63B03I373G), nato a San

Stino di Livenza (VE) il 3/2/1963;

- **GIANFRANCO LAZZER**, (c.f. LZZGFR55L04I373S), nato a San Stino di Livenza (VE) il 4/7/1955;

- **GINO SEGATTO**, (c.f. SGTGNI45C25I373Z), nato a San Stino di Livenza (VE) il 23/5/1945;

- **RITA ZANUTEL**, (c.f. ZNT RTI 57M58 I373Y), nata a San Stino di Livenza (VE) il 18/8/1957;

nonché

- **FANÌ BOATTO**, (c.f. BTT FNA 54S44 I373Z), nata a San Stino di Livenza (VE) il 4/11/1954;

- **SARA MARCON**, (c.f. MRCSRA79P60F770C), nata a Motta di Livenza (TV) il 20/9/1979;

- **SERENA MARCON**, (c.f. MRCSRN87A44G914A), nata a Portogruaro (VE) il 4/1/1987, queste ultime tre in qualità di eredi e successori a titolo universale di VITTORE MARCON (c.f. MRC VTR 48L02 I373R), nato a San Stino di Livenza (VE) il 2/7/1948 e ivi deceduto in data in data 22/3/2023, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Giuseppe Campeis (c.f. CMPGPP47P26L483L; p.e.c. giuseppe.campeis@avvocatiudine.it) ed elettivamente domiciliati, ai fini della presente procedura, presso il medesimo, con studio in Udine (UD), via Dante n.4.

Appellati e Appellanti incidentali

Contro

- la **Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Veneto**, in persona del Procuratore *p.t.*;

- la **Procura generale presso la Corte dei conti** di Roma, in persona del Procuratore generale *p.t.*,

avverso e per la riforma

della sentenza della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Veneto n. 24/2023, depositata il 12.04.2023 e notificata in data 17.04.2023, resa nel giudizio iscritto al n. 31692 del registro di segreteria.

UDITI all'udienza pubblica del 17 aprile 2026, con l'assistenza del segretario d'udienza dott.ssa Serena Scippa, il relatore Cons. Natale Longo, l'avv. Guido Sartorato per l'appellante, l'avv. Giovanni De Cal per gli appellanti incidentali e il Vice Procuratore generale Cons. Giulia De Franciscis per la Procura generale.

Svolgimento del processo

Con sentenza n. 24 del 12.04.2023, la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per il Veneto, in accoglimento della domanda attorea, ha condannato tutti i convenuti in parti uguali, ovvero la dott.ssa Stefania Pasquon (Responsabile del Servizio Finanziario) e i membri della Giunta comunale (Luigino Moro, Adriano Anzanello, Patrizio Crosariol, Gianfranco Lazzer, Vittore Marcon, Gino Segatto e Rita Zanutel) del Comune di San Stino di Livenza, per i danni cagionati (pari ad euro 298.342,20) all'ente a seguito della stipula, giusta deliberazione G.C. n. 184 del 16.11.2006, di un contratto di *Interest Rate Swap* (IRS) su un sottostante contratto di mutuo a tasso variabile stipulato dall'Ente con la Cassa Depositi e Prestiti.

Avverso detta sentenza ha proposto tempestivo appello la dottoressa Pasquon Stefania, con atto notificato alle controparti in data 15/6/2023 e ritualmente depositato presso questa Corte il 3/7/2023, articolando i motivi di impugnazione di seguito compendati.

1. Erronea e omessa valutazione della razionalità ed economicità *ex ante* della scelta negoziale.

L'appellante, dopo aver sottolineato che il mutuo contratto nel 2004 a tasso variabile con la Cassa Depositi e Prestiti aveva fatto registrare un incremento dei tassi (dal 2,3 al 3,6 nell'ottobre 2006), ha rivendicato la ragionevolezza (anche in rapporto all'alternativa della stipula di mutuo a tasso fisso) della scelta di procedere alla ristrutturazione del debito (per "riposizionare il debito a tasso variabile su un tasso fisso", ovvero con finalità di copertura), effettuata mediante un contratto derivato *IRS* nella forma "tipica" del c.d. *plain vanilla* (escludendo forme speculative), per effetto del quale l'istituto di credito avrebbe corrisposto al Comune di San Stino di Livenza un flusso di interessi a tasso variabile, mentre il Comune medesimo avrebbe versato alla Banca un flusso di interessi a tasso predeterminato (con incrementi periodici) così, di fatto, trasformando un mutuo a tasso variabile in un mutuo a tasso fisso. Tuttavia, per effetto della imprevedibile crisi finanziaria del 2008, venne a determinarsi una marcata riduzione dei tassi di interesse, con conseguenti effetti negativi sulla posizione contrattuale del Comune, certamente non addebitabili alle carenze istruttorie contestate all'Ente locale.

Dunque, la valutazione del Comune sarebbe stata ragionevole in

un'ottica *ex ante* (stante l'incremento dei tassi registrato dal 2004 al 2006), tanto più rispetto alle due alternative di rimanere con il precedente tasso variabile o di estinguere il precedente mutuo a tasso variabile e stipulare un mutuo a tasso fisso (che, stante il progressivo incremento dei tassi, sarebbe stato stipulato ad un tasso del 4,80%).

2. Omessa valutazione del nesso di causalità e degli effetti della crisi dei mercati finanziari intervenuta nel 2008.

In proposito, l'appellante ha sostenuto che nella sentenza gravata mancherebbe qualsiasi riferimento al nesso di causalità, che sarebbe peraltro indimostrato, in quando si sarebbe dovuto argomentare cosa sarebbe cambiato "se fosse stata svolta un'adeguata istruttoria o se vi fosse stata maggior consapevolezza e conoscenza delle caratteristiche e delle dinamiche finanziarie generate dal contratto se non fosse stata sottoscritta la dichiarazione di operatore qualificato o se fosse stato acquisito alla data della stipula il *Mark To Market (MTM)* o se l'operazione fosse stata deliberata dal Consiglio anziché dalla Giunta".

Peraltro, la sentenza gravata escluderebbe impropriamente la rilevanza causale della crisi finanziaria del 2008 (contra: Sez. Basilicata sent. n. 2/2022), che ha invece prodotto la sensibile e marcata riduzione dei tassi di interesse per lungo tempo, tendenza non certo scongiurabile mediante l'eventuale consultazione di consulenti e/o una maggiore diligenza nell'istruttoria procedimentale dello *IRS*.

3. Erroneità della sentenza in tema di parametro di riferimento per la determinazione del danno erariale e nella quantificazione finale dello

stesso.

Secondo l'appellante, il danno contestato sarebbe dovuto, nella sostanza, al calo dei tassi conseguente alla imprevedibile crisi finanziaria del 2008 e non già a mancata diligenza nella stipula dell'IRS.

4. Erroneità della sentenza sulla determinazione del *quantum* della condanna (€ 298.342,20).

Secondo l'appellante, la sentenza gravata avrebbe irragionevolmente ommesso di detrarre dal danno erariale l'importo di euro 101.437,88 riconosciuto al Comune in sede di transazione e che avrebbe contribuito a ridurre le perdite determinate dal contratto derivato, nonostante la pronuncia abbia individuato il *dies* della produzione del danno erariale proprio nella data di esecuzione della transazione.

Inoltre, secondo l'appellante, il danno andrebbe ridimensionato in ragione della compartecipazione all'asserito illecito del segretario comunale, che ha attestato la conformità della delibera di giunta alle "leggi, allo statuto e ai regolamenti".

Infine, la quantificazione del danno avrebbe dovuto adeguatamente valutare gli effetti della riferita crisi finanziaria del 2008, che avrebbe quantomeno concorso al verificarsi delle perdite subite dall'Ente.

5. Assenza della colpa grave; violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato e violazione del principio del contraddittorio.

Secondo l'appellante, la sentenza gravata sarebbe "andata ben oltre le contestazioni" di cui all'atto di citazione (che aveva contestato la

dichiarazione del comune come “operatore qualificato”, l’assenza del MTM, la mancata nomina di un consulente, l’aver preso a riferimento solo i tassi riferiti dalla banca, la mancata previsione di meccanismi di uscita per l’ipotesi di scenari negativi), ampliando sostanzialmente, con considerazioni prettamente tecniche (mancata considerazione dell’impatto sugli equilibri di bilancio del Comune, l’impatto comunque negativo delle curve dei tassi, l’esistenza di costi occulti, il MTM negativo fin dall’inizio, la mancata analisi delle clausole contrattuali, la mancata valutazione degli scenari probabilistici e il valore del +0.18 p.b.), di inspiegabile provenienza (non essendo stata disposta una CTU), le contestazioni rivolte alla convenuta con ciò violando il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato sancito dall’art. 112 c.p.c..

Inoltre, l’appellante ha riproposto, ai fini dell’esclusione dell’elemento soggettivo dell’illecito, le considerazioni già svolte in punto di ragionevolezza della scelta dell’ente di rinegoziare gli effetti finanziari del mutuo, per come comprovato da perizia di parte depositata in prime cure.

Quanto poi alla contestazione dell’assenza del MTM, la difesa ha sostenuto, sulla base di una consulenza di parte, che non vi sarebbe alcuna relazione diretta tra l’assenza del *mark to market* e i danni contestati e che l’evoluzione dei tassi post crisi 2008 non sarebbe stata comunque ragionevolmente prevedibile.

Analogamente, l’appellante ha sostenuto di avere frequentato corsi di formazione in materia e che comunque non vi sarebbe correlazione

causale tra la contestata mancanza dei requisiti di operatore qualificato (non ancorata a dati formali), così come della mancata analisi di clausole contrattuali, e il danno contestato.

6. Prescrizione quinquennale delle somme dovute anteriormente al 16 giugno 2016, in quanto il danno sarebbe maturato a ciascuna scadenza contrattuale, a fronte di un invito a dedurre notificato il 16 giugno 2021.

In proposito, l'appellante ha sostenuto che fin dal 2010 la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo, era a conoscenza delle condizioni contrattuali e che comunque nel 2015 il segretario comunale aveva inviato una dettagliata nota all'Organo di controllo.

Pertanto, l'appellante ha sostenuto l'intervenuta parziale prescrizione del danno contestato con riguardo ai singoli ratei corrisposti dal 2009 al 2015.

L'appellante ha, quindi, concluso chiedendo, in via principale, di accogliere il gravame con conseguente assoluzione di Pasquon Stefania e con liquidazione delle spese e competenze di lite per entrambi i gradi di giudizio; in via graduata, di ridurre, anche in ragione dell'esercizio del potere equitativo, l'importo di condanna; in via istruttoria di disporre CTU.

Avverso la medesima sentenza hanno proposto appello incidentale, con atto notificato alle controparti il 15/6/2023 e depositato presso questa Corte in data 5/7/2023, il sindaco e gli altri componenti della giunta comunale *pro tempore* (per l'assessore Vittore Marcon, gli eredi la vedova sig.ra Fanì Boatto e le figlie sig.re Sara e Serena Marcon),

articolando i motivi di appello di seguito compendati.

1) Mancanza di nesso causale tra le condotte contestate ed il danno, in quanto il PM non avrebbe provato, com'era suo onere, cosa sarebbe cambiato, nonostante la crisi finanziaria del 2008, se fosse stata svolta un'adeguata istruttoria (Mtm) o se l'operazione fosse stata deliberata dal Consiglio comunale. Secondo gli appellanti, la sentenza perverrebbe, nonostante la contraria testuale affermazione, a censurare l'an della conclusione del contratto. In sostanza, non vi sarebbe alcun nesso causale tra la contestata negligenza/imperizia nella stipula del derivato e gli effetti dannosi oggetto di condanna, che sarebbero invece derivati dalla crisi finanziaria del 2008 (fatto generativo del danno e non interruttivo del nesso di causalità).

2) Errore della sentenza di primo grado per avere ignorato il contesto in cui è stato concluso il contratto IRS (impossibilità di fronteggiare l'onere del mutuo di Cassa Depositi e Prestiti - CDP) e nella individuazione del danno, in quanto la Corte territoriale su questo punto si è concentrata sugli effetti finanziari negativi determinati dal ricorso allo strumento negoziale derivato, senza considerare quelli che si sarebbero generati proseguendo il contratto di mutuo con CDP.

In sostanza, il Comune intendeva, attraverso il contratto di *IRS* in funzione di copertura, trasformare il tasso previsto nel mutuo sottostante da variabile a fisso, in quanto lo strumento finanziario derivato operava in maniera simmetrica rispetto al precedente mutuo a tasso variabile, avendo preso a riferimento il medesimo indice (*Euribor*).

Secondo gli appellanti, la sentenza in sostanza rimprovererebbe loro di non esser rimasti inerti ovvero di non aver mantenuto il mutuo con tasso variabile, senza valutare la circostanza che gli interessi erano lievitati rispetto agli anni precedenti e senza considerare le alternative concretamente disponibili per la giunta.

Il danno contestato si sarebbe prodotto a causa della grave ed imprevedibile crisi del 2008, che ha comportato un generale crollo dei tassi di interesse, cosicché l'aleatorio tasso variabile scelto nel 2004 col mutuo CDP si sarebbe - *ex post* - rivelato economicamente più conveniente del sicuro tasso fisso di fatto introdotto nel 2006 col contratto IRS.

3) Erroneità della sentenza, in relazione alla responsabilità imputata agli odierni appellanti, per la mancata indicazione nel contratto IRS del parametro del *mark to market* (e della formula matematica per determinarlo), che invece rappresentava un onere a carico della Banca e la cui mancata esplicitazione avrebbe determinato, per il Comune, la possibilità di far valere in giudizio, secondo recente giurisprudenza della suprema Corte, la nullità del contratto *IRS* e conseguentemente di ottenere la restituzione di quanto pagato (nel mentre la successiva amministrazione comunale ha ritenuto di stipulare una transazione).

4) Assenza di responsabilità dei membri della giunta comunale (privi di competenze tecniche), in quanto l'istruttoria non era di loro competenza (la stessa delibera rientrava nella competenza consiliare, ma l'incompetenza sarebbe priva di rilievo causale), ma della Responsabile del Settore finanziario.

Essi avrebbero, in sostanza, fatto affidamento sulle competenze della responsabile del servizio finanziario e del segretario comunale, con conseguente insussistenza della gravità della colpa.

5) Mancanza della colpa grave, assenza di danno e, in subordine, errata individuazione e ripartizione dello stesso.

Dopo avere richiamato le argomentazioni già spese a sostegno dell'insussistenza della gravità della colpa ascritta, gli appellanti hanno censurato il criterio di suddivisione in parti uguali della responsabilità seguito dalla sentenza impugnata.

In particolare, gli appellanti hanno sostenuto la necessità di imputare alla responsabile del servizio finanziario una quota di danno maggiore rispetto a quelle dei singoli assessori, almeno imputandone il 50% alla funzionaria e la restante parte alla giunta.

6) Sulla quantificazione del danno.

In particolare, gli appellanti, richiamate le considerazioni già articolate in ordine all'insussistenza del danno, hanno, comunque, censurato la sentenza nella parte in cui non scomputa dal danno l'importo riconosciuto al Comune in sede di transazione (euro 101.437,88), tanto più tenuto conto del principio di cui all'art. 1, comma 1-bis, della legge n. 20/1994. Inoltre, la stessa transazione, così come il contributo causale del segretario comunale, costituirebbero, secondo gli appellanti, fatto colposo idoneo ad escludere o almeno a limitare la loro eventuale responsabilità (art. 1227 c.c.).

7) Sulla prescrizione.

Secondo gli appellanti, la prescrizione non potrebbe che decorrere dai

singoli addebiti e non certo dalla esecuzione della transazione, tanto più considerato che essi non hanno occultato il detrimento (noto alla procura fin dal 2014) né potevano fare alcunché per impedire e limitare il danno una volta cessati dalla carica.

Pertanto, considerato che l'invito a dedurre – atto interruttivo – è stato notificato agli appellanti soltanto nel giugno 2021, dovrebbero ritenersi prescritti i danni relativi agli importi pagati dal Comune dal 2010 al 2016; rimarrebbero, dunque, da risarcire soltanto le somme maturate nel 2017 e 2018, considerato che la Banca ha rinunciato ad esigere le somme maturate nel 2019 e nel 2020.

Gli appellanti hanno, altresì, riproposto le domande istruttorie disattese dal giudice di prime cure, tra cui un'istanza di CTU.

8) Quanto agli eredi di Marcon Vittore, la difesa ha evidenziato che, comunque, ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994, la responsabilità per danni all'erario si trasmette agli eredi esclusivamente nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi, ipotesi pacificamente non riscontrabile nel caso di specie.

Gli appellanti hanno, quindi, concluso chiedendo, nel merito, di accogliere l'appello con conseguente rigetto delle domande avanzate dalla Procura contabile, con rifusione delle spese di entrambi i gradi di giudizio, previa ammissione dei menzionati mezzi di prova.

Con memoria del 23/4/2025, ha rassegnato le proprie conclusioni la Procura generale, che ha preliminarmente richiesto la riunione degli appelli e la dichiarazione d'inammissibilità o dell'improcedibilità

dell'appello incidentale per quanto concerne gli eredi di Marcon Vittore per carenza di interesse a ricorrere, non essendo riscontrabile un loro arricchimento personale.

Nel merito, la Procura generale ha confutato i motivi di appello delle controparti nei termini di seguito compendiatati.

A) Quanto al motivo di appello relativo all'intervenuta prescrizione, la Procura generale ha sostenuto la sua infondatezza, considerato che il danno erariale è derivato dal saldo differenziale delle reciproche rimesse periodiche riconducibili al contratto di durata di *IRS* e, dunque, è divenuto determinabile soltanto a seguito della riferita chiusura della transazione.

B) Con riguardo alla asserita violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, la Procura generale ha sostenuto che la sentenza gravata sia rimasta ancorata al fulcro delle contestazioni mosse (istruttoria gravemente carente) dalla Procura regionale, pur avendo enucleato e sottolineato (anche in replica ad argomentazioni difensive) molteplici profili dell'*IRS* non compiutamente valutati dal Comune.

C) Con riguardo alla sostenuta assenza del nesso di causalità tra condotte ed evento dannoso (in realtà dipendente dalla crisi finanziaria del 2008; la mancanza del *MTM* determinerebbe la nullità del contratto, che la successiva amministrazione non ha inteso far valere), la Procura generale ha evidenziato come questa Corte, in precedente analogo invocato dagli stessi appellanti, abbia rimarcato l'importanza scriminante, in termini di non irragionevolezza della

valutazione, dell'attività istruttoria effettuata dalla Regione (parere del MEF), nel mentre nella fattispecie in esame è emersa la correlazione causale tra la negligenza/imprudenza/imperizia istruttoria e le perdite registrate, osservando, altresì, come appaia singolare l'evocazione del mancato esperimento dell'azione di nullità proprio da parte dei sottoscrittori del contratto di IRS, in assenza di riscontrate obiezioni (e neppure richiesta di pareri) alla stipula.

D) La Procura generale ha, quindi, riscontrato gli elementi costitutivi dell'illecito amministrativo-contabile, innanzitutto con riguardo alla totale carenza istruttoria in ordine allo strumento derivato, stipulato esclusivamente sulla base di due proposte contrattuali di istituti di credito in assenza di documentazione attestante la disamina tecnica dei relativi contenuti, nell'ambito dei quali emerge sia l'attribuzione al Comune della veste di operatore qualificato che l'assenza del riferimento al MTM, elemento idoneo a definire il perimetro dell'alea razionale dello strumento finanziario.

Elementi che disegnerebbero i contorni della gravità della colpa per carenza di istruttoria ascritta agli appellanti, senza che sia possibile attribuirli alla esclusiva responsabilità della Banca ovvero ritenerli "sanati a posteriori" dalla crisi finanziaria del 2008, non essendovi nella documentazione contrattuale alcuna valutazione con riferimento all'assunzione del rischio di variazione dei tassi connessi all'operazione.

E) La Procura generale ha, altresì, sostenuto che la mancata evocazione in giudizio del segretario comunale sia coerente con il suo ruolo

marginale nella vicenda, essendovi stato il parere di regolarità del responsabile finanziario dell'Ente e tenuto conto della irrilevanza causale della incompetenza della giunta (piuttosto che del consiglio).

F) Quanto, poi, alla tesi dell'insussistenza di un danno imputabile agli appellanti (considerato che la successiva amministrazione avrebbe ommesso di esperire l'azione di nullità), la Procura generale ha richiamato la circostanza che la scelta di transigere è stata assunta sulla base di un parere legale che ha valutato le *chances* dell'esito di un futuro giudizio, nonché la funzione di tutela dell'accordo rispetto agli interessi del Comune.

G) Sul terreno della quantificazione del danno, la Procura generale ha evidenziato, in senso adesivo alla sentenza gravata, come la pronunzia abbia sia applicato una riduzione del 20% valorizzando il contesto storico in cui l'IRS è stato contratto, sia tenuto conto dell'ammontare positivo dei flussi finanziari del primo triennio (2007/2009 - euro 27.537,64).

La Procura generale ha, poi, confutato sia la domanda di riduzione dell'importo di condanna dei componenti della giunta (in ragione dell'affidamento sulla valutazione della responsabile del servizio), considerata l'assoluta assenza di documentazione valutativa istruttoria, sia l'istanza di ridimensionamento complessivo del danno in ragione degli esiti della crisi finanziaria del 2008 (si tratterebbe di fattore non immediatamente incidente sul danno) e del ristoro transattivo di euro 101.437,88 (che avrebbe remunerato la rinuncia a qualsiasi azione giudiziaria verso la banca).

La Procura generale ha, quindi, concluso chiedendo, previa riunione dei giudizi, la declaratoria di inammissibilità/improcedibilità dell'appello nell'interesse degli eredi di Marcon Vittorio e il rigetto di tutte le impugnazioni, con le conseguenti statuizioni sulle spese del giudizio.

Con memoria in atti al 23 aprile 2025, i suddetti membri della giunta *pro-tempore* hanno ulteriormente specificato i motivi di appello, richiamando, altresì, il contenuto di recente disegno di legge che intenderebbe circoscrivere le ipotesi di colpa grave, introdurre, con effetto retroattivo, una presunzione di buona fede degli organi politici qualora vi sia stata una proposta o un parere dell'ufficio burocratico, nonché introdurre un tetto ai danni risarcibili (in assenza di dolo e di arricchimento).

Con memoria in atti al 24 aprile 2024, l'appellante Stefania Pasquon ha innanzitutto segnalato una pronunzia di questa Corte (Sez. I appello, sent. n. 12/2024) che ha ritenuto non censurabile la stipula di un contratto derivato "di copertura" sottoscritto per cristallizzare e stabilizzare il debito pubblico nel momento in cui i tassi variabili dei mutui erano in continuo rialzo, non ritenendo addebitabile la minor convenienza del "derivato" conseguente al crollo dei tassi per effetto della crisi mondiale del 2009.

L'appellante ha, quindi, insistito nei motivi di appello già rassegnati, rivendicando (sulla base di una valutazione tecnica di consulente, già prodotta in primo grado) la razionalità della scelta dell'IRS a copertura di mutuo variabile (in costanza di *trend* ascendente dei tassi),

sostenendo l'assenza di nesso di causalità rispetto al danno contestato (riconducibile invece alla crisi finanziaria del 2008), l'assenza di colpa grave della funzionaria, in via graduata la corresponsabilità in via paritaria anche dei membri della giunta (che hanno votato favorevolmente e autorizzato la sottoscrizione del contratto sulla base di specifica proposta).

Ha, poi, insistito nelle conclusioni già rassegnate, chiedendo, altresì, in via graduata, di respingere i motivi di appello avanzati dai membri della giunta finalizzati alla statuizione di un'esclusiva o comunque maggiore responsabilità in capo alla stessa Pasquon.

All'udienza del 15 maggio 2025, le parti hanno ulteriormente articolato le argomentazioni già svolte insistendo nelle conclusioni già rassegnate.

In particolare, a fronte delle considerazioni svolte dalla Procura generale, la difesa degli eredi di Vittore Marcon ha concordato con la richiesta di improcedibilità dell'appello.

Con sentenza-ordinanza n. 86/2025, questa Corte ha, innanzitutto, disposto la riunione dei suddetti appelli in quanto proposti avverso la medesima sentenza, ha dichiarato improcedibile l'appello incidentale per sopravvenuta carenza di interesse a ricorrere, limitatamente alle posizioni delle signore Fanì Boatto, Sara Marcon e Serena Marcon, eredi del sig. Vittore Marcon, deceduto in data 22/3/2023 e ha respinto il motivo di appello, avanzato da tutti gli appellanti, relativo alla parziale prescrizione del danno contestato.

Infine, con riguardo al merito della vicenda, questa Corte ha disposto

ai sensi degli articoli 197, comma 2, e 97 (possibilità per il giudice di “avvalersi di strutture e organismi tecnici di amministrazioni pubbliche”), incumbenti istruttori, avvalendosi del supporto della Banca d’Italia, garantendo il contraddittorio tra le parti, formulando i seguenti quesiti:

“f) che occorre dunque innanzitutto acquisire formalmente le previsioni pubblicate da Organismi istituzionali (BCE e/o, Banca d’Italia), alla data della stipula del derivato (22 novembre 2006), dell’andamento dell’euribor a 6 mesi per tutta la durata del contratto di mutuo;

g) che sulla base di dette previsioni, occorre valutare (ferme rimanendo la peculiarità delle clausole negoziali stigmatizzate in sentenza e la quasi totale assenza di valutazioni procedimentali formalizzate da parte del Comune) l’eventuale sussistenza di uno squilibrio negoziale nel derivato stipulato, valutandone la sua quantificazione finanziaria (anche approssimativa, sub specie di danno erariale);

h) che occorre illustrare i fattori causali che determinano, in via generale (prescindendo dal caso specifico), le variazioni dell’euribor a 6 mesi (politiche monetarie, comportamenti degli operatori bancari – si veda la decisione Commissione europea del 6/12/2016 sul Caso AT.39914, evoluzione delle condizioni economiche generali – sviluppo, stagnazione, recessione -, andamento dell’inflazione etc...), in modo da evidenziare se l’andamento del ciclo economico (sviluppo, stagnazione, recessione) costituisca o meno un fattore eziologico strutturale dell’andamento del tasso euribor in questione, con specifico riguardo per una prospettiva di lungo periodo (quale quella del derivato in esame);

i) che occorre illustrare i fattori causali che hanno generato l'andamento concreto (ex post) del tasso euribor a 6 mesi nel periodo oggetto del derivato;

l) che occorre altresì determinare, anche approssimativamente, gli effetti finanziari (danno erariale, calcolato col procedimento seguito in sentenza) di un ipotetico IRS contratto secondo scienza ed esperienza da operatore qualificato (sia per conoscenze che per esperienza), sempre alla data del 22 novembre 2006 (e sulla base delle previsioni di andamento dell'euribor a 6 mesi della BCE, sempre alla medesima data), privo di costi – impliciti o espliciti (non frutto di asimmetria informativa) e provvisto di collar o cap/floor (determinato nella misura ritenuta opportuna sulla scorta dei dati previsionali sempre alla data del 22/11/2006)".

Con nota di trasmissione in atti al 17 febbraio 2026, la Banca d'Italia ha inviato la richiesta relazione peritale, completa della relazione preliminare, delle osservazioni rese dalle parti sulle medesima e della relazione suppletiva di risposta a queste ultime.

La Banca d'Italia, dopo aver illustrato in via generale i fattori eziologici dell'andamento dell'Euribor e l'andamento del suddetto tasso *forward* a 6 mesi nel periodo di riferimento, ha riportato le previsioni dei mercati finanziari (non esistendo stime ufficiali della BCE o della Banca d'Italia) sull'andamento del tasso (*ex ante*) al momento della stipula del derivato, analizzando conseguentemente le caratteristiche del derivato stipulato dal Comune di San Stino di Livenza con Unicredit Banca Mobiliare, affermando che "il derivato presentava una struttura relativamente semplice (cd. *IRS plain vanilla*), aveva finalità ed effetto di copertura dal rischio di aumento del tasso

d'interesse del mutuo CDP e consentiva al Comune di pianificare i propri impegni finanziari" (in quanto sostituiva un tasso fisso a quello variabile proprio del sottostante); pertanto, "se l'*Euribor* effettivo si fosse mosso come previsto dalla curva dei tassi *forward* al momento della stipula, i flussi di cassa a carico della Banca e del Comune sarebbero stati molto simili e il Comune avrebbe corrisposto alla Banca, durante l'intera vita del derivato, un differenziale complessivo di poco superiore a € 36.000".

La Banca d'Italia ha, inoltre, argomentato che il "mark to market dell'IRS al momento della stipula era pari a € 26.656. Esso rappresentava, quindi, l'1,4% del nozionale del derivato stesso"
"Pertanto, il mark to market dell'IRS stipulato dal Comune con Unicredit era coerente con i valori di mercato ed era l'indicatore di un derivato sostanzialmente equilibrato".

La Banca d'Italia ha, quindi, evidenziato che "a causa dell'eccezionale e imprevedibile crisi finanziaria globale, l'*Euribor* 6 mesi si è mosso per lungo tempo e in ampia misura al di sotto della dinamica dei tassi fissi previsti dal derivato", generando "un differenziale complessivo, fino al momento della transazione, pari a circa € 400.000 (anziché circa € 36.000, come previsto alla stipula del derivato in base ai tassi *Euribor* 6 mesi *forward*)".

La Banca d'Italia ha altresì effettuato una simulazione di un ipotetico derivato alternativo, provvisto di *collar*, evidenziando che, comunque, il Comune avrebbe dovuto corrispondere un differenziale complessivo, fino alla transazione, pari (approssimato per difetto) a €

349.896 (anziché a circa € 400.000, come effettivamente avvenuto con l'IRS *plain vanilla* stipulato).

Con memoria in atti al 26 marzo 2026, ha rassegnato le conclusioni la Procura generale, evidenziando che dall'elaborato tecnico suddetto "hanno trovato conferma la sussistenza nel contratto sottoscritto di costi impliciti non dichiarati dalla Banca e non verificati minimamente dall'amministrazione contraente, ancorché costituissero una prassi sul mercato, nonché la carenza nel contratto medesimo di clausole attinenti al monitoraggio del *mark to market* nel corso della sua durata. Inoltre, la Procura generale ha censurato "il mancato svolgimento di un esame comparativo delle proposte ricevute, pur con riferimento ad una componente essenziale del contratto", che evidenzia "il grave deficit istruttorio in sede di stipula del derivato", nonché "l'attribuzione di operatore qualificato> ai sensi dell'art. 31, comma 2, del regolamento Consob approvato con delibera n. 11522 del 1° luglio 1998, per il quale il Comune si è posto in posizione di interlocutore professionale con la Banca emittente, amplificando l'assetto asimmetrico della negoziazione".

La Procura generale ha, quindi, sostenuto la sussistenza della colpa grave, anche alla luce delle innovazioni normative di cui alla legge n. 1/2026, sussistendo macroscopiche violazioni di legge, "in relazione alla mancata osservanza delle plurime previsioni normative che regolano l'azione amministrativa e, specificamente, per gli enti locali, le decisioni che incidono sulla formazione del bilancio annuale e pluriennale", senza che possa ritenersi applicabile l'esimente politica,

stante “la macroscopica evidenza dell’omessa istruttoria”.

Quanto alla determinazione del danno per l’erario, la Procura generale, tenuto conto del disposto della riferita novella legislativa, ha chiesto che – dato il danno accertato pari a euro 298.342,20 – si riduca al 30% l’importo di condanna (euro 89.502,66), conservando la ripartizione delle quote nella citata misura del 50%.

Con nota del 16/4/2026, la Procura generale ha rettificato alcune imprecisioni di computo riportati nella memoria di precisazione delle conclusioni, sottolineando che la sentenza impugnata prevedeva il riparto del danno in parti uguali tra i condannati (e non il 50% per la Pasquon) e che la riduzione del 30% del danno accertato (di cui all’art.1, comma 1 octies della legge n. 20/1994) deve essere applicato sull’addebito individuale dei convenuti, “che risulta già rientrante nei nuovi parametri legislativi”.

Con memoria in atti al 27 marzo 2026, la dottoressa Pasquon ha richiamato gli esiti della relazione della Banca d’Italia, sottolineando:

- che si trattava di un *IRS plain vanilla* “con funzione e finalità di copertura”, valutato come equilibrato in una logica ex ante, tanto più avuto riguardo alle previsioni, al tempo della stipula, dell’andamento dell’*Euribor*;
- che la Banca d’Italia ha calcolato un MTM iniziale di € 26.656, ovvero pari all’1,4% del nozionale, importo “coerente con i valori di mercato”, escludendo, nella relazione suppletiva, l’ipotesi di uno squilibrio negoziale originario a danno dell’Ente al momento della stipula;
- che detto derivato, avendo finalità di copertura, “consentiva al

Comune di pianificare i propri impegni finanziari, fissando il tasso dell'indebitamento";

- che l'andamento concreto del tasso Euribor è stato stravolto da eventi eccezionali, quali la crisi dei mutui subprime, il fallimento di Lehman Brothers e la successiva crisi dei debiti sovrani, definendo tale scenario come "eccezionale e imprevedibile",

- che, quanto all'ipotesi alternativa di un ipotetico IRS con collar – con livelli di cap e di floor pari a 4,40 % e 3,48 %, privo di costi impliciti o espliciti e quindi con mark to market pari o prossimo a zero (invero del tutto irrealistico nella prassi di mercato), esso avrebbe comportato, lungo tutta la vita del contratto e fino al momento della transazione, un differenziale negativo per il Comune quantificabile in € 349.896, a fronte del differenziale complessivo effettivamente pagato dal Comune, pari a circa € 400.000; peraltro, se il derivato avesse presentato al momento della stipula un mark to market negativo per il Comune (anziché prossimo a zero come nella simulazione effettuata), come sarebbe stato del tutto ragionevole attendersi in considerazione delle legittime pretese di remunerazione del servizio prestato dalla banca, i flussi di cassa a carico del Comune sarebbero stati certamente più alti, anche se probabilmente non tali da raggiungere i 400.000 euro effettivamente corrisposti.

Pertanto, l'appellante ha richiamato le conclusioni già rassegnate in ordine all'assenza di nesso di causalità tra la condotta contestata e il danno imputato nella sentenza gravata.

Quanto alla colpa grave, l'appellante ha ribadito, confortato dalla relazione peritale, la tesi dell'insussistenza di una colpa di natura

grave, tanto più alla luce della nuova formulazione (legge n. 1/2026) dell'art. 1 l. 20/1994, secondo cui *“Costituisce colpa grave la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento.”*, specificando in positivo, che, *“Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza”* e, in negativo, che *“Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti”*.

In proposito, l'appellante ha evidenziato che, nel caso di specie, tenuto conto del contesto in cui è stato sottoscritto il derivato, non vi erano specifiche disposizioni che disciplinavano, dal punto di vista procedurale, l'istruttoria da seguire e le clausole contrattuali al fine di sottoscrivere uno strumento derivato da parte degli enti locali; non vi sarebbe, dunque, colpa grave della Pasquon, cui non è stata imputata alcuna violazione di legge.

Pertanto, l'IRS stipulato mirava a contenere il costo dell'indebitamento e nello specifico a sostituire un tasso variabile incerto (e con previsioni di aumento) con un tasso fisso massimo del 4,60%, valore che all'epoca era inferiore al tasso fisso del 4,765% proposto dalla Cassa; infatti, nella relazione peritale l'IRS è stato valutato come equilibrato e di copertura.

In via gradata, l'appellante ha insistito nella domanda subordinata di condanna, evidenziando la mancata decurtazione (vantaggi comunque conseguiti dall'Amministrazione) della somma di € 101.437,88 (per la chiusura anticipata del derivato) dall'importo indicato a titolo di danno per effetto della transazione, la mancata riduzione per effetto dell'intervento del parere e dell'assistenza del Segretario comunale (che ha attestato la conformità a norme e regolamenti), con conseguente rideterminazione del danno erariale effettivo in euro 217.191,89.

Infine, l'appellante ha domandato l'applicazione del novellato comma 1 octies, dall'art. 1 della l. 20/1994, che prevede che il giudice contabile esercita il potere riduttivo determinando la condanna nella minor somma tra il 30 per cento del pregiudizio accertato e, il doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva, concludendo che la condanna alla dott.ssa Pasquon non potrà essere superiore ad euro 37.292,75.

La dott.ssa Pasquon ha, quindi, concluso chiedendo, in accoglimento dell'appello, in via principale di assolverla da ogni addebito, in via gradata, di rigettare gli appelli incidentali e di ridurre l'importo di condanna nel senso già riportato.

Con memoria in atti al 27 marzo 2026, anche gli appellanti incidentali hanno richiamato la relazione peritale della Banca d'Italia, per come già precedentemente esposto.

Secondo gli appellanti incidentali, l'operazione era, dunque, razionale e il contratto era equilibrato e in linea coi parametri di mercato, il che

- se anche, in ipotesi, si ritenesse non essere sufficiente a dimostrare l'insussistenza di qualsiasi negligenza nell'istruttoria che ha condotto alla sua conclusione, come invece si ritiene - priverebbe, comunque, certamente di rilevanza il tema, attesa la mancanza del nesso di causalità tra le censure mosse e il danno lamentato. Anche con riguardo all'ipotesi alternativa di conclusione, in luogo del contratto IRS, di un derivato «privo di costi - impliciti o espliciti (non frutto di asimmetria informativa) e provvisto di *collar* o *cap/floor* (determinato nella misura ritenuta opportuna sulla scorta dei dati previsionali sempre alla data del 22/11/2006) la Banca d'Italia ha argomentato che *«è del tutto irrealistico che la banca avrebbe offerto un derivato del tutto privo di costi, cioè con un mark to market pari a zero»*, nonché che *l'IRS con collar avrebbe offerto minore protezione da eventuali rialzi dei tassi (essendo il cap collocato a un livello più elevato dei tassi fissi del plain vanilla), ma avrebbe ridotto il rischio di perdite connesse a eventuali ribassi dei tassi*», fermo restando che *«lungo tutta la vita del contratto e fino al momento della transazione, un differenziale negativo per il Comune quantificabile in € 349.896, a fronte del differenziale complessivo effettivamente pagato dal Comune, pari a circa € 400.000»*, importo che, comunque, il Comune avrebbe ampiamente riassorbito con la transazione.

Inoltre, gli appellanti incidentali hanno richiamato i motivi di appello già rassegnati in atti.

Infine, gli appellanti incidentali hanno invocato l'applicazione della legge n. 1/2026, sia con riguardo al concetto di colpa grave, che con riferimento al principio di presunzione relativa di buona fede degli

organi politici (in presenza di proposta, visto e sottoscrizione dei funzionari e in assenza di pareri contrari), nonché con riguardo al potere di riduzione del danno.

Non vi sarebbe dunque colpa grave e anzi si applicherebbe la riferita presunzione relativa di buona fede degli organi politici, avendo la Giunta agito sulla scorta dei pareri resi dai funzionari

Gli appellati principali hanno, quindi, chiesto l'accoglimento delle conclusioni già rassegnate.

All'udienza del 18 aprile 2026, le parti hanno ulteriormente illustrato le rispettive argomentazioni, insistendo nelle conclusioni già rassegnate.

Motivi della decisione

[1] In via preliminare, si richiama quanto già statuito con la riferita sentenza- ordinanza n. 86/2025, con cui questa Corte ha disposto la riunione dei suddetti appelli in quanto proposti avverso la medesima sentenza, ha dichiarato improcedibile l'appello incidentale per sopravvenuta carenza di interesse a ricorrere, limitatamente alle posizioni delle signore Fanì Boatto, Sara Marcon e Serena Marcon, eredi del sig. Vittore Marcon, deceduto in data 22/3/2023, e ha respinto il motivo di appello, avanzato da tutti gli appellanti, relativo alla parziale prescrizione del danno contestato.

[2] Nel merito, pare innanzitutto opportuno richiamare la disciplina in materia di stipula, da parte degli enti locali, di strumenti finanziari derivati, con particolare riferimento a quella vigente alla data (22 novembre 2006) di stipula dell'IRS oggetto del giudizio.

In materia, il legislatore è intervenuto in materia dapprima mediante l'articolo 35 della legge n. 724 del 1994, che ha contemplato espressamente la possibilità per gli enti territoriali di ricorrere al mercato dei capitali attraverso l'emissione di prestiti obbligazionari destinati esclusivamente al finanziamento degli investimenti; il successivo regolamento di attuazione n. 420/1996 ha inoltre previsto il ricorso a strumenti derivati mediante l'attivazione di un *currency swap* come copertura obbligatoria del rischio di cambio nel caso di emissioni obbligazionarie in valuta, con la finalità di contenere l'esposizione al rischio di cambio, con precipua attenzione, come espressamente evidenziato dal legislatore, a non "*introdurre elementi di rischio*".

Una più puntuale disciplina è, quindi, stata dettata dall'art. 41 della legge n. 448/2001, che ha demandato ad un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da emanare di concerto con il Ministero dell'interno, l'adozione di "norme relative all'utilizzo degli strumenti derivati" da parte degli enti locali.

In particolare, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 389 del giorno 1° dicembre 2003 (recante "Regolamento concernente l'accesso al mercato dei capitali da parte delle province, dei comuni, delle città metropolitane, delle comunità montane e delle comunità isolate, nonché dei consorzi tra enti territoriali e delle regioni, ai sensi dell'art. 41, comma 1, della legge 28 dicembre 2001, n. 448") ha previsto, all'art. 3 commi 2 e seguenti, che:

<< 2. ... sono consentite le seguenti operazioni derivate:

- a) «swap di tasso di interesse» tra due soggetti che assumono l'impegno di scambiarsi regolarmente flussi di interessi, collegati ai principali parametri del mercato finanziario, secondo modalità, tempi e condizioni contrattualmente stabiliti;
- b) acquisto di «forward rate agreement» in cui due parti concordano il tasso di interesse che l'acquirente del forward si impegna a pagare su un capitale stabilito ad una determinata data futura;
- c) acquisto di «cap» di tasso di interesse in cui l'acquirente viene garantito da aumenti del tasso di interesse da corrispondere oltre il livello stabilito;
- d) acquisto di «collar» di tasso di interesse in cui all'acquirente viene garantito un livello di tasso di interesse da corrispondere, oscillante all'interno di un minimo e un massimo prestabiliti;
- e) altre operazioni derivate contenenti combinazioni di operazioni di cui ai punti precedenti, in grado di consentire il passaggio da tasso fisso a variabile e viceversa al raggiungimento di un valore soglia predefinito o passato un periodo di tempo predefinito;
- f) altre operazioni derivate finalizzate alla ristrutturazione del debito, solo qualora non prevedano una scadenza posteriore a quella associata alla sottostante passività. Dette operazioni sono consentite ove i flussi con esse ricevuti dagli enti interessati siano uguali a quelli pagati nella sottostante passività e non implicino, al momento del loro perfezionamento, un profilo crescente dei valori attuali dei singoli flussi di pagamento, ad eccezione di un eventuale sconto o premio da regolare al momento del perfezionamento delle operazioni non superiore a 1% del nozionale della sottostante passività>>

3. Le operazioni derivate sopra menzionate sono consentite esclusivamente in

corrispondenza di passività effettivamente dovute e possono essere indicizzate esclusivamente a parametri monetari di riferimento nell'area dei Paesi appartenenti al Gruppo dei Sette più industrializzati.

4. Al fine di contenere l'esposizione creditizia verso le controparti delle operazioni derivate di cui al presente articolo, è consentita la conclusione di contratti soltanto con intermediari contraddistinti da adeguato merito di credito, così come certificato da agenzie di rating riconosciute a livello internazionale. Qualora l'importo nominale delle operazioni derivate complessivamente poste in essere dall'ente territoriale interessato arrivi a superare i 100 milioni di euro, l'ente dovrà progressivamente tendere, attraverso le operazioni successive all'entrata in vigore del presente decreto, a far sì che l'importo nominale complessivo delle operazioni stipulate con ogni singola controparte non ecceda il 25% del totale delle operazioni in essere.....>>

Inoltre, la successiva circolare ministeriale Mef del 27 maggio 2004, esplicativa del suddetto decreto ministeriale, ha previsto, con riguardo alle operazioni in strumenti derivati, che.

<< Le tipologie di operazioni derivate ammesse, oltre agli swap di tasso di cambio¹ (cross currency swap) a copertura del rischio di cambio nel caso di indebitamento in valuta, sono quelle espressamente indicate nei punti da a) a d) da intendersi nella forma "plain vanilla". In particolare, dal punto a) si intende esclusa qualsiasi forma di opzionalità, mentre i punti b), c) e d) si riferiscono esclusivamente all'acquisto da parte dell'ente degli strumenti ivi citati. E' implicito nell'acquisto del collar l'acquisto di un cap e la contestuale vendita di un floor, consentita unicamente al fine di finanziare la protezione

dal rialzo dei tassi di interesse fornita dall'acquisto del cap. Il livello del tasso a carico dell'ente allo scattare delle soglie deve essere coerente sia con i tassi vigenti sul mercato sia con il costo della passività antecedente alla conclusione dell'operazione derivata. Riguardo alle "altre operazioni derivate" previste alle lettere e) e f), si precisa che le stesse devono in ogni caso essere riconducibili a combinazioni delle operazioni indicate alle lettere da a) a d). Si ritiene infatti che queste tipologie siano coerenti con il contenimento dell'esposizione dell'ente ai rischi finanziari conseguenti al rialzo dei tassi di interesse e quindi con l'obiettivo del contenimento del costo dell'indebitamento.

Per quanto riguarda la lettera f) inoltre, il divieto di un "profilo crescente dei valori attuali" va riferito, nell'ambito dell'operazione derivata, ai flussi di pagamento da parte dell'ente. Tale prescrizione è volta ad evitare che siano poste in essere operazioni derivate i cui flussi di pagamento da parte dell'ente vengano concentrati in prossimità della scadenza.

L'eccezione dell'eventuale sconto o premio, non superiore all'1% del nozionale della sottostante passività, è stata prevista per consentire la ristrutturazione della passività in presenza di condizioni di mercato diverse rispetto al momento in cui la stessa è stata contratta.

Si ribadisce che tale sconto o premio deve essere regolato contestualmente alla data di inizio (regolamento) dell'operazione derivata e si applica esclusivamente alle operazioni di ristrutturazione previste, appunto, dal punto f). Il comma 3 circoscrive al mercato monetario, vale a dire ai tassi di interesse a breve termine, l'ambito dei parametri a cui possono essere indicizzate tutte le operazioni derivate descritte nei commi precedenti.

Non sono ammessi gli strumenti derivati che contengono delle leve o moltiplicatori dei parametri finanziari, come, ad esempio, pagare 2 volte il tasso Euribor.

Non sono inoltre ammesse operazioni derivate riferite ad altre operazioni derivate preesistenti, in base alla considerazione che nessun derivato è configurabile come una passività.....

Considerata, infine, la particolare caratteristica di rischiosità strettamente connessa con l'attività in derivati, si raccomanda che gli enti destinatari del decreto n. 389 del 2003, a fine cautelativo, facciano riferimento alle norme del Regolamento di attuazione del D. Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, adottato dalla CONSOB con Delibera del 1° luglio 1998 e successive modificazioni, con particolare riguardo agli articoli da 25 a 31 ed al "Documento sui rischi generali degli investimenti in strumenti finanziari" allegato al predetto Regolamento CONSOB>>.

Il menzionato "Documento" (che è l'allegato 3 del Regolamento), nella parte 4, dedicata a "Operazioni su strumenti derivati eseguite fuori dai mercati organizzati. Gli swaps", sottolinea come "per le operazioni effettuate fuori dai mercati organizzati può risultare difficoltoso o impossibile liquidare una posizione o apprezzarne il valore effettivo e valutare l'effettiva esposizione al rischio. Per questi motivi, tali operazioni comportano l'assunzione di rischi più elevati", raccomandando, pertanto, che "prima di effettuare tali tipologie di operazioni l'investitore deve assumere tutte le informazioni rilevanti sulle medesime, le norme applicabili ed i rischi conseguenti" in quanto "i contratti di swaps comportano un elevato grado di rischio. Per questi contratti non esiste un mercato secondario e non esiste una

forma standard. Esistono, al più, modelli standardizzati di contratto che sono solitamente adattati caso per caso nei dettagli. Per questi motivi potrebbe non essere possibile porre termine al contratto prima della scadenza concordata, se non sostenendo oneri elevati”.

Evidenzia, poi il documento, che <<alla stipula del contratto, il valore di uno swaps è sempre nullo ma esso può assumere rapidamente un valore negativo (o positivo) a seconda di come si muove il parametro a cui è collegato il contratto. Prima di sottoscrivere un contratto, l'investitore deve essere sicuro di aver ben compreso in quale modo e con quale rapidità le variazioni del parametro di riferimento si riflettono sulla determinazione dei differenziali che dovrà pagare o ricevere.>>

Occorre, altresì, rilevare che solo con l'entrata in vigore della legge n. 244/2007 (finanziaria 2008), successiva alla stipula del contratto derivato oggetto di contestazione nel presente giudizio, il legislatore ha dettato le seguenti disposizioni (art. 1, commi 381 e ss.):

<< 381. I contratti di strumenti finanziari anche derivati, sottoscritti da regioni ed enti locali, sono informati alla massima trasparenza. 382. I contratti di cui al comma 381 devono recare le informazioni ed essere redatti secondo le indicazioni specificate in un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da emanare sentite la CONSOB e la Banca d'Italia. Il Ministero dell'economia e delle finanze verifica la conformità dei contratti al decreto.

383. La regione o l'ente locale sottoscrittore di strumenti finanziari di cui al comma 381 deve attestare espressamente di aver preso piena conoscenza dei rischi e delle caratteristiche dei medesimi, evidenziando in apposita nota allegata al bilancio gli oneri e gli impegni finanziari derivanti da tali attività.

384. Il rispetto di quanto previsto ai commi 382 e 383 è elemento costitutivo dell'efficacia dei contratti. In caso di contratti stipulati in violazione di quanto previsto al comma 382 o al comma 383, viene data comunicazione alla Corte dei conti per l'adozione dei provvedimenti di competenza".

Successivamente, il legislatore, con l'art. 62 (rubricato "Contenimento dell'uso degli strumenti derivati e dell'indebitamento delle regioni e degli enti locali") del decreto legge n. 112/2008 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), nell'abrogare la disciplina previgente, ha dettato ulteriori norme in materia di tipologie di derivati stipulabili dagli enti locali e di obblighi di trasparenza (nota informativa da allegare al bilancio sugli oneri relativi) e responsabilizzazione, comminando espressamente la nullità relativa dei contratti stipulati in violazione di detta disciplina; detto articolo 62 è stato poi riformulato in maniera più stringente dalla legge n. 147/2013, che ha vietato (pur con qualche eccezione) la stipula di contratti derivati da parte di regioni ed enti locali.

[3] Tanto sinteticamente precisato in ordine alla disciplina vigente *pro tempore* (22 novembre 2006, data di stipula del derivato in questione) in materia di contratti derivati stipulati dagli enti locali, occorre richiamare i concreti contenuti del contratto contestato agli odierni appellanti, alla luce dei chiarimenti offerti nella relazione peritale prodotta dalla Banca d'Italia, compendiabile, per esigenze di sintesi, nei seguenti nuclei tematici.

a) Il Comune aveva in essere un contratto di mutuo (a tasso variabile nella misura dell'Euribor a 6M + 0,18) stipulato dal Comune con Cassa

Depositi e Prestiti – CDP; l'Ente si attendeva un rialzo nei tassi di interesse (e dunque dell'onerosità) del suddetto mutuo e intendeva, perciò, sostituire un tasso fisso al suddetto tasso variabile.

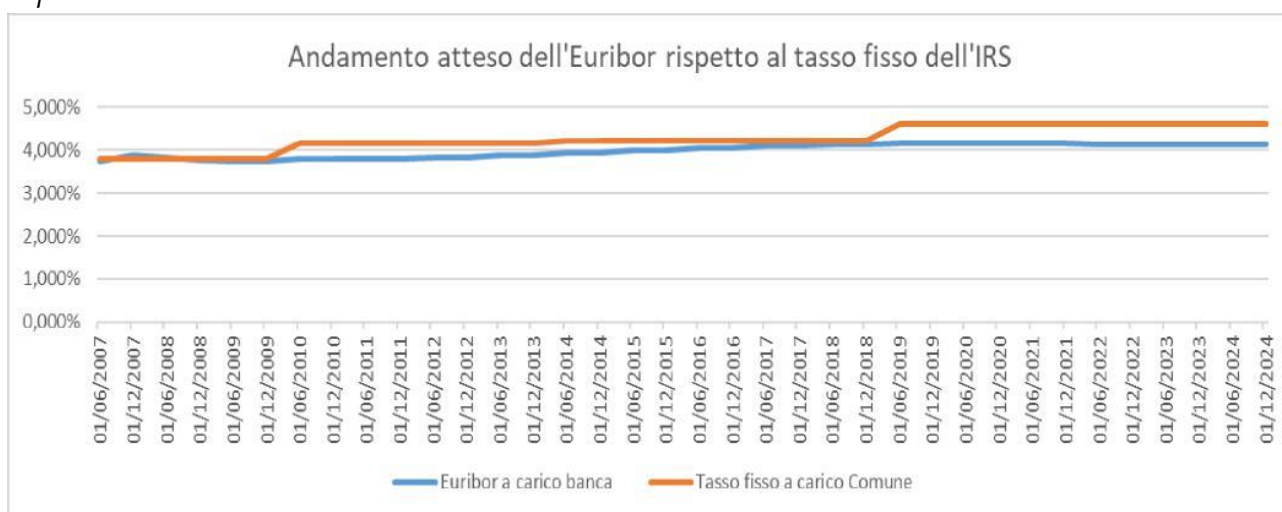
In particolare, la relazione peritale della Banca d'Italia ha osservato che *“Il derivato stipulato dal Comune di San Stino di Livenza con Unicredit Banca Mobiliare era un Interest Rate Swap (IRS), tramite il quale l'ente pubblico e la banca si impegnavano a scambiarsi flussi finanziari, rispettivamente, a tasso fisso e a tasso variabile su un nozionale comune. Il nozionale e il tasso variabile previsti nel contratto derivavano da un sottostante contratto di mutuo a tasso variabile stipulato dal Comune con Cassa Depositi e Prestiti – CDP (tranne che per lo spread dello 0,18% sull'Euribor previsto nel mutuo e non corrisposto da Uni-credit)*⁵⁷.

Il tasso variabile a carico di Unicredit era l'Euribor 6 mesi, mentre il tasso fisso a carico del Comune presentava una dinamica crescente negli anni, passando dal 3,80% al 4,60%”.

L'aspettativa/timore del Comune di un possibile rialzo dell'Euribor a 6 mesi (e quindi del tasso variabile del mutuo CDP) trovava, infatti, conferma (fermo rimanendo che si tratta di valutazione effettuata dal Comune) nelle relative previsioni di andamento alla data della stipula del derivato (*ex ante*), acquisite dalla Banca d'Italia.

b) La relazione della Banca d'Italia ha, inoltre, affermato che *“Il derivato presentava una struttura relativamente semplice (cd. IRS plain vanilla), aveva finalità ed effetto di copertura dal rischio di aumento del tasso d'interesse del mutuo CDP e consentiva al Comune di pianificare i propri impegni finanziari, fissando il tasso dell'indebitamento”.*

c) Quanto all'andamento atteso del derivato sulla scorta delle previsioni, rilevate alla data di stipula del derivato, di andamento dell'Euribor a 6 mesi, la Banca d'Italia ha osservato: *“Utilizzando i tassi Euribor 6 mesi forward al 22/11/06, è possibile ricostruire i flussi di cassa attesi al momento della stipula del derivato era previsto che il tasso variabile a carico della banca si sarebbe mosso quasi sempre al di sotto rispetto alla dinamica, con un differenziale con-tenuto.... Conseguentemente, se l'Euribor effettivo si fosse mosso come previsto dalla curva dei tassi forward al momento della stipula, i flussi di cassa a carico della banca e del Comune sarebbero stati molto simili e il Comune avrebbe corrisposto alla banca, durante l'intera vita del derivato, un differenziale complessivo di poco superiore a € 36.000”.*



Per come si evince dalla tabella, *“in base alla curva dell'Euribor 6 mesi forward era previsto che il tasso variabile (in blu) a carico della banca si sarebbe mosso quasi sempre al di sotto rispetto alla dinamica dei tassi fissi previsti dal derivato (in rosso) a carico del Comune, ma con un differenziale contenuto”.*

c) Il Mark to Market e la valutazione del derivato come

“sostanzialmente equilibrato”.

La Banca d'Italia ha, innanzitutto, rammentato che <<il mark to market di un IRS plain vanilla rappresenta il valore attuale del differenziale dei flussi di cassa attesi dall'esecuzione dello stesso in base alle previsioni sull'evoluzione dei tassi della sua “gamba variabile” e può essere anche espresso in termini percentuali rispetto al nozionale del contratto. Indica, in altri termini, l'importo complessivo che, in base alle previsioni sull'evoluzione dei tassi (rappresentate dalla curva dei tassi forward), il cliente (in questo caso il Comune) dovrà pagare alla banca, per l'intera vita del derivato, “attualizzato” per tenere conto del valore finanziario del tempo. Ciò nel presupposto che ogni importo pagato o ricevuto a una certa data ha un valore superiore rispetto allo stesso importo pagato o ricevuto a una data successiva (ossia, un importo incassato oggi vale più dello stesso importo incassato in futuro, perché può essere investirlo e ottenere un rendimento). Il mark to market di un derivato cambia ogni giorno, in funzione delle previsioni aggiornate di evoluzione dei tassi (incorporate nei tassi forward giornalieri). Può, dunque, darsi che esso cambi drasticamente anche a distanza di poco tempo dalla stipula.

Il mark to market di un IRS plain vanilla si determina attualizzando i flussi di cassa attesi in base a un tasso risk free. Attualmente il tasso risk free più utilizzato è l'Euro Short-Term Rate (€STR), calcolato e pubblicato a partire dal 2022 e succeduto all'Euro Overnight Index Average (EONIA). Ma al momento della stipula dell'IRS, nel 2006, era prassi comune attualizzare i flussi di cassa attesi da un IRS mediante la curva dei tassi “zero-coupon Euribor”, derivata dalla curva “par swap Euribor”.

Un mark to market pari a zero indica che, in base alle previsioni attuali sull'evoluzione dei tassi, il derivato è perfettamente equilibrato e la banca offre il servizio di copertura dal rischio di tasso a costo zero.

Un mark to market negativo indica, invece, che, in base alle previsioni attuali sull'evoluzione dei tassi, il derivato è squilibrato in favore della banca, a copertura dei costi di funding e amministrativi, oltre che del cd. premio al rischio e della remunerazione per il servizio reso (cd. costi impliciti).

Rappresentando la remunerazione per la banca, un mark to market negativo al momento della stipula è pressoché imprescindibile. Deve, nondimeno, essere contenuto entro limiti accettabili e coerenti con le quotazioni di mercato>>.

Con riguardo alla Mark to market del derivato al momento della stipula, la relazione peritale ha riferito che:

“Attualizzando i flussi di cassa attesi del derivato in base alla curva dei tassi “zero-coupon Euribor” al 22/11/06, risulta che il mark to market dell’IRS al momento della stipula era pari a € 26.656. Esso rappresentava, quindi, l’1,4% del nozionale del derivato stesso.

Tale mark to market (equivalente a quello che avrebbe avuto un IRS plain vanilla con un unico tasso fisso al 4,09%, anziché con i 4 scaglioni di tasso effettivamente previsti dal contratto) si differenzia marginalmente dal mark to market che avrebbe avuto un IRS stipulato al tasso Eurirs a 20 anni vigente alla stessa data, pari al 4,04%.

Pertanto, il mark to market dell’IRS stipulato dal Comune con Unicredit era coerente con i valori di mercato ed era l’indicatore di un derivato sostanzialmente equilibrato” .

Valutazione confermata anche in sede di relazione peritale suppletiva e a seguito delle osservazioni effettuate dalla Procura generale, nella quale i funzionari della Banca d'Italia hanno osservato che *“senza entrare nel merito delle misurazioni svolte dalla Procura Generale, rilevano come l'intervallo di valori del mark to market così determinato, pur leggermente peggiorativo rispetto a quanto risulta dalla relazione peritale, appare comunque coerente con i valori di mercato e si conferma essere l'indicatore di un derivato sostanzialmente equilibrato”*.

d) Costi impliciti del derivato.

Si è già evidenziato come la Banca d'Italia, nella relazione peritale, abbia evidenziato che, *<< Un mark to market negativo indica, invece, che, in base alle previsioni attuali sull'evoluzione dei tassi, il derivato è squilibrato in favore della banca, a copertura dei costi di funding e amministrativi, oltre che del cd. premio al rischio e della remunerazione per il servizio reso (cd. costi impliciti).*

Rappresentando la remunerazione per la banca, un mark to market negativo al momento della stipula è pressoché imprescindibile. Deve, nondimeno, essere contenuto entro limiti accettabili e coerenti con le quotazioni di mercato>>.

A seguito delle osservazioni avanzate dalla Procura generale, i periti della Banca d'Italia hanno aggiunto che, *“per quanto siano astrattamente configurabili IRS con collar aventi mark to market pari a zero, è alquanto inverosimile che essi siano concretamente stipulati, rappresentando il mark to market negativo per il cliente il compenso dell'intermediario per il servizio offerto (in alternativa al riconoscimento nella forma di upfront fees)”*;

e) Andamento effettivo del derivato e fattori eziologici.

La Banca d'Italia ha in proposito evidenziato che *“a causa dell'eccezionale e imprevedibile crisi finanziaria globale, l'Euribor 6 mesi si è mosso per lungo tempo e in ampia misura al di sotto della dinamica dei tassi fissi previsti dal derivato.Conseguentemente, i flussi di cassa a carico del Comune sono stati per molto tempo di gran lunga superiori a quelli a carico della banca e il Comune ha dovuto corrispondere un differenziale complessivo, fino al momento della transazione, pari a circa € 400.000 (anziché circa € 36.000, come previsto alla stipula del derivato in base ai tassi Euribor 6 mesi forward)”*.

In particolare, la relazione della Banca d'Italia, nelle conclusioni, ha sottolineato che: *“nel periodo di validità del derivato, l'andamento del tasso Euribor è stato condizionato, a partire dal 2007, dall'eccezionale e imprevedibile crisi finanziaria globale e dalla seguente crisi dei debiti sovrani, le quali, impattando sui livelli dell'inflazione, sull'andamento del ciclo economico e sul livello di rischio di credito percepito sul mercato interbancario, hanno indotto la BCE a ridurre drasticamente i tassi ufficiali e ad adottare politiche monetarie espansive e misure straordinarie di liquidità, che hanno determinato la discesa dell'Euribor da oltre il 5% nell'ottobre 2008 all'1% a fine 2009, portandolo per la prima volta nella storia in territorio negativo dal gennaio 2016, dove sarebbe rimasto fino al 2020”*.

e) La relazione della Banca d'Italia ha altresì effettuato, per come richiesto dall'ordinanza istruttoria, una simulazione dell'andamento effettivo di un derivato alternativo, ovvero di un IRS con collar avente un *mark to market* pari o prossimo a zero e un tasso *cap* pari al 4,40%

(ossia tra il 4,09% e il 4,70%).

In proposito, la Banca d'Italia ha evidenziato (fermo rimanendo che un *mark to market* pari a zero sarebbe irrealistico), che *“a causa dell’eccezionale e imprevedibile crisi finanziaria globale”* e delle refluenze sull’Euribor a 6 mesi, *“i flussi di cassa a carico del Comune (in viola) sarebbero stati per molto tempo superiori a quelli a carico della banca (in giallo) e il Comune avrebbe dovuto corrispondere un differenziale complessivo, fino alla transazione, pari a € 349.896 (anziché a circa € 400.000, come effettivamente avvenuto con l’IRS plain vanilla stipulato).*

Questo importo è, invero, approssimato per difetto. Se, infatti, il derivato avesse presentato al momento della stipula un mark to market negativo per il Comune (anziché prossimo a zero come nella simulazione effettuata), come sarebbe stato del tutto ragionevole attendersi in considerazione delle legittime pretese di remunerazione del servizio prestato dalla banca, i flussi di cassa a carico del Comune sarebbero stati certamente più alti, anche se probabilmente non tali da raggiungere i 400.000 euro effettivamente corrisposti”.

[4] I motivi di appello: la gravità della colpa e il nesso di causalità.

Alla luce del pregevole esame tecnico finanziario effettuato dalla Banca d'Italia, occorre esaminare il motivo di gravame, avanzato da tutti gli appellanti, relativo alla ritenuta assenza di gravità della colpa loro ipoteticamente ascrivibile.

A) Il tradizionale concetto di gravità della colpa nella giurisprudenza contabile.

Come noto, la giurisprudenza contabile consolidata ritiene che l’elemento psicologico della “colpa grave” sia integrabile nella

negligenza, imprudenza o imperizia “imperdonabile” rispetto ai propri doveri di servizio, cosicché assume rilievo l’inosservanza non tanto della diligenza (prudenza o perizia) media, quanto la diligenza minimale che nella stessa situazione era lecito attendersi anche dal soggetto “meno preparato e meno scrupoloso” (*ex multis*, Sez. I app. sent. n. 200/2023) e che per integrare il requisito in questione deve ravvisarsi la “ingiustificabile trascuratezza” dei propri doveri, la “negligenza imperdonabile”, la “condotta inopinata e considerata”, caratterizzata da un errore tale che nessun soggetto diligente l’avrebbe commesso.

Più in dettaglio, al fine di verificare la sussistenza, con riguardo alla concrete fattispecie *sub iudice*, della gravità della colpa, il giudice è tenuto, in particolare, ad effettuare un duplice ordine di valutazioni, per un verso individuando fondamento e natura della regola a contenuto cautelare violata, nonché, sotto liminare profilo, se il grado di esigibilità della condotta normativamente prevista aveva riguardo alle condizioni concrete nelle quali è stato adottato il comportamento oggetto del giudizio.

Alla luce della cd. “concezione normativa” della colpevolezza, il giudice può riscontrare la gravità della colpa laddove abbia a constatare, sul terreno oggettivo, evidenti e marcate trasgressioni di obblighi di servizio che concretizzino una marchiana negligenza, imprudenza o imperizia.

Nel contempo, sul terreno soggettivo, occorre che il giudice faccia riferimento alle caratteristiche dell'agente avuto riguardo al punto

dell'*homo eiusdem professionis ac condicionis*, ovvero al modello di agente che svolge quella determinata attività oggetto di amore.

In definitiva (tra le tante, Sez. I app., sent. n. 257/2024), occorre, dunque, che il giudice, ai fini del riscontro della gravità della colpa, verifichi, secondo un giudizio prognostico condotto *ex ante* ed in concreto (criterio della cd. "prognosi postuma" in concreto), la misura dello scostamento tra la condotta effettivamente tenuta e quella richiesta dalla regola cautelare (cd. "profilo oggettivo" del grado della colpa), avendo tuttavia nel contempo riguardo alle circostanze del caso concreto e alle caratteristiche del soggetto, sulla scorta del riferimento al parametro dell'agente modello (cd. "profilo soggettivo" o individualizzante della colpa).

B) Il concetto di colpa grave alla luce delle modifiche recate dalla legge n. 1/2026.

Nell'ambito delle memorie prodotte per l'odierna udienza, le parti hanno, altresì, fatto riferimento, a sostegno del suddetto motivo di appello, alle modifiche introdotte al concetto di gravità della colpa nell'ambito della responsabilità amministrativa introdotte dalla recente legge n. 1/2026, le quali, ai sensi dell'art.6 della novella, "si applicano ai procedimenti e ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della presente legge".

In particolare, l'art.1, comma 1, della legge n. 1/2026, ha introdotto, nell'ambito del tradizionale concetto di colpa, la seguente proposizione normativa: "*Costituisce colpa grave la violazione manifesta*

delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, 'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento. Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata al riferimento a indirizzi giurisprudenziali o a pareri delle Autorità competenti. In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità ovvero dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo.....".

La riforma ha, inoltre, modificato il disposto dell'art. 1, comma 1 ter, della legge n. 20/1994, che attualmente prevede: *"Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione. Il secondo periodo si interpreta nel senso che la buona fede dei titolari degli organi politici si presume, fino a prova contraria, fatti salvi i casi di dolo, quando gli atti adottati dai medesimi titolari, nell'esercizio delle proprie competenze, sono proposti, visti o sottoscritti dai responsabili degli uffici tecnici o amministrativi, in assenza di pareri formali, interni o esterni, di contrario avviso".*

In disparte le problematiche interpretativo-generalі circa la natura

tassativa ovvero esemplificativo-specificativa (rispetto al già delineato concetto generale) del concetto di gravità della colpa *ex lege* n. 1/2026 e dei suoi rapporti con le ulteriori definizioni normative (in particolare, quella prevista, in materia di appalti, dall'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 36/2023), la novella, trasponendo (in larga misura e in difetto di analogo fondamento costituzionale così come di tipologia di attività) all'attività amministrativa la previgente disciplina dettata dal legislatore in materia di responsabilità civile dei magistrati per l'attività giurisdizionale (art. 2, comma 3, della legge n. 117/1988), sembra conformare la nozione di gravità della colpa attorno al fulcro concettuale della "*violazione manifesta delle norme di diritto applicabili*" e del "*travisamento*", "*affermazione*" e "*negazione*" di fatti.

Quanto al primo sintagma, esso sembra, *prima facie*, richiamare il concetto di colpa c.d. specifica, fermo rimanendo che le "norme di diritto" contengono, non di rado, clausole generali, tra cui quelle relative agli obblighi di diligenza dei dipendenti e previsti in generale anche dalla normativa civilistica (cfr: art. 1176 e 1175 c.c.).

Il *novum* del riferimento normativo-concettuale alla "manifesta violazione di legge" sembra, dunque, consistere, in prima approssimazione ermeneutica, nella (ormai) esplicita correlazione interpretativo-dosimetrica, prevista dalla disposizione in esame, tra la gravità della colpa ascrivibile e il "grado di chiarezza e precisione delle norme violate" (oltre che dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza), senza tuttavia che possa, *prima facie*, ritenersi del tutto espunta dal perimetro della gravità della colpa in materia di

responsabilità amministrativa qualsivoglia ipotesi di colpa c.d. generica.

Esito interpretativo che sembra potersi ricavare, in via ermeneutica, soprattutto dal riferimento, contenuto nella norma con riguardo all'integrazione del requisito della gravità della colpa, al concetto di "travisamento dei fatti" (oltre che dalla negazione/affermazioni di fatti), tradizionalmente qualificato dalla legislazione e dalla giurisprudenza amministrativo-contabile come figura sintomatica del vizio di legittimità dell'eccesso di potere (non già di quello di violazione di legge), inteso come vizio della funzione amministrativa.

C) La ricostruzione della gravità della colpa nella sentenza impugnata.

La sentenza impugnata, sulla base della documentazione al tempo in atti (ma in assenza di un compiuto elaborato peritale di supporto), ha puntualmente argomentato la sussistenza della gravità della colpa in capo agli odierni appellanti, sulla scorta delle considerazioni di seguito riassunte:

a) assenza di adeguata istruttoria e, di conseguenza, di consapevolezza dell'ampiezza dell'alea a cui, con tale contratto, il Comune veniva esposto;

b) mancata indicazione del "requisito essenziale" del mark to market (che, in tesi, dovrebbe, al momento della stipula, tendenzialmente esser pari a 0, salva la previsione di un *upfront*), accompagnato dalla dichiarazione, resa dal Comune, che l'Ente rivestiva la qualità di "operatore qualificato", con un significativo allentamento degli obblighi informativi in capo all'Istituto di credito. Per contro, il *mark*

to market avrebbe dovuto esser indicato *ab origine* e anzi auspicabilmente stimato da soggetto “in assenza di conflitti di interessi in relazione all’operazione da valutare”;

c) contratto caratterizzato, per struttura e condizioni, da un pesante squilibrio informativo genetico ed esecutivo (come da clausole contrattuali), con omessa rilevazione di costi impliciti e “senza alcuna ponderazione del rischio insito nella stessa tipologia contrattuale e la previsione di meccanismi che ne consentissero la mitigazione al fine di salvaguardare l’Ente nel caso di inversione della curva dei tassi”; con possibili conseguenze anche sugli obblighi di contabilità gravanti sull’ente locale;

d) Insussistenza/mancata formalizzazione dell’istruttoria procedimentale, sia con riguardo alla scelta della stipula che con riferimento alla tipologia di *IRS* da contrarre (*IRS* ovvero *collar swap*)

e) valutazione di illegittimità fondata sul disposto della menzionata circolare del Ministero delle finanze del 27 maggio 2004, con particolare riferimento alla parte conclusiva, in cui <<considerata, infine, la particolare caratteristica di rischiosità strettamente connessa con l’attività in derivati, si raccomanda che gli enti destinatari del decreto n. 389 del 2003, a fine cautelativo, facciano riferimento alle norme del Regolamento di attuazione del D. Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, adottato dalla CONSOB con Delibera del 1° luglio 1998 e successive modificazioni, con particolare riguardo agli articoli da 25 a 31 ed al “Documento sui rischi generali degli investimenti in strumenti finanziari allegato al predetto regolamento Consob>>.

In particolare, nel suddetto documento, si raccomanda che “prima di effettuare tali tipologie di operazioni l'investitore deve assumere tutte le informazioni rilevanti sulle medesime, le norme applicabili ed i rischi conseguenti” in quanto “i contratti di swaps comportano un elevato grado di rischio. Per questi contratti non esiste un mercato secondario e non esiste una forma standard. Esistono, al più, modelli standardizzati di contratto che sono solitamente adattati caso per caso nei dettagli. Per questi motivi potrebbe non essere possibile porre termine al contratto prima della scadenza concordata, se non sostenendo oneri elevati”. Inoltre, nel medesimo documento si evidenzia che “alla stipula del contratto, il valore di uno swaps è sempre nullo ma esso può assumere rapidamente un valore negativo (o positivo) a seconda di come si muove il parametro a cui è collegato il contratto. Prima di sottoscrivere un contratto, l'investitore deve essere sicuro di aver ben compreso in quale modo e con quale rapidità le variazioni del parametro di riferimento si riflettono sulla determinazione dei differenziali che dovrà pagare o ricevere.”

f) Per contro, nel contratto di *IRS* stipulato:

- viene demandato alla banca “l'espletamento delle rilevazioni e dei conteggi richiesti per la determinazione dei costi di risoluzione del Contratto”;

- il *mark to market* non viene menzionato, né viene indicato il metodo di calcolo. Per contro, “UBM si è resa disponibile (i) a fornire su richiesta del Comune il valore di “Mark to market” relativo ad operazioni concluse con UBM e (ii) a monitorare l'evoluzione del

mercato finanziario”;

- anche applicando le previsioni dell’*Euribor* 6m, fornite dalla Banca, per la durata del contratto derivato, il contratto avrebbe favorito, comunque, l’Istituto di credito;

- a fronte dell’argomentazione difensiva che ha sostenuto la legittimità della scelta, valutata *ex ante*, del Comune di coprirsi dal rischio del rialzo dei tassi di interesse alla luce delle previsioni dell’andamento della curva dei tassi dal 2006 in poi, la sentenza gravata ha replicato che “questa Corte non è chiamata tanto a valutare l’*an*, cioè la decisione – in sé e per sé – di cercare una soluzione che coprisse il Comune dal rischio di rialzo dei tassi, ma il *quomodo* della scelta del Comune...”, senza neppure analizzare approfonditamente il prevedibile impatto dell’*IRS* sugli equilibri di bilancio e senza avere contezza del *mark to market* iniziale del derivato.

- contiene numerose clausole denotanti uno squilibrio negoziale tra le parti, a beneficio della Banca.

C) Il riscontro della gravità della colpa alla luce della relazione peritale prodotta dalla Banca d’Italia e della ri-conformazione normativa del concetto di colpa grave.

Alla luce delle valutazioni peritali espresse dalla Banca d’Italia e della riferita ri-conformazione legislativa della nozione di colpa grave, ritiene il Collegio di dover rimeditare le conclusioni, pur efficacemente argomentate dal giudice di primo grado, inerenti alla riscontrabilità, in capo agli odierni appellanti, di una colpa grave con riguardo alla fattispecie concreta *sub iudice*, in ragione delle argomentazioni di

seguito articolate.

a) Innanzitutto, avuto riguardo al disposto della legge n. 1/2026 in punto di definizione della colpa grave, occorre evidenziare che il Comune ha stipulato un *IRS* c.d. *plain vanilla* con finalità di copertura di un sottostante mutuo a tasso variabile con la Cassa Depositi e Prestiti (in costanza di un trend ascendente del tasso *Euribor* 6m di riferimento), strumento negoziale espressamente consentito all'art. 3, comma 2, lett. a) ed e) del riferito "regolamento" d.m. n. 389/2003, che *illo tempore* disciplinava la stipula di strumenti finanziari derivati da parte degli enti locali;

b) Nessuna ulteriore disposizione di detto decreto ministeriale (e più in generale della disciplina normativa *illo tempore* vigente in materia di stipula di derivati da parte degli enti locali) risulta formalmente violata;

c) la sentenza gravata fa, infatti, riferimento, sul terreno delle "disposizioni" violate, alla già esaminata circolare (atto non avente natura normativa, ma funzione esplicativa rispetto a quesiti pervenuti al Dicastero) del Ministero dell'economia e delle finanze, peraltro non con riguardo a specifiche puntualizzazioni ivi contenute nell'art. 3 (per gli strumenti derivati), ma con riferimento al richiamo conclusivo della circolare medesima ove si raccomanda agli enti locali di far riferimento ad un regolamento Consob (*ex se* non direttamente applicabile ai Comuni);

d) Pertanto, non pare riscontrabile, con riferimento alla disciplina *pro tempore* vigente in materia di derivati degli enti locali, la "*violazione*

manifesta delle norme di diritto applicabili”, caratterizzante la nozione di colpa grave ai sensi della legge n. 1/2026;

e) Il Collegio non disconosce la circostanza che lo strumento contrattuale stipulato nella fattispecie concreta in esame presenti aspetti censurabili, come la mancata indicazione del *mark to market* e la mancanza di una formalizzazione procedimentale-amministrativa (tuttavia, la dott. Pasquon, responsabile del servizio finanziario dell’ente con laurea in economia, ha sostenuto, pur senza documentarlo, di aver seguito corsi di formazione in materia e quindi di aver valutato il derivato), avuto riguardo alla disciplina generale in materia di procedimento amministrativo-contabile e in materia di negozi giuridici stipulati da pubbliche amministrazioni;

f) Tuttavia, a fronte della violazione di detti principi generali, funzionali (con riguardo al caso di specie) alla stipula (o meno) di un contratto derivato che fosse equilibrato, assumono significato dominante le valutazioni espresse dalla Banca d’Italia nella menzionata relazione peritale (alle cui puntuali osservazioni si rimanda).

In definitiva, al di là delle rilevate carenze procedurali/negoziali, la relazione peritale ha evidenziato che il derivato stipulato, oltre ad essere conforme alla disciplina normativa specifica *pro tempore* vigente, aveva finalità ed effetto di copertura dal rischio di aumento del tasso d’interesse del mutuo CDP (non inverosimile alla luce dell’andamento effettivo e anche previsionale dell’*Euribor*, rilevato al tempo della stipula), consentiva al Comune di pianificare i propri

impegni finanziari (fissando il tasso dell'indebitamento), nonché che, alla luce delle previsioni dell'andamento dell'*Euribor* a 6 mesi rilevate alla data della stipula, doveva considerarsi "sostanzialmente equilibrato".

Per giunta, la Banca d'Italia ha sottolineato che le ingenti perdite registrate per il Comune nel corso della durata contrattuale sono state determinate, piuttosto che dalla condotta gravemente colpevole dell'Ente, *"dall'eccezionale e imprevedibile crisi finanziaria globale e dalla seguente crisi dei debiti sovrani, le quali, impattando sui livelli dell'inflazione, sull'andamento del ciclo economico e sul livello di rischio di credito percepito sul mercato interbancario, hanno indotto la BCE a ridurre drasticamente i tassi ufficiali e ad adottare politiche monetarie espansive e misure straordinarie di liquidità, che hanno determinato la discesa dell'Euribor da oltre il 5% nell'ottobre 2008 all'1% a fine 2009, portandolo per la prima volta nella storia in territorio negativo dal gennaio 2016, dove sarebbe rimasto fino al 2020".a causa dell'eccezionale e imprevedibile crisi finanziaria globale"*.

Ritiene, pertanto, il Collegio, anche alla luce della richiamata novella normativa, che la condotta degli odierni appellanti, pur violativa dei rilevati principi generali in materia procedimentale/negoziale (strumentali alla corretta determinazione della volontà amministrativo-negoziale), non possa ritenersi caratterizzata da colpa nella forma grave per come riconformata dalla legge n. 1/2026, avendo comunque il Comune stipulato, in definitiva, uno strumento derivato espressamente consentito dalla normativa vigente, nonché

“sostanzialmente equilibrato”, che ha generato effetti negativi, più che in ragione di clausole negoziali squilibrate o non ben mediate, a causa “dall’eccezionale e imprevedibile crisi finanziaria globale e dalla seguente crisi dei debiti sovrani”.

Considerazioni, queste ultime, che proiettano, altresì, non marginali inferenze in punto di riscontro (anch’esso oggetto di motivo di appello) del nesso eziologico tra la condotta contestata e il danno erariale derivato, considerato che, secondo teoria generale dell’illecito, nell’illecito colposo l’evento deve costituire una concretizzazione del rischio che la regola di condotta violata tendeva a prevenire; nel mentre, nel caso di specie, l’IRS concretamente stipulato si è rivelato, in un’ottica *ex ante*, “sostanzialmente equilibrato” e l’andamento notevolmente negativo del derivato per le casse comunali è stato determinato da fattori eccezionali e imprevedibili, tanto che anche un ipotetico IRS con *collar*, contratto *illo tempore* alle condizioni di mercato, avrebbe comunque determinato perdite per il Comune sostanzialmente comparabili.

Gli appelli devono, dunque, essere accolti, con assorbimento degli ulteriori motivi di gravame e con conseguente annullamento della sentenza gravata.

[5] Quanto alle spese processuali, devono innanzitutto essere compensate, ai sensi dell’art. 31, comma 3, del codice di giustizia contabile, quelle relative alla posizione processuale delle signore Fani Boatto, Sara Marcon e Serena Marcon, eredi del sig. Vittore Marcon, avendo il Collegio dichiarato l’improcedibilità dell’appello incidentale

per sopravvenuta carenza di interesse a ricorrere.

Parimenti, ritiene il Collegio di compensare le spese processuali, per entrambi i gradi di giudizio, anche con riguardo alle ulteriori parti appellanti, considerato che l'intervenuto accoglimento si è anche basato sulla sopravvenuta entrata in vigore della legge n. 1/2026, con specifico riguardo per la ri-conformazione della colpa grave, fattispecie da ritenersi sostanzialmente assimilabile (*a fortiori*), anche alla luce della giurisprudenza costituzionale (C. Cost. sent. n. 77/2018), a quella, codificata dall'art. 31, comma 3 del codice di giustizia contabile, del "mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti".

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, sugli appelli riuniti proposti dai soggetti in epigrafe e iscritti al n. **60924** del Ruolo generale, definitivamente pronunciando, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione;

- dichiara improcedibile l'appello incidentale per sopravvenuta carenza di interesse a ricorrere, limitatamente alle posizioni delle signore Fanì Boatto, Sara Marcon e Serena Marcon, eredi del sig. Vittore Marcon, deceduto in data 22/3/2023;
- li accoglie relativamente agli ulteriori appellanti, con conseguente annullamento della sentenza di condanna di primo grado, oggetto di gravame impugnata;
- compensa le relative spese processuali per entrambi i gradi di giudizio.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così disposto in Roma, ad esito dell'udienza del giorno 17 aprile 2026.

IL CONSIGLIERE RELATORE

Natale Longo

F.to digitalmente

IL PRESIDENTE

Enrico Torri

F.to digitalmente

Depositato in Segreteria il 03/06/2026

Per Il Dirigente

Maria Vittoria Zotta

F.to digitalmente