SENT. 195/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Dott.ssa Rita LORETO	Presidente relatore
Dott.ssa Ida CONTINO	Consigliere
Dott.ssa Lucia d'AMBROSIO	Consigliere
Dott. Roberto RIZZI	Consigliere
Dott. Cosmo SCIANCALEPORE	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sull'appello, in materia di responsabilità sanzionatoria, iscritto al n. **61601** del registro di segreteria, proposto dal:

- **PROCURATORE REGIONALE** presso la Sezione giurisdizionale regionale per la Campania della Corte dei conti

avverso

la sentenza della Sezione giurisdizionale regionale per la Campania n. 237/2024, depositata in data 24/04/2024.

contro

1. Antonio FALCO, (c.f. FLCNTN48A01B371Y), nato a Caivano (Na) il giorno 1.01.1948 ed ivi residente in via Puccini 14, n.q. di Sindaco di Caivano dal 15 aprile 2010 al 19 giugno 2014, rappresentato e difeso, giusta procura in atti, dagli avv.ti Simona Scatola (c.f.

SCTSMN71P55F839I) e Francesco Rinaldi (c.f. RNLFNC73P11F839U), con i quali è elettivamente domiciliato in Napoli, via G. G. Orsini, @n. 30 (pec: francescorinaldi@avvocatinapoli.legalmail.it; simonascatola@avvocatinapoli.legalmail.it;

2. Francesco CASABURO, (c.f. CSBFNC58R21F839Z), nato a Napoli il 21.10.1958 e residente in Caivano (NA), in via Buonfiglio n. 11, n.q. di Assessore del Comune di Caivano, Giunta Falco, dal 19.07.2012 al 27.11.2013 e dal 11.12.2013 al 09.06.2014, rappresentato e difeso, giusta procura in atti, dall'avv. Raffaella Crispino (c.f. CRSRFL79H44B963K) ed elettivamente domiciliato presso il suo Studio in Frattamaggiore (NA), via Massimo Stanzione n. 133, Parco dei Fiori, scala B, isolato D (pec: raffaellacrispino@avvocatinapoli.legalmail.it);

3. Bartolomeo PERNA, (c.f. PRNBTL65M07L460S), nato a Tufino (NA) il 07.08.1965 e residente in Visciano (NA), via Manzoni n. 23, n.q. di Assessore del Comune di Caivano, Giunta Falco, dal 21.10.2011 al 27.05.2013, rappresentato e difeso, giusta procura in atti, dagli avv.ti Gennaro Danesi e Pierpaolo Ardolino e con i medesimi elettivamente domiciliato in Napoli, in via Andrea D'Isernia n. 16 (pec: pierpaolo.ardolino@pecavvocatinola.it; gennarodanesi@avvocatinapoli.legalmail.it); *(non costituito)*

4. Enzo PINTO, (c.f. PNTNZE63P28B371X), nato il 28.09.1963 a Caivano (NA) e ivi residente in via Tamigi n. 22, n.q. di Assessore del Comune di Caivano, Giunta Falco, dal 04.09.2012 al 27.11.2013 e dal

24.02.2014 al 19.06.2014, rappresentato e difeso, giusta procura in atti, dal prof. avv. Ferdinando Pinto (c.f. PNTFDN52L16H703R), dall'avv. Giulio Renditiso (c.f. RNDGLI62L29LO49X) nonché dall'avv. Rosa Persico (c.f. PRSRSO71E53F030U) e con i medesimi elettivamente domiciliato in Sorrento (NA), via Fuorimura n. 20/b (pec: ferdinando.pinto@ordineavvocatita.it;

5. Vincenzo SEMONELLA, (c.f. SMNVCN73P15Z133Z), nato ad Aarau (Svizzera) il 15.09.1973 e residente in Caivano (NA), in via Catullo n. 3, n.q. di Assessore del Comune di Caivano, Giunta Falco, dal 16.01.2013 al 27.11.2013 e dal 11.12.2013 al 19.06.2014, rappresentato e difeso, giusta procura in atti, dall'avv. Vincenzo Franzese (c.f. FRNVCN83E26F839D) e dall'avv. Simona Scatola (c.f. SCTSMN71P55F839I) ed elettivamente domiciliato presso lo Studio in Crispano (NA), via Limitone n. 31 (pec: vincenzofranzese@avvocatinapoli.legalmail.it; simonascatola@avvocatinapoli.legalmail.it;

6. Giulio DI NAPOLI, (c.f. DNPGLI59T21F839X), nato a Napoli il 21.12.1959 e residente in Giugliano in Campania (NA), in via Colonne n. 112, n.q. di Assessore al Comune di Caivano, Giunta Falco, dal 05.06.2013 al 27.11.2013, rappresentato e difeso, giusta procura in atti, dall'avv. Emanuele D'Alterio (c.f. DLTMNL64S09F839T) ed elettivamente domiciliato presso il suo Studio in Napoli, in viale Gramsci n. 19 (pec: emanueledalterio@avvocatinapoli.legalmail.it.;

VISTO l'atto di appello.

VISTI tutti gli altri atti e documenti di causa.

UDITI, nell'udienza del 5 giugno 2025, con l'assistenza del segretario, dott. Riccardo Giuseppe Carlucci, il relatore, Pres. Rita Loreto, gli Avv.ti Rinaldi e Scatola per Falco, l'Avv. Ferdinando Pinto per Enzo Pinto, l'Avv. Crispino per Casaburo, l'Avv. Scatola per Semonella, assente l'Avv. D'Alterio per Di Napoli, e il Pubblico Ministero, nella persona del Vice Procuratore generale dott.ssa Emanuela Rotolo.

FATTO

Con ricorso ai sensi dell'art. 133 c.g.c. la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Campania chiedeva al Giudice monocratico competente, nei confronti degli amministratori (Sindaco e componenti della Giunta) del Comune di Caivano in carica nel periodo dal 2011 al 2014, l'accertamento della responsabilità dei medesimi per avere, con condotta gravemente colposa, commissiva o omissiva, contribuito alla causazione del dissesto dell'ente, pronunciato con Delibera del Consiglio comunale n. 38 del 18 giugno 2016, quale presupposto per l'applicazione delle sanzioni pecuniarie e interdittive contemplate dall'articolo 248, comma 5 del TUEL.

Anteriormente alla proposizione del ricorso di cui si discute, gli amministratori coinvolti nella vicenda venivano costituiti in mora dal Sindaco di Caivano, con atti notificati direttamente ai destinatari a mezzo della Polizia giudiziaria delegata dalla Procura regionale, tra il 17.06.2021 e il 23.06.2021.

Con decreto n. 1/2024 il giudice monocratico, all'esito dell'udienza camerale svoltasi in data 8 gennaio 2024, respingeva le eccezioni pregiudiziali (questione di legittimità costituzionale avverso la

legislazione covid in punto di sospensione della prescrizione; integrazione del contraddittorio nei confronti di altri soggetti non evocati in giudizio; istanza di sospensione in attesa dell'esito di un distinto giudizio di responsabilità pendente in appello) e quella preliminare di prescrizione dell'azione sanzionatoria. Nel merito, rilevava l'assenza di un pregresso accertamento giudiziale con rito ordinario che avesse imputato il dissesto alle condotte dolose o gravemente colpose dei destinatari del ricorso della Procura, ritenendo tale accertamento un presupposto di applicabilità delle sanzioni di cui all'articolo 248 comma 5 TUEL.

Da ultimo, il giudice monocratico, ritenuta inconferente l'istanza di C.T.U. attesa la natura sommaria dei poteri istruttori e decisori a lui attribuiti, respingeva il ricorso per il mancato preliminare accertamento degli elementi propri della responsabilità sanzionatoria.

A seguito di ricorso in opposizione del Procuratore regionale, si pronunciava la Sezione campana in composizione collegiale, la quale, con sentenza n. 237/2024 depositata il 24 aprile 2024, ribadito il rigetto delle questioni pregiudiziali su violazioni CEDU e diritto europeo, accoglieva nella fase rescindente il ricorso della Procura e pertanto annullava il decreto n. 1/2024, ritenendo di aderire alla pronuncia delle Sezioni riunite n.4/QM del 2022 che ha statuito l'assenza di qualsiasi pregiudizialità dell'accertamento di responsabilità con rito ordinario rispetto all'attivazione del rito sanzionatorio, stante l'unicità del momento accertativo che accomuna il riconoscimento della responsabilità per avere, con condotte dolose o colpose, contribuito al

dissesto e l’applicazione delle sanzioni. Tuttavia, il Collegio, in sede rescissoria, riteneva maturata la prescrizione dell'azione sanzionatoria, eccepita da tutti i destinatari del ricorso tranne che dal signor De Rosa. La Sezione riteneva prescritta l'azione sull'assunto per cui titolare dell'azione nell'ipotesi del procedimento sanzionatorio deve intendersi esclusivamente la Procura regionale, a differenza di ciò che avviene nell'azione risarcitoria per danno erariale, ove la Procura agisce nell'interesse dell'amministrazione che ha subito un danno, la quale a sua volta e per effetto del principio del doppio binario ammesso dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, può agire in proprio innanzi al giudice ordinario per il risarcimento del danno. Invece, nel caso dell’azione per responsabilità sanzionatoria, la titolarità è solo della Procura, che non agisce nell'interesse dell'amministrazione che ha dichiarato il dissesto. Quest’ultima, poi, non può agire ex articolo 248 del TUEL davanti al giudice ordinario per l'irrogazione delle sanzioni, essendo titolare di questa prerogativa solo il pubblico ministero contabile.

Pertanto, se la legittimazione a effettuare atti di interruzione della prescrizione di un diritto spetta a chi può esercitare quel diritto, secondo il Collegio di prime cure nel caso dell'azione sanzionatoria la costituzione in mora effettuata dal sindaco del Comune di Caivano e quindi dall'amministrazione che ha subito il dissesto non avrebbe alcun effetto interruttivo, dal momento che sarebbe stata posta in essere da un soggetto che non aveva la titolarità per esercitare quell'atto interruttivo, che invece spettava al pubblico ministero contabile.

Non essendosi prodotto alcun effetto interruttivo, l'azione è stata considerata prescritta rispetto al ricorso depositato in data 20 ottobre 2023 mentre il *dies a quo* del termine prescrizionale, coincidente con la delibera dichiarativa del dissesto, risale al giugno del 2016, quindi oltre il termine quinquennale di prescrizione applicabile anche all'azione sanzionatoria.

Nei confronti invece del signor De Rosa, l'unico che non ha eccepito la prescrizione, la Sezione di prime cure ha ritenuto comunque di respingere l'azione facendo applicazione del principio di legalità, dal momento che la condotta contestata al De Rosa era stata posta in essere prima dell'introduzione dell'attuale testo dell'articolo 248, comma 5, del Tuel, che prevede l'irrogazione della sanzione pecuniaria, avendo egli svolto il suo mandato fino al 2011 e avendo partecipato all'adozione di una delibera del giugno 2011 di approvazione dello schema di bilancio, mentre l'art. 248 citato, vigente in quel periodo, non prevedeva l'irrogazione di sanzioni pecuniarie.

Avverso tale sentenza ha proposto appello il Procuratore regionale, precisando di fare acquiescenza alla parte della sentenza che ha ritenuto inapplicabile al sig. De Rosa il complesso sanzionatorio di cui all'art. 248 citato.

Rispetto agli altri convenuti, tuttavia, il Procuratore non ha condiviso la pronuncia di intervenuta prescrizione.

In punto di fatto egli ha innanzitutto rilevato che la costituzione in mora è stata notificata dalla polizia giudiziaria su espressa e specifica delega del pubblico ministero e sebbene l'atto sia materialmente riconducibile

all'amministrazione comunale in quanto è stato sottoscritto dal sindaco pro tempore, risulta, ad avviso del Procuratore appellante, espressione manifesta dell'iniziativa della Procura contabile, per cui la costituzione in mora è riconducibile a quest'ultima.

L'atto avrebbe la finalità di proseguire nella istruttoria in corso conservandone i relativi effetti.

Rileva ancora il Procuratore appellante che l'istituto della delega in assenza di espresse limitazioni e divieti può avere a oggetto qualsivoglia atto giuridico compreso quindi un atto di costituzione in mora.

Sotto altro profilo, e con ulteriori argomentazioni, aggiunge ancora il Procuratore che non è revocabile in dubbio come nelle fattispecie di responsabilità sanzionatoria anche l'ente locale possa compiere atti di interruzione della prescrizione, per essere stato danneggiato dal dissesto causato dalla *mala gestio* dei suoi amministratori e abbia quindi un interesse evidente, qualificabile in termini di diritto, a vedere tutelata la propria futura sana gestione con riferimento anche all'applicazione delle sanzioni pecuniarie e interdittive. Esse, invero, impediscono a chi ha malamente gestito la cosa pubblica di farsi rieleggere e di amministrare nuovamente l'ente locale, il quale quindi è autonomamente titolare del diritto sostanziale a ottenere una sana e corretta gestione finanziaria in conformità agli articoli 97 e 81 della Costituzione, condividendo tale interesse col pubblico ministero contabile che, tuttavia, essendo portatore di un interesse ben più ampio e generale, risulta deputato dalla legge a chiederne giudizialmente la

tutela mediante la richiesta di applicazione del complesso sanzionatorio previsto dalla vigente normativa (concepito in termini non squisitamente restitutori e da ciò quindi si evincerebbe l'esclusione del meccanismo del doppio binario), in ragione della particolare pregnanza dell'interesse collettivo verso il bene giuridico tutelato che è appunto l'integrità del bilancio pubblico, funzionale ad assicurare i diritti fondamentali della persona.

Il Procuratore appellante ha concluso chiedendo di riformare la sentenza gravata dichiarando la tempestività dell'azione avviata dalla Procura regionale ai sensi dell'articolo 248, comma 5, del TUEL, con rimessione degli atti al primo giudice ex art. 199 del codice di giustizia contabile.

Tutti gli appellati, ad eccezione del sig. Bartolomeo PERNA (al quale sia l'appello che il DFU sono stati ritualmente notificati, all'indirizzo pec gennarodanesi@avvocatinapoli.legalmail.it, rispettivamente in data 21 maggio 2024 e 11 febbraio 2025), si sono costituiti in giudizio.

CASABURO Francesco, (Assessore) con memorie in data 13 e 14 maggio 2025, ha dedotto:

1. Inammissibilità dell'appello, in quanto depositato oltre il termine di 30 giorni previsto a pena di decadenza dall'art. 180 c.g.c. Sostiene l'appellato che l'appello risulterebbe notificato a mezzo pec in data 21 maggio 2024 e depositato solo in data 21 giugno 2024;

2. inammissibilità dell'appello per violazione dell'art. 190 c.g.c. in quanto l'atto non presenterebbe puntuali motivi di gravame o specifiche contestazioni dei singoli capi della decisione;

3. decadenza dalle domande ed eccezioni non riproposte – Si eccepisce che la Procura avrebbe dovuto riproporre, oltre alla questione di prescrizione, anche tutte le altre eccezioni di merito e la stessa richiesta di irrogazione delle sanzioni, invece di richiedere il solo rinvio al primo giudice, per cui la richiesta di applicazione delle sanzioni sarebbe da intendersi rinunciata;

4. prescrizione dell'azione proposta dalla Procura – L'azione sarebbe in primo luogo prescritta perché le condizioni di dissesto erano già state sostanzialmente accertate dalla Corte dei conti – Sezione di controllo della Campania, con deliberazione n. 5 del 2014, per cui il *dies a quo* deve farsi decorrere da quella data;

5. inoltre, l'azione sarebbe prescritta perché l'unico termine di sospensione per *covid* sarebbe quello compreso fra l'8 marzo e il 12 maggio e non fino al 31 agosto 2020;

6. ancora, la messa in mora del Comune non assume alcun valore interruttivo, poiché solo la Procura è legittimata a interrompere la prescrizione, né può la messa in mora considerarsi un atto delegato della Procura;

7. nel merito, la difesa del Casaburo ha riproposto tutte le eccezioni formulate in primo grado volte a dimostrare l'infondatezza della domanda di irrogazione delle sanzioni e della asserita responsabilità del Sindaco e dei componenti della Giunta tra il 2011 e il 2014;

8. in via istruttoria, ove ritenuto necessario, ha ribadito la richiesta di CTU al fine di accertare la sussistenza dei presupposti per dichiarare il dissesto finanziario del Comune di Caivano e se, e in che misura, i

convenuti evocati in giudizio abbiano posto in essere una condotta antigiuridica, gravemente colposa, che sia stata causa del dissesto finanziario.

Con memoria in data 6 maggio 2025 si è costituito **l'Assessore Giulio DI NAPOLI,** il quale ha lungamente riepilogato le vicende precedenti e le eccezioni formulate nella fase dell'opposizione, per concludere ribadendo, con riferimento specifico all'appello del Procuratore regionale, il rigetto dell'azione per intervenuta prescrizione, attesa la inidoneità del soggetto che ha effettuato le costituzioni in mora, riportandosi per brevità alle argomentazioni esposte nella sentenza della Corte campana e concludendo per il rigetto del gravame.

Nel merito ha richiamato le difese già formulate, escludendo il nesso causale e l'elemento psicologico e chiedendo, in via subordinata, di valutare il concorso causale dei soggetti non evocati in giudizio ai fini di una diversa graduazione della sanzione da porre a suo carico.

Il sig. **Vincenzo SEMONELLA, Assessore p.t**., si è costituito con memoria del 28 aprile 2025, riportandosi, in via preliminare, a tutte le domande, difese ed eccezioni formulate nella fase del giudizio dinanzi al Giudice monocratico e nel corso del giudizio di opposizione.

Ha quindi reiterato l'eccezione di prescrizione, condividendo le medesime argomentazioni espresse nella sentenza gravata, richiamando, per mero tuziorismo difensivo, anche le eccezioni formulate, sempre in tema di prescrizione, nel precedente grado di giudizio, in particolare con riferimento alla violazione del termine massimo di 7 anni per l'interruzione della prescrizione indicato dall'art.

66 del c.g.c..

Ha inoltre ribadito la necessità del previo accertamento giudiziale della responsabilità quale presupposto per l'applicabilità delle sanzioni di cui all'art. 248 comma 5 TUEL.

Nel merito, ha sostenuto l'assenza di responsabilità e l'insussistenza del nesso eziologico tra la sua condotta e la declaratoria di dissesto dell'ente, oltre che l'assenza di condotte gravemente colpose.

Ha concluso per il rigetto dell'appello; in subordine, ha chiesto ridursi l'addebito.

L'assessore **ENZO PINTO,** costituitosi con memoria in data 15 maggio 2025, ha dedotto:

1. *Inammissibilità dell'appello*: sostiene l'appellato che il primo giudice chiamato a pronunciarsi è stato il Giudice monocratico, dunque, poiché quella fase è ormai esaurita, il gravame in caso di accoglimento non potrebbe mai rimettere la questione al giudice monocratico, quindi il Procuratore appellante avrebbe dovuto rimettere per intero la questione davanti al giudice d'appello; il difetto di proposizione dei motivi presentati implicherebbe l'impossibilità per il Collegio di appello di esaminare integralmente la questione.

2. *Richiesta di rinvio alla Corte di Giustizia Europea* ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione per violazione del *divieto del bis in idem* previsto dall'art. 4, settimo protocollo della CEDU non essendo possibile attribuire a più giudici – contabile e ordinario - le medesime competenze in ordine alla irrogazione delle sanzioni interdittive, richiesta ancor più attuale alla luce – secondo l'appellato –

della sentenza della Corte di cassazione n. 13205 del 2024, che ha escluso tra i poteri del giudice contabile nell'ambito del rito sanzionatorio quello di pronunziarsi sull'irrogazione della sanzione di *status.*

3. Richiesta di *sospensione del giudizio* in attesa che venga decisa la questione di legittimità costituzionale dell'art. 248 del TUEL sollevata *medio tempore* dalla Sezione giur.le per la Calabria con ordinanza n. 62 del 2025, sulla necessità di graduare le sanzioni interdittive anche in ordine alla durata, parametrandole alla colpa e alla entità del contributo causale dell'amministratore nella causazione del dissesto.

4. In subordine, chiede di ampliare la questione di legittimità costituzionale anche con riferimento ai revisori dei conti per i quali l'art. 248 prevede il termine decennale nella misura massima, con possibilità quindi che la durata della sanzione venga graduata.

5. *Prescrizione dell'azione sanzionatoria* per inidoneità dell'atto di costituzione in mora dell'Amministrazione comunale a interrompere i termini di prescrizione perché, in ogni caso, le sanzioni vanno contestate attraverso atti che debbono provenire direttamente dal soggetto che ne chiede l'applicazione, e in tal senso esclude la fondatezza dell'appello del Procuratore regionale, anche perché nel caso di specie non sussisterebbe la prova della delega della Procura, né vi sarebbe nel testo dell'atto di costituzione in mora il riferimento all'interesse alla corretta gestione finanziaria che, secondo il Procuratore, costituirebbe l'interesse che la stessa amministrazione intenderebbe tutelare.

6. Sotto altro profilo, l'azione sarebbe prescritta poiché l'atto interruttivo è stato notificato oltre il termine quinquennale dalla dichiarazione di dissesto, potendosi a suo avviso far valere la sospensione dovuta all'epidemia da *covid* solo in ipotesi di giudizi di tipo risarcitorio e non sanzionatorio.

7. Nel merito, ha chiesto il rigetto dell'appello perché infondato.

Si è costituito anche il **Sindaco ANTONIO FALCO,** il quale ha sostenuto che l'appello è inammissibile e infondato per carenza dei presupposti di fatto e di diritto, per:

1. Prescrizione, per essere decorso il termine quinquennale dalla dichiarazione di dissesto, stante l'inidoneità degli atti interruttivi, e per essere il Sindaco cessato dalla carica nel 2014, due anni prima del dissesto**.**

2. Inapplicabilità della sospensione *covid* alla costituzione in mora, che non è né un termine processuale né sostanziale e comunque potrebbe valere solo in caso di udienza fissata nel periodo dal 8 marzo al 11 maggio 2020 (cita Sez. giur.le Lazio n. 534 del 2022).

In subordine, chiede di sollevare questione di costituzionalità della norma sulla sospensione covid per violazione degli artt. 2,3 e 24 Cost.

3. Richiesta di integrazione del contraddittorio nei confronti dei dirigenti comunali, del segretario generale, del commissario straordinario, dei revisori contabili e del sindaco subentrato dal 2015 al 2017, nonché nei confronti di una serie di ulteriori altri soggetti di cui non sono note le qualifiche.

4. Nel merito, infondatezza dell'azione della Procura per carenza dei

seguenti presupposti di fatto e di diritto:

-Assenza di un pregiudiziale accertamento delle responsabilità;

-Insussistenza della colpa grave, per l'affidamento del Sindaco sull'istruttoria effettuata da tutti gli uffici contabili dell'ente;

-Assenza di nesso causale, come attesterebbero i bilanci dell'ente;

5.Violazione (pag. 23) del principio di proporzionalità della sanzione pecuniaria.

6. In via istruttoria, richiesta di CTU per accertare la quantificazione del danno.

7.In subordine, esercitare il potere massimo di riduzione.

Alla odierna pubblica udienza, il P.M., preliminarmente, ha aderito alle conclusioni dell'atto di appello del Procuratore regionale e ha rinviato alle argomentazioni in esso contenute. Ha preso posizione sulle eccezioni e deduzioni sollevate nelle memorie di costituzione dagli appellati: in particolare, sull'eccepita tardività dell'atto di appello, ha sostenuto l'infondatezza dell'eccezione, così come risultante dal sistema Giu.Di.Co. (il deposito dell'atto di appello è avvenuto il 18 giugno 2024 a fronte dell'ultima notifica avvenuta il 31 maggio 2024); parimenti ha ritenuto infondata l'eccepita genericità dell'atto di appello, anche alla luce dell'interpretazione giurisprudenziale dell'art. 190 c.g.c., essendo stato chiaramente esposto il *quantum devolutum*, limitato alla prescrizione dell'azione del P.R.. In sostanza, nell'appello si è prestata acquiescenza per l'assoluzione del De Rosa e si è impugnata la pronuncia dichiarativa della prescrizione.

Il P.M. ha rappresentato, altresì, l'infondatezza dell'eccezione di

decadenza del Procuratore appellante dalle domande ed eccezioni non riproposte, in quanto il giudice di prime cure non è entrato nel merito della vicenda, per cui non sussisteva l'onere per la Procura regionale di riproporre le domande e le eccezioni non trattate.

Sull'eccepita richiesta di sospensione del presente giudizio e rimessione degli atti alla Corte di Giustizia per violazione CEDU, o anche per la questione di costituzionalità già rimessa alla Corte costituzionale, il P.M. ha ritenuto che, avendo il primo giudice pronunciato solo su una questione preliminare, debba applicarsi l'art. 199, comma 2, c.g.c., con rinvio degli atti, in caso di accoglimento dell'appello, al giudice di primo grado, che valuterà la fondatezza o meno delle due istanze.

Sulla corretta individuazione del termine iniziale di prescrizione, ha richiamato la giurisprudenza pacifica che, nel caso di dissesto di un ente locale, ritiene che il termine di prescrizione inizi a decorrere da quando l'ente ha effettivamente dichiarato il proprio dissesto, essendo questo il momento di emersione del fatto dannoso. Quindi, non rilevano le collocazioni temporali delle condotte.

Inoltre, ha precisato l'assoluta tempestività del ricorso, in quanto ciò che rileva è che l'atto sia stato depositato il 20 ottobre 2023, e quindi entro il termine quinquennale.

Ha citato la pronuncia della Sezione II di appello n. 296/24, che ha ritenuto assoggettabile alla disciplina della responsabilità amministrativa anche la responsabilità sanzionatoria. Ha ribadito che nella specie non sia applicabile né il regime vigente in ambito penale,

né le norme del codice civile, data la specialità della disciplina, né quanto dispone la l. n. 689/81 per le sanzioni amministrative. Occorre quindi partire dal fatto dannoso, che è il dissesto, la cui tutela è affidata al Procuratore regionale secondo gli strumenti di cui all'art. 73 c.g.c., fra cui si rinviene anche la messa in mora. Ha richiamato Cass. n. 10916/2025 per sostenere che gli atti di messa in mora possono essere anche realizzati da un mandatario o su incarico del titolare del credito. In riferimento alla sospensione del termine prescrizionale per il periodo emergenziale da Covid-19 ha richiamato la sentenza della II Sezione di appello n. 57/25, secondo cui tale sospensione si estende fino al 31 agosto 2020. Ha concluso per l'accoglimento dell'appello del P.R.

L'avv. Rinaldi, per Falco, ha illustrato le argomentazioni contenute nei propri scritti difensivi. In particolare, ha sostenuto che il procedimento di cui all'art. 133 c.g.c. non offre una piena tutela al presunto debitore del credito erariale, citando giurisprudenza a sostegno (Corte dei conti, Sezione I n. 17/20 e 208/2020, Sezione III n. 203/18). Inoltre, ha sottolineato la necessità di un previo accertamento, secondo il rito ordinario, delle asserite responsabilità dei soggetti coinvolti. Ha chiesto la sospensione del giudizio oltre che per la rimessione alla Consulta operata dalla Sezione giurisdizionale per la Calabria, anche in attesa della definizione del giudizio di appello n. 61140 pendente presso la Sezione terza.

Sulla questione relativa alla prescrizione, ha sostenuto che l'unico atto interruttivo del termine prescrizionale per la parte pubblica è l'atto di citazione introduttiva del giudizio (come da sent. Sez. giur.le Campania

n. 10/2002) e, ad ogni modo, ha insistito per l'avvenuta decorrenza del relativo termine. Nel merito si è riportato ai propri scritti e ha concluso come in atti.

L'Avv. Scatola si è rimesso a quanto già argomentato dal collega.

L'avv. Pinto, per Enzo Pinto, preliminarmente ha insistito per l'inammissibilità dell'atto di appello e ne ha illustrato le motivazioni. Ha argomentato sull'insussistenza della giurisdizione contabile sulla dichiarazione di incandidabilità, citando al riguardo l'intervenuta pronuncia del giudice di legittimità (Cass. n. 13205 del 2024). Si è soffermato sulla questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Sezione Calabria dell'art. 248 Tuel nella parte in cui prevede l'incandidabilità degli amministratori locali che abbiano contribuito a determinare il dissesto, ritenendola rilevante e fondata nel merito. Ha sottolineato l'esclusiva competenza del P.R. a emettere atti di costituzione in mora e ha evidenziato l'assenza di una delega formale, da parte della Procura regionale, all'amministrazione comunale, a emettere atti idonei a interrompere la decorrenza del termine prescrizionale. Infine, ha preso atto dell'interpretazione giurisprudenziale relativa alla sospensione dei termini prescrizionali per il periodo emergenziale Covid-19. Ha concluso come in atti.

L'avv. Crispino, per Casaburo, si è riportato alle motivazioni svolte nella memoria di costituzione. In particolare, ha insistito sulla tardività dell'atto di appello e sull'inammissibilità dello stesso per non aver riproposto le questioni di merito esaminate dal giudice di prime cure, oltre che sull'eccezione di prescrizione dell'azione sanzionatoria.

Nel merito, ha ritenuto che la condotta del proprio assistito difetti sia dell'elemento soggettivo che del nesso causale. Ha concluso come in atti.

L'avv. Scatola, per Semonella, ha reiterato l'istanza di sospensione per violazione norme CEDU e in attesa della definizione del giudizio di appello presso la Sezione terza centrale. Ha ribadito l'eccezione di prescrizione dell'azione sanzionatoria. Nel merito, si è soffermato sulle competenze del proprio assistito e ha sottolineato l'insussistenza del nesso eziologico tra la sua condotta e la dichiarazione di dissesto.

Ha concluso come in atti.

Il P.M., in replica, riguardo all'eccezione sollevata dall'avv. Pinto sul rinvio degli atti al primo giudice, ha richiamato la sentenza della II Sezione di appello n. 173/23, in cui viene ricostruita la struttura bifasica eventuale del giudizio di primo grado secondo il rito sanzionatorio e ha puntualizzato che il rinvio, alla luce di tali presupposti normativi, va interpretato come rinvio al Collegio. Con riferimento all'istanza di sospensione per rinvio pregiudiziale in ordine al divieto del *bis in idem* e per la questione di legittimità costituzionale dell'art. 248 TUEL sulla necessità di graduare le sanzioni anche in ordine alla durata, ha ribadito che si tratta di questioni afferenti al merito e che, per tale motivo, non attengono al presente giudizio. Infine, ha precisato la natura dell'atto di messa in mora, il quale non configura una delega di funzioni pubbliche.

Dopo breve replica dell'Avv. Pinto il giudizio è quindi passato in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare va esaminata l'eccezione di inammissibilità dell'appello in quanto depositato oltre il termine di 30 giorni previsto a pena di decadenza dall'art. 180 c.g.c., sollevata dalla difesa di Casaburo.

Sostiene l'appellato che il gravame risulterebbe notificato a mezzo pec in data 21 maggio 2024 e depositato solo in data 21 giugno 2024.

L'eccezione è infondata.

Come chiaramente si evince dalla consultazione del sistema GIU.DI.CO., l'appello del Procuratore regionale, notificato il 24 maggio 2024, è stato depositato il giorno 18 giugno 2024 e solo la presa in carico dell'Ufficio del Ruolo Generale dei giudizi d'appello è avvenuta in data 21 giugno 2024.

1.1. Sempre la difesa di Casaburo ha sollevato l'eccezione di inammissibilità dell'appello per violazione dell'art. 190 c.g.c. in quanto non presenterebbe puntuali motivi di gravame o specifiche contestazioni dei singoli capi della decisione.

L'eccezione non è meritevole di accoglimento, alla stregua della pacifica giurisprudenza di queste Sezioni di appello (Sez. II app. n. 203/2023; n. 49/2024) che, in linea con quella della Corte di cassazione (*ex plurimis* Sez. I n.18932/2016, Sez. III n.10916/2017; Sez. un. n.36481/2022) e del Consiglio di Stato (Sez. II n.2349/2022) ha chiarito che *"la specificità dei motivi non va intesa formalisticamente, né in via generale ed assoluta ma nel senso che essi, oltre a delimitare il quantum appellatum, ovvero i capi della sentenza che si intendono*

impugnare, devono assolvere anche ad un'indispensabile funzione argomentativa, consistente nell'illustrarne le ragioni di doglianza, utili a confutare il fondamento logico-giuridico delle argomentazioni contenute nella sentenza" (Corte conti Sez. II app. n.106/2021; n.12/2022; Sez. III app. n. 98/2017; Sez. I app.n.219/2021).

L'obbligo di specificare i motivi di gravame è adempiuto in presenza di una critica (ancorché implicita) idonea a contrastare la motivazione della sentenza impugnata, fermo restando che il grado di specificità non può essere stabilito in via generale e assoluta né in senso rigoroso e formalistico, bensì guardando al concreto contenuto dell'atto (Corte conti, Sez. II app. n. 1/2023).

Alla luce degli enunciati principi deve escludersi, nella fattispecie, la ricorrenza dei vizi dell'atto prospettati dalla difesa del Casaburo. Il gravame reca, infatti, una circostanziata critica alle argomentazioni poste a fondamento della sentenza di primo grado, assolvendo ai requisiti di specificità e determinatezza descritti dalla richiamata norma.

1.3. La difesa dell'appellato Pinto ha poi sollevato, sotto diverso angolo prospettico, l'eccezione di inammissibilità dell'appello sull'assunto per cui il gravame, in caso di accoglimento, non potrebbe mai rimettere gli atti al primo giudice per la prosecuzione del giudizio, essendosi quella fase esaurita dinanzi al giudice monocratico. Pertanto, il Procuratore regionale *"avrebbe dovuto rimettere per intero la questione davanti al giudice dell'appello il quale, qualora avesse rilevato la non esistenza della prescrizione, avrebbe avuto, poi, la cognizione piena nella*

valutazione delle contestazioni operate dalla Procura".

La doglianza è priva di fondamento giuridico.

Al riguardo il Collegio non può che condividere quanto già affermato dal giudice campano il quale, nell'esaminare la medesima eccezione, ha richiamato giurisprudenza di questa Sezione di appello (Sez. II n. 173/2023) secondo cui la struttura "bifasica" del giudizio sanzionatorio è solo eventuale; tuttavia, se viene instaurata la fase a cognizione piena, il procedimento deve considerarsi unitario, per cui l'opposizione al decreto monocratico non è considerata come un vero e proprio giudizio di impugnazione bensì come la prosecuzione del medesimo giudizio già attivato dalla Procura con il ricorso ai sensi dell'art. 133 c.g.c., sul quale il collegio dell'opposizione deve pronunciarsi. Per cui il rinvio al primo giudice va interpretato, alla luce di tali presupposti normativi, quale rinvio al Collegio.

Ciò, in disparte la considerazione che le uniche questioni affrontate dal giudice campano hanno riguardato la prescrizione dell'azione sanzionatoria e l'assoluzione del De Rosa (su cui il P.R. ha fatto acquiescenza) e che l'art. 199, comma 2 del c.g.c. dispone, appunto, che *"in ogni caso, quando, senza conoscere del merito del giudizio, il giudice di primo grado ha definito il processo decidendo soltanto altre questioni pregiudiziali o preliminari, su queste esclusivamente si pronuncia il giudice d'appello".*

2. Il Collegio procede quindi a delibare sulla ulteriore censura, formulata dalla difesa del sig. Casaburo, di decadenza del P.M. dalle eccezioni non riproposte in appello. Sostiene l'appellato che, per

sottrarsi alla presunzione di rinuncia, il Procuratore regionale avrebbe dovuto riproporre, oltre alla questione di prescrizione, anche tutte le altre eccezioni di merito e la stessa richiesta di irrogazione delle sanzioni, invece di richiedere il solo rinvio al primo giudice, per cui, in assenza di tale adempimento, la richiesta di applicazione delle sanzioni sarebbe da intendersi rinunciata.

Anche tale censura non merita accoglimento.

Come pure precisato nell'odierna udienza dal rappresentante del Pubblico Ministero, il giudice di primo grado ha deciso solo sulla prescrizione e non è entrato nel merito delle altre questioni. Pertanto, non sussisteva la necessità, per il Procuratore, di riproporre le questioni di merito concernenti la responsabilità dei soggetti per avere contribuito al dissesto e, quindi, la sussistenza dei presupposti di fatto per l'applicazione delle sanzioni pecuniarie e interdittive.

3. È stata inoltre riproposta (Semonella, Falco) l'eccezione afferente alla necessità di un previo accertamento delle responsabilità da contribuzione al dissesto secondo il rito ordinario, quale presupposto per l'applicabilità delle sanzioni di cui all'art. 248, comma 5, TUEL.

Al riguardo questo Giudicante condivide quanto già chiaramente affermato dal Collegio campano, in linea con i principi espressi dalle Sezioni riunite di questa Corte che, con sentenza n. 4/QM/2022, hanno puntualizzato che *"il riconoscimento della responsabilità per aver contribuito al dissesto e l'applicazione delle sanzioni coincidono e sono accomunati in un unico momento accertativo, non essendo ipotizzabile che un accertamento di responsabilità possa avvenire in altra sede o*

con un rito diverso solo per attivare il susseguente rito sanzionatorio".

Il giudice campano ha poi correttamente richiamato ciò che l'organo di nomofilachia contabile ha precisato con specifico riferimento alle sanzioni di *status,* in relazione alle quali ha sostenuto che *"anche le sanzioni interdittive (o "di status") conseguono di diritto all'unico accertamento della responsabilità alla contribuzione da dissesto, nell'ambito del medesimo rito sanzionatorio, in quanto il positivo accertamento della responsabilità da contribuzione al dissesto si pone come condizione necessaria per la sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle citate sanzioni di status: da tale accertamento discende, infatti, il duplice effetto della condanna alla sanzione pecuniaria e quello dichiarativo, automatico e consequenziale, in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle sanzioni interdittive di cui innanzi".*

Sulla base di tali principi, dunque, il Collegio richiama quanto già statuito dalle Sezioni riunite, e cioè che il rito sanzionatorio disciplinato dall'art. 133 c.g.c. è pienamente idoneo a far scattare, oltre alle sanzioni pecuniarie, anche – *ex lege* - le sanzioni di *status,* dal momento che l'accertamento dei presupposti è unico.

Tale orientamento è stato peraltro ribadito da questa Sezione in analogo giudizio (cfr. Sez. II app. n. 173/2023) in cui il Collegio ha precisato come il *thema decidendum* del giudizio per responsabilità sanzionatoria sia incentrato precipuamente sull'accertamento dei presupposti di fatto, riconducibili alle condotte, commissive od omissive, dolose o gravemente colpose, degli amministratori i quali

hanno con ciò contribuito al verificarsi del dissesto dell'ente locale, dal momento che da tale accertamento discende l'irrogazione della sanzione pecuniaria e l'effetto, meramente dichiarativo, della sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle misure interdittive o di *status.*

In quella circostanza la Sezione ha puntualizzato che la norma di carattere sostanziale che espressamente devolve alla cognizione del giudice contabile l'irrogazione della sanzione pecuniaria nei confronti dei soggetti che hanno *"contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario"* è, appunto, l'art. 248, commi 5 e 5-bis, del TUEL, osservando in proposito che *"La disposizione, contestualmente e senza equivoci, radica la giurisdizione contabile per l'irrogazione della sanzione pecuniaria e, al tempo stesso, perimetra l'ambito soggettivo e oggettivo della condotta sanzionata, facendo espressamente salvo, dopo le riforme di cui al d.l. n. 174/2012, <<quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20>>.*

La voluntas legis è chiara: il contributo causale al dissesto finanziario può e deve essere accertato dalla Corte dei conti non necessariamente in un altro giudizio (ossia in quello di natura risarcitoria regolato dall'art. 1 cit.), bensì nella stessa sede in cui, ai soggetti <<ritenuti responsabili>>, <<le sezioni giurisdizionali regionali>> irrogano la sanzione nei limiti edittali prescritti (art. 248, comma 5, TUEL)".

Ciò posto, è evidente come la diversa opzione ermeneutica, prospettata dagli appellati, sia in contrasto oltre che con i principi di

effettività (art. 2 c.g.c..) e di concentrazione delle tutele (art. 3 c.g.c.), anche con la lettera e la *ratio* della norma.

Nella pronuncia già menzionata questa Sezione ha messo in evidenza che il descritto sistema sanzionatorio è coevo al più ampio disegno di riforma che ha visto la luce con il d.lgs. n. 235 del 31 dicembre 2012, *"Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 212, n. 190",* emanato a breve distanza di tempo dal D.L. 10 ottobre 2012 n. 174, conv. in l. n. 213 del 7 dicembre 2012, e che proprio con le modifiche introdotte dal D.L. n. 174/2012 – che hanno sganciato l'affermazione della responsabilità sanzionatoria dall'accertamento dell'originario rapporto di diretta causalità con il dissesto, declassandolo a mera compartecipazione causale - scompare ogni nesso di pregiudizialità-dipendenza dal previo accertamento della responsabilità amministrativa di natura risarcitoria e dunque si esclude che tali misure possano configurarsi come misure accessorie all'obbligo principale di risarcire il danno connesso alla commissione di illeciti erariali.

Per contro, sempre con riferimento al rito da applicare, con la sentenza già richiamata questa Sezione di appello ha precisato: *"Non esiste nel codice un rito ordinario volto all'irrogazione di <<sanzioni interdittive>> e neanche un giudizio di mero accertamento volto al riscontro degli elementi costitutivi dell'illecito sanzionato. (…) Non esiste neppure un rito sanzionatorio volto all'irrogazione delle dette sanzioni di status.*

Non si pone, dunque, un problema di cumulo di riti o di cumulo di giudizi, perché la sanzione scatta automaticamente ed ex lege al verificarsi del suo presupposto, che l'art. 248 Tuel individua nel previo accertamento della condotta sanzionata (che, per gli amministratori e i sindaci, si realizza mediante il concorso al dissesto); con l'ulteriore precisazione che la pena interdittiva "*è, come più volte affermato, automatica ed ex lege, e non può dipendere dal libero convincimento del giudice, qualunque sia il rito da seguire"* e che essa non è neppure una sanzione di *status* ma è "*un effetto ex lege che limita il diritto (costituzionalmente garantito a ogni cittadino dall'art. 51 Cost.) all'elettorato passivo, in un delicato bilanciamento con altri principi costituzionali sanciti dagli artt. 54 e 97 Cost.",* come del resto la stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 236/2015, aveva definito anche le misure previste dal d.lgs. n. 235/2012 (misure che mai irroga direttamente il giudice penale). Pertanto, con la sentenza n. 173/2023 si è conclusivamente affermato che *"Quando la norma che pone il divieto prescrive, ai fini dell'applicazione, la comunicazione all'autorità amministrativa, a questa compete il potere-dovere di procedere in conformità. Non è il giudice dell'accertamento dei presupposti ad adottare la misura, non potendosi ipotizzare neanche l'accostamento all'interdizione dai pubblici uffici quale "pena accessoria", come chiarito dalla CEDU…".*

Ai sopra esposti principi il Collegio intende dare continuità, alla stregua della già illustrata soluzione ermeneutica, per cui dall'unico accertamento del contributo causale degli amministratori e sindaci al

dissesto discende un duplice effetto per il giudice contabile: l'irrogazione della sanzione pecuniaria, per la quale il legislatore gli ha attribuito espressamente la giurisdizione, e l'effetto dichiarativo della sussistenza dei presupposti per l'irrogazione della misura interdittiva, che discende *ex lege* dalla sentenza che accerta le condotte dolose o gravemente colpose che abbiano contribuito al dissesto dell'ente.

4. Alla stregua delle precedenti considerazioni va senz'altro respinta l'argomentazione difensiva (Pinto) volta a censurare la decisione impugnata nella parte in cui ha rigettato la richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea per asserita violazione del principio del *ne bis in idem* ex art. 4, settimo protocollo CEDU, nonché finalizzata a formulare alla predetta Corte, in via pregiudiziale ex art. 267 TFUE, il seguente quesito: *"se sia possibile nel sistema italiano ipotizzare l'esistenza di due diverse azioni con il medesimo contenuto, la prima attivata davanti al Giudice contabile dalla procura della Corte dei conti e la seconda da parte del privato che ne sia stato eventualmente leso davanti al Giudice ordinario per la dichiarazione della impossibilità di chi si è reso responsabile del dissesto di una amministrazione locale di ricoprire cariche pubbliche per 10 anni".*

Sul punto, il Collegio (sulla base di quanto già argomentato in ordine alla pacifica giurisprudenza secondo cui il giudice contabile *non irroga* la sanzione interdittiva, che scaturisce quale effetto automatico ed *ex lege* dalla sentenza che ha accertato le condotte dolose o colpose causative del dissesto) ritiene che le argomentazioni difensive non

scalfiscano in alcun modo la correttezza delle conclusioni del primo Giudice circa l'irrilevanza della questione prospettata, ai fini della decisione qui all'esame.

Orbene, questa Sezione ha di recente osservato (Sez. II app. n. 6/2023) che la giurisprudenza della Corte di giustizia (a partire dalla sentenza del 6 ottobre 1982, Cilfit, in causa C 283/81, ribadita da ultimo, da Grande Sezione, 6 ottobre 2021, C-561/19, Consorzio italiano) ha precisato che, al fine di evitare che in un qualsiasi Stato membro si consolidi una giurisprudenza nazionale in contrasto con le norme del diritto dell'Unione, qualora non sia previsto alcun ricorso giurisdizionale avverso la decisione di un giudice nazionale, quest'ultimo è, in linea di principio, tenuto a rivolgersi alla Corte ai sensi dell'articolo 267, terzo comma, TFUE quando è chiamato a pronunciarsi su una questione d'interpretazione del diritto europeo. L'obbligo di rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, gravante sul giudice di ultima istanza, rientra, infatti, nell'ambito della cooperazione istituita al fine di garantire la corretta applicazione e l'interpretazione uniforme del diritto dell'Unione nell'insieme degli Stati membri, fra i giudici nazionali (in quanto incaricati dell'applicazione del diritto dell'Unione) e la Corte (Corte di giustizia, sentenza del 15 marzo 2017, in causa C-3/16, Aquino, punto 32). Gli organi giurisdizionali non sono, invece, tenuti a disporre il rinvio pregiudiziale qualora constatino che la questione sollevata non sia rilevante o che la disposizione del diritto dell'Unione di cui trattasi sia già stata oggetto d'interpretazione da parte della Corte, ovvero che la corretta applicazione del diritto

dell'Unione si imponga con tale evidenza da non lasciar adito a ragionevoli dubbi.

La Corte di legittimità ha avuto modo in più occasioni di precisare (cfr. Cass, sez., IV pen. n. 50998/2017; sez. IV pen. n. 27165 del 24/5/2016, Battisti) che il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia Europea ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea non costituisce un rimedio giuridico esperibile automaticamente a sola richiesta delle parti, spettando solo al giudice stabilirne la necessità, il quale, anche se "di ultima istanza", è tenuto a effettuare una delibazione sulla rilevanza e fondatezza della questione (*ex multis* Cass., Sez. Un. civ., ord. 20701 del 10.9.2013 Savoldelli contro Proc. generale Corte conti; Sez. Un. civ., 24 maggio 2007, n. 12067, Vittoria Vericherung Ag. contro Beruffi; Sez. 1 civ., ord. 22 ottobre 2007, n. 22103, Agenzia Erogazioni Agricoltura contro Cons. Agrario Ravenna Scarl; Sez. 1 civ., 26 marzo 2012, n. 4776, Gaz contro Rai Spa ed altri; Sez. 3 civ. n. 13603 del 21.6.2011, Guidi contro Ass. Generali Spa).

Ebbene, nel caso che ci occupa, alla stregua della interpretazione della normativa italiana di cui all'art. 248 TUEL prospettata dalle Sezioni riunite di questa Corte con la sentenza n. 4/QM/2022 e ribadita dai pacifici precedenti di queste Sezioni di appello (Sez. II n.173/2023, n. 570/2022; Sez. app. Sicilia n. 18/2023), il Collegio ritiene che la questione, per come è stata prospettata dalla difesa del sig. Pinto, non sia pertinente ai fini della decisione della presente controversia.

4.1 Né si condivide l'assunto dell'appellato, secondo cui l'intervenuta ordinanza n. 13205/2024 della Corte di cassazione avrebbe tolto

fondatezza alla motivazione di rigetto dell'istanza esternata dal Collegio campano, avendo la menzionata ordinanza "*priva*[to] *la Corte dei conti della competenza a pronunziarsi sull'irrogazione della sanzione".*

In realtà, con l'ordinanza sopra menzionata la Suprema Corte, stigmatizzando l'intervenuto, sporadico, travalicamento dei limiti esterni della giurisdizione della Corte dei conti, così come individuati dall'art. 133 c.g.c. per avere, nella specie, il giudice contabile dichiarato, nei confronti del ricorrente, l'incandidabilità e il divieto di ricoprire determinate cariche per un periodo di dieci anni, ha tuttavia pedissequamente confermato i pacifici orientamenti e i principi già espressi dalla giurisprudenza contabile e, nella specie, da questa Sezione di appello (Sez. II n. 173 del 2023, n. 570 del 2022) sui quali si è diffusamente argomentato nei precedenti paragrafi.

E invero, le Sezioni unite civili, con la menzionata ordinanza, dopo avere illustrato i commi 5 e 5-bis dell'art. 248 TUEL, hanno infatti ribadito (pag. 21 e segg.) l'attribuzione esclusiva al Giudice contabile della competenza in ordine all'*accertamento* dei presupposti per l'incandidabilità sopravvenuta, nell'ambito dell'unico accertamento della responsabilità dell'amministratore per dissesto ai fini dell'irrogazione della sanzione pecuniaria:

"La Corte dei conti, quale autorità giurisdizionale amministrativa speciale, ha dunque il potere di accertare le responsabilità personali degli amministratori del dissesto e questo accertamento si pone come presupposto dell'applicazione delle misure interdittive, tra cui

l'incandidabilità, derivante direttamente dalla legge non dalla dichiarazione giudiziale. Il richiamo operato dalla norma transitoria (art.16, comma 2 [d.lgs. n. 235/2012]) *comporta necessariamente l'estensione della procedimentalizzazione prevista dal Testo unico anche alla incandidabilità sopravvenuta di cui all'art.248, comma 5, TUEL. Dal tenore testuale del comma 5 (e del successivo comma 5-bis, dettato per i revisori contabili) dell'art. 248, TUEL, emerge chiaramente la potestas judicandi della Corte dei conti nella materia delle sanzioni pecuniarie in conseguenza dell'accertamento della responsabilità per il dissesto finanziario degli Enti locali.*

La norma esordisce con il ricordare che rimane fermo l'art. 1, L. 14.1.1994, n. 20, sull'azione di responsabilità contabile, ricadente nella giurisdizione della Corte dei conti. Di poi, il comma 5 enuncia, quale presupposto dell'applicazione delle sanzioni accessorie, sia interdittive che pecuniarie, l'accertamento della responsabilità per il dissesto, riservato alla potestas judicandi del Giudice contabile. Per quanto concerne le sanzioni pecuniarie, l'ultimo periodo del citato comma 5 enuncia espressamente l'attribuzione della potestà di irrogazione alla Corte dei conti, in quanto, essendo prevista una misura variabile di tali sanzioni, occorre comunque una valutazione giudiziale che ne determini in concreto l'ammontare. In ordine alle sanzioni interdittive, nei confronti degli ex amministratori, invece, essendo la loro misura fissa, la norma non enuncia alcunché. E ciò deriva proprio dalla predeterminazione del quantum sanzionatorio, atteso che la stessa norma commina agli amministratori una misura interdittiva fissa e

automatica come conseguenza ipso iure dell'accertamento dei presupposti e non richiede una valutazione giudiziale, cosicché tali sanzioni possono essere qualificate come conseguenze ex lege dell'accertamento della responsabilità per il dissesto. Le sanzioni interdittive, quindi, a carico degli ex amministratori comunali, conseguono di diritto all'accertamento della condotta contributiva al dissesto, nell'ambito del medesimo rito, speciale, sanzionatorio, come ritenuto dalle Sezioni riunite della Corte dei conti (pronuncia n. 4/2022 citata). Dunque, il positivo accertamento della responsabilità da contribuzione al dissesto si pone come condizione necessaria e presupposto per l'applicazione delle sanzioni c.d. di status.

Come si evince dal testo normativo, si tratta di conseguenze applicabili ex lege ai responsabili delle gravi inadempienze, puntualmente individuate e descritte dal legislatore.

All'accertamento, in sede giurisdizionale contabile, delle condotte poste in essere in difformità dei parametri sopra indicati, segue automaticamente e ipso jure l'interdizione dalle cariche, nei termini e con le modalità sopra descritte".

In definitiva, con l'ordinanza sopra menzionata il Giudice di legittimità ha conclusivamente confermato che dai commi 5 e 5-bis più volte citati discende l'unicità dell'accertamento in ordine alla sussistenza del nesso causale fra la condotta tenuta e il conseguente dissesto, che non richiede più una causalità diretta, bensì il solo contributo causale; da tale accertamento discendono sia l'effetto di condanna alla sanzione pecuniaria, che compete al giudice contabile, sia quello

automatico e consequenziale dichiarativo della sola <<sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle sanzioni interdittive o di status previste dai medesimi commi>>, *"restando la relativa declaratoria/applicazione compito dell'autorità amministrativa competente".*

In conclusione, la Cassazione ha quindi confermato che *"Le sanzioni c.d. di status discendono dunque non dalla volontà del giudice, ma dalla volontà del legislatore, sulla quale la volizione giudiziale, una volta espressasi sull'an della responsabilità, non può incidere".*

Conseguentemente, la domanda di rinvio pregiudiziale va respinta.

5. Va ora esaminata la richiesta di sospensione del giudizio in attesa della definizione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 248, comma 5, del d.lgs. n. 267/2000, sollevata dalla Sezione giurisdizionale della Calabria con ordinanza n. 62 del 10 febbraio 2025, in riferimento agli articoli 51 e 3 della Costituzione, nella parte in cui la norma, avendo previsto per gli amministratori comunali una sanzione interdittiva in misura fissa decennale, impedisce di considerare il diverso grado di responsabilità – colpa grave o dolo – e di commisurare la sanzione rispetto alla gravità del fatto, con evidente violazione dei principi costituzionali di gradualità sanzionatoria, proporzionalità, ragionevolezza e parità di trattamento previsti dall'art. 3 della Costituzione.

Ebbene, si reputa opportuno precisare che l'istanza investe una richiesta di sospensione c.d. "impropria" in senso lato, istituto di elaborazione giurisprudenziale pensato per ragioni di economia

processuale e di ragionevole durata del processo (cfr. Cons. St., Sez. III, 29/11/2019 n. 8204). Anche nel processo amministrativo-contabile – per le medesime ragioni di economia processuale – trova ingresso la sospensione c.d. impropria del giudizio principale per la pendenza di una questione di legittimità costituzionale di norme applicabili in tale processo, ancorché sollevata in un diverso giudizio (cfr. Sez. I app. ordd. n. 109/2015, n. 20/2022.).

Su tale istituto si è espressa di recente l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sentenza n. 4 del 22 marzo 2024) la quale ha richiamato in via preliminare un suo precedente (sent. 13.02.2023 n. 7) con il quale ha chiarito che i casi di sospensione del processo sono tassativi, poiché *"la sospensione (…) determina una potenziale lesione del principio di ordine costituzionale della ragionevole durata del processo…".*

In ogni caso, l'Adunanza Plenaria ha ricordato che nel processo amministrativo occorre distinguere tra sospensione propria per pregiudizialità (art. 295 c.p.c., secondo cui "Il giudice dispone che il processo sia sospeso in ogni caso in cui egli stesso o altro giudice deve risolvere una controversia, dalla cui definizione dipende la decisione della causa") e sospensione impropria in senso stretto (per incidente di costituzionalità, questione eurounitaria) e *in senso lato* (sospensione per questione di costituzionalità o eurounitaria sollevata da altro giudice), e che l'istituto, di elaborazione giurisprudenziale, in assenza di una contraria disposizione normativa è stato pensato per ragioni di economia processuale, per evitare plurime rimessioni a diverso giudice

di identica questione sollevata in altro giudizio (Cons. St. n 8204/2019).

Il Supremo Consesso amministrativo ha quindi dato conto dell'orientamento della Corte costituzionale (sent. n. 207/2005) in ordine all'istituto della sospensione del processo, che a fronte di una prospettata possibile interpretazione del giudice *a quo* secondo cui l'art. 295 c.p.c. contemplerebbe anche una sospensione facoltativa per ragioni di opportunità, ha osservato che *"Tale presupposto interpretativo non trova, tuttavia, conforto nel diritto vivente, essendosi la giurisprudenza di legittimità, dopo talune oscillazioni iniziali, ormai consolidata, in sede di regolamento di competenza avverso i provvedimenti con i quali è disposta dal giudice la sospensione del processo (art. 42 cod. proc. civ.) nel senso che non sussiste una discrezionale, e non sindacabile, facoltà di sospensione del processo, esercitabile dal giudice fuori dei casi tassativi di sospensione necessaria".* Per la Corte, precisa la Plenaria, va *"escluso, dunque, che il giudice statuale abbia la facoltà di sospendere il giudizio per mere ragioni di opportunità".*

Ha quindi rammentato che, con successive pronunce (Corte cost. n. 202/2020; n. 218/2021) la Consulta ha stigmatizzato la prassi della c.d. "sospensione impropria", *"vale a dire di quella sospensione disposta, senza l'adozione di un'ordinanza di rimessione a questa Corte, in attesa della decisione sulla questione di legittimità costituzionale, avente ad oggetto le stesse norme, sollevata da altro giudice. Questa prassi, che si esprime nell'adozione di un provvedimento di sospensione <difforme da univoche indicazioni normative>, priva le*

parti interessate della possibilità di accedere al giudizio di legittimità costituzionale e riduce, nel giudizio stesso, il quadro, offerto alla Corte, delle varie posizioni soggettive in gioco. Ciò, tuttavia, non è sufficiente a legittimare la parte a intervenire davanti la Corte costituzionale, perché altrimenti risulterebbe alterata la struttura incidentale del giudizio di legittimità costituzionale".

Al termine di un complesso *excursus* normativo e giurisprudenziale l'Adunanza Plenaria, con la sentenza n. 4/2024, ha concluso che la sospensione impropria "in senso lato", per come si atteggia nella prassi applicativa, non può essere considerata una sospensione facoltativa *praeter* o *contra legem*, frutto di giurisprudenza creativa, ma deve essere qualificata come una *species* della c.d. sospensione impropria "in senso stretto" normata espressamente dall'art. 23, l. 11.3.1953 n. 87, e dal par. 25 delle Raccomandazioni della Corte di giustizia dell'Unione europea ai giudici nazionali (2019/C 380/01). Sicché va anche essa ricondotta all'art. 295 c.p.c., al pari della sospensione impropria "in senso stretto", fintanto che venga disposta per la rilevanza, nel giudizio *de quo*, della medesima questione già pendente davanti la Corte costituzionale o la CGUE.

Tutto ciò premesso, osserva il Collegio che la sollevata questione di costituzionalità, avendo attinenza alla misura della sanzione e alla sua possibile graduazione, e quindi impattando direttamente sulla fase decisionale di merito, non può trovare ingresso nella presente sede (in cui va delibato soltanto il motivo di appello in ordine alla prescrizione della domanda sanzionatoria) in cui deve applicarsi l'art. 199 c. 2 c.g.c.,

con la possibile restituzione, in caso di accoglimento dell'appello, degli atti al giudice di primo grado. L'istanza verrà quindi trattata dal giudice del rinvio, il quale potrà liberamente delibare la rilevanza e la eventuale portata pregiudiziale, anche nel presente giudizio, della questione di costituzionalità, già sollevata dalla Sezione giurisdizionale per la Calabria, e potrà, inoltre, valutare la richiesta, formulata in via istruttoria, di C.T.U.

5.1 Con riferimento, poi, alla richiesta di sospensione del giudizio in attesa della definizione del giudizio di appello rubricato al n. 61140 pendente presso la Sezione terza, è sufficiente ribadirne l'infondatezza – al pari di quanto già sostenuto dal giudice monocratico - stante l'autonomia dell'odierno giudizio sanzionatorio rispetto al richiamato giudizio per responsabilità amministrativa pendente in appello.

5.2 Altrettanto dicasi per la questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 85 del D.L. n. 18/2020, per contrarietà con gli articoli 3 e 24 della Costituzione, che risulta solo enunciata nelle conclusioni della propria memoria di costituzione dall'appellato Falco ma non adeguatamente sviluppata.

6. Va quindi esaminata la richiesta di integrazione del contraddittorio formulata dalle difese di Falco e Di Napoli, nei confronti di dirigenti e funzionari che hanno adottato gli atti di gestione, dei consiglieri comunali che votarono i bilanci dal 2011 al 2014, del Commissario straordinario in carica per un anno e dell'organo di revisione, sull'assunto che *"trattandosi di litisconsorti necessari, i suddetti amministratori e funzionari devono essere anch'essi evocati nel*

presente giudizio, ai sensi dell'art. 83 c.g.c." (cfr. pag. 8 memoria Di Napoli).

La richiesta non può trovare accoglimento.

Come già chiarito da questa Sezione (sentenze n. 30/2022, n. 173/2023), fuori dalle ipotesi tassativamente previste dalla legge, il litisconsorzio necessario ricorre solo quando, per la particolare natura o configurazione del rapporto giuridico dedotto in giudizio e per la situazione strutturalmente comune a una pluralità di soggetti, la decisione non può conseguire il proprio scopo se non è resa nei confronti di tutti.

La funzione dell'istituto è, infatti, quella di tutelare chi ha proposto la domanda, il quale non potrebbe conseguire quanto richiesto se la sentenza non producesse effetti nei confronti di tutti i litisconsorti, in un'ottica di "effettività della tutela giurisdizionale", e non, invece, quella di tutelare il diritto di difesa dei litisconsorti pretermessi, già sufficientemente protetti dall'inefficacia, nei loro confronti, di una pronuncia emessa a seguito di un giudizio cui essi siano rimasti estranei (Cass. civ. 9 marzo 2004, n. 4714).

Nei giudizi di responsabilità, l'art. 1, comma 1-*quater*, della legge 14 gennaio 1994, n.20 (come modificato dall'articolo 3 del d.l. 23 ottobre 1996, n.543, convertito, con modificazioni, nella legge 23 dicembre 1996, n.639) stabilisce che *"se il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso".* L'eventualità che dal concorso di plurimi soggetti nella causazione dell'evento dannoso si generi un

litisconsorzio necessario “sostanziale” è, pertanto, esclusa in radice, in quanto le singole posizioni sono di regola scindibili, e la pronuncia resa nei confronti di taluno non è affetta da alcuna invalidità, ben potendo il giudice valutare i singoli apporti causali e decidere, in via separata e autonoma, le singole controversie.

Da ciò discende che l’art. 83 del codice della giustizia contabile, rimodulato in sede di correttivo (d.lgs. 7 ottobre 2019 n. 114) ha previsto al secondo comma che *“Quando il fatto dannoso è causato da più persone ed alcune di esse non sono state convenute nello stesso processo, se si tratta di responsabilità parziaria, il giudice tiene conto di tale circostanza ai fini della determinazione della minor somma da porre a carico dei condebitori nei confronti dei quali pronuncia sentenza”.*

La situazione oggetto di giudizio è esattamente quella delineata dalla norma, in quanto, pur dovendosi ritenere che la controversia abbia ad oggetto una responsabilità sanzionatoria - nella quale si prescinde dalla verificazione di un danno in termini di perdita economica - un evento dannoso in senso giuridico è, comunque, identificato dal legislatore nel dissesto dell’ente locale e, quindi, nell’alterazione degli equilibri di bilancio cui devono aver concorso causalmente gli amministratori ex art. 248 Tuel. L’imputazione di responsabilità per il verificarsi del “fatto dannoso”, nel quale si compendiano la condotta e l’evento, rimane strettamente “personale”, come “personale” è la misura sanzionatoria che deriva dell’accertamento del medesimo, fermi restando gli altri requisiti previsti dalla norma.

Da ultimo, si rammenta che – come già rilevato dal giudice monocratico – l'istanza di integrazione del contraddittorio nei confronti dei soggetti non evocati non appare conferente con la previsione dell'art. 248, comma 5, TUEL, che circoscrive agli amministratori l'applicazione delle sanzioni pecuniarie e interdittive contemplate.

7. Si osserva poi che gli appellati hanno tutti sostenuto l'intervenuta prescrizione dell'azione sanzionatoria del Procuratore regionale, in ragione di molteplici profili.

7.1 In primo luogo, la difesa di Casaburo ha sostenuto che l'azione sarebbe prescritta perché le condizioni di dissesto erano già state sostanzialmente accertate dalla Corte dei conti – Sezione di controllo, con deliberazione n. 5 del 2014, per cui il *dies a quo* dovrebbe farsi decorrere da quella data.

È stato anche sostenuto (Falco) che la prescrizione dell'azione sarebbe intervenuta poiché l'unico termine di sospensione per *covid* previsto dalla normativa emergenziale sarebbe quello compreso fra l'8 marzo e il 12 maggio 2020 e non fino al 31 agosto 2020.

La difesa del Semonella ha anche evidenziato che, nella specie, si sarebbe verificata la violazione del termine di 7 anni indicato dall'art. 66 c.g.c., con conseguente prescrizione dell'azione.

L'appellato Falco ha inoltre richiamato una risalente giurisprudenza (Sez. III app. n. 10/2002) secondo cui *"per il Procuratore regionale non vi è altro mezzo per l'interruzione della prescrizione se non …l'emissione dell'atto di citazione"*.

Da ultimo, le difese degli appellati Di Giulio, Pinto e Falco hanno

condiviso le argomentazioni della Sezione campana, secondo cui l'azione sarebbe prescritta per inidoneità degli atti interruttivi sottoscritti dal Sindaco di Caivano a interrompere la prescrizione, attesa la carenza di legittimazione dell'amministrazione comunale a interrompere la prescrizione in caso di azione per responsabilità sanzionatoria.

L'eccezione, sebbene sia stata declinata sotto plurimi profili, non è fondata.

7.2 Si premette innanzitutto che questa Sezione di appello ha già avuto modo di soffermarsi (cfr. sent. n. 173/2023) sul tema del termine prescrizionale della responsabilità sanzionatoria e del suo *dies a quo*, condivisibilmente affermando che la norma di cui all'art. 1 della legge n. 20/1994, genericamente riferita alla *"Azione di responsabilità",* per come si è evoluta nel tempo deve attualmente ritenersi riferibile sia all'azione di responsabilità risarcitoria *tout court* sia anche a tutte le altre forme di tutela attivabili dinanzi al giudice contabile, fra cui l'azione sanzionatoria a tutela degli equilibri del bilancio pubblico, che dalla menzionata norma ha mutuato la durata del termine prescrizionale. È stato infatti affermato: *"Il tema del termine prescrizionale deve essere ricondotto alla disciplina generale della responsabilità amministrativa, benché, ancora una volta, le disposizioni regolatrici siano state ritagliate sulle fattispecie risarcitorie, laddove si avverte una lacuna nella disciplina sostanziale di quelle sanzionatorie. Invero, deve escludersi che l'azione del p.m. contabile possa esercitarsi sine die, in assenza di una disciplina ad hoc del termine prescrizionale. Appare*

chiaro che l'inutile decorso del tempo incide, in tal caso, sull'interesse dello Stato ad accertare il contributo causale degli amministratori e dei revisori contabili al dissesto dell'ente e a irrogare la sanzione pecuniaria (ed ex lege le misure interdittive). Tale esigenza è direttamente connessa alla funzione "preventiva" e correttiva che accomuna le pene pecuniarie contabili a quelle di status. Oltre al comune substrato processuale, costituito dalla responsabilità da dissesto (…) il contributo causale al default dell'ente locale rappresenta, infatti, un campanello d'allarme per la comunità, un pericolo sul quale il sistema sanzionatorio erariale accende un riflettore, venendo, in tal modo, a ricoprire un ruolo complementare rispetto a quello proprio del sistema di responsabilità risarcitorio. Pur essendo, infatti, chiara la diversa finalità riparatoria e "compensativa" propria dell'azione erariale per il risarcimento del danno, la devoluzione della controversia alla Corte dei conti si inscrive, oltre che nel perimetro dell'art. 103 Cost., anche e soprattutto nell'ambito di quel principio di buon andamento e imparzialità delle pubbliche amministrazioni, sancito dall'art. 97 Cost. (…). In tale ottica, le fattispecie sanzionatorie "pure" devono ritenersi assoggettate alla disciplina propria della responsabilità amministrativa risarcitoria, in via di analogia legis, anche ai fini della prescrizione quinquennale prevista dall'art. 1 comma 2, della l. n. 20 del 1994, come modificato dalla l. n. 639 del 1996, sebbene la norma si riferisca espressamente al "risarcimento del danno". Plurime ragioni militano in tal senso.

Viene senz'altro in rilievo il nesso di interdipendenza tra i due ambiti di

tutela, risarcitoria da un lato e sanzionatoria, dall'altro, che disvela l'eadem ratio che ispira il ricorso all'analogia. Sotto altro profilo, deve rimarcarsi che nessun'altra norma in materia di prescrizione avrebbe una tale copertura. Non sarebbe, infatti, ipotizzabile l'applicazione dell'art. 157 c.p. che, in materia penale, ancora il decorso del termine prescrizionale alla "pena edittale", rimanendo, tuttavia, circoscritto, anche in assenza di una pena detentiva o, in alternativa, di una pena pecuniaria, alla nozione di "reato" (comma 5).

Neppure appare utile il riferimento alla disciplina generale della prescrizione civile di cui agli artt. 2946 e ss., posto che il soprarichiamato art. 1, comma 2, della l. n. 20/1994 si pone in rapporto di specie a genere rispetto alle dette disposizioni, con caratteri di innegabile specialità. Analogamente, non può tenersi conto della prescrizione quinquennale indicata dall'articolo 28 della l. n. 689/81 in materia di sanzioni amministrative, non solo per l'ovvia considerazione che queste ultime sono irrogate direttamente da una pubblica amministrazione mentre quelle erariali sono stabilite dal giudice contabile, ma anche perché soltanto per quelle amministrative la prescrizione si riferisce non solo al diritto di riscuotere la sanzione pecuniaria in forza dell'emanazione dell'ordinanza, ma anche allo stesso potere dell'amministrazione di applicare la sanzione prevista dalla legge per la violazione commessa (in termini Cass. civ., Sez. un. 27 aprile 2006 n. 9591).

Al contrario, nel caso delle sanzioni pecuniarie contabili, il giudice non consuma il potere di accertare i fatti costitutivi della responsabilità

erariale sanzionatoria, anche quando si estingua per prescrizione la pretesa alla somma di denaro nei limiti edittali previsti, ben potendone conoscere nella diversa sede della responsabilità risarcitoria e, soprattutto, non sorgendo il diritto di credito dell'amministrazione direttamente dalla violazione bensì dal verificarsi di un evento ben preciso che è, nella fattispecie, il dissesto.

E, infatti, venendo all'ultimo argomento a sostegno della tesi che estende l'ambito applicativo dell'art. 1, comma 2, cit., il dissesto rappresenta l'evento dannoso dal quale il legislatore ha fatto dipendere l'imputazione di responsabilità, sul presupposto che dalla condotta sanzionata debba necessariamente derivare la lesione del bene-interesse protetto dalla norma del testo unico (art. 248, commi 5 e 5 bis), come già precisato. In assenza della verificazione dell'evento, la mera illegittimità dell'atto o del comportamento non rileva ai fini sanzionatori. Quest'ultima considerazione consente all'interprete di individuare l'exordium praescriptionis in uno degli eventi descritti dall'art. 1, comma 2, ossia "dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso", dovendosi ritenere che il "fatto dannoso", come già precisato ai fini della plurisoggettività non necessaria che caratterizza il rito sanzionatorio, sia da identificare nel dissesto e che il suo verificarsi coincide con la scoperta dello stesso, necessitando di apposita delibera".

In ragione di quanto premesso, nella fattispecie all'esame il *dies a quo* del termine prescrizionale quinquennale dell'azione di responsabilità sanzionatoria deve, dunque, come da pacifica giurisprudenza (Sez. II

app. n. 173/2023, n. 296/2024), ravvisarsi nella data della delibera n. 38 del 18.06.2016, dichiarativa del dissesto finanziario dell'ente locale.

Infondata, quindi, è la tesi dell'appellato Casaburo, che ancora *il dies a quo* all'emissione della deliberazione n. 51/2014 con cui la competente Sezione di controllo della Corte dei conti aveva esaminato la situazione gestoria del Comune.

7.3 Ad avviso della difesa del Semonella, nel caso di specie avrebbe dovuto trovare applicazione l'art. 66 del d.lgs. n. 174/2016, secondo cui: *"…il termine quinquennale di prescrizione può essere interrotto per una sola volta. A seguito dell'interruzione di cui al comma 1, al tempo residuo per raggiungere l'ordinario termine di prescrizione quinquennale si aggiunge un periodo massimo di due anni; il termine complessivo di prescrizione non può comunque eccedere i sette anni dall'esordio dello stesso".* Quindi, ha individuato il termine prescrizionale di sette anni quale limite temporale massimo entro cui esercitare l'azione di responsabilità; di tal che, partendo dalla considerazione che il decorso prescrizionale aveva avuto inizio dalla data di dichiarazione del dissesto finanziario del 18.06.2016, e che tuttavia il ricorso introduttivo del presente giudizio è stato notificato solo in data 08.11.2023, decorsi quindi più di due anni dal 17.06.2021, ha sostenuto l'intervenuta prescrizione dell'azione.

L'eccezione non può trovare accoglimento. Al riguardo è sufficiente rammentare che, a norma dell'art. 2, comma 2, dell'allegato 3 al codice di giustizia contabile, approvato con il d.lgs. n. 174/2016, la nuova disciplina in tema di prescrizione è applicabile ai fatti dannosi

intervenuti a decorrere dall'entrata in vigore del codice, ossia dopo il 7 ottobre 2016, mentre la data di dichiarazione del dissesto dell'ente (quale evento giuridico genericamente inteso come dannoso) è antecedente.

Va inoltre precisato che il limite prescrizionale di sette anni è stato previsto dal codice di giustizia contabile per gli atti interruttivi disposti dal Procuratore regionale, mentre non trova applicazione nei casi, come nella specie, in cui l'interruzione della prescrizione è disposta dall'amministrazione.

Al riguardo è stato già puntualizzato (Sez. II app. n. 281/2023) che *"il tenore letterale del criterio recato dall'art. 20, lett. d), della legge delega n. 124/2015 ("prevedere l'interruzione del termine quinquennale di prescrizione delle azioni esperibili dal pubblico ministero per una sola volta e per un periodo massimo di due anni tramite formale atto di costituzione in mora") conferma che la costituzione in mora da parte del P.M. contabile, nell'ambito e indipendentemente dall'invito a dedurre, ha costituito l'oggetto non già di una nuova attribuzione, bensì di una disciplina limitativa per l'attore pubblico (in termini, Corte conti, Sez. II, n. 209/2021); fermo restando, beninteso, la facoltà per l'amministrazione danneggiata di adottare atti di costituzione in mora senza le predette limitazioni, in ossequio agli ordinari criteri civilistici (art. 2943 c.c.).*

Con riferimento alla portata dell'art. 66 c.g.c. è stato, altresì, osservato che *"A tale disposizione, sulla base di un'interpretazione logico-sistematica deve, infatti, attribuirsi una portata limitativa – ricognitiva.*

Tanto trova conferma nel criterio dettato dalla legge delega di cui all'art. 20, lett. d, legge n. 124/2015 (…) il cui tenore letterale dimostra che la facoltà di costituzione in mora da parte del PM, nell'ambito e indipendentemente dall'invito a dedurre non costituisce l'oggetto di una nuova attribuzione, ma di una disciplina limitativa.(…) Infine, sono del tutto prive di pregio le argomentazioni che fanno riferimento all'opportunità di garantire la ragionevole durata del processo, peraltro ancora da instaurare, per il semplice motivo che la compressione del potere dell'attore pubblico sarebbe, comunque inidonea a garantire tale risultato, poiché la costituzione in mora potrebbe sempre essere effettuata dall'amministrazione danneggiata, eventualmente su richiesta del pubblico ministero procedente". (Sez. II app. n. 209/2021).

7.4 I principi appena esposti mettono in evidenza anche l'infondatezza delle censure del Falco il quale, sulla base di quanto affermato da giurisprudenza ormai datata (Sez. III app. n. 10/2002), ha sostenuto che l'unico atto interruttivo della prescrizione riconosciuto al Procuratore contabile sarebbe l'atto di citazione in giudizio.

7.5 Secondo la difesa del Falco, poi, la sospensione da covid-19 riguarderebbe esclusivamente i giudizi – rinviati d'ufficio a causa dell'emergenza covid - la cui udienza di discussione fosse stata già fissata in un giorno rientrante nel periodo dal 8 marzo 2020 al 11 maggio 2020, ai sensi dell'art. 83 del d.l. n. 18/2020 e per un periodo corrispondente a tale periodo. Non potrebbe, quindi, produrre effetti interruttivi nel presente giudizio.

La tesi sostenuta dall'appellato non può essere condivisa: oltre che

basata su un presupposto sistemico inesatto, si pone in insanabile contrasto con l'interpretazione letterale della norma di settore e non in linea con l'orientamento della giurisprudenza di questa Corte in sede di appello (tra le tante, più di recente, cfr. Sez. II app. sent. nn. 57/2025, 302/2024, 19/2024, 275/2023; Sez. I app. n. 470/2023; Sez. III app. n. 484/2023). L'art. 85, comma 4, del d.l. 18/2020 dispone che *«In caso di rinvio, con riferimento a tutte le attività giurisdizionali, inquirenti, consultive e di controllo intestate alla Corte dei conti, i termini in corso alla data dell'8 marzo 2020 e che scadono entro il 31 agosto 2020, sono sospesi e riprendono a decorrere dal 1° settembre 2020. A decorrere dall'8 marzo 2020 si intendono sospesi anche i termini connessi alle attività istruttorie preprocessuali, alle prescrizioni in corso (…)».* Innanzitutto, si deve osservare che l'articolazione di un regime emergenziale specifico e assorbente per il plesso giudiziario Corte dei conti preclude l'utilizzabilità di regimi previsti per i diversi plessi (giustizia civile, penale, tributaria e militare). In secondo luogo, inequivoci elementi testuali presenti nella norma (in particolare, la formula *«A decorrere dall'8 marzo 2020 si intendono sospesi anche»*) inducono a ravvisare una stretta omogeneità tra l'effetto sospensivo riconducibile al primo periodo della disposizione (8/3–31/8 del 2020) e quello di cui al secondo periodo della medesima disposizione.

La mancata replicazione, nel secondo periodo, del termine finale della sospensione, in assenza di qualsiasi elemento testuale o logico in grado di orientare verso una differenziazione di regimi, è, perciò, non conducente: nell'ambito dello stesso plesso giudiziario, a fronte di medesime esigenze sostanziali e processuali, in assenza di elementi

per opinare diversamente e, anzi, in presenza di elementi che propendono verso l'uniformità, l'omogeneità di regime è una scontata conseguenza.

Infine, nessun ausilio interpretativo può trarsi dalla sentenza della Corte costituzionale n. 278/2020, evocata dall' appellato, riguardando la stessa il diverso istituto della prescrizione dei reati ed essendo destinata a una applicazione settoriale non coinvolgente le fattispecie di responsabilità amministrativa.

7.6 Né appare confacente la tesi secondo cui la sospensione dei termini per effetto del covid-19 di cui all'art. 85 del d.l. 18/2020 potesse applicarsi solo ai termini processuali e procedimentali ma non a quelli di natura sostanziale. L'opzione interpretativa si pone in evidente contrasto con la seconda parte del comma 4 del menzionato art. 85, ove si afferma: *"A decorrere dal 8 marzo 2020 si intendono sospesi anche i termini connessi alle attività istruttorie preprocessuali, alle prescrizioni in corso ed alle attività istruttorie e di verifica relative al controllo".* Ebbene, Il legislatore, nella disposizione in rassegna, ha menzionato indistintamente, senza alcuna specificazione sulla loro natura, i "termini connessi alle prescrizioni", consentendo, altresì, l'ambito di applicazione della sospensione da emergenza covid sia per i giudizi di natura risarcitoria che per quelli di natura sanzionatoria (da ciò l'infondatezza della censura prospettata dall'appellato Pinto).

In conclusione, deve essere confermato l'orientamento giurisprudenziale che individua il periodo di sospensione covid della prescrizione nel segmento temporale compreso tra il giorno 8 marzo

2020 e il 31 agosto 2020, ossia per 176 giorni.

8. Il Collegio deve ora esaminare la questione centrale su cui il Giudice di prime cure ha fondato la statuizione di intervenuta prescrizione dell'azione sanzionatoria e che costituisce pertanto l'unico motivo di gravame del Procuratore regionale, e cioè la legittimazione dell'amministrazione comunale a porre in essere atti di interruzione della prescrizione in una fattispecie di responsabilità sanzionatoria.

In sintesi, nell'accogliere l'eccezione di prescrizione sollevata dalle difese dei convenuti, il giudice di prime cure ha escluso che nella fattispecie in esame, di ricorso per responsabilità sanzionatoria, rito speciale contemplato dagli artt. 133 e segg. del c.g.c., l'amministrazione danneggiata potesse interrompere essa stessa il decorso della prescrizione costituendo in mora i presunti responsabili, essendo, nella prospettazione del Collegio, tale possibilità riservata all'iniziativa esclusiva del Pubblico Ministero. In particolare, si legge in sentenza che, a differenza dell'azione risarcitoria, *"…nel caso del procedimento sanzionatorio, l'azione è nella titolarità solo della Procura che agisce non nell'interesse dell'amministrazione che ha dichiarato il dissesto. La Procura non agisce esercitando una prerogativa di cui è titolare anche l'amministrazione (…) Ciò si ricava dal combinato disposto degli art. 248 TUEL e 133 c.g.c. La prima norma stabilisce che sia la Corte dei conti ad irrogare la sanzione pecuniaria e la seconda stabilisce che, quando la legge prevede che la Corte irroghi una sanzione pecuniaria, stabilita fra un minimo e un massimo, il relativo giudizio per l'applicazione sia promosso dal*

pubblico ministero d'ufficio o su segnalazione della Corte nelle sue funzioni contenziose o di controllo.

Se, in questi termini, la titolarità dell'azione è rinvenibile solo in capo al pubblico ministero contabile, allora ne discende che gli atti interruttivi della prescrizione debbano provenire dal soggetto legittimato ad agire in giudizio e non possano provenire dall'amministrazione. (…) Ai sensi dell'art. 2943 c.c. la prescrizione è interrotta dall'esercizio dell'azione o da ogni altro atto che valga a costituire in mora il debitore. E la costituzione in mora deve provenire da chi può esercitare il diritto. Nell'azione sanzionatoria il P.M., quindi, non potrebbe ritenersi né necessario sostituto processuale dell'amministrazione, né comunque, sostituto sostanziale. Conseguentemente, nel caso di specie gli atti di messa in mora notificati dal Comune di Caivano agli odierni resistenti non possono aver prodotto alcun effetto interruttivo della prescrizione".

8.1. Ciò premesso, occorre in primo luogo precisare che il *thema decidendum* del giudizio sanzionatorio come disciplinato dall'art. 133 c.g.c. – volto in quanto tale al ripristino degli equilibri di bilancio e al buon andamento della amministrazione - ha ad oggetto l'accertamento delle condizioni di fatto, e dunque le condotte dolose o colpose degli amministratori comunali che hanno contribuito al dissesto, e la conseguente irrogazione della sanzione pecuniaria. Non è oggetto del giudizio, invece, la sanzione interdittiva. È stato già chiarito nei precedenti paragrafi che la c.d. sanzione di *status* non è una sanzione accessoria e non è neppure una sanzione, bensì è stata definita dalla Consulta come una misura *lato sensu* sanzionatoria, ma non è affatto equiparabile a una sanzione *tout court.* Si tratta, più correttamente, di

misure interdittive della capacità di elettorato, che impediscono all'amministratore pubblico che ha subito una condanna di ricandidarsi, nella prospettiva di perseguire il ripristino della sana gestione finanziaria dell'ente locale in stato di crisi.

Ciò significa che il giudice contabile non irroga la misura interdittiva, ma si limita ad accertarne i presupposti, affinché *ex lege* tale misura si applichi automaticamente. Quindi, il giudice contabile non ha alcuna discrezionalità nell'applicare o meno la misura interdittiva, la quale discende dall'accertamento unitario della condotta dolosa o colposa di contribuzione al dissesto. A seguito di tale accertamento verrà irrogata dal giudice la sanzione pecuniaria e verrà, *ex lege,* applicata la misura di *status* senza alcun ulteriore passaggio giurisdizionale.

8.2 Fatta tale necessaria premessa, il Collegio reputa meritevole di accoglimento l'appello del Procuratore regionale, in quanto ravvisa comunque nella amministrazione dissestata la titolarità del diritto di credito alla sanzione pecuniaria, che costituisce il naturale epilogo dell'accertamento giudiziale del contributo causale al dissesto e, per tale ragione, la ritiene legittimata a interrompere la prescrizione.

Molteplici sono, infatti, gli argomenti a sostegno della idoneità dell'amministrazione che ha subito il dissesto a esercitare atti di interruzione della prescrizione nella responsabilità sanzionatoria.

La prima considerazione trova riscontro nella sussistenza di una scissione, nel giudizio all'esame, fra la titolarità del diritto e la legittimazione ad agire. In sostanza, mentre, come solitamente avviene nella responsabilità risarcitoria, la titolarità dell'azione si accompagna alla legittimazione ad agire in giudizio, nel caso della responsabilità

sanzionatoria si verifica una scissione per cui l'amministrazione che ha subito il dissesto rimane titolare del credito alla sanzione pecuniaria, ma legittimato ad agire, per scelta legislativa, è esclusivamente il Procuratore contabile.

L'assunto trova conferma in un'altra circostanza, e cioè nella considerazione che le sanzioni pecuniarie, una volta irrogate, non vanno a beneficio dell'Erario, bensì della stessa Amministrazione che ha subito il dissesto, il che dimostra che quest'ultima è titolare del credito sanzionatorio.

Si tratta infatti di sanzioni pecuniarie parametrate ai compensi percepiti dai responsabili in quanto amministratori pubblici e quindi è corretto sostenere che il "creditore" alla restituzione di quei compensi – sotto forma di sanzioni pecuniarie – è l'amministrazione che ha subito il dissesto; il quale dissesto, se non può assimilarsi a un danno economico risarcitorio in quanto tale, va comunque inteso come evento giuridicamente dannoso, poiché il Comune è stato esposto al tracollo finanziario dalle condotte illecite dei suoi amministratori.

Si può, dunque, pacificamente affermare che l'amministrazione dissestata è titolare del diritto a conseguire la sanzione pecuniaria ed economica e, come tale, a emettere atti di costituzione in mora.

Inoltre, come già innanzi diffusamente illustrato, poiché – nel silenzio normativo- al rito sanzionatorio si applicano le norme sul rito risarcitorio in quanto compatibili, si è ritenuto anche applicabile il termine di prescrizione quinquennale previsto dall'art. 1 della L. 20 del 1994 per la "responsabilità amministrativa" *tout court*, il cui *dies a quo*, nella specie, coincide con la data della deliberazione che ha dichiarato il

dissesto.

Il complesso di tali considerazioni induce il Collegio a sostenere che l'interruzione della prescrizione può essere effettuata anche dall'Amministrazione e dunque, nella specie, dal Comune di Caivano.

Non si tratta, invero, di ravvisare in capo all'amministrazione dissestata un "potere sanzionatorio" alla irrogazione della sanzione interdittiva, ma deve invece riconoscersi in suo favore un diritto di credito alla sanzione pecuniaria, di cui l'amministrazione è titolare, che viene dall'art. 248 comma 5 Tuel parametrata ai compensi percepiti dagli amministratori, i quali vengono considerati indebitamente erogati stante l'accertato contributo doloso o colposo al verificarsi del dissesto dell'ente.

Dal complesso di tali rimedi si evince come l'ordinamento abbia aggiunto, al sistema di tutela risarcitoria, anche un sistema di tutela sanzionatoria per garantire al massimo il buon andamento e la sana gestione finanziaria dell'ente, quale canone imprescindibile dell'agire amministrativo, che si compendia, unitamente alla regola del buon andamento, con quella dell'equilibrio del bilancio pubblico, sancita a livello costituzionale.

Mentre, dunque, non è dato riconoscere – *quanto alla sanzione di status* – un potere della Amministrazione di irrogare essa stessa la sanzione (e dunque non può esservi equiparazione alla disciplina della l. n. 681/'91 sulle sanzioni amministrative), per contro sussiste la legittimazione dell'amministrazione a costituire in mora nell'ambito della azione per responsabilità sanzionatoria e tale legittimazione deve essere ricollegata solo al diritto di credito dell'ente in dissesto a

introitare la sanzione pecuniaria.

E infatti, le sanzioni pecuniarie confluiscono nel bilancio dell'ente in dissesto - che ha erogato inutilmente i compensi all'amministratore infedele il quale addirittura ha contribuito al dissesto - allo scopo di ristorarlo entro certi limiti della crisi finanziaria subita.

Come già ribadito, tutto il rito ex art. 133 c.g.c. è volto semplicemente ad applicare la sanzione pecuniaria, in relazione alla quale esiste un diritto di credito della Amministrazione dissestata, che passa attraverso il vaglio del giudice contabile: azione sanzionatoria per la quale questa Sezione (cfr. sent. n. 173/2023) ha già affermato che trovano applicazione gli istituti e i termini prescrizionali previsti dall'art. 1 della L. n. 20/1994 disciplinante la responsabilità amministrativa in generale.

Allorché il giudice contabile abbia accertato la sussistenza dei presupposti di fatto del concorso nel dissesto, da quell'unico accertamento scaturisce sia la sanzione pecuniaria, irrogata dal giudice contabile, sia, ex lege, la misura interdittiva. Spetterà agli uffici elettorali competenti verificare l'esistenza della sentenza di condanna, prendere atto delle responsabilità accertate e attivarsi per dichiarare la conseguente incandidabilità.

In conclusione, oggetto del presente giudizio è l'esercizio *tempestivo* dell'azione per l'irrogazione della sanzione pecuniaria.

Poiché, come già detto, in relazione a tale giudizio il Comune di Caivano deve ritenersi titolare del diritto a percepire le sanzioni pecuniarie, che confluiranno nel bilancio dell'ente, legittimamente può sostenersi che il Sindaco di Caivano era legittimato a interrompere il termine prescrizionale di tale diritto con la notifica degli atti di

costituzione in mora, che lo stesso giudice di prime cure ha riconosciuto promananti dall'Amministrazione comunale sebbene siano stati, per correntezza, notificati a cura della Legione Carabinieri Campania – Tenenza di Caivano su delega della Procura regionale.

In definitiva, quello che si riconosce in capo all'amministrazione dissestata è un diritto alla sanzione pecuniaria da azionare in sede giurisdizionale, e il Procuratore regionale contabile è legittimato ad agire benché l'amministrazione sia titolare del relativo credito.

Venendo quindi al caso di specie, il termine quinquennale dell'azione sanzionatoria ex art. 133 c.g.c. con *dies a quo* al 18 giugno 2016 e cadente il 18 giugno 2021, va incrementato dei 176 giorni riconducibili alla sospensione *ope legis* ai sensi dell'art. 85, comma 4, d.l. n. 18/2020, applicabile anche alla responsabilità sanzionatoria, il che conduce a ritenere che la prescrizione sarebbe maturata il giorno 11/12/2021. Tuttavia, a quella data, risultavano già ritualmente notificati (fra il 17 e il 23 giugno 2021) gli atti di costituzione in mora con effetto interruttivo della prescrizione, così che il ricorso ex art. 133 c.g.c. depositato il 20 ottobre 2023, deve considerarsi tempestivo.

L'appello del Procuratore regionale viene pertanto accolto, con rimessione degli atti al primo giudice, ai sensi dell'art. 199, comma 2, c.g.c., affinché, in diversa composizione, si pronunci sul merito del giudizio e sulle spese anche del presente grado.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello, definitivamente pronunciando,

SENT. 195/2025

ACCOGLIE l'appello del Procuratore regionale e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, dichiara non prescritta l'azione per responsabilità sanzionatoria ai sensi dell'art. 133 c.g.c. e rimette gli atti al primo giudice, ai sensi dell'art. 199, comma 2, c.g.c., affinché, in diversa composizione, si pronunci sul merito del giudizio e sulle spese anche del presente grado.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nelle camere di consiglio del 6 e del 10 giugno 2025.

IL PRESIDENTE

Rita Loreto

Firmato digitalmente

DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 12 SETTEMBRE 2025

PER IL DIRIGENTE

(dr. Massimo Biagi)

Firmato digitalmente

Il Funzionario Preposto
Lucia Bianco