SENT. 296/2024

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE II GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Daniela	Acanfora	Presidente
Domenico	Guzzi	Consigliere
Roberto	Rizzi	Consigliere
Maria Cristina	Razzano	Consigliere-Relatrice
Ilaria Annamaria	Chesta	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi d'appello tutti iscritti al n. 60483 del registro di Segreteria e promossi da:

1) PIACENTI D'UBALDI VITTORIO (appello principale), nato a Terni il 13/01/1964 (c.f. PCNVTR64A13L117E) e residente in Avigliano Umbro, Corso Roma n. 80, rappresentato e difeso dall'avv. Nicola Pepe e con lo stesso elettivamente domiciliato all'indirizzo PEC nicola.pepe@avvocatiperugiapec.it,

2) DI GIROLAMO LEOPOLDO (appello incidentale) nato il 11/08/1951 a Montorio al Vomano (TE) (c.f. DGRLLD51M11F690Y) e residente in Terni in Viale Trento, n. 58, rappresentato e difeso dall'avv. Roberto Spoldi e dall'avv. Gianluca Luongo, e con gli stessi elettivamente domiciliato agli indirizzi PEC roberto.spoldi@ordineavvocatiterni.it e

gianlucaluongo@ordineavvocatiroma.org

contro

PROCURA GENERALE PRESSO LA CORTE DEI CONTI

nonché da

3) PROCURA REGIONALE PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE DELLA CORTE DEI CONTI PER L'UMBRIA (appello incidentale)

contro

Francesca MALAFOGLIA, Emilio GIACCHETTI, Stefano BUCARI, Francesco ANDREANI, Daniela TEDESCHI, Cristhia FALCHETTI BALLERANI e Tiziana DE ANGELIS, tutti generalizzati, rappresentati e difesi come in atti

nonché da

4) ANDREANI FRANCESCO (appello incidentale condizionato) nato a Terni il 21/07/1962 (c.f. NDRFNC62L21L117G),

5) FALCHETTI BALLERANI CRISTHIA (appello incidentale condizionato) nata a Terni il 07/08/1964 (c.f. FLCCST64M47L117T),

6) DE ANGELIS TIZIANA (appello incidentale condizionato) nata a Terni l'11/10/1960 (c.f. DNGTZN60R51L117R),

7) TEDESCHI DANIELA, (appello incidentale condizionato) nata a Terni il 19/9/1973 (c.f. TDSDNL73P59L117L)

tutti rappresentati e difesi dall'avv. Patrizia Bececco con la quale sono elettivamente domiciliata all'indirizzo PEC patrizia.bececco@ordineavvocatiterni.it

8) GIACCHETTI EMILIO (appellato) nato il 5/03/1986 a Terni (c.f.

GCCMLE86C05L117K) e

9) BUCARI STEFANO (appellato) nato a Terni il 19/11/1973 (c.f. BCRSFN73S19L117H),

entrambi rappresentati e difesi dall'avv. Roberto Spoldi e dall'avv. Gianluca Luongo, con i quali sono elettivamente domiciliato agli indirizzi PEC roberto.spoldi@ordineavvocatiterni.it e gianlucaluongo@ordineavvocatiroma.org;

10) MALAFOGLIA FRANCESCA (appellata), nata a Terni il 10/08/1979 (c.f.: MLFFNC79M50L117S), rappresentata e difesa dall'avv. Nicola Pepe e con lo stesso elettivamente domiciliato all'indirizzo PEC nicola.pepe@avvocatiperugiapec.it.,

avverso

la sentenza n. 84/2022 della Sezione giurisdizionale per la Regione Umbria, depositata in data 27 ottobre 2022.

Esaminati gli atti d'appello, gli atti e i documenti tutti del fascicolo di causa.

Uditi nella pubblica udienza del giorno 8 ottobre 2024, con l'assistenza del Segretario dott. Riccardo Giuseppe Carlucci, la relatrice dott.ssa Maria Cristina Razzano, l'Avvocato Nicola Pepe, gli Avvocati Roberto Spoldi e Gianluca Luongo, e l'Avvocato Patrizia Bececco, ciascuno per i propri assistiti, nonché il rappresentante della Procura generale nella persona del V.P.G. dott.ssa Sabrina D'Alesio.

Ritenuto in

FATTO

Con la sentenza impugnata, la Sezione territoriale, accogliendo parzialmente il ricorso in opposizione proposto ai sensi dell'art. 135 c.g.c. avverso il decreto del Presidente della Sezione giurisdizionale 19 ottobre 2021, n. 2, ha condannato Leopoldo DI GIROLAMO, nella sua qualità di Sindaco pro-tempore del Comune di Terni e Vittorio PIACENTI D'UBALDI, nella sua qualità di Assessore al bilancio del medesimo Comune, al pagamento in favore dell'ente delle sanzioni pecuniarie previste dall'art. 248, comma 5, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), nella misura rispettivamente di euro 11.180,00 e di euro 59.034,80, accertando i presupposti per l'applicazione delle connesse sanzioni interdittive all'assunzione di determinate cariche negli enti locali, previste dalla medesima disposizione.

La decisione era conseguente alla deliberazione della Sezione Regionale di Controllo per l'Umbria 20 luglio 2017, n. 83/2017/PRSE che non approvava il piano di riequilibrio finanziario del Comune di Terni e della sentenza delle Sezioni riunite 18 aprile 2018, n. 19, che respingeva il ricorso avverso la citata decisione della Sezione regionale di Controllo, con conseguente dichiarazione di dissesto dell'ente locale con la deliberazione del Commissario straordinario 1° marzo 2018, n. 1.

Avverso tale decisione, con atto pervenuto in data 4 gennaio 2023, ha interposto appello il soccombente VITTORIO PIACENTI D'UBALDI, patrocinato come in atti, lamentando:

1) "*error in iudicando e della motivazione della sentenza di primo grado per mancato accertamento del difetto di giurisdizione della*

Corte dei conti per insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali degli organi amministrativi".

Il rigetto dell'eccezione di giurisdizione sarebbe stato motivato solo con una parafrasi sui limiti di sindacabilità, senza confutazione del motivo specifico introdotto dalla difesa in primo grado, che avrebbe affermato la razionalità della scelta di ricorrere al Piano di riequilibrio pluriennale per salvare l'ente dal suo dissesto. Su questo profilo difensivo, la Sezione non si sarebbe espressa e, comunque, la scelta non sarebbe sindacabile nel merito, non potendosi trarre elementi di responsabilità amministrativa dalla delibera della Sezione del controllo nella quale sarebbe stato accertato che la situazione di dissolvenza era latente e risalente ai decenni precedenti.

2) "*error in iudicando e della motivazione della sentenza di primo grado per il mancato rilievo dell'illegittimità del giudizio sanzionatorio attesa l'omessa previa designazione del giudice monocratico come previsto dall'art. 133, comma 2, c.g.c."*

Sarebbe documentalmente provato che sia il decreto presidenziale del 17 giugno 2021, sia quello del 18 ottobre 2021, sarebbero stati conosciuti solo dopo l'istanza di parte, non rispettando la «previa designazione» disposta dal legislatore del codice di giustizia contabile. Ricorrerebbe, quindi, la violazione dell'art. 133 c.g.c., dell'art. 4 c.g.c. per violazione del principio del "giusto processo", e dell'art. 25 della Costituzione sotto il profilo del Giudice precostituito sulla base di criteri previgenti rispetto alla questione insorta. Il giudizio sarebbe insanabilmente viziato ai sensi dell'art. 46 c.g.c. a

causa della nullità sulla costituzione del giudice.

3) "*error in iudicando e della motivazione della sentenza di primo per il mancato accertamento del difetto di giurisdizione della Corte dei conti per condotte esterne ai precetti sanzionatori rilevati dalle delibere del controllo - Difetto di giurisdizione e nullità dell'atto introduttivo del giudizio riguardo all'applicazione delle sanzioni interdittive previste dall'art. 248, comma 5, del TUEL".*

La recentissima sentenza del 1° aprile 2022, n. 4 delle SSRR in sede giurisdizionale non avrebbe esaurito i profili né avrebbe risolto la questione di giurisdizione proposta dalla difesa, in quanto l'Organo della nomofilachia si riferirebbe ai soli «presupposti di fatto [...] della condotta sanzionata» e solo a quelli. L'appellante avrebbe, tuttavia, provato la propria estraneità ad ogni singolo precetto sanzionatorio (delibera del Controllo) che la Procura regionale avrebbe attivato in questo giudizio.

In ogni caso, la sentenza impugnata sarebbe stata pronunciata in carenza di giurisdizione sulla sanzione interdittiva che non sarebbe stata devoluta dinanzi al Collegio: il decreto n. 2/2022 con il suo dispositivo non avrebbe affatto comminato la sanzione interdittiva né accertato i suoi presupposti «*sicché non forma oggetto di autonoma statuizione riservata al giudice contabile*» [pag. 15 decreto presidenziale della SG Umbria n. 2/2022]. Ci sarebbe dunque un'ultra-petizione: la sanzione non farebbe parte del devoluto e non potrebbe essere decisa, perché su questa non vi sarebbe stata giurisdizione.

4) "*error in iudicando e difetto di motivazione riguardo all'eccezione di costituzionalità sollevata con riferimento all'eccesso di delega".*

Della questione costituzionale proposta dalla difesa per eccesso di delega, la sentenza si sarebbe limitata a pronunziarne il rigetto con un'affermazione tautologica che torna al contenuto della legge-delega; l'appellante la ripropone, pertanto, nei medesimi termini di cui al primo grado, ponendo in luce l'asserita carenza motivazionale della pronuncia di prime cure.

5) "*error in iudicando sulla prescrizione – Motivazione omessa ed apparente*".

La relazione dell'Organo di revisione sulle cause che hanno condotto al dissesto [doc. 2 del fascicolo di parte di primo grado] avrebbe accertato che «La situazione di dissesto non ha origine dalla gestione di questi ultimi anni, ma trae origini ben più remote» aggiungendo che «da un punto di vista "numerico" le problematiche [già preesistenti] si sono in particolar modo evidenziate con il riaccertamento straordinario dei residui.» [doc. 2, pag. 4 del fascicolo di parte di primo grado]. Il riaccertamento straordinario dei residui sarebbe avvenuto da parte del Comune di Terni con D.G.C. n. 133 del 30.4.2015 [doc.16 del fascicolo di parte di primo grado] e con successiva D.C.C. n. 225 del 18.05.2015 [doc.17 del fascicolo di parte di primo grado], e tali atti sarebbero intervenuti ben oltre il termine quinquennale di prescrizione [doc.1 del fascicolo di parte di primo grado]. La motivazione, sia del decreto sia della sentenza impugnata, sarebbe sul punto contraddittoria e perplessa; il suo

corollario non sarebbe coerente con il presupposto, anche da un punto di vista diacronico. Dai documenti prodotti in giudizio (tra cui la relazione dell'Organo di revisione) e dalla consulenza del Prof. Andrea Ziruolo, già sarebbe emerso che le gravi criticità finanziarie sarebbero state antecedenti alla dichiarazione di dissesto che, dunque, non può rappresentare (per precipitato) il *dies a quo* del termine prescrizionale. Ad essa si aggiunge ora il supplemento di consulenza (doc. 67).

6) "*erroneità della sentenza in relazione alla clausola di riserva espressa nell'incipit dell'art. 248 del T.U.E.L. e alla portata della norma*".

L'appellante si duole per l'errata motivazione o, comunque, per il travisamento dei fatti in relazione alla riserva contenuta nella disposizione menzionata in rubrica, in forza della quale si dovrebbe ritenere pregiudiziale l'accertamento di responsabilità "risarcitoria" rispetto a quella "sanzionatoria". In ogni caso proprio il tenore letterale dell'art. 248 cit. imporrebbe di escludere le sanzioni interdittive dalla sfera di cognizione del giudice contabile.

7) "*omessa e/o erronea valutazione dei fatti, dei documenti prodotti nel giudizio di primo grado e delle ragioni di diritto della difesa dell'Assessore Piacenti D'Ubaldi".*

La Sezione regionale afferma che «Le scritture contabili del Comune di Terni hanno palesato nel corso degli anni incontrovertibili condizioni di squilibrio, che si sono manifestate, in particolare, attraverso: anni 2007, 2008, 2009, 2010, 2013 in un costante

disequilibrio» [capo 10.1, pag. 24 della parte in diritto, sentenza n. 84/2022]. Questa sarebbe la dimostrazione della totale estraneità di Vittorio Piacenti D'Ubaldi rispetto al dissesto dell'ente: gli anni dal 2007 al 2013 sarebbero tutti antecedenti al suo mandato amministrativo, iniziato a giugno 2014. L'appellante si sofferma, poi, sui risultati conseguiti durante il proprio mandato, tutti di segno positivo.

In relazione al "*disequilibrio di parte corrente*", la c.d. "*differenza di parte corrente"* sarebbe stata sempre positiva (euro 3.843.217,02 nel 2014 e euro 3.981.871,72 nel 2015.). In ogni caso, i rilievi mossi in ordine al pareggio di parte corrente in relazione all'anno 2012 non potrebbero essere mossi a Piacenti D'Ubaldi, perché precedente la sua nomina di assessore. Negli anni 2014 e 2015 (durante l'assessorato di Piacenti) poi, vi sarebbero stati forti miglioramenti (rappresentati nella riga E dei prospetti allegati al doc. 67): a) nel 2014 l'applicazione dell'avanzo avrebbe inciso in maniera minima al raggiungimento dell'equilibrio di parte corrente (per euro 560.256); b) nel 2015 l'applicazione dell'avanzo non avrebbe inciso per nulla al raggiungimento dell'equilibrio di parte corrente.

La Sezione di prime cure confermerebbe, inoltre, che le responsabilità del dissesto sono correlate all'evidente "*disordine finanziario*" precedente alla gestione Piacenti: lo evidenzierebbero gli indicatori di deficitarietà strutturale e la loro evoluzione negli anni.

Dal 2009 l'ente si sarebbe trovato in una situazione di sostanziale "*deficitarietà"* con particolare riferimento: (i) alla gestione dei residui;

(ii) al peso eccessivo degli oneri finanziari sui mutui; (iii) al livello delle entrate rispetto alle spese annuali. Le criticità si sarebbero consolidate e non sarebbero cancellabili con un colpo di spugna, ma il contributo consulenziale [doc. 67] avrebbe evidenziato il netto miglioramento della finanza pubblica proprio nel periodo in cui sarebbe stato in carica l'assessore Piacenti D'Ubaldi.

Sul fronte dei residui, la relativa *"pulizia"* non si sarebbe limitata al riaccertamento straordinario del 2015, ma proseguita anche negli anni successivi con i seguenti risultati migliorativi:

- il totale dei residui attivi sarebbe passato da 190,68 milioni di euro nel 2009 a 157,24 milioni di euro nel 2015, a 144,17 milioni di euro nel 2016 e a 121,93 milioni di euro nel 2017;
- il totale dei residui passivi sarebbe passato da 190,61 milioni di euro nel 2009 a 98,76 milioni di euro nel 2015, a 80,24 milioni di euro nel 2016 e a 53,07 milioni di euro nel 2017.

Sul fronte dell'eccessivo peso dei finanziamenti sui mutui contratti in anni precedenti, l'appellante avrebbe contribuito a raggiungere risultati decisamente positivi: (i) azzerare la contrazione di nuovi mutui dal 2015 al 2017; (ii) chiudere in maniera transattiva tutti i contratti derivati che le precedenti amministrazioni avevano stipulato e che pesavano sul bilancio dell'ente per decine di milioni di euro; (iii) aderire a tutte le rinegoziazioni dei mutui che le leggi hanno previsto in quegli anni per diminuire il costo annuale del debito spalmandolo su un periodo più lungo.

La strutturale carenza di liquidità del Comune di Terni, che avrebbe

comportato, come afferma la sentenza della Sezione, *un "reiterato ricorso ad anticipazioni di tesoreria",* deriverebbe da una situazione pregressa al 2014 che è peggiorata durante il secondo mandato amministrativo del sindaco Di Girolamo a causa prevalentemente dell'introduzione della nuova disciplina della contabilità armonizzata ex d.lgs. 118/2011 e della riduzione dei trasferimenti statali.

Ma anche su questo fronte l'operato dell'Assessore Piacenti sarebbe stato improntato alla massima trasparenza: il disavanzo tecnico di oltre 56 milioni di euro sarebbe emerso proprio con il riaccertamento straordinario approvato dalla Giunta comunale con delibera n. 133 del 30/04/2015, le cui risultanze sarebbero state comunicate dall'assessore al Consiglio comunale e approvate con deliberazione n. 225 del 18/05/2022; successivamente, con atto n. 178 dell'8/06/2015, la Giunta comunale avrebbe proposto al consiglio comunale le "*modalità di recupero del disavanzo di natura tecnica generato dalla deliberazione di riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015*", con l'eliminazione, tra l'altro, di residui attivi per un importo complessivo di euro 15.507.777,71 "*…in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate"*. Si sarebbe trattato, infatti, di residui attivi inesistenti o non più esigibili risalenti completamente agli anni dal 1993 al 2013, ed il dettaglio degli stessi si rinviene nel supplemento di consulenza.

Con riferimento ai debiti fuori bilancio, durante la gestione Piacenti essi sarebbero finalmente emersi anche prima della presentazione del Piano di riequilibrio pluriennale, con un lavoro iniziato nel 2015,

tramite una società specializzata scelta di concerto con la Scuola di pubblica amministrazione di Perugia.

Non potrebbero, pertanto, configurarsi dei profili di responsabilità amministrativa per Vittorio Piacenti D'Ubaldi, avendo questi apprestato ogni mezzo anche finanziario ed ogni strumento di legge di cui disponeva per sventare il più grave pregiudizio per l'ente: il dissesto. Queste azioni sarebbero state esposte, analizzate ed anche rappresentate con grafici nell'atto difensivo del primo grado del giudizio in oltre trenta pagine. L'insussistenza dell'addebito risulterebbe anche dalla relazione dell'Organo di revisione interno che, menzionando la comunicazione pec della dirigente del Servizi Finanziari (dott.ssa OMISSIS), in data 7 ottobre 2016 [doc. 2 del fascicolo di parte di primo grado] affermerebbe espressamente che «*la Giunta Comunale con delibera n. 266 del giorno 08 ottobre 2016, prendeva immediatamente atto che la consistenza dello squilibrio non rendeva possibile ripianare il disavanzo ai sensi dell'articolo 193 del TUEL, ed all'unanimità deliberava di proporre al Consiglio Comunale l'adozione di apposito atto di ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale di cui all'articolo 243 bis del TUEL.*».

8) "*insussistenza della responsabilità amministrativa del dottor Vittorio Piacenti D'Ubaldi – Error in iudicando sulla carenza della materialità dell'illecito contabile – Difetto dell'elemento soggettivo Carenza del nesso di causalità*".

Dalla documentazione in atti risulterebbe una serie di azioni mirate, studiate con dei tecnici professionisti del settore, attuate nel rispetto

della legge e delle prerogative da questa concesse con il fine di ristabilire l'equilibrio di bilancio ed evitare così il dissesto. A carico dell'appellante - che non avrebbe avuto alcun ruolo nelle amministrazioni precedenti (in quelle *ante* giugno 2014 non faceva parte del Consiglio comunale né della Giunta comunale né si sarebbe potuto configurare in capo allo stesso alcun rapporto di servizio) - non potrebbe profilarsi una sua benché minima responsabilità: né per colpa grave nè per colpa lieve.

9) "*motivazione contraddittoria e perplessa - Violazione e/o errata applicazione dell'art. 95 c.g.c sotto il profilo del prudente apprezzamento nella valutazione delle prove – Omessa valutazione degli elementi difensivi di fatto e di diritto – Omessa valutazione e motivazione sulla perizia del Prof. Andrea Ziruolo*"

Come affermato in sentenza "*le cause di squilibrio della gestione finanziaria del Comune non sono dipese direttamente da un singolo (specifico e non prevedibile) evento, bensì da una gestione complessiva che si era già palesata come ampiamente deficitaria al momento dell'insediamento dell'assessore al bilancio*". Da tale affermazione i primi giudici avrebbero dovuto trarre la conseguenza che alcun contributo causale avrebbe potuto ascriversi all'assessore appena insediato. L'appellante avrebbe profuso tutto il suo impegno, entro i suoi limiti umani e di competenza, per il risanamento dell'ente, e tutte le singole contromisure sarebbero state puntualmente esposte e descritte nel ricorso in opposizione al decreto presidenziale n. 2/2022 e corroborate dalla consulenza tecnica del Prof. Andrea

Ziruolo, che avrebbe analizzato dettagliatamente lo stato delle finanze del Comune di Terni. Le argomentazioni difensive non sarebbero state vagliate dalla Sezione territoriale.

10) "*Violazione di legge: art. 193 c.g.c. e del sistema a preclusione – Travisamento degli elementi di fatto e di diritto – Violazione e/o errata applicazione dell'art. 95 c.g.c sotto il profilo del prudente apprezzamento nella valutazione delle prove*".

Oltre a non accettare il contraddittorio su contestazioni sopravvenute rispetto all'*editio actionis*, come già dedotto in primo grado, l'appellante ribadisce che l'analisi dettagliata delle delibere del Controllo [docc. 3 – 13, pagg. 42 – 71 e del fascicolo di parte di primo grado], che la Procura regionale individua a sostegno della propria azione, dimostrerebbe che i rilievi sulle partecipate si riferiscono a squilibri di bilancio del Comune di Terni di esercizi precedenti all'anno 2014, rispetto ai quali Vittorio Piacenti D'Ubaldi sarebbe rimasto estraneo. D'altra parte, in sentenza si afferma che "*Se vi è un singolo segmento gestionale che ha inciso direttamente sulla situazione finanziaria dell'ente, questo va individuato nel governo degli organismi partecipati*", la condanna sarebbe stata comminata in assenza di giurisdizione. Infatti, la composizione delle partecipate [doc. 67] attribuisce la giurisdizione sulla «gestione» delle predette società alla competenza del giudice ordinario e non di quello contabile, ai sensi dell'art. 12, comma 2 del TUSP. Il profilo è anche oggetto di analisi specifica nel supplemento di consulenza che deposita in questa fase: con riferimento alle partecipate, a seguito di

razionalizzazione, il numero delle stesse si è ridotto da 11 a 3 (per le dirette) mentre da 44 del 2013 alla metà (per le partecipazioni indirette) [doc. 67].

11)"*Error in iudicando sulla "contestazione dell'addebito sanzionatorio pecuniario e personale" - carenza di motivazione: difetto assoluto e motivazione apparente- violazione e/o errata applicazione dell'art. 134 c.g.c. – errata quantificazione della sanzione*".

Anche in considerazione degli oggettivi sforzi profusi nell'interesse della p.a. al fine del ristabilimento degli equilibri di bilancio, sarebbe ingiusta ed afflittiva la comminatoria della sanzione pecuniaria nei confronti dell'appellante, calcolata nel decreto in dieci volte la retribuzione lorda, e poi innalzata sino al massimo di euro 59.034,80 nella sentenza n. 84/2022 della Sezione giurisdizionale.

Un vizio genetico in punto di quantificazione avrebbe poi riguardato il decreto presidenziale. Infatti, la riduzione che il rito sanzionatorio prevede per la definizione agevolata del giudizio non è del 30%, ma al 30%: per Vittorio Piacenti d'Ubaldi sarebbe stata di euro 8.851,10 anziché di € 20.661,90 (così stabilita dal decreto n. 2/2021).

Inoltre, la Sezione regionale commina la sanzione massima prevista che è sproporzionata, non tenendo conto dell'accertamento svolto e privando il convenuto della possibilità di valutare la eventuale definizione del giudizio nelle forme del pagamento nella misura ridotta, stabilita dalla legge.

Né la quantificazione tiene conto dell'attività utilmente profusa dall'amministratore in favore dell'ente né di quella svolta nei

confronti di soggetti che non sono stati convenuti in giudizio, nello specifico si fa riferimento ai membri del Consiglio comunale e delle altre Giunte. La stessa decisione di irrogare la sanzione nella misura massima mancherebbe di motivazione e contrasta con gli atti del giudizio. Risulta dagli atti, inoltre, che l'appellante, al momento della dichiarazione del dissesto, non era più assessore da oltre tre mesi e non esercitava più la delega delle partecipate da novembre del 2016: sarebbe quindi stato violato l'art. 84, comma 2, c.g.c.

Nei termini per cui v'è condanna, peraltro, la stessa norma che autorizza il Collegio all'irrogazione della sanzione nella misura massima indicata violerebbe gli artt. 1 e 35 della Costituzione in quanto esercita l'attività di revisore che costituisce la sua prevalente o comunque consistente attività lavorativa: l'impossibilità di ricoprire, per un periodo di dieci anni, incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali (attività professionale), comprimerebbe i diritti fondamentali ed inviolabili della persona, che influiscono ed incidono anche sulla dignità umana.

Conclude per l'accoglimento dell'appello e la riforma integrale della sentenza, con refusione delle spese di lite.

Con atto depositato in data 28 febbraio 2023 ha interposto appello incidentale anche la **PROCURA REGIONALE** lamentando il mancato accoglimento della domanda nei confronti degli Assessori Francesco Andreani, Cristhia Falchetti Ballerani, Stefano Bucari, Tiziana De Angelis, Emilio Giacchetti, Francesca Malafoglia, Daniela Tedeschi.

Ricorda la parte pubblica appellante che al momento della

dichiarazione di dissesto la situazione economico patrimoniale e finanziaria dell'Ente sarebbe stata gravissima, come posto in luce sia dal Collegio dei revisori dei conti dell'Amministrazione nella relazione "*sulle cause che hanno determinato il dissesto*" (Doc. n. 1) sia dalle delibere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, succedutesi nel tempo e puntualmente richiamate.

Sul piano delle specifiche responsabilità in capo agli Assessori, ricorda che non occorrerebbe che il dissesto sia conseguenza unica e diretta della condotta di costoro, essendo sufficiente ai fini del sanzionamento che gli amministratori abbiano concausato, con la loro *mala gestio*, la situazione di decozione. In tale ottica e alla luce dei condivisi orientamenti espressi dalle sezioni giurisdizionali regionali, sarebbe ingiusta e contraddittoria la decisione della Sezione giurisdizionale per l'Umbria che – da un lato – avrebbe ritenuto comprovata e sussistente la gravissima responsabilità del Sindaco e dell'Assessore al bilancio nella contribuzione al dissesto, mentre – al contempo – ha ritenuto del tutto esenti da responsabilità gli altri componenti della Giunta: si tratterebbe di una statuizione in contrasto con elementari canoni in tema di responsabilità amministrativa conseguente ad attività collegiale, quale quella dell'Organo di governo dell'Ente locale. Né sarebbe corretto l'inciso recepito dal Collegio di primo grado (al par. 15 della decisione) secondo cui "*né il ricorso del requirente, né la documentazione agli atti del presente giudizio, né tantomeno i documenti contabili consentono di isolare il contributo causale offerto da specifici segmenti gestionali*

al dissesto dell'ente". In realtà, come desumibile dalla documentazione versata in atti dalla Procura, esplicitato nel ricorso introduttivo e ribadito in sede di udienza di discussione, tutti gli Assessori, attuali appellati, avrebbero preso parte attiva alla complessiva gestione economico-finanziaria dell'Ente, partecipando alle deliberazioni di Giunta comunale, nonché alle sedute del Consiglio comunale più rilevanti, esprimendo il proprio voto favorevole nelle votazioni dell'Organo esecutivo. Il Procuratore regionale passa, quindi, in rassegna le delibere di giunta e consiliari nelle quali gli attuali appellati avrebbero espresso voto favorevole.

Sussisterebbe *per tabulas* prova dell'(ovvia) compartecipazione di tutti i componenti della Giunta alla complessiva gestione economico-finanziaria dell'Ente, a prescindere dalle singole deleghe ricevute e dal contributo causale imputabile alle pregresse Amministrazioni. La preesistenza di condotte riconducibili a terzi, stratificatesi nel tempo, non eliderebbe la responsabilità degli amministratori che, anche con comportamenti omissivi, non hanno impedito l'aggravamento del danno, portando alla situazione di dissesto.

Peraltro, essendo connessi al diligente espletamento del mandato ricevuto anche precipui obblighi informativi, la circostanza secondo cui gli appellati non conoscessero lo stato effettivo delle finanze del Comune e "*non* (avessero) *neppure ricevuto né mai visionato le delibere della Sezione di controllo della Corte dei Conti*", non potrebbe valere a esonerarli da responsabilità, costituendo semmai un'aggravante, non certo un'esimente.

Chiede, pertanto, la riforma della sentenza nella parte in cui ha rigettato la domanda sanzionatoria nei confronti degli Assessori, nella quantificazione esposta nel libello introduttivo, ovvero, in subordine, nei diversi importi che saranno ritenuti di giustizia, oltre accessori di legge e spese di giudizio, nonché di dichiarare nei confronti dei medesimi la sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle sanzioni di *status* di cui all'art.248, comma 5, primo periodo del d.lgs n.267/2000.

In data 10 marzo 2023 è stato depositato l'appello incidentale promosso da **LEOPOLDO DI GIROLAMO**, patrocinato come in atti, in cui sono dedotti i seguenti motivi di doglianza:

1) *violazione e/o errata applicazione dell'art. 133, comma 2 c.g.c. — violazione e/o errata applicazione dell'art. 4 c.g.c. sul giusto processo — violazione dell'art. 25 Costituzione*

Stando all'art. 133 c.g.c., il ricorso introduttivo avrebbe dovuto essere assegnato ad uno dei giudici unici in servizio presso la Sezione che, come espressamente previsto, deve essere previamente designato dal Presidente. Dagli atti del giudizio, risulterebbe, invece, che sia il decreto presidenziale del 17 giugno 2021 di designazione del Consigliere (dott. Pasquale Fava), sia quello del 18 ottobre 2021 di assegnazione a sé stesso del Presidente della Sezione giurisdizionale - resi ostensibili presso la competente segreteria solo ad istanza dei ricorrenti del 27/10/2021 – non avrebbero rispettato la "*previa designazione*" secondo il disposto del codice di giustizia contabile. Del tutto inidoneo a confutare lo specifico motivo di

gravame sarebbe il richiamo, operato dai primi giudici, all'art. 25 della Cost. in materia di giudice naturale precostituito per legge, laddove la Sezione regionale abbia inteso limitare gli effetti dell'art. 133 c.g.c. alla sola risoluzione preventiva della individuazione del giudice territorialmente competente.

2) nullità e/o illegittimità della sentenza per carenza e/o apparenza della motivazione in ordine ad uno dei motivi di impugnazione.

L'ex Sindaco Di Girolamo avrebbe dimostrato, anche per mezzo della consulenza redatta dal Prof. Andrea Ziruolo depositata in atti, che il comportamento della Giunta da lui presieduta sarebbe stato tutt'altro che negligente, rispetto ai rilievi della Sezione regionale di controllo. In data 8 ottobre 2016 sarebbe stata proposta al Consiglio comunale l'approvazione del piano di riequilibrio pluriennale, che negli intendimenti del Sindaco avrebbe dovuto proprio consentire di risolvere i problemi di *deficit*, definitivamente emersi con l'adozione della contabilità armonizzata. Al contrario di quanto affermato nella sentenza gravata, emergerebbe dalla consulenza che le politiche e gli atti assunti dalla Giunta avrebbero consentito di mantenere in equilibrio la parte corrente del bilancio (nel 2016 in attivo per euro 687.849,65 e nel 2017 in attivo per euro 5.697.202,52), riducendo così l'esposizione debitoria complessiva del comune umbro.

3) "*questione di illegittimità costituzionale relativamente alla misura fissa della sanzione interdittiva prevista dal comma quinto dell'art 248 del TUEL, in aperta violazione degli articoli 3 e 27 della Costituzione".*

Il primo Giudice non avrebbe risposto alla questione di costituzionalità posta dall'appellante, che riguarda l'incostituzionalità della scelta compiuta a monte dal legislatore di prevedere una sanzione interdittiva eguale per tutti, indipendentemente dal grado di responsabilità soggettiva riscontrato dal giudice (dolo o colpa grave). Neppure il raffronto operato in sentenza tra l'art. 216 della legge fallimentare e l'art. 248 TUEL cit. sarebbe stato adeguatamente motivato. Le affermazioni dei primi giudici sul punto non solo sembrerebbero contraddire quanto affermato in precedenza in merito alla possibilità per il Giudice di applicare o meno la sanzione interdittiva in base al proprio libero convincimento, ma troverebbe nuovamente conferma l'ipotesi che essa si applichi indistintamente, e in egual misura, sia all'amministratore che ha agito con colpa grave, sia a quello che ha agito con dolo. Soprattutto non sussisterebbe l'ipotizzata differenza strutturale esistente tra la sanzione accessoria prevista dall'art. 216 della legge fallimentare ante pronuncia della Consulta e quella dell'art. 248 c. 5 del TUEL. Diversamente da quanto ritiene il Collegio, l'aver agito con dolo o con colpa grave, non può essere ininfluente ai fini della determinazione della gravità della condotta e della conseguente quantificazione della pena da infliggere in concreto, tanto è vero che l'art. 248 del TUEL prevede, per quanto concerne la sanzione economica, un minimo e un massimo edittale entro il quale il Giudice è libero di graduare la pena secondo il proprio convincimento. Infine, non coglierebbe nel segno neppure la

considerazione che la sanzione accessoria prevista dall'art. 216 della legge fallimentare comprimerebbe una serie di diritti di rilievo costituzionale (libertà di iniziativa economica e diritto al lavoro), mentre quella dell'art. 248 co. 5 del TUEL non avrebbe il medesimo impatto; anche quest'ultima, infatti, comprime diritti di rango costituzionale, quali il diritto al lavoro di coloro che si trovano nell'impossibilità di tornare a svolgere ad esempio l'incarico di revisore dei conti di enti locali, e il diritto di elettorato passivo di cui all'art. 51 Cost.,

4) *carenza ed illegittimità' della motivazione in relazione all'inammissibilità del ricorso della procura regionale per violazione dell'art. 248 comma 5 t.u.e.l. e/o infondatezza dello stesso, sotto il profilo della mancanza di una condizione di procedibilità per l'applicazione della sanzione di status,*

Deduce l'appellante che la formalizzazione del dissesto finanziario di uno specifico ente locale (Comune di Napoli), già tecnicamente in *default*, sarebbe stata evitata con un intervento legislativo (legge 30 dicembre 2021 n. 234, che, invero, all'art. 1, co. 567) che avrebbe stanziato risorse straordinarie in favore di una ben determinata categoria di enti locali. Si porrebbe quindi un problema di legalità e di eguaglianza che coinvolgerebbe quegli amministratori che, meno fortunati dei loro omologhi colleghi, non avrebbero potuto sfruttare il "paracadute" offerto da quella norma in quanto eletti in comuni non capoluogo e si trovano esposti all'azione sanzionatoria del giudice contabile. L'irragionevolezza sarebbe ancor più macroscopica per il

fatto che il patto cosiddetto "salva Napoli" prevederebbe che più sono scadenti i risultati finanziari realizzati dall'amministratore pubblico e maggiori saranno le possibilità di ricorrere alla sovvenzione pubblica. Se a tutto ciò si aggiunge che il rito sanzionatorio ridurrebbe gli spazi difensivi, derubricando di fatto l'obbligo di motivazione in ordine al contributo causale del singolo amministratore a mero corollario non indispensabile della pronuncia sanzionatoria, il risultato che si ottiene sarebbe un'evidente irragionevolezza del procedimento e da un'evidente disparità di trattamento tra amministratori pubblici. Ancora una volta, l'appellante rinvia alla c.t.p. al fine di far emergere come le iniziative intraprese dagli amministratori ternani avessero determinato una riduzione proporzionale dell'indebitamento dell'ente, operando nella duplice direzione di ridurre le spese (mediante la contrazione delle spese per stipendi, la progressiva riduzione del numero dei dipendenti comunali e la razionalizzazione delle società partecipate) e sul fronte di una migliore riscossione dei tributi, con la conseguenza che alcuna condotta gravemente colposa, causativa del dissesto finanziario dell'ente locale, potrebbe essere addebitata.

5) "irragionevolezza della decisione in ordine all'applicazione della sanzione economica nella misura massima. Mancata indicazione dei criteri di giudizio"

Oltreché illegittima per i motivi anzidetti, la decisione di applicare la sanzione nella misura massima edittale appare del tutto irragionevole. Il Collegio, all'interno della dicotomia esistente nel

comma 5 dell'art. 248 del TUEL tra dolo e colpa grave, avrebbe scelto di qualificare la condotta dell'incolpato come gravemente colposa, e tale scelta avrebbe dovuto essere accompagnata da una proporzionale riduzione della misura sanzionatoria.

Conclude per l'accoglimento dei motivi e per la riforma della sentenza, con vittoria di spese e competenze.

In data 3 aprile 2023 è pervenuto l'appello incidentale condizionato interposto da **FRANCESCO ANDREANI**, patrocinato come in atti, il quale ha premesso che in caso di accoglimento dell'appello della Procura regionale, alcuna condanna potrà essere comunque dichiarata nei suoi confronti poiché, a seguito dell'illegittima sospensione del giudizio di opposizione al decreto presidenziale n. 2/2021, si è determinata la decadenza dal decidere, con travolgimento dell'intero procedimento. La sospensione del procedimento di opposizione al decreto sanzionatorio sarebbe stata adottata in violazione della disciplina sul giudizio contabile, stante l'insussistenza dei presupposti di legge. Ed infatti, il Presidente f.f. avrebbe spiegato nell'ordinanza che, ai sensi del combinato disposto ex artt. 52 c.p.c. e 22 c.g.c., la sospensione sarebbe conseguenza automatica *ex lege* al ricorso per ricusazione. L'assunto, tuttavia, non corrisponderebbe al dato normativo posto che l'art. 22 c.g.c. non prevederebbe la sospensione del processo a seguito del ricorso per ricusazione, neppure indirettamente, mediante rinvio alla norma processual-civilistica contenuta al comma 3 dell'art. 52 c.p.c. ("*La ricusazione sospende il processo*"). L'art. 7 c.g.c., infatti,

consentirebbe soltanto l'applicazione delle norme del codice di procedura civile espressione di "*principi generali*", e tra questi non vi rientrerebbe l'art. 52 c.p.c., con la conseguenza che il giudice avrebbe fatto ricorso alla sospensione "*discrezionale"* in contrasto con quanto affermato dai giudici di legittimità. Ma anche volendo ritenere estensibile la previsione del terzo comma dell'art. 52 c.p.c. al processo contabile, e quindi mutuare da esso la (sola) parte che dispone la sospensione del processo in caso di presentazione dell'istanza di ricusazione, l'ordinanza di sospensione resta illegittima, alla stregua dell'orientamento maggioritario della Suprema Corte. Il primo Giudice, peraltro, non solo non si sarebbe pronunciato sull'ammissibilità e fondatezza del ricorso per ricusazione, ma avrebbe soprasseduto alla stessa valutazione, ritenendola non dovuta per effetto del presunto automatismo sospensivo che sarebbe derivato dall'art. 52, terzo comma, c.p.c.

In data 27 novembre 2023, il difensore dell'appellante incidentale ANDREANI ha depositato memoria di costituzione nell'appello promosso dal Procuratore regionale, condividendo le conclusioni alle quali è pervenuta la Sezione territoriale. L'accusa nel proprio gravame avrebbe riportato testualmente le delibere della Sezione regionale di controllo e le valutazioni delle Sezioni riunite sul piano di riequilibrio proposto dalla Giunta, limitandosi, sulla sola ed esclusiva loro base, oltre che sul richiamo alla relazione dell'Organo di revisione sulle cause che hanno condotto al dissesto (prodotta ai sensi dell'art. 246, comma 1, del d.lgs 267/2000), a individuare le

condotte illecite. In realtà, gli stessi revisori avrebbero evidenziato come la situazione sarebbe maturata nel corso degli anni e i rilievi sollevati dalla sezione di controllo della Corte sarebbero sempre riferibili a documenti gestionali relativi a circa due anni precedenti il mandato dell'Assessore Andreani. Sarebbe, pertanto, confermato che le criticità gestionali del Comune di Terni sarebbero ben antecedenti al periodo in cui l'appellante ha assunto la carica di amministratore. La pubblica accusa non avrebbe compiuto alcuna valutazione individuale di atti e/o omissioni posti in essere dai singoli amministratori convenuti ma avrebbe preteso di far valere la responsabilità dell'intera amministrazione a prescindere dall'effettivo contributo causale, doloso o gravemente colposo, alla verificazione del dissesto del Comune. In ogni caso, si dovrebbe tener conto dell'esimente di cui alla seconda parte del comma 1-ter dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20. L'Arch. Andreani avrebbe operato sempre con la massima diligenza nel tentativo di far risanare l'ente e nell'affidamento dei dati e dei documenti predisposti dai dirigenti delle varie strutture e dalla Ragioneria, e agendo sulla scorta dei pareri resi dal Collegio dei revisori, da cui non è mai pervenuta alcuna segnalazione. Non potrebbe assumere rilievo la scheda contenuta nel ricorso della Procura, ove sarebbero elencate le sedute di Consiglio e di Giunta a cui ha partecipato, trattandosi perlopiù di sedute consiliari, ove l'assessore non avrebbe avuto diritto di voto e non risulterebbe aver mai fatto interventi nel corso della discussione. Non si sarebbe, inoltre, tenuto conto del progressivo peggioramento

degli equilibri di bilancio nel corso degli anni e ben prima del suo subentro, comunque dovuto soprattutto alla fortissima riduzione dei trasferimenti ricevuti dallo Stato e alle diverse politiche di bilancio nei confronti degli enti locali, sostanzialmente dimezzati rispetto al passato. A valle di tale inesorabile deterioramento, quando il Consiglio comunale adottava la delibera del Piano di riequilibrio in data 18/10/2016 l'Andreani era stato già revocato dall'incarico con il decreto del Sindaco del 3 ottobre 2016. Nessun nesso causale vi sarebbe, pertanto, tra il dissesto e la condotta dell'appellante incidentale che insiste per il rigetto del gravame proposto dal Procuratore regionale, e, in via subordinata per l'accertamento dell'illegittimità della sospensione e decadenza dall'azione, il tutto con vittoria di spese.

Con distinti atti pervenuti in data 3 aprile 2023, hanno interposto appello incidentale condizionato **Tiziana DE ANGELIS, Cristhia FALCHETTI BALLERANI e Daniela TEDESCHI,** tutti di contenuto sostanzialmente sovrapponibili a quello di ANDREANI. Subordinatamente all'eventuale accoglimento dell'appello promosso dal Procuratore regionale, lamentano, infatti, l'erronea sospensione del giudizio per effetto dell'istanza di ricusazione e la decadenza della domanda nei loro confronti.

Con separate memorie, tutte pervenute in data 24 novembre 2023, di identico contenuto, gli appellanti incidentali hanno ribadito la propria estraneità alla vicenda che avrebbe condotto alla dichiarazione di dissesto, alla luce delle condivise argomentazioni

esposte in sentenza e della documentazione versata in atti, alla stregua di quanto dedotto già da ANDREANI. Tutti rimarcano la stratificazione della situazione debitoria dell'ente comunale nel corso di un lunghissimo arco temporale e il venir meno dei contributi statali. Le appellanti Tedeschi e Falchetti Ballerani hanno altresì dedotto, al pari di Andreani, che, quando il Consiglio comunale adottava la delibera del Piano di riequilibrio in data 18/10/2016 n. 362, le stesse erano già state revocate dall'incarico con decreto del Sindaco del 3 ottobre 2016, mentre a quella data l'appellante De Angelis iniziava il proprio incarico assessorile. Concludono per il rigetto del gravame promosso dall'appellante Procura regionale, e, in via subordinata per l'accertamento dell'illegittimità della sospensione e decadenza dall'azione, con vittoria delle spese.

Il 23 novembre 2023 è pervenuta la memoria di costituzione dell'appellata **FRANCESCA MALAFOGLIA**, patrocinata come in atti. L'appellata deduce la piena correttezza dell'impianto motivazionale posto a base delle rispettive assoluzioni. Il Procuratore regionale appellante avrebbe estratto dalla documentazione prodotta agli atti del giudizio – ma per la prima volta in appello – alcune deliberazioni di Giunta e di Consiglio comunale, portate "*A titolo di esempio, senza pretesa di esaustività*", incasellandole negli schemi rappresentati nell'atto di appello per evidenziare che "*gli attuali appellati abbiano espresso voto favorevole alle seguenti deliberazioni di Giunta comunale, ovvero partecipato alle deliberazioni del Consiglio comunale".* A tutto voler concedere – in senso astratto perché è

circostanza già verificata dalla Sezione che ha escluso la responsabilità – un conto è "*contribuire alla complessiva gestione economico-finanziaria dell'Amministrazione*", altro sarebbe "*contribuire con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario*" e solo quest'ultime condotte sono suscettibili di rilievo contabile, in quanto espressamente sanzionate dall'art. 248, comma 5 del Tuel. La Sezione avrebbe proprio accertato questo, e cioè che gli amministratori ternani (tranne il Sindaco e l' Assessore al bilancio) sarebbero risultati immuni da qualsiasi censura o rilievo di responsabilità. In ogni caso, queste delibere – di organi collegiali diversi e con diverse funzioni (Consiglio e Giunta) – non potrebbero certo configurare di per sé una responsabilità; né sarebbe sufficiente il contenuto del motivo di appello per poterla affermare. In via subordinata ripropone tutte le questioni ed eccezioni già spiegate in primo grado e in particolare:

a) *la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto il rito sanzionatorio" – violazione dell'art. 4 c.g.c. - violazione dell'art 5 sul dovere di motivazione dei provvedimenti decisori del giudice: difetto assoluto o carenza di motivazione – violazione ed errata applicazione dell'art. 133 e ss c.p.p.;*
b) *error in iudicando su "L'applicazione dell'art. 248 Tuel nell'ambito del giudizio sanzionatorio – il ricorso proposto ai sensi dell'art. 133 c.g.c. e la "crasi di giudizi" – difetto di giurisdizione – criticità applicative – inammissibilità del ricorso introduttivo –*

improcedibilità del giudizio" – violazione dell'art. 4 c.g.c. - violazione dell'art. 5 sul dovere di motivazione dei provvedimenti decisori del giudice: difetto assoluto o carenza di motivazione;

c) *error in iudicando su "Difetto di giurisdizione per altro profilo – violazione e/o errata applicazione dell'art. 248, comma 5, del Tuel e dell'art. art. 133 c.g.c. – inammissibilità del ricorso introduttivo – improcedibilità del giudizio" – violazione di legge: art. 4, comma 2, c.g.c. – motivazione perplessa – contraddittorietà del decreto n. 2/2021 – carenza di legittimazione passiva*

d) *error in iudicando su "Carenza di giurisdizione e di potestas iudicandi – i limiti applicativi delle sanzioni personali (interdittive) – inammissibilità della domanda di comminatoria delle stesse – improcedibilità del giudizio" Error in procedendo per omessa pronunzia sull'eccezione di improcedibilità, inammissibilità, difetto di giurisdizione e difetto di potestas iudicandi per i profili: sostanziali [248, comma 5 Tuel] e processuali [art. 133 e ss. c.g.c.];*

e) *error in iudicando sulla "Prescrizione dell'azione contabile" – Contraddittorietà – motivazione perplessa*

Chiede, conclusivamente, il rigetto dell'appello per i motivi esposti e in via subordinata l'accoglimento delle eccezioni riproposte; in via gradata, la rideterminazione del danno in considerazione di una diversa valutazione della fattispecie, ovvero in ragione del diverso e minore grado di responsabilità attribuibile a ciascuno degli appellati anche in considerazione dell'attività utilmente intrapresa in favore dell'ente comunale e comunque di fare ampio uso del potere

riduttivo, con vittoria di spese e competenze.

Con distinte memorie di costituzioni di identico contenuto si sono costituiti in giudizio gli appellati **EMILIO GIACCHETTI e STEFANO BUCARI,** entrambi con lo stesso patrono. Precisano che, al contrario di quanto affermato nell'atto di appello, emergerebbe dalla consulenza del Prof. Ziruolo, prodotta dalle difese di tutti gli incolpati nel precedente grado di giudizio, che le politiche e i provvedimenti amministrativi assunti dalla Giunta comunale ternana dall'insediamento sino alla deliberazione di dissesto finanziario avrebbero consentito di mantenere in equilibrio la parte corrente del bilancio, tanto da generare, nel biennio 2016-2017, un attivo pari a euro 6.385.052,10. Gli effetti di tale avanzo di bilancio furono la corrispondente riduzione dell'esposizione debitoria complessiva dell'ente locale, realizzata principalmente mediante il riaccertamento delle poste creditorie/debitorie tra Comune e società partecipate e la riduzione e razionalizzazione del numero dei dipendenti comunali. Non sarebbe corretto, pertanto, affermare che la Giunta abbia omesso di porre in essere azioni di contrasto alla situazione debitoria ereditata dalle precedenti amministrazioni in anni piuttosto risalenti e definitivamente emersa con l'adozione della contabilità armonizzata, posto che proprio la decisione di ricorrere alle procedure di riequilibrio avrebbe impedito che si potesse generare altro debito e, anzi, ha consentito un risultato di bilancio positivo. Quanto alla contestazione relativa alla contabilizzazione di voci non attendibili nel bilancio comunale e/o nel piano di riequilibrio

finanziario, quali, a titolo di esempio, i debiti fuori bilancio, per il principio di continuità amministrativa, tale compito sarebbe attribuito alla struttura tecnico/amministrativa dell'ente locale e non certo al ceto politico. Nell'ambito della Giunta comunale, vi sarebbero stati soggetti diversi dagli odierni appellati, che sarebbero stati preposti alla vigilanza sull'operato dei dirigenti ed alla predisposizione delle politiche di bilancio, sicché l'aver espresso voto favorevole in ordine alla proposta (non all'adozione) di un Piano che proponeva il riequilibrio finanziario, non potrebbe essere fonte di responsabilità, neppure a titolo di concorso. Diversamente opinando, avrebbero dovuto convenirsi in giudizio i componenti del Consiglio comunale, ovvero gli unici ad aver deliberato l'adozione del Piano di riequilibrio finanziario poi dichiarato inadeguato dalla Corte dei conti e dal Ministero dell'Interno. A nulla vale il richiamo a precedenti della Sezione controllo che avrebbero a oggetto condotte di ben altro tenore rispetto a quella tenuta dagli appellati. Chiedono, conclusivamente il rigetto del gravame proposto dal Procuratore regionale, con vittoria di compensi professionali.

In data 24 novembre 2023 sono pervenute anche le conclusioni della Procura generale che confutato i singoli motivi di censura, alla luce delle condivise argomentazioni esposte in sentenza e della costante giurisprudenza contabile, chiedendo il rigetto dei gravami di Vittorio PIACENTI D'UBALDI, Leopoldo DI GIROLAMO, Francesco ANDREANI, Cristhia FALCHETTI BALLEANI, Tiziana DE ANGELIS e DANIELA TEDESCHI, e la condanna alle spese del grado.

Contestualmente ha chiesto l'accoglimento dell'appello promosso dal Procuratore generale.

All'udienza del 5 marzo 2024, il Collegio, sentiti i procuratori presenti, ha disposto, a carico della Procura generale, l'acquisizione del fascicolo di primo grado relativo alla fase sommaria del giudizio, con il ricorso e la documentazione ad esso allegata.

Con nota pervenuta in data 18 marzo 2024, la Segreteria dell'Ufficio della Procura regionale ha trasmesso la documentazione contenuta nel fascicolo del Procuratore regionale di primo grado di cui al giudizio "13312 – RESPONSABILITA' SANZIONATORIA – APPLICAZIONE SANZIONI PECUNIARIE", attinente al ricorso introduttivo del giudizio e relativi allegati, con riserva di trasmettere la rimanente documentazione del fascicolo in oggetto mediante cartella condivisa con codesto Ufficio su Sharepoint. L'ulteriore documentazione è pervenuta in data 22 marzo 2024.

All'udienza del 6 giugno 2024, il Collegio, sentite le parti presenti, ha rinviato la discussione alla data odierna, in accoglimento dell'istanza di differimento depositata dal difensore dell'appellante principale, per ragioni di salute.

All'udienza odierna, sentite le parti presenti che hanno confermato le conclusioni rassegnate in atti, come da verbale in atti, la causa è passata in decisione.

Rilevato in

DIRITTO

1.Gli appelli devono essere riuniti ai sensi dell'art. 184, comma 1,

c.g.c., in quanto promossi avverso la medesima sentenza.

2. Alla stregua, poi, del sistema delineato dagli artt. 101 e 102 c.g.c., il Collegio decide gradatamente le questioni pregiudiziali proposte dalle parti o rilevabili d'ufficio e quindi il merito della causa.

3. Viene in rilievo pregiudizialmente la questione relativa all'inammissibilità dell'appello principale per violazione del canone di sinteticità sancito dall'art. 5 c.g.c. Orbene, effettivamente nel libello introduttivo, l'appellante non ha operato una sintesi delle specifiche censure proposte avverso la sentenza impugnata (art. 190 c.g.c.), che, come lamentato dalla Procura generale, sono state ripetute più volte in diverse sezioni dell'atto appello. Tale tecnica redazionale ha, indubbiamente, appesantito il testo, rendendolo talora prolisso. E, tuttavia, tale connotazione non è idonea a integrare la violazione del principio di puntualità e sinteticità degli atti processuali. Questa Sezione ha già mostrato peculiare sensibilità ai temi posti dall'appellata parte pubblica, in piena condivisione dei principi espressi dalla Corte di legittimità, alla cui stregua "*la smodata sovrabbondanza espositiva degli atti di parte, non soltanto grava l'amministrazione della giustizia e le controparti processuali di oneri superflui, ma, lungi dall'illuminare i temi del decidere, avvolge gli stessi in una cortina che ne confonde i contorni e ne impedisce la chiara intelligenza, risolvendosi, in definitiva, in un impedimento al pieno e proficuo svolgimento del contraddittorio processuale*" (v. Cass civ. n. 19100/2006, Cass. Sez. Lav., n. 17698/2014 e n. 17178/2014, Cass. civ. n. 21297/2016). In tal senso militano le

pronunce richiamate dalla Procura generale (in questi termini Corte dei conti, Sez. II App., 16,04.2019, n. 116; Corte dei conti, Sez. II App., 13.02.2020, n. 33; Corte dei conti, Sez. II App., 18.12.2020, n. 304). E, tuttavia questa stessa Sezione (a partire da Sez. II App., 2.11.2020 n. 250, e poi anche 4.02.2022 n. 32, e 17.02.2022, n. 45), ha posto in luce come, proprio alla luce della *ratio legis*, intellegibile, nella ricostruzione esegetica offerta nei richiamati pronunciamenti, che il principio di sinteticità degli atti processuali sia strumentale all'effettività del diritto di difesa e, soprattutto, in relazione allo specifico mezzo di impugnazione, debba conciliarsi con gli oneri assertivi che gravano sull'appellante (art. 342 c.p.c. e 190 c.g.c.). In particolare, deve ritenersi che, sebbene non assistita da una specifica sanzione, la positivizzazione del menzionato criterio di redazione degli atti processuali ha consentito un rafforzamento delle garanzie del giusto processo, tale da imporre l'inammissibilità del gravame tutte le volte in cui l'incontinenza espositiva sia idonea a compromettere il corretto dispiegarsi del contraddittorio, in quanto diretta a offuscare le "*ragioni in fatto e in diritto*" oggetto di "*specificazione"* nell'atto d'appello. È, dunque, il combinato disposto degli artt. 5 e 190 c.g.c. a poter consentire la declaratoria di inammissibilità del gravame, allorquando sia stato palesemente e inutilmente oltrepassato il confine imposto dell'onere di specificazione dei motivi che deve essere contenuto entro e non oltre l'indicazione dei "*capi della decisione che si intende appellare e delle modifiche che vengono richieste alla ricostruzione dei fatti, compiuta*

dal giudice di primo grado", nonché delle "*circostanze da cui deriva la violazione della legge e della loro rilevanza ai fini della decisione impugnata".* Soltanto ciò che appare strettamente necessario a rendere puntuale le indicazioni prescritte dall'art. 190 c.g.c. non può considerarsi superfluo.

Nel caso di specie, non v'è dubbio che l'atto d'appello risulti gravato da citazioni sovrabbondanti e caratterizzato da un eccesso di puntualizzazioni: purtuttavia il tenore letterale delle espressioni utilizzate e la prolissità dei contenuti non è idoneo a compromettere il diritto di difesa, ed, anzi, sembra ispirato – anche proprio in ragione della scelta sintattico-morfologica del testo – all'obiettivo di rendere quanto più possibili chiari i motivi di censura, i relativi e singoli oggetti nonché tutte le circostanze dalle quali desumere le criticità dedotte.

4. Passando ai motivi di doglianza che investono questioni pregiudiziali di rito, sulle quali il primo giudice si è espresso in senso non dirimente, deve darsi priorità ai profili che attengono all'asserito difetto di giurisdizione per insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali (Piacenti D'Ubaldi). In realtà, la *causa petendi* della controversia in esame non è affatto incentrata sulla decisione di ricorrere al Piano di riequilibrio (poi bocciato dalla Sezione territoriale di controllo).

Come emerge dal ricorso introduttivo di primo grado, sono plurimi i motivi che avrebbero condotto al dissesto: il ripetuto disavanzo dell'equilibrio di parte corrente; il mantenimento di residui attivi che

si sarebbero dovuti eliminare; i tempi lunghi di pagamento dei creditori; la formazione di debiti fuori bilancio di rilevante entità; l'inadeguato controllo interno; l'inadeguato monitoraggio delle spese correnti; le croniche difficoltà nelle riscossioni; l'utilizzo persistente di anticipazione di cassa; il mancato rispetto per quattro anni di ben quattro dei parametri deficitari; il sempre elevato indebitamento; l'omesso controllo sulle società partecipate. A fronte di tale quadro i convenuti avrebbero omesso l'adozione di efficaci misure correttive, e anzi, avrebbero "*proposto un Piano di riequilibrio giudicato gravemente inattendibile, persino nella parte conoscitiva (frutto di falsata rappresentazione dei dati, sottostimati nell'indicazione del deficit) ed inaffidabile nelle previsioni di rientro*". L'azione sanzionatoria è, dunque, volta a chiarire il contributo causale (anche in termini di concausalità) e soggettivo (dolo o colpa grave) che ciascuno degli odierni appellanti/appellati avrebbe apportato – mediante azioni ed omissioni – alla sostanziale decozione dell'ente locale. I comportamenti addebitati ai componenti della Giunta comunale sono, pertanto, contestati nel pieno rispetto dell'art. 248, comma 5, TUEL e non investono affatto il merito della scelta di ricorrere a uno strumento volto esclusivamente a valutare la possibilità, concreta e attuale, di evitare il default. Come evidenziato dalla Procura generale, la clausola di insindacabilità di cui all'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è finalizzata a evitare che il magistrato, attraverso il sindacato sul "*merito*" delle scelte discrezionali, travalichi i confini propria della funzione giurisdizionale e invada lo

spazio di azione definibile come "*riserva di amministrazione*" (Atti seduta della Camera dei Deputati 18 dicembre 1996, n. 109, nonché Corte dei conti, Sezione I App., sent. n. 292/2005, Cass. SS.UU. 29 gennaio n. 33/2001). Il principio non impedisce, tuttavia, l'esercizio del sindacato giurisdizionale volto ad accertare la conformità delle condotte degli amministratori pubblici ai canoni di logicità, razionalità, ragionevolezza proporzionalità, efficacia, economicità, efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa (Cass., Sez. Un., 28/3/2006, n. 7024, id. 21/2/2013, n. 4283 id.14/5/2014, n. 10416, id. 19/9/2023, n.15573; Corte dei conti, Sez. I App., 31/12/2018, n. 462; Corte dei conti, Sez. II App., 11/6/2020, n. 149).

5. Sotto altro profilo, è stato lamentato l'eccesso di potere giurisdizionale (Piacenti D'Ubaldi), in quanto l'accoglimento della domanda si è basato su delibere della Sezione di controllo, andando *ultra limes*, con relativo difetto di giurisdizione.

La censura non può trovare ingresso, in quanto risulta chiaro che le delibere di controllo indicate nel ricorso introduttivo sono state portate nel giudizio sanzionatorio a conferma degli inadempimenti addebitati agli odierni appellanti/appellati, non certo per sottoporre al giudice della responsabilità (sanzionatoria) quanto verificato dai giudici del controllo. La circostanza che queste delibere siano riferibili a gestioni finanziarie - alle quali sarebbe rimasto estraneo l'appellante principale - non è affatto sintomatica di eccesso di potere giurisdizionale, posto che, come meglio esposto in sentenza,

l'accertamento è stato svolto in relazione al segmento temporale 2014-2018, ossia nel periodo in cui l'Assessore Piacenti D'Ubaldi era in carica. Ancora una volta, risulta un'inammissibile sovrapposizione di piani, in quanto si confonde il *thema decidendum* con i mezzi probatori posti a disposizione dell'Organo giudicante dalle parti.

6. Su tutte le doglianze connesse alla sanzione interdittiva (Piacenti D'Ubaldi e anche Di Girolamo), con relative questioni di illegittimità costituzionale, si rinvia alle conclusioni alle quali questa Sezione è già pervenuta in giudizi sovrapponibili, *in parte qua*, a quello per cui è causa (*ex multis*, Sez. II App. 2/12/2022 n. 570; id. 26/6/2023 n. 173), che qui possono riassumersi come segue.

6.1. L'art. 248, commi 5 e 5 bis, TUEL espressamente devolve alla cognizione della Sezione giurisdizionale 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*". 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*".

6.2. 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 responsabil*i", "*le sezioni giurisdizionali regionali"* irrogano la sanzione nei limiti edittali prescritti (art. 248, comma 5, Tuel). La salvezza della responsabilità risarcitoria e del "rito ordinario" regolato dagli artt. 51 e ss. c.g.c., pone come unica alternativa al possibile accertamento del contributo causale al dissesto dell'ente locale, proprio ed esclusivamente il giudizio volto all'irrogazione della sanzione pecuniaria, di cui l'art. 133 cit. declina il paradigma processuale: *tertium non datur*. Non sono ipotizzabili "riti" diversi al di fuori di quelli previsti dal codice della giustizia contabile e, per espressa volontà del legislatore in sede di riforma, deve escludersi la pregiudizialità del giudizio risarcitorio rispetto a quello sanzionatorio. D'altra parte, il sistema sanzionatorio "contabile" si pone come uno strumento indispensabile per intercettare e correggere quelle condotte degli amministratori pubblici che rischiano di compromettere o, *rectius*, hanno già compromesso l'attuazione del principio di "*equilibrio tendenziale del bilancio"* (art. 81 Cost.), alla cui realizzazione (in uno alla "*sostenibilità del debito pubblico*") concorrono tutte le pubbliche amministrazioni (art. 97 Cost.). Il riconoscimento e l'attribuzione alla magistratura contabile di più penetranti strumenti di controllo sulla sostenibilità dei percorsi volti al riequilibrio dei bilanci locali e alla verifica dei risultati raggiunti, delineano, pertanto, un disegno di ampio respiro del quale il "giudizio sanzionatorio" e il relativo "rito speciale" costituiscono tappe fondamentali.

6.3. L'art. 248, comma 5, TUEL stabilisce a carico degli

"*amministratori*", responsabili del dissesto finanziario di un ente locale, il divieto di "*ricoprire, per un periodo di dieci anni, incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati*"; analogamente, "*i sindaci e i presidenti di provincia ritenuti responsabili ai sensi del periodo precedente, inoltre, non sono candidabili, per un periodo di dieci anni, alle cariche di sindaco, di presidente di provincia, di presidente di Giunta regionale, nonché di membro dei consigli comunali, dei consigli provinciali, delle assemblee e dei consigli regionali, del Parlamento e del Parlamento europeo*"; non possono altresì "*ricoprire per un periodo di tempo di dieci anni la carica di assessore comunale, provinciale o regionale ne' alcuna carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici*".

Agli stessi rigori sono astretti, ai sensi del successivo comma 5 bis, i componenti del collegio dei revisori, riconosciuti responsabili in sede di giudizio contabile, in caso "*di gravi responsabilità nello svolgimento dell'attività del collegio dei revisori, o ritardata o mancata comunicazione, secondo le normative vigenti, delle informazioni*"; nei loro confronti è sancito il divieto di nomina nel collegio dei revisori degli enti locali e degli enti ed organismi agli stessi riconducibili fino a dieci anni, in funzione della gravità accertata. In questi casi, la "*Corte dei conti trasmette l'esito dell'accertamento anche all'ordine professionale di appartenenza dei revisori per valutazioni inerenti all'eventuale avvio di procedimenti disciplinari, nonché al Ministero dell'interno per la conseguente sospensione dall'elenco di cui*

all'articolo 16, comma 25, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148".

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. I giudizi nei quali possono accertarsi le responsabilità degli amministratori, o dei sindaci, o dei revisori contabili, dinanzi alla Corte dei conti non possono che essere quelli regolamentati dal codice della giustizia contabile, e, dunque, precipuamente quello risarcitorio (ordinario di cui alla Parte II del d.lgs. 174/2016) o quello sanzionatorio (o speciale di cui alla Parte III del detto testo normativo).

6.4. Su tale solco interpretativo non ha pregio invocare la natura "accessoria" della misura in esame, che poteva trovare cittadinanza soltanto nel previgente contesto normativo, *ante* riforma 2012, allorquando l'interdizione seguiva all'accertamento del danno. Con le modifiche apportate dal d.l. n. 174/2012, scompare, come già precisato, ogni nesso di pregiudizialità-dipendenza, e, anzi, è fatto espressamente salvo quanto previsto dall'art. 1 l. n. 20/1994.

D'altra parte, la misura in esame non è accessoria neppure alla sanzione pecuniaria: semplicemente ne condivide il presupposto. Accertata la condotta, la sanzione si applica per legge, addirittura

anche a fronte di condanne a pene pecuniarie contabili di primo grado (e dunque non ancora passate in giudicato).

Il descritto sistema sanzionatorio è coevo al più ampio disegno di riforma che ha visto la luce con il d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235 - "*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 2012, n. 190*" - emanato a breve distanza di tempo rispetto al d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella l. 7 dicembre 2012, n. 213.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 236/2015 ha radicalmente escluso la natura «*sanzionatoria*» o «*punitiva*» delle misure previste dal d.lgs. n. 235/2012, configurandole quali "*conseguenze*" legate al sopraggiungere di requisiti soggettivi negativi che impediscono l'accesso e la conservazione delle cariche pubbliche. Si tratta di "*cause di limitazione dell'elettorato passivo*," prive di "*finalità punitive*", in quanto integrano strumenti idonei a salvaguardare il "*buon andamento e l'onorabilità delle istituzioni*" cui tali soggetti appartengono, in uno al corretto esercizio del diritto di voto (art. 48 Cost.). Sono, pertanto, soluzioni elaborate a presidio dell'interesse generale e del corretto funzionamento delle istituzioni pubbliche, che guardano prioritariamente alle cariche elettive, piuttosto che ai soggetti chiamati a ricoprirle. *A fortiori*, tale ordine di argomentazioni si impone in relazione alle "*interdizioni*" che scaturiscono dalle sentenze della magistratura contabile: a prescindere dagli effetti che

sono destinate a produrre sulla sfera degli interessati, le misure previste dalla disciplina in esame, più che come sanzioni *tout court*, vanno intese piuttosto quali "*cause ostative*" all'accesso verso le sedi della rappresentanza politica.

Lo stesso Giudice delle leggi, con la sentenza n. 276/2016, dopo ampia ricognizione del quadro normativo e della sua evoluzione, ha concluso escludendo la natura "penale" delle dette misure, passando al vaglio anche la censura di incompatibilità delle dette norme con il principio di irretroattività delle sanzioni, di cui all'art. 7 CEDU, ed escludendola alla luce dei cd. "*Engel criteria*". La Corte EDU è giunta alle medesime conclusioni con sentenza 17 giugno 2021, escludendo la sussistenza di profili di illegittimità della normativa alla stregua dell'art. 7 della Convenzione.

6.5. Da tali premesse, può giungersi agevolmente alla conclusione che l'incandidabilità non è 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. 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 nella citata sentenza del giugno 2021.

6.6. Le Sezioni riunite si sono pronunciate sul tema con la sentenza n. 4/2022 del 1° aprile 2022, chiarendo definitivamente che "*all'accertamento della responsabilità dell'amministratore locale dovrà invariabilmente seguire la sua incandidabilità/ineleggibilità (e l'incapacità ad assumere gli altri incarichi ivi previsti), per un periodo decennale*". Al tempo stesso, ha fugato ogni dubbio circa la paventata violazione del principio *ne bis in idem* (stabilito dall'art. 4 del settimo protocollo CEDU), in quanto la normativa di cui agli artt. 248 Tuel e 133 e ss. c.g.c., non prefigura "*un duplice, distinto e successivo processo sugli stessi fatti, ma un unico giudizio, avente riflessi sanzionatori differenti: il medesimo accertamento giurisdizionale di responsabilità nella concausazione del dissesto, in altre parole, funge da presupposto sia per la comminatoria delle sanzioni pecuniarie che delle misure interdittive*". In definitiva, "*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; in virtù dell'autonomia tra il rito speciale di cui agli artt. 133 e ss. e quello ordinario, non può ritenersi applicabile l'istituto dell'invito a dedurre di cui all'art. 67 c.g.c.; il rito sanzionatorio non limita in modo sostanziale il diritto di difesa delle parti, né il contraddittorio tra le stesse, potendo le parti partecipare alla fase monocratica, opporsi al decreto del giudice monocratico e appellare la sentenza del collegio; la valutazione sia*

dell'elemento soggettivo, sia del contributo causale avviene nel pieno rispetto della clausola generale della responsabilità amministrativa di cui all'art. 1 della l. n. 20/1994; anche le sanzioni interdittive (o "di status") conseguono di diritto all'unico accertamento della responsabilità alla contribuzione del 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" (*in terminis* Sez. riun. n. 4/2022 cit.).

7.Sulla base di tale doverose premesse, non possono aver pregio le obiezioni mosse dall'appellante principale in relazione alla dedotta carenza di potere del giudice territoriale a irrogare la sanzione, dal momento che la sentenza si è limitata ad accertare "*la sussistenza dei presupposti per l'applicazione della sanzione interdittiva, prevista dall'art. 248, quinto comma, del T.U.E.L. nei confronti di Leopoldo Di Girolamo e Vittorio Piacenti d'Ubaldi*", senza provvedere alla relativa irrogazione. Tale impostazione trova conforto nella recente pronuncia del Giudice regolatore (Cass. civ. SS.UU. ordinanza 14 maggio 2024 n. 13305)

8. Non possono trovare accoglimento neppure le dedotte questioni di legittimità costituzionale per "*eccesso di delega*" ex art. 76 Cost.

(Piacenti D'Ubaldi) o per violazione dei parametri di cui agli artt. 3 e 27 Cost. (Di Girolamo). Secondo la prospettazione difensiva dell'appellante principale, la previsione "*di una responsabilità sanzionatoria anche in assenza di danno patrimoniale, non presupporrebbe l'introduzione, in alternatività accanto a quello ordinario, di un nuovo rito. Infatti, l'introduzione del rito sanzionatorio – a differenza di altri – non è stata oggetto di delega*". L'argomento perde vigore al cospetto di quanto sopra esposto in relazione al fatto che il rito disciplinato dall'art. 133 c.g.c. rimane finalizzato all'irrogazione della sanzione economica, costituendo, nel contempo, il presupposto – meramente accertato dal giudice contabile – per l'irrogazione della "sanzione" di *status* che non presuppone necessariamente un giudizio di responsabilità risarcitoria o altro rito "speciale" non meglio identificato. Peraltro, alcuna lesione del diritto di difesa è ravvisabile nella struttura "bifasica" (v. infra) del giudizio sanzionatorio, posto che alla fase sommaria segue, su opposizione di parte, un giudizio a cognizione piena che non conosce preclusioni assertive o asseverative.

Quanto, poi, ai parametri costituzionali dedotti dall'appellante incidentale, effettivamente il legislatore ha inteso porre sullo stesso piano le conseguenze (economiche e di *status*) derivanti sia da colpa grave sia da dolo: ciononostante la questione di illegittimità costituzionale si appalesa defatigante. In primo luogo, sicuramente si impone al giudice contabile l'accertamento dell'elemento soggettivo, sicché è da escludersi che possa pervenirsi all'irrogazione della

sanzione economica sulla base di un criterio "oggettivo" di imputazione: è così salvaguardato il principio di "personalità" della sanzione ex art. 27 Cost., anche di quella "interdittiva" che discende automaticamente dall'accertamento dei relativi presupposti, tra i quali appunto quello soggettivo. D'altra parte, il principio di "personalità" è proprio anche della responsabilità amministrativa risarcitoria che, al pari di quella sanzionatoria, impone la verifica della colpevolezza (in termini di colpa grave o dolo) quale requisito dell'addebito (art. 1, comma 1, l. n. 20/1994).

Per gli aspetti connessi alla presunta violazione del principio di parità di cui all'art. 3 Cost. e alla possibile irrazionalità della norma, è chiaro che il legislatore se ha lasciato un margine di "graduabilità" della sanzione economica anche in relazione al diverso livello di imputazione soggettiva (dolo o colpa grave) dell'evento (dissesto) alla condotta dell'amministratore, si è mosso lungo il confine della piena equiparazione del dolo alla colpa grave, in ossequio all'antico brocardo latino *culpa lata dolo equiparatur*, ai fini della consequenziale applicazione della misura interdittiva. Tale assetto normativo non è, tuttavia, incompatibile con il principio di paritario trattamento né palesemente irrazionale. Come già specificato, l'esigenza che viene tutelata dal legislatore è strettamente connessa con il principio di buon andamento (art. 97 Cost.) rispetto al quale è stato ritenuto recessivo il diritto di ogni cittadino a candidarsi (elettorato passivo, art. 51 Cost.). Il contributo causale al dissesto è stato, quindi, ritenuto *ex se* talmente grave da neutralizzare la

possibile incidenza dell'elemento soggettivo sulla graduazione degli anni di incandidabilità: conta l'inaffidabilità - cristallizzata nell'accertamento del giudice contabile - a gestire le risorse pubbliche da parte dell'amministratore coinvolto. Conforta tale conclusione proprio il confronto con l'art. 216, ul.c. l.f. (r.d. 16 marzo 1942, n. 267) invocato dall'appellante incidentale. La Corte costituzionale, con sentenza 5 dicembre 2018, n. 222 ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, nella parte in cui dispone: «*la condanna per uno dei fatti previsti dal presente articolo importa per la durata di dieci anni l'inabilitazione all'esercizio di una impresa commerciale e l'incapacità per la stessa durata ad esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa*», anziché: «*la condanna per uno dei fatti previsti dal presente articolo importa l'inabilitazione all'esercizio di una impresa commerciale e l'incapacità ad esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa fino a dieci anni*»". Nella pronuncia si legge "*Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la determinazione del trattamento sanzionatorio per i fatti previsti come reato è riservato alla discrezionalità del legislatore, in conformità a quanto stabilito dall'art. 25, secondo comma, Cost.; tuttavia, tale discrezionalità incontra il proprio limite nella manifesta irragionevolezza delle scelte legislative, limite che – in subiecta materia – è superato allorché le pene comminate appaiano manifestamente sproporzionate rispetto alla gravità del fatto previsto quale reato. In tal caso, si profila infatti una violazione congiunta degli artt. 3 e 27 Cost., giacché una pena non proporzionata alla gravità del fatto (e non*

percepita come tale dal condannato) si risolve in un ostacolo alla sua funzione rieducativa (ex multis, sentenze n. 236 del 2016, n. 68 del 2012 e n. 341 del 1994)". Due gli elementi di valutazione che appaiono dirimenti: 1) l'incandidabilità, diversamente dall'inabilitazione all'esercizio dell'attività di impresa non può considerarsi "pena" neppure di natura "accessoria", come sopra chiarito; 2) mentre nel caso disciplinato dall'art. 216, ul.c. l.f. si è reso necessario l'intervento della Corte costituzionale allo scopo di graduare la "pena accessoria" - ossia l'inabilitazione all'esercizio di una impresa commerciale e l'incapacità per la stessa durata ad esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa – rispetto alla "gravità del fatto" previsto come "reato", nel caso di specie, si è fuori dall'ambito delle "pene accessorie" – alla stregua di quanto già ampiamente argomentato sopra – trattandosi, piuttosto, di misure di natura interdittiva la cui applicazione, almeno nel caso di amministratori degli enti locali, è predeterminata *ex lege* (10 anni) e non può essere graduata in base alla gravità del fatto-reato (che non viene affatto in rilievo), ma presuppone esclusivamente che la causazione dell'evento dannoso (anche in termini di mero concorso) costituito dal dissesto dipenda da una condotta connotata in termini di dolo o colpa grave.

La questione rimane, pertanto, manifestamente infondata.

9. Si impone, a questo punto, lo scrutinio della censura che investe l'invocata declaratoria di nullità del decreto opposto, motivata dalla asserita mancanza della previa designazione del giudice monocratico,

da cui, in tesi, discenderebbero la violazione della garanzia del giudice naturale precostituito per legge, di cui all'art. 25 Cost., ed il conseguente vizio di costituzione del giudice, con la compromissione del "giusto processo" ex art. 4 c.g.c.

Mette conto rilevare, sulla specifica questione, che i vizi che possono affliggere la fase monocratica a cognizione sommaria del rito sanzionatorio, in primo grado, anche qualora derivanti dalla lesione del principio del contraddittorio, non possono inficiare la successiva fase collegiale a cognizione piena, nella quale l'opponente può esplicare tutte le attività difensive e istruttorie ritenute utili a incidere sulla decisione, dinanzi al Giudice (collegiale) precostituito per legge. La struttura "bifasica" del giudizio sanzionatorio è, infatti, solo "eventuale" ossia rimessa all'iniziativa del soggetto sanzionato che può decidere anche di non impugnare il decreto emesso dal giudice monocratico; se, diversamente, viene instaurata la fase a cognizione piena, il procedimento deve considerarsi unitario, con la conseguenza che la sentenza che chiude il giudizio assorbe in sé il provvedimento interinale impugnato, sia che si tratti di mera conferma sia che si versi in ipotesi di riforma (in termini già Sez. II App. n. 173/2023 cit.).

Ciò posto, la formulazione dell'art. 133 c.g.c. – a mente della quale «*il giudizio è promosso con ricorso al giudice monocratico, previamente designato dal presidente della sezione giurisdizionale regionale, territorialmente competente*» descrive un meccanismo organizzativo interno di assegnazione dei giudizi di responsabilità da svolgersi con

rito sanzionatorio, diverso da quello previsto, per i giudizi pensionistici, dall'art. 154 c.g.c.. e molto più similare a quello disciplinato in materia di conti.

Nel caso dei giudizi pensionistici, infatti, il ricorso è depositato nella segreteria della *sezione giurisdizionale territorialmente competente* insieme con i documenti in esso indicati (art. 154, comma 1), e poi è il Presidente a dover procedere, "*al momento del deposito del ricorso e secondo criteri oggettivi e predeterminati, alla sua assegnazione ad uno dei giudici unici delle pensioni in servizio presso la sezione*".

Nel caso dei conti giudiziali, invece, l'art. 145 c.g.c. – similmente a quanto previsto dall'art. 133 – prevede che "*Il conto depositato presso la sezione giurisdizionale è tempestivamente assegnato, con provvedimento presidenziale, ad un giudice designato previamente quale relatore*" (comma 1), e che "*Il presidente della sezione giurisdizionale con proprio decreto stabilisce all'inizio di ciascun anno, sulla base di criteri oggettivi e predeterminati, le priorità cui i magistrati relatori dovranno attenersi nella pianificazione dell'esame dei conti*".

Sia nei giudizi di conto che in quelli sanzionatori è il Collegio ad essere investito della cognizione piena della controversia, sicché la devoluzione al giudice monocratico rimane confinata alla definizione della fase istruttoria, nel primo caso, e sommaria nel secondo.

Deve ritenersi che, in entrambi i casi, ai fini della non arbitrarietà del provvedimento di assegnazione del singolo affare al magistrato, sia necessario e sufficiente che sussistano criteri oggettivi e

predeterminati atti a supportare la designazione. Milita in tal senso la giurisprudenza costituzionale (soprattutto sentenze n. 272 e 419 del 1998) secondo cui, pur dovendo ammettere che solo identificando il giudice naturale con la persona fisica si tutela in pieno la garanzia contenuta nell'articolo 25, primo comma, Cost., ha da sempre manifestato piena consapevolezza del fatto che un'impostazione così rigorosa può pregiudicare l'adeguata organizzazione del servizio giustizia, interesse pure meritevole di attenzione. In definitiva, dalla giurisprudenza costituzionale emerge la necessità di un'attenta opera di bilanciamento dei diversi valori in gioco. Particolarmente significativa appare la soluzione indicata dal Giudice delle Leggi allorquando è stato investito della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, del d.-l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19, che affidava al presidente della sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti la competenza a disporre, con proprio decreto motivato, sulla domanda di sequestro conservativo proposta dal procuratore regionale ed a fissare contestualmente l'udienza di comparizione innanzi al giudice designato, al quale spetta, con propria ordinanza, la conferma, la modifica o la revoca dei provvedimenti cautelari adottati (sentenza n. 272 del 1998). In tale occasione, la Consulta ha avuto modo di affermare a proposito della disposizione sopra indicata (ma di identico tenore è l'art. 74 c.g.c. in materia di sequestro *ante causam*, e le altre sopra citate) che "*la connessione fra imparzialità e precostituzione che si ricava da detto*

principio, nell'escludere, come già detto, che i poteri organizzativi dei capi degli uffici possano essere svolti in modo assolutamente libero o addirittura arbitrario, consente di ritenere che l'esplicitazione di criteri per l'assegnazione degli affari, in quanto espressivi di un'esigenza costituzionale, che opera in tutti i settori della giurisdizione, possa aver luogo proprio nell'ambito di detti poteri discrezionali, quale manifestazione ed esercizio dei medesimi, senza necessità né di una specifica previsione legislativa né, tantomeno, di un intervento additivo di questa Corte". *Il dettato costituzionale* – si legge nella pronuncia - *significativamente collocato, come ricorda anche il giudice a quo, nella parte della Costituzione concernente "i diritti e i doveri dei cittadini", è volto a garantire "la certezza del cittadino di veder tutelati i propri diritti e interessi da un organo già preventivamente stabilito dall'ordinamento e indipendente da ogni influenza esterna" (sentenza n. 156 del 1985), proprio perché istituito sulla base di criteri generali fissati in anticipo dalla legge, e non già in vista di singole controversie*".

Si desume, pertanto, che il potere organizzativo del Presidente della Sezione è pienamente compatibile del principio del Giudice naturale precostituito per legge, allorquando non sfoci in provvedimenti del tutto arbitrari posti in violazione dell'imparzialità del singolo magistrato. In tale ottica, esplicano efficacia preclusiva le ordinanze del 29 dicembre 2021, n. 40 emessa dalla Sezione I Appello e del 12 gennaio 2022 emessa dalla Sezione Giurisdizionale Regionale per l'Umbria con le quali sono state respinte rispettivamente l'istanza di

ricusazione rivolta nei confronti del Presidente della Sezione umbra e quella nei confronti degli altri componenti del Collegio, fondate proprio sull'asserito vizio di costituzione del giudice e violazione del principio del giusto processo.

10. Dalle suesposte conclusioni deriva anche il rigetto della censura che investe la dedotta violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato. Invero già i primi giudici hanno correttamente ricondotto a "*sistema*" il *petitum* (mediato e immediato) della domanda proposta dal Procuratore regionale, precisando che il giudice contabile non può essere investito della cognizione delle sanzioni interdittive se non quale effetto automatico e *ope legis* dell'accertamento di responsabilità condotto ai fini dell'irrogazione delle sanzioni pecuniarie di cui all'art. 248 Tuel. Più che di ultra o extrapetizione, il Giudice monocratico prima, e il Collegio giudicante poi, non hanno operato se non una riduzione della domanda, sulla scorta di un'interpretazione costituzionalmente orientata del quadro normativo applicabile.

11. Venendo, poi, alla questione relativa all'eccepita prescrizione della sanzione, stando all'impostazione difensiva degli appellanti il *dies a quo* dovrebbe essere ancorato all'adozione delle delibere dalle quali, asseritamente, sarebbe derivato il dissesto.

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 - su cui sopra si è argomentato - 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. Ma proprio in ossequio alla logica del "prevenire meglio che curare", la tempestività diventa un connotato essenziale dell'azione per responsabilità sanzionatoria, con la consequenziale necessità di rinvenire nell'ordinamento una norma

idonea a regolare la prescrizione dell'illecito.

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. 689/1981 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. 27/4/2006 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 ricondurre l'*exordium praescriptionis* a uno dei fatti descritti dall'art. 1, comma 2, ossia "*dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso"*, dovendosi ritenere che il *"fatto dannoso*" sia da identificare nel dissesto. Correttamente i primi giudici hanno, in definitiva, giudicato non prescritta l'azione erariale, in considerazione della data di deliberazione di dissesto del Commissario straordinario n. 1 del 1° marzo 2018, e di quella di notifica del ricorso ex art. 133 c.g.c. (23 giugno 2021 a Piacenti D'Ubaldi)

12. Passando allo scrutinio delle contestazioni che attengono al contributo causale degli odierni appellanti/appellati alla causazione del dissesto, preliminarmente deve essere ricordato che la nozione di "dissesto finanziario" delineata nell'art. 244 Tuel, si concretizza allorquando l'ente locale "*non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili, ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all'articolo 193, nonché con le modalità di cui all'articolo 194 per le fattispecie ivi previste*". Proprio allo scopo di evitare il sostanziale default dell'ente locale, il d.l. n. 174 del 2012 ha introdotto l'istituto del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale in un sistema complessivo situazioni di precarietà in cui possono versare le gestioni amministrative, secondo una graduale articolazione cui corrispondono diversi rimedi per farvi fronte (cfr. *ex pluribus* Sezione delle Autonomie, deliberazione n.

16/SEZAUT/2012/QMIG; v. anche *ex pluribus* Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenze n. 1/2024/EL; n. 34/2020/EL; n. 19/2018/EL). I Comuni per i quali, anche in considerazione delle pronunce rese dalla Corte dei conti, sussistano squilibri strutturali di bilancio suscettibili di provocare il dissesto finanziario, non superabili con gli ordinari strumenti di cui agli artt. 193 e 194 del TUEL, possono ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale disciplinata dagli artt. 243-bis e seguenti del TUEL., che mira ad attuare un percorso graduale di risanamento dell'ente al fine di superare gli squilibri di bilancio che si sono precarizzati "*nello sviluppo di una programmazione che, comunque, conserva la validità delle linee generali della politica di bilancio già attuata dall'Amministrazione*" (così, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 22/SEZAUT/2023/QMIG, cfr. anche Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 36/SEZAUT/2016/QMIG).

Nel caso di specie, la Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Umbria ha, con la deliberazione n. 83/PRSE/2017 del 20 luglio 2017, deciso "*di non approvare il Piano di Riequilibrio pluriennale presentato dal Comune di Terni*" con le seguenti motivazioni: a) Dubbia possibilità di recupero dell'evasione fiscale accumulata, incongruenza ed inattendibilità della determinazione della massa passiva ed aleatorietà dei relativi mezzi di copertura; b) Ricorso sistematico alle anticipazioni di tesoreria per colmare le endemiche carenze di liquidità accertate come conseguenza della scarsa capacità di riscossione delle entrate; c) Scarsa attendibilità

delle misure di ripiano economico, tanto sul versante della riscossione delle entrate quanto sul versante di riduzione della spesa; d) Scarsa attendibilità delle stime di valore dei beni e delle quote di società da vendere; e) Incertezza sulla durata del piano stesso (5 anni per l'ente, 6 per la Sezione di controllo ex art. 243-bis, comma 5, del TUEL). Avverso la deliberazione n. 83/2017, il Comune di Terni ha presentato ricorso (rubricato al n. 578/SR/EL), ai sensi dell'art. 243-quater, comma 5, dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione che, con sentenza n. 19/2018/EL, depositata il 18 aprile 2018, lo ha rigettato, confermando, sostanzialmente, i rilievi della Sezione di controllo. E, tuttavia, non può non evidenziarsi che le delibazioni che attengono al PRFP, sia nella fase del controllo dinanzi alla Sezione territoriale, sia in quella giurisdizionale dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, hanno a oggetto esclusivamente l'attendibilità del programma di risanamento proposto dall'ente, come sopra precisato, e, dunque, sono riferibili all'ente come persona giuridica, e non agli amministratori come persone fisiche. Una volta accertato che i risultati attesi dal Piano sono verosimilmente inidonei a superare la situazione di grave difficoltà nella quale versa l'ente, la dichiarazione di dissesto che ne consegue rappresenta soltanto il presupposto per l'attivazione del giudizio sanzionatorio per cui è causa. Rimangono, pertanto, estranei al *thema decidendum* di questo giudizio, i profili di contestazione che investono la pronuncia delle Sezioni riunite in speciale composizione, né può ipotizzarsi alcun automatismo tra la mancata approvazione

del PRFP e la responsabilità degli amministratori in carica al momento della dichiarazione di dissesto, dal momento che in questa sede deve essere vagliato esclusivamente l'apporto causale imputabile, in termini di dolo o colpa grave, a tutti coloro che hanno contribuito alla causazione di tale "evento dannoso", come sopra più volte precisato.

In quest'ottica, deve rimarcarsi che risulta pacifico tra le parti che la situazione economico-finanziaria dell'ente locale aveva subito un progressivo deterioramento nel corso degli anni, in segmenti temporalmente distanti dalla gestione imputabile alla Giunta Di Girolamo tra il 2014 e il 2018. Lo stesso Procuratore regionale ha ribadito, anche in sede di appello incidentale, che l'accertamento delle responsabilità è avvenuto in termini di "concausalità" delle condotte imputabili agli odierni appellanti/appellati rispetto all'evento "dissesto".

13. Occorre, pertanto, ripartire dalle contestazioni mosse dal p.m. contabile agli amministratori del Comune di Terni nell'arco temporale in esame, al fine di poter valutare l'incidenza delle condotte commissive ed omissive che gli stessi avrebbero posto in essere, determinando, con dolo o colpa grave, il *default.* Sul punto il Procuratore regionale anche in sede di appello incidentale (ugualmente nel ricorso introduttivo), ha evidenziato "*le reiterate violazioni di basilari regole di sana e corretta gestione, quali accertate (oltre che dai Revisori dell'Ente) dalla giustizia contabile, con le pronunce diffusamente supra richiamate in fatto"* e ne ha stilato un

elenco puntuale:

• *il ripetuto disavanzo dell'equilibrio di parte corrente;*

• *il mantenimento di residui attivi che si sarebbero dovuti eliminare;*

• *i tempi lunghi di pagamento dei creditori;*

• *la formazione di debiti fuori bilancio di rilevante entità;*

• *l'inadeguato controllo interno;*

• *l'inadeguato monitoraggio delle spese correnti;*

• *le croniche difficoltà nelle riscossioni;*

• *l'utilizzo persistente di anticipazione di cassa;*

• *il mancato rispetto per quattro anni di ben quattro dei parametri deficitari;*

• *il sempre elevato indebitamento;*

• *l'omesso controllo sulle società partecipate.*

Orbene, si tratta di problematiche comuni a moltissimi enti locali, e hanno trovato il loro momento di emersione soprattutto all'indomani della riforma sulla contabilità "armonizzata" (d.lgs. n. 118/2011) che ha avuto attuazione a partire dall' 1/1/2015.

13.1. Partendo dalla situazione dei **residui attivi e passivi**, la documentazione versata in atti comprova l'estrema criticità maturata sicuramente dal 2007 al 2013. I dati – mai espressamente contestati – evidenziano **residui attivi** al 2013 per euro **171.700.723,03** e **residui passivi** per euro **144.723.996,57** (i dati sono estrapolati dalla Relazione dell'Organo di revisione 2013).

Sullo specifico punto, la Sezione regionale di controllo, con la delibera n. 16/2016 sul rendiconto 2013, in sede di

approfondimento istruttorio (note prot. n. 1866 e n. 1868 del 4 novembre 2015 indirizzate, rispettivamente, al Sindaco e al Presidente dell'Organo di revisione dell'Ente), ha sollecitato, tra gli altri, i chiarimenti anche in merito ai "*18) Residui attivi, operazione di riaccertamento e mantenimento dei residui attivi antecedenti il 2009 mediante ruoli (punti 1.10.2 e 1.10.3)*". L'Ente dava riscontro con nota prot. n. 70750 del 25 maggio 2015, a firma della Dirigente della Direzione Attività Finanziarie, nonché con nota prot. n. 73750 dell'1° giugno 2015, a firma del Dirigente della Direzione Sviluppo Economico e Aziende Team Aziende Pubbliche – successivamente integrata con nota prot. n. 164956/2015 - e con nota prot. n. 156410 del 20 novembre 2015. All'esito, gli stessi giudici del controllo hanno evidenziato che l'Organo di revisione, con nota del 17 dicembre 2015, protocollata al n. 2510/2015, precisava – per quanto qui rileva – che "*Relativamente al punto 18), l'Amministrazione ha dichiarato di aver seguito la raccomandazione dell'Organo di revisione circa la necessità di un'attenta valutazione in merito alla effettiva esigibilità degli importi più vetusti e di integrare, in sede di predisposizione del Bilancio di previsione 2014, il fondo svalutazione crediti anche al di sopra dell'importo minimo previsto dalla legge. In particolare, è stato dichiarato che il fondo per il 2014 "…è stato valorizzato in euro 5.067.141,61" a fronte di "…un accantonamento minimo pari ad euro 3.688.561,40" e che inoltre "…si è istituito prudenzialmente un ulteriore Fondo Rischi (non obbligatorio) dell'importo di euro 1.481.757,50, che portava il totale*

dell'accantonamento a complessivi euro 6.548.899,11".

A quel punto, la SRC ha concluso che, tenuto conto della documentazione acquisita agli atti e delle motivazioni addotte dall'Ente, residuava qualche criticità, anche in merito "*k) All'attendibilità dei residui attivi antecedenti al 2009 iscritti in contabilità mediante ruoli (punto n. 18), sia per l'ammontare complessivo degli stessi (somme conservate al 31.12.2013 pari ad € 17.953.502,88), sia per il basso grado di smaltimento (somme riscosse nel 2013 pari ad € 1.106.839,11 e sgravi richiesti nel 2013 pari ad € 929.765,46)",* ribadendo conclusivamente "*quanto già rilevato da questa Sezione per i precedenti esercizi in merito alle operazioni di riaccertamento, anche in considerazione della positività di entrambi i parametri obiettivi di deficitarietà strutturale riferiti ai residui*".

I giudici del controllo, quindi, rilevavano, in sostanza, che nel 2013 la situazione avrebbe dovuto essere rivista alla luce del necessario riaccertamento dei residui, in mancanza del quale i dati non potevano considerarsi del tutto attendibili. D'altra parte, la Relazione dell'Organo di revisione del 2014 lascia emergere come, a fronte di un ulteriore aumento complessivo dei residui attivi (divenuti pari a complessivi euro 178.415.258,90), risultassero diminuiti quelli riferibili agli anni precedenti (ante 2010) passando da euro 67.243.645,14 a euro 61.561.768,71.

In realtà, già con deliberazione di GM n. 133 del 30/04/2015 (in atti), poi, si era proceduto al "riaccertamento straordinario dei residui", con l'ulteriore effetto che, con le successive deliberazioni di

Consiglio comunale n. 225 del 18/05/2015 e n. 178 dell'8/06/2015, il risultato di amministrazione del 2014 aveva comportato un disavanzo tecnico pari ad euro 54.914.116,79 da sottoporre a ripiano trentennale, pari ad una quota annua di euro 1.830.470,56.

Il Rendiconto del 2015 ha, quindi, accertato residui attivi per euro 157.274.774 e residui passivi per euro 98.760.939, in linea con le prescrizioni della Sezione regionale di controllo; il trend ha poi registrato ulteriori diminuzioni (e quindi sostanziali miglioramenti) negli anni successivi, arrivando a euro 144,17 milioni nel 2016 ed euro 121,93 milioni nel 2017, per i residui attivi, nonché ad euro 80,24 milioni nel 2016, ed euro 53,07 milioni nel 2017, per i residui passivi.

Contestualmente, si è proceduto alla determinazione del Fondo crediti dubbia esigibilità (FCDE), liberando risorse per euro 9.890.903,00, coincidenti con la revisione straordinaria dei residui attivi risalenti a periodi anteriori al 2015: in merito, la Sezione Regionale di Controllo si è limitata a osservare, in sede di esame del PRFP che *"…il complessivo saldo negativo della revisione straordinaria (ex art. 243-bis TUEL) è rimasto circoscritto soltanto ad € 1.854.706 (v. pag. 55 del Piano). Tale posta negativa, a giudizio della Sezione, va computata nella "massa passiva" del Piano di riequilibrio. E ciò non tanto, e non solo, per la espressa finalizzazione ad essa della "revisione straordinaria", imposta per il recupero degli equilibri strutturali di bilancio (ex art. 243-bis TUEL), quanto e soprattutto per non pesare sugli equilibri della gestione ordinaria (comunque precaria),*

da assicurare per tutta la durata del Piano stesso".

13.2. In relazione, poi, alle **anticipazioni di tesoreria**, la Sezione Regionale di Controllo, nella delibera n. 83/PRSE/2017 con la quale non ha approvato il PRFP, ha evidenziato che, anche negli anni dal 2014 al 2016, l'amministrazione ha continuato a far ricorso a tale istituto, senza provvedere (analogamente al passato) alla restituzione entro il 31/12, come si evince dai dati che seguono:

	Anticipazione complessivamente corrisposta	Anticipazione non restituita al 31/12	Somme per interessi passivi	Giorni di utilizzo dell'anticipazione
2014	80.687.558,82	4.683.597,02	368.022,39	345
2015	91.257.049,53	10.402.775,63	610.000,00	365
2016	72.499.559,34	9.292.361,42	645.103,38	365

Le anticipazioni di tesoreria sono proseguite anche nel 2016, con aumento anche degli oneri accessori (anticipazione complessiva: euro 72.499.559; quota non restituita euro 9.292.361; interessi euro 645.103).

E, tuttavia, lo stesso Collegio ha ricordato che "*le tensioni di cassa, con le rilevanti anticipazioni di tesoreria non restituite, in realtà, sono una componente costante anche degli esercizi precedenti al predetto triennio, ad iniziare dal 2011, con la sola eccezione -relativamente alla restituzione – del 2012",* e, soprattutto, ha condiviso l'analisi dei Revisori sulle cause di tale patologico fenomeno, nella parte in cui si precisa che: "*il continuo ricorso all'anticipazione deriva da una entità*

dei residui attivi superiore a quella dei residui passivi; tale squilibrio è dovuto alla scarsa capacità manifestata soprattutto a riscuotere le entrate proprie con particolare riferimento alle somme iscritte tra i residui" (v. relazione dell'organo di revisione al rendiconto 2016, pagg. 6-7). In sede di responsabilità amministrativa "sanzionatoria" non può sfuggire che lo squilibrio tra residui attivi e passivi affonda le sue radici nel passato e che l'amministrazione Di Girolamo è intervenuta con i necessari riaccertamenti, cercando di sfoltire la massa enorme di crediti e debiti molto risalenti nel tempo e di attuare politiche di recupero delle entrate sia di pagamento delle spese.

13.3. Sul fronte della **riscossione dei crediti**, la Sezione Regionale di Controllo aveva chiesto delucidazione in merito a "*17) Andamento delle riscossioni delle entrate da recupero evasione tributaria (punto 1.8)*", con le stesse note sopra indicate, e l'Ente aveva risposto che "*… Uno dei fattori che incide soprattutto sulla riscossione a competenza (riferendoci nella fattispecie all'insieme degli avvisi di accertamento per mancato pagamento dell'ICI relativi ad anni precedenti) è costituito dal fatto che gli avvisi vengono inviati solitamente alla fine dell'anno, per cui la riscossione può avvenire solo a partire dall'esercizio successivo, e, quindi a valere sui residui. …*". A fronte di tale giustificazione, i giudici del controllo hanno, comunque, rilevato in termini di criticità, il "*basso grado di realizzazione delle entrate da recupero evasione tributaria (punto n. 17), sia in conto competenza, sia in conto residui*".

E, tuttavia, è stato provato in giudizio che proprio per rimediare alla lentezza della riscossione e migliorarne il livello quali-quantitativo, le attività di riscossione coattiva sono state affidate dapprima ad USI Spa (società *in house providing*), e poi sono state, con successivi contratti, alla società Terni Rete Srl (con atto che risulta al prot. n. 50534 del 12/4/2017) per la sola riscossione delle entrate per violazioni del codice della strada, e alla società OMISSIS e OMISSIS Srl, per le attività propedeutiche alla riscossione dei tributi locali (con atto del 4/9/2017); infine, con delibera n. 162 del 22/06/2017 la Giunta Comunale affidava la riscossione coattiva delle entrate comunali all'Agenzia delle Entrate-Riscossione che *medio tempore* aveva sostituito Equitalia, in forza del d.l. 193 del 22/10/2016.

Si tratta di atti adottati a valle del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale 2017-2021 dal Consiglio comunale di Terni n. 430 del 28/12/2016, e collocati temporalmente a ridosso della delibera della Sezione Regionale di Controllo n. 83/2017 del 20/7/2017.

Se è vero, dunque, che nella delibera di disapprovazione del PRFP si legge che "*La media del triennio considerato nel Piano (2013-2015) è influenzata dalla maggior riscossione del 2013 (70,18%) a cui è seguito un trend sostanzialmente in calo negli anni successivi (61,56% nel 2014 e 63,09% nel 2015)*", deve darsi atto che la Giunta ha cercato di riorganizzare l'attività di riscossione al fine di renderla più efficiente. Anche in questo caso non può dirsi che la condotta abbia concorso a determinare il dissesto.

13.4. Sul fronte debitorio, oltre alla cancellazione dei residui passivi

per insussistenza della relativa obbligazione giuridicamente perfezionata, l'amministrazione ha cercato di porvi rimedio, muovendosi lungo plurime linee direttrici.

In primo luogo, poiché pesava ancora sui delicati equilibri di bilancio la mancata adozione del **piano triennale di contenimento delle spese**, previsto dall'art. 2, commi da 594 a 599, della legge n. 244/2007, puntualmente annotata dalla Sezione Regionale di Controllo (SRC), nella citata delibera 16/PRSE/2016, al pari dell'Organo di revisione dell'Ente nella propria Relazione al Rendiconto 2013, l'Ente ha precisato che "*…Il piano triennale del contenimento della spesa (2011-2013) era stato adottato nel 2011 con delibera di G.C. n. 151 e coordinato dal Direttore Generale e non ripetuto negli anni 2012 e 2013 ritenendo che il primo potesse essere valido per tutto il triennio. Tale piano è stato successivamente riproposto nel 2014 (per il triennio 2014-2016) e nel 2015 (per il triennio 2015-2017).*"

Sul fronte della **tempestività dei pagamenti**, i Revisori contabili, nella relazione al dissesto, ricordavano che, effettivamente, in occasione del rendiconto 2016, era stato rilevato "*un peggioramento relativamente alla tempestività dei pagamenti*", tant'è che si invitava l'Ente alla predisposizione ed attuazione di misure idonee a consentirne la riduzione, così come previsto dall'articolo 41 del D.L. n.22/2014. E, tuttavia, si deve rilevare che la stessa SRC, nella menzionata delibera n. 158/2017, relativamente al quadro 1.2.15.1 "Misure organizzative per la tempestività dei pagamenti" (punto sub

12), rinvia a quanto rilevato dall'Organo di revisione e cioè che è stata "*data una direttiva di servizio in data 07/09/2017*". A tale proposito l'Amministrazione ha evidenziato una risposta "non corretta nel questionario dei Revisori" e ha precisato che "*L'Ente ha adottato una delibera di Giunta nel 2009 con oggetto: art. 9 d.l. 78/09 convertito con legge 102/2009 (decreto anticrisi 2009) - definizione delle misure organizzative finalizzate al rispetto della tempestività dei pagamenti da parte dell'ente" pubblicata in amministrazione trasparente sottovoce pagamenti", richiamando poi la predetta direttiva del 2017*". La delibera di controllo ha, dunque, preso atto dell'avvenuta adozione nel 2009 da parte della Giunta comunale della deliberazione di definizione delle misure organizzative per il rispetto della tempestività dei pagamenti, e si è limitata a rilevare "*la tardiva adozione delle conseguenti direttive avvenuta solo nel mese di settembre 2017*", richiamando l'Ente alla scrupolosa osservanza delle stesse. In realtà, dopo tale raccomandazione, è stato dichiarato il dissesto del Comune (con deliberazione del Commissario straordinario n. 1 del 1° marzo 2018, a seguito della sentenza delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione n. 19/2018/EL depositata il 18 aprile 2018). Anche sotto questo profilo, gli appellanti amministratori non sono rimasti inerti, ma hanno posto in essere condotte conformi alle prescrizioni dei giudici del controllo, sicché alcun concorso, in termini di colpa grave, potrebbe essere ad essi attribuita in relazione all'evento dannoso (dissesto).

Sul fronte degli **oneri finanziari**, i Revisori, sempre nella relazione sul dissesto, hanno puntualizzato che sin dal rendiconto 2013 emergeva "*l'elevato ammontare del debito residuo derivante dalla contrazione di mutui e dall'emissione di prestiti obbligazionari*", nonché "*l'incidenza dei conseguenti oneri finanziari, così come rilevata nell'apposita sezione della presente relazione, tenuto altresì conto del ricorso dell'Ente all'anticipazione di liquidità erogata dalla Cassa DD. PP. ai sensi del D. L. 35/2013*", raccomandando di porre in essere tutte le misure possibili volte al contenimento dell'indebitamento stesso. L'invito era rinnovato in occasione del rendiconto 2014, mentre nel rendiconto 2015 e 2016 si prendeva atto che era comunque avvenuta una riduzione del debito ma che occorreva procedere in tale direzione, anche al fine di un abbattimento degli oneri finanziari.

E, dunque, la Giunta comunale, con deliberazione n. 172 del 06/07/2016, approvava la sottoscrizione di una transazione con BNL Spa per la rinegoziazione di alcuni contratti Swap tra quelli sottoscritti dal Comune di Terni tra il 2002 e il 2007. Il Comune si è così visto: a) riconoscere vantaggi economici immediati per complessivi euro 2.300.000; b) ricondurre a legittimità, senza nessuna spesa aggiuntiva, i due derivati *double fixing*, con l'eliminazione dell'opzione digitale con la conseguente loro trasformazione in derivati *plain vanilla*; c) attribuire un ristoro economico pari ad euro 200.000 per le spese sostenute per il lungo precontenzioso e contenzioso giudiziario; d) eliminare il contenzioso

con relativa alea. Sono stati, poi, nettamente ridimensionati i costi dei **mutui** con una complessa azione di rinegoziazione nel maggio 2017, che consentiva di ridurre la rata di euro 1.213.431, di cui euro 1.205.403 relativi al non pagamento della quota capitale del secondo semestre 2017 ed euro 8.028,00 per risparmi sulla quota interessi del secondo semestre.

13.5. Ancora nella Relazione sul dissesto, i Revisori hanno ricordato di aver sollecitato le azioni necessarie per la riscossione dei crediti vantati nei confronti delle **società partecipate**, ricorrendo, se del caso, all'attivazione della compensazione con eventuali partite debitorie nei confronti delle medesime, e di adottare i necessari provvedimenti, tesi alla riconciliazione delle partite di debito/credito tra l'ente e le società partecipate, sin dal rendiconto 2013, per poi ribadirlo anche in occasione del rendiconto 2014. In occasione del rendiconto 2015 il Collegio dei revisori rilevava che dall'esame dei prospetti relativi ai debiti/crediti reciproci tra l'Ente e le società partecipate emergeva la presenza di rilevanti discrepanze tra le risultanze contabili dell'Ente e quelle delle società, evidenziando la necessità che venisse quanto prima formalizzato l'esito della verifica condotta dai gruppi di lavoro appositamente incaricati dall'Ente per il riscontro delle posizioni debitorie/creditorie nei confronti delle società partecipate, in quanto l'operazione non era più procrastinabile, facendo riferimento anche a quanto evidenziato dalla Sezione regionale di controllo, deliberazione n.123 del 23/09/2015. In occasione del rendiconto 2016, viene fatto un esplicito richiamo a

voler procedere ad una puntuale riconciliazione con le società partecipate e voler definire un adeguato sistema di controllo, come anche indicato nella delibera n. 130 del 30/12/2016 della SRC.

A fronte di tali raccomandazioni, la Giunta Di Girolamo, a pochi mesi dall'insediamento, all'inizio dell'anno 2015, adottava il Piano di razionalizzazione delle società partecipate ai sensi della legge n.190/2014, con il mantenimento di sole tre aziende controllate al 100% dal Comune di Terni (ASM Terni Spa; Farmacieterni Srl; Terni Reti Srl). Definito il nuovo assetto delle partecipate, il Comune di Temi è stato impegnato nella complessa riconciliazione delle singole posizioni di credito/debito con le proprie società, con gli effetti delineati nella Relazione del 31 gennaio 2017. Nel documento si legge che "*a seguito delle verifiche del Gruppo di lavoro, nel corso del 2016 sono emerse posizioni debitorie a carico del Comune da riconoscere quali "debiti fuori bilancio" così come risulta dalle attestazioni dei rispettivi dirigenti responsabili a favore di ASM Spa per € 1.879.859,11 e USI Spa in liquidazione per € 1.169.193,52. Tali debiti sono stati inseriti nella massa passiva del Piano Pluriennale di Riequilibrio approvato con delibere di C.C. n. 362 del 18/10/2016 e n. 430 del 28/12/2016. L'effettivo riconoscimento dei singoli debiti sarà effettuato nel corso del 2017 sulla base delle indicazioni contenute nel Piano Pluriennale di Riequilibrio*". È stato, pertanto, ottemperato a quanto prescritto dalla Sezione Regionale di Controllo (delibera 130/2016/VSG del 30/12/2016) che invitava a procedere ad una puntuale riconciliazione con le società partecipate. Carente è

rimasto, tuttavia, il sistema di controllo, pure segnalato in tutte le delibere sui controlli interni, sul quale tuttavia, un'adeguata implementazione era tutta da costruire dopo l'avvenuta razionalizzazione.

13.6. Quanto, infine, al mancato rispetto di ben 4 **parametri di deficitarietà** su 10, questo Collegio dispone soltanto dei dati forniti dagli odierni appellanti che vanno dal 2012 al 2016.

Soglia	2012	2013	2014	2015	2016
2) <42%		Non rispettato	Non rispettato		
3) <65%	Non rispettato	Non rispettato	Non rispettato	Non rispettato	Non rispettato
4) <40%	Non rispettato	Non rispettato	Non rispettato	Non rispettato	Non rispettato
7) <150%	Non rispettato	Non rispettato	Non rispettato	Non rispettato	Non rispettato
9) < 5%				Non rispettato	Non rispettato

Si tratta di dati riferibili solo in parte all'amministrazione Di Girolamo (2014-2018). La Sezione territoriale di controllo, in sede di analisi del PRFP (deliberazione n. 83/PRSE/2017), si è limitata a dar atto che il continuo ricorso all'anticipazione di tesoreria "*deriva da una entità dei residui attivi superiore a quella dei residui passivi*" e che tale dato costituisce uno degli indici di "deficitarietà" del Comune, "*insieme a quelli: dell'ammontare dei residui attivi dei titoli I e III superiore al 65% degli accertamenti in conto competenza dei medesimi titoli; del volume dei residui passivi del titolo I superiore al 40% degli impegni del medesimo titolo; della consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni, rispetto al totale delle entrate correnti (v. certificazione ex D.M. 18 febbraio 2013)*".

Orbene, il D.M. 18 febbraio 2023 fissava i nuovi parametri di deficitarietà strutturale per gli enti locali, per il triennio 2013-2015, e quelli indicati negativamente nella tabella sopra riportata riguardavano:

- il parametro indicato al punto 2), ossia il volume dei **residui attivi di nuova formazione**, "*provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III, con l'esclusione delle risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'articolo 2 del decreto legislativo n. 23 del 2011 o di fondo di solidarietà di cui all'articolo 1, comma 380 della legge 24 dicembre 2013 n. 228, superiori al 42 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III esclusi gli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio o di fondo di solidarietà*". Tale parametro è rientrato proprio nel 2015 e nel 2016, ossia proprio negli anni dell'amministrazione Di Girolamo;
- il parametro indicato al punto 4), ossia "*il volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente*". Sul punto effettivamente il superamento della percentuale è rimasta anche nel 2015 e nel 2016 (cfr. tabella sopra), ma gli stessi giudici del controllo hanno, tuttavia, precisato che il mancato riconoscimento dei debiti nei tempi fissati dal precitato art. 194 TUEL, non aveva consentito di verificare in concreto l'effettivo rispetto del relativo parametro di deficitarietà. Si può quindi

dubitare dell'attendibilità del dato e, comunque, l'imputabilità di tale mancato riconoscimento del debito può verosimilmente farsi risalire a epoca antecedente al 2015-2016, dovendosi far riferimento a residui passivi complessivi, e, dunque, anche a quelli che provenivano da gestioni antecedenti. La SRC ha rilevato che comunque è stato "*negativamente attestato dall'Ente nella certificazione allegata ai rendiconti 2013-2015, ed anche in quello del 2016. Trattasi di accertamento che sarebbe stato oltremodo opportuno, posto che il Comune di Terni, almeno dal 2013, è incorso in quattro parametri di deficitarietà, così che il quinto ne avrebbe certificato il carattere "strutturale" (v. art. 242, comma 1, TUEL)*"

- il parametro sub 7), ossia "*la consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 150 per cento rispetto alle entrate correnti per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione positivo e superiore al 120 per cento per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione negativo, fermo restando il rispetto del limite di indebitamento di cui all'articolo 204 del tuel con le modifiche di cui di cui all'art. 8, comma 1 della legge 12 novembre 2011, n. 183, a decorrere dall'1° gennaio 2012.*" In questo caso, non è stato chiarito quali sarebbero state le condotte imputabili agli odierni appellanti, pur dovendosi dare atto che il dato è rimasto negativo anche nei primi due anni della gestione Di Girolamo;
- infine, il parametro sub 9), ossia l'eventuale "*esistenza al 31*

dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5 per cento rispetto alle entrate correnti". La Sezione ha ribadito che la mancata restituzione delle anticipazioni per il 2015 e per il 2016 integra gli estremi del corrispondente parametro di deficitarietà, nel rapporto tra l'anticipazione non restituita (euro 10.402.775, nel 2015; euro 9.292.361, nel 2016) e l'ammontare delle entrate correnti (euro 110.440.305, nel 2015; euro 107.025.726, nel 2016), per una percentuale del 9,4% nel 2015 e dell'8,7% nel 2016, a fronte di un limite di deficitarietà del 5% (cfr. D.M. 18/2/2013). Anche in questo caso, non può non rilevarsi un significativo decremento della percentuale negativa.

Complessivamente le contestazioni inerenti ai parametri di deficitarietà, oltre ad essere genericamente espresse in citazione, non evidenziano condotte di persistente e grave negligenza a carico degli odierni appellanti, dal momento che l'analisi di dati lascia trasparire situazioni deficitarie stratificatesi nel tempo, che risalgono a un segmento temporale antecedente al mandato elettorale conferito agli amministratori ritenuti responsabili.

14. La grave situazione di squilibrio dell'Ente è, dunque, maturata prima dell'insediamento degli odierni appellanti e appellati/appellanti in via incidentale, e proprio quella patologica incapacità dell'Ente di uscire dalla situazione di decozione nella quale si è venuto a trovare, è stata analizzata dalla Sezione di controllo nel 2016 (a soli due anni dall'insediamento della nuova Giunta) prima, e dalle Sezioni riunite in speciale composizione, poi:

in entrambe le sedi non si tenuto conto (né poteva essere diversamente) dell'opera di risanamento avviata o tentata a ridosso della predisposizione e approvazione del PRFP, né tantomeno, di quella successiva, stante il principio di intangibilità del Piano finanziario e l'irrilevanza del *factum superveneniens*.

Tali principi non possono, al contrario, trovare ingresso nel giudizio sanzionatorio che, al contrario, deve valutare le condotte degli amministratori nel complesso delle iniziative volte al risanamento ove intraprese, come nella fattispecie. In ogni caso, anche quelle condotte imputabili agli odierni appellanti e appellati/appellanti incidentali, che possono essere utilmente collocate nella concatenazione causale di eventi esitati nella dichiarazione di dissesto, non appaiono connotate né da grave negligenza né da palese violazione di legge. La colpa, più omissiva che commissiva, sfiora appena, nella fattispecie, la soglia della lievità, e non è idonea a radicare la responsabilità amministrativa in capo ai soggetti individuati dal p.m. contabile. La perimetrazione soggettiva è, oltretutto, avvenuta con riferimento agli amministratori in carica e soltanto in via incidentale ed estremamente generica, si fa riferimento al fatto che alcuni di questi avessero, in passato, già ricoperto cariche politiche presso l'ente locale.

15. Conclusivamente, l'appello principale promosso da Vittorio PIACENTI D'UBALDI, e quello incidentale promosso da Leopoldo DI GIROLAMO, meritano accoglimento, con la consequenziale riforma integrale della sentenza di primo grado, oggetto di impugnazione, e la

liquidazione delle spese di giustizia del doppio grado come da dispositivo. Le argomentazioni poste a base dell'accoglimento dei detti gravami giustificano il rigetto dell'appello incidentale promosso dal Procuratore regionale, in relazione al capo di sentenza che aveva già assolto gli appellati Francesca MALAFOGLIA, Emilio GIACCHETTI, Stefano BUCARI, Francesco ANDREANI, Daniela TEDESCHI, Cristhia FALCHETTI BALLERANI e Tiziana DE ANGELIS, con assorbimento dei relativi appelli incidentali condizionati e liquidazione delle spese del grado, come da dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti Sezione seconda centrale d'appello, così definitivamente pronunciando, riunisce i gravami. Accoglie gli appelli promossi da Vittorio PIACENTI D'UBALDI e Leopoldo DI GIROLAMO e, per l'effetto, in riforma integrale della sentenza di primo grado, li manda assolti da ogni addebito in relazione alla responsabilità amministrativa sanzionatoria, accertando, altresì, l'insussistenza dei presupposti per l'applicazione della sanzione interdittiva, prevista dall'art. 248, quinto comma, del T.U.E.L. Liquida in favore dell'appellante principale PIACENTI D'UBALDI e dell'appellante incidentale DI GIROLAMO le spese del doppio grado di giudizio in complessivi euro 3.000 ciascuno. Rigetta l'appello incidentale promosso dal Procuratore regionale e, per l'effetto conferma, le statuizioni del primo grado per Francesca MALAFOGLIA, Emilio GIACCHETTI, Stefano BUCARI, Francesco ANDREANI, Daniela TEDESCHI, Cristhia FALCHETTI BALLERANI e Tiziana DE ANGELIS,

dichiarando i relativi appelli incidentali condizionati assorbiti; per questi ultimi liquida le spese del grado in euro 1.500,00.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2024.

L'Estensore — Il Presidente

(dott.ssa Maria Cristina Razzano) — (dott.ssa Daniela Acanfora)

f.to digitalmente — f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 09 DICEMBRE 2024

p. Il Dirigente (dott. Massimo Biagi)

f.to digitalmente

Il Funzionario Preposto

Lucia Bianco