

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE D'APPELLO PER LA REGIONE SICILIANA

composta dai signori magistrati:

dott. Vincenzo LO PRESTI Presidente

dott. Giuseppe COLAVECCHIO Consigliere

dott. Marco SMIROLDO Consigliere

dott. Francesco ALBO Consigliere relatore

dott.ssa Giuseppa CERNIGLIARO Consigliere

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A n. 106 /A/2024

nel giudizio di appello in materia di responsabilità sanzionatoria iscritto al n. 6953R del registro di segreteria, promosso da De Luca Gioacchino, nato a Palermo (PA) il 14.06.1967, rappresentato e difeso dagli avvocati Oreste Natoli e Danika La Loggia i quali ai sensi dell'art. 28, comma 2, cgc indicano il seguente indirizzo di pec: orestenatoli@pecavvpa.it; danikalaloggia@avvocatiagrigento.it

contro:

- Ufficio di Procura generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana;

- Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana;

e nei confronti

del sig. Vito Spina, nato a Borgetto (PA) il 23.02.1959, rappresentato e difeso nel giudizio di primo grado dagli avvocati Oreste Natoli e Danika La Loggia, sopra emarginati;

per la riforma

della sentenza della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana in composizione collegiale n. 541/2023, depositata il 27.12.2023 e notificata in data 04.03.2024, resa all'esito del giudizio di opposizione avverso il decreto del G.M. n. 7/2023, pubblicato il 05.05.2023;

Esaminati gli atti e documenti di causa;

Uditi, all'udienza del 28 novembre 2024 gli avvocati Oreste Natoli e Danika La Loggia per l'appellante e la rappresentante del Pubblico ministero nella persona della Pres. Maria Rachele Anita Aronica; nessuno comparso né presente per il Sig. Vito Spina.

Premesso in

FATTO

I. Con ricorso ex art. 133 cgc la Procura regionale conveniva in giudizio il sig. Gioacchino De Luca, già Sindaco del Comune di Borgetto dal 12.06.2013 al 7.05.2017 e il sig. Vito Spina, già Vicesindaco del Comune di Borgetto dal 05.07.2013 al 7.05.2017, affinché la Sezione, in composizione monocratica, irrogasse nei loro confronti le sanzioni previste dall'art. 248, comma 5, del Tuel per aver gli stessi contribuito al verificarsi del dissesto del Comune di Borgetto, formalizzato con

deliberazione n. 3 del 6.3.2018 della Commissione straordinaria con i poteri del Consiglio comunale.

L'assunto accusatorio si basava sulle considerazioni rese dalla Corte dei conti Sezione di controllo per la Regione siciliana a mezzo delle delibere n. 117/2012/PRSP, n. 66/2013/PRSP, n. 89/2015/PRSP, n. 7/2016/PRSP, n. 306/2016/PRSP e n. 184/2017/PRSP e da vari documenti allegati al proprio ricorso, cioè in documenti contabili relativi alle condizioni economiche, finanziarie e gestorie del Comune di Borgetto nella annualità dal 2008 al 2017, il decreto presidenziale del 3.5.2017 di scioglimento del Consiglio comunale, la relazione ministeriale ad esso antecedente, la relazione della Commissione prefettizia per l'accesso ex art 143 Tuel, la relazione della P.G., i provvedimenti penali relativi a soggetti ritenuti in "rapporti rilevanti" con i componenti della Giunta del medesimo Comune.

La Procura ricollegava alla condotta dei convenuti, "*non solo la sussistenza, ma persino l'aggravamento delle condizioni precarie delle finanze comunali e la sussistenza di numerosi parametri di deficitarietà*" in quanto gli stessi, secondo la censurabile prospettazione resa, durante il proprio mandato avrebbero:

a. sottostimato il disavanzo di amministrazione;

b. sottostimato la situazione debitoria dell'Ente, con particolare riferimento ai debiti fuori bilancio;

c. tenuto una irregolare gestione dei residui e della cassa "*in sostanziale pretermissione dei più elementari e basilari principi*

contabili e degli ordinari criteri di sana e prudente gestione";

d. erroneamente appostato entrate per "servizi conto terzi";

e. omesso di attivare "*qualsivoglia misura migliorativa delle riscossioni e della lotta all'evasione*";

f. mancato di adottare misure correttive a fronte dei rilievi formulati dalla Sezione di controllo a mezzo delle sopra citate delibere ed obliterato "i*ntegralmente*" anche le relazioni dell'Organo di revisione comunale dell'Ente, percorrendo "*con sostanziale e consapevole pervicacia sostenuta nel corso del quadriennio 2013-2014-2015-2016 di carica, un modello gestorio insostenibile, violativo dei principi e delle norme contabili, incapace di assumere un atteggiamento proattivo e auto regolatorio ed, anzi causativo, come in effetti avvenuto, di più consistenti ed irrimediabili conseguenze economico finanziarie, massimamente in relazione al gravare, sull'erario dell'Ente e, in generale sulla comunità, amministrata, di costi esorbitanti ed ingiustificati*".

La Procura contestava soltanto al Sindaco e al Vicesindaco la suddetta responsabilità, a titolo di dolo o in subordine di colpa grave, in quanto unici due membri della Giunta a restare in carica per tutto il mandato amministrativo dall'estate del 2013 e fino allo scioglimento disposto a norma dell'art. 143 del Tuel degli organi amministrativi, intervenuto il 7.5.2017, reputando esenti da responsabilità tutti gli altri membri della Giunta.

Alla stregua di queste premesse, l'Inquirente chiedeva al G.M.

di emettere decreto di condanna al pagamento in favore del Comune di Borgetto, di una complessiva somma di euro 44.874,60, pari alla misura massima di 20 volte l'indennità di carica percepita negli anni 2014/16, ossia:

1) euro 29.946,60 a carico del signor Gioacchino De Luca, Sindaco *pro tempore*;

2) euro 14.928,00 a carico del signor Vito Spina, Vicesindaco e Assessore *pro tempore*;

3) l'applicazione della misura interdittiva per anni 10 per il Sindaco ed il Vicesindaco, convenuti in giudizio.

II. Si costituivano entrambi i resistenti, eccependo il difetto di giurisdizione della Corte adita con riguardo alla richiesta di condanna alla sanzione interdittiva, di cui chiedevano la disapplicazione nella misura fissa di dieci anni, e in subordine la rimessione di questione di legittimità costituzionale dell'art. 248, co. 5 TUEL in riferimento agli articoli 3, 4, 51 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, e 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione, fatto a Parigi il 20 marzo 1952.

Nel merito, concludevano per il loro proscioglimento da ogni addebito e, in subordine, per l'applicazione della sanzione pecuniaria nel minimo e, comunque, senza applicazione della misura interdittiva.

III. Con decreto n.7/2023, il Giudice monocratico accoglieva parzialmente il ricorso ed accertava la responsabilità dei resistenti nel verificarsi del dissesto finanziario del Comune di Borgetto; per l'effetto, condannava i sigg. De Luca e Spina al pagamento della sanzione pecuniaria, rispettivamente pari ad euro 23.563,06 ed euro 13.234,78, dichiarando nei confronti di entrambi la sussistenza dei presupposti per l'applicazione ex lege delle misure interdittive previste dall'art. 248, co. 5 primo periodo, del Tuel.

IV. I resistenti presentavano ricorsi in opposizione, lamentando il "mancato riconoscimento dell'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 248, co.5, TUEL", "la manifesta contraddittorietà ed illogicità del decreto e l'infondatezza degli addebiti", "l'erronea valutazione della sussistenza dell'elemento soggettivo", ed infine, "l'erronea valutazione della sussistenza del nesso causale".

La Procura regionale resisteva alle opposizioni con memoria, opponendosi alla q.l.c., siccome manifestamente infondata e concludendo per l'infondatezza degli atti di opposizione.

V. Con sentenza n. 541/2023, la Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana confermava la decisione del Giudice monocratico.

Ad avviso del Collegio, "*la surrettizia rappresentazione contabile dei risultati di amministrazione, unitamente alla mancata adozione di ogni seria misura correttiva finalizzata ad assicurare*

l'equilibrio di bilancio o il recupero della situazione finanziaria dell'Ente, costituiscano evenienze che convergano a fondare, univocamente, un giudizio di grave indifferenza e di non curanza verso il corretto esercizio della funzione di indirizzo e di controllo politico amministrativo nonché di proposta e di impulso assegnate all'ordinamento alla Giunta comunale".

Gli opponenti, inoltre, sin dal proprio insediamento, avevano a disposizione un quadro conoscitivo sufficientemente chiaro della situazione finanziaria dell'Ente e delle criticità da attenzionare con immediatezza ed urgenza e, nonostante ciò, hanno omesso di attore idonee misure correttive.

Il Collegio ha ascritto agli opponenti condotte omissive contrassegnate da colpa gravissima, tenuto conto dell'ampio lasso temporale in cui sono stati in carica, reputando, per converso, "irrilevante" la messe di provvedimenti che gli stessi hanno prodotto, già in fase monocratica, per sottolineare come la criticità legata all'irrisorio tasso di riscossione fosse stato da loro energicamente affrontato.

In particolare, "*privi di pronta attitudine a risolvere (o migliorare) l'urgente problema della capacità riscossiva e di procurare all'Ente, nelle condizioni che si davano, entrate effettive*" sono stati valutati gli atti evocati dagli opponenti, quali la decisione di affidare all'esterno il servizio di riscossione, avviata con deliberazione di indirizzo della G.C. n. 27 dell'11.03.2014, e successivamente attuata con Determina n. 7 del 23.02.2015 che

ha aggiudicato il servizio.

All'intollerabile opacità della rappresentazione contabile della reale situazione finanziaria dell'Ente e alle criticità strutturali, atte a pregiudicare progressivamente l'equilibrio di bilancio, non si sarebbe posto rimedio con idonee misure correttive finalizzate a rimuovere o attenuare gli effetti gravemente distorsivi sulla finanza pubblica comunale derivanti dalla gestione contabile.

Le ulteriori misure "proattive" segnalate dagli opponenti si rivelerebbero, nel complesso, fuori bersaglio rispetto agli obiettivi di sana gestione finanziaria del Comune o, in ogni caso, risulterebbero di tenuità tale da renderli trascurabili in relazione all'obiettivo centrale di risanamento.

V. Avverso tale statuizione insorge il sig. De Luca, il quale articola i seguenti quattro profili di censura.

1. ***"Erroneità della sentenza nella parte in cui i giudici hanno ritenuto sussistente l'elemento oggettivo della colpa grave, qualificandola addirittura "gravissima"***;

L'appellante non avrebbe certamente omesso di adoperarsi al fine di fronteggiare la situazione di deficitarietà dell'Ente, adoperandosi, piuttosto, con il massimo scrupolo nel tentativo di risanarlo, con la consapevolezza della correttezza dei dati – intrisi di tecnicismi - ricavati dai documenti predisposti dai dirigenti e dal responsabile del servizio finanziario, poi sottoposti al Consiglio comunale per l'approvazione.

Laddove non si tenesse conto delle prerogative gestionali dei

dirigenti e di quelle di indirizzo dell'organo consiliare, si finirebbe per contestare una sorta di responsabilità oggettiva all'odierno appellante.

Il ruolo primario del De Luca nel tentativo di risanamento sarebbe platealmente evidenziato dalla consulenza tecnica (indice foliario difesa, doc. n. 20), nonché dalla sequenza di iniziative, comprovate in atti, qualificate dagli stessi giudici di primo grado come "proattive", nonostante tale termine strida con il rimprovero mosso, addirittura a titolo di colpa gravissima.

Il Sindaco, infatti:

- non appena insediatosi, con la nota prot. n. 8671 del 13.06.2013 avrebbe chiesto a tutti i responsabili delle unità organizzative del Comune una relazione sulla situazione debitoria sussistente a quella data;
- avrebbe rinunziato a percepire per ben sette mesi l'indennità di carica;
- non avrebbe mai chiesto il rimborso per le missioni, quali: a. Bruxelles per ottenere il finanziamento del Patto per il SUD Impianti Fotovoltaici; b. Roma per ottenere il finanziamento del Campo Sportivo di Borgetto qualificata come "Città dello Sport 2017"; 3. Roma per ottenere ulteriori finanziamenti per il suddetto Campo Sportivo; 4. New York per rappresentare il Paese in occasione della festa in onore della Madonna del Romitello (le comunità di Borgetto, Montelepre, Giardinello e Carini sono particolarmente devote alla Madonna del Romitello);

e così via…;

- avrebbe concertato la riduzione dei Capi Area da cinque soggetti a quattro (successivamente riportati a cinque unità atteso che l'Area, in composizione ridotta, non riusciva ad attendere a tutti i propri compiti);
- con decreto n. 10 del 5.9.2013, avrebbe ridotto a un solo dirigente l'Area economico finanziaria, in precedenza gestita da due capi area;
- avrebbe istituito l'Albo avvocati per la difesa del Comune con compensi mai superiori ai minimi tariffari ulteriormente ridotti del 20%;
- avrebbe concertato l'affidamento esterno per incentivare l'attività di riscossione, la cui gravissima carenza era stata riscontrata dai Giudici del controllo sin dal 2012 e dunque in epoca certamente antecedente all'insediamento del Sindaco De Luca;
- si sarebbe reso promotore di una nuova regolamentazione del Servizio trasporto scolastico laddove il rimborso avveniva dietro esibizione di un ticket, mentre in passato veniva rimborsato l'abbonamento. La circostanza avrebbe ridotto i relativi costi di circa il 70%;
- avrebbe ridotto del 65% i costi della sola festa patronale finanziata dal Comune. Le celebrazioni successive al 2013 sarebbero state tutte finanziate da privati;
- avrebbe concertato l'abolizione del nolo dei cellulari e delle

schede in uso alla Giunta, al Consiglio Comunale e a tutti i capi area ed alcuni dipendenti (custode del cimitero, responsabile del Servizio Telecom, ecc. ecc.);

- si sarebbe attivato a richiedere al Nucleo di valutazione un sopporto per la riorganizzazione dell'Ente;
- si sarebbe alacremente speso per far ottenere ingenti finanziamenti al Comune.

Inoltre, non molto dopo il suo insediamento, si sarebbe ritrovato senza alcun sostegno politico a causa delle dimissioni di dieci consiglieri comunali su quindici.

Sarebbe seguita la nomina di un Commissario ad acta in sostituzione del Consiglio comunale, che con delibera n. 14 del 14.10.2016 deliberava il ricorso al piano di riequilibrio.

Qualche mese dopo, tuttavia, con d.P.R. del 03.05.2017, veniva sciolto il Consiglio comunale ai sensi dell'art. 143 TUEL e veniva nominata una Commissione straordinaria, cui fu affidata la gestione dell'Ente per 18 mesi.

Inoltre, in nessuna delle deliberazioni della Sezione di controllo in atti si lascerebbe presagire, neppure lontanamente, il dissesto finanziario.

Piuttosto, nella deliberazione n. 184/2017/PRSP, depositata il 07.11.2017 (e dunque solamente quattro mesi prima rispetto alla deliberazione della Commissione Straordinaria n. 3 del 06.03.2018 con cui è stato dichiarato il dissesto finanziario del Comune di Borgetto), alla pag. 12 verrebbe elogiato l'operato

della Commissione straordinaria, definito meritorio.

2. ***"Erroneità della sentenza nella parte in cui i giudici hanno ritenuto fondati gli addebiti del Pubblico Ministero"***

A giudizio dell'appellante, un attento esame degli atti di causa emessi nel periodo in contestazione (dal 2015 al 2018) metterebbe in evidenza un ruolo marginale dei due amministratori De Luca e Spina - i soli coinvolti nell'odierno procedimento -, comunque non meno lieve di quello ascrivibile agli organi straordinari che nel medesimo periodo hanno amministrato il Comune senza aver contribuito, in maniera decisiva, a superare le criticità più volte evidenziate dalla Sezione regionale di controllo.

L'ascritto peggioramento del risultato di amministrazione tra il 2015 e il 2017 non sarebbe connesso in alcun modo a una "mala gestio", bensì a una infelice esposizione dei risultati di amministrazione 2015 secondo la nuova disciplina recata dal d.lgs. 118/2011 e da una errata formazione del bilancio di previsione 2016-2018, approvato, al pari del rendiconto, sempre da organi straordinari.

La difesa ha messo in evidenza il ruolo marginale del sig. Gioacchino De Luca (così come anche, per la verità, del sig. Vito Spina) rispetto agli organi straordinari con riguardo alla individuazione dei soggetti che hanno approvato i rendiconti i quali, comunque, avrebbero dovuto correttamente appostare gli accantonamenti di legge nel risultato di amministrazione,

ovvero eseguire nei bilanci preventivi le necessarie iscrizioni dei fondi e applicazione del disavanzo.

Nel primo anno di applicazione della contabilità armonizzata, a giudizio della difesa, non vi sarebbe stato peggioramento della situazione amministrativa (la parte A sarebbe pari a € 2.492.524,27), bensì un'errata esposizione di dati contabili.

Il rendiconto dell'esercizio finanziario 2016 è stato approvato con deliberazione della Commissione straordinaria con i poteri del consiglio n. 1 del 02.02.2018, che impropriamente e in contrasto con il principio di intangibilità del rendiconto, avrebbe riapprovato, ora per allora, il risultato di amministrazione senza procedere direttamente agli opportuni adeguamenti nel risultato di amministrazione dell'esercizio 2016, tanto più che si trattava unicamente di esporre i vincoli e gli accantonamenti al F.C.D.E., al F.A.L. e al Fondo rischi contenzioso.

La difesa enfatizza le specifiche competenze della Giunta, dei dirigenti e del Responsabile del servizio finanziario – soprattutto in diretta relazione all'emersione dei DFB, alla previsione delle entrate e delle spese, all'accertamento dei residui.

In definitiva, il Sindaco si dichiara estraneo a tutti gli errori di bilancio imputatigli, in quanto scaturiti da altrui responsabilità ovvero relativi a problematiche ataviche e comunque di non immediata risoluzione o ancora derivanti da una errata esposizione della situazione contabile.

A suo supporto, da un lato, pone in risalto di avere, nonostante

tutto, operato in un contesto difficile ed insidioso con massima oculatezza, adducendo una serie di condotte virtuose a beneficio del Comune strutturalmente deficitario tra cui quella di "reperire ingenti fonti di finanziamento tutti canalizzati al fine del ripianamento dei debiti dell'Ente al fine di raggiungere il riequilibrio finanziario".

A suo giudizio, vi sarebbero non trascurabili anomalie nell'impianto accusatorio, atteso che ben tre delibere della Sezione regionale di controllo, dalle quali prenderebbe abbrivio il ricorso della Procura regionale, sarebbero antecedenti alla sua sindacatura (la n. 117/2012, la n. 66/2013 e la n. 89/2015, relative, rispettivamente agli esercizi finanziari 2010, 2011 e 2012, depositate il 2 maggio 2012 e il 26 aprile 2013).

La delibera determinante sarebbe invece, certamente, la n. 184/2017, ma è paradossalmente relativa a un rendiconto intanto irritualmente "modificato" dal Commissario ad acta con poteri sostitutivi in materia di bilancio, senza alcuna partecipazione del Sindaco e del Vicesindaco chiamati in causa.

Le irregolarità, seppure gravi, non erano tali da determinare il dissesto finanziario e i rilievi più severi della Corte arrivarono quando il Comune era già retto dalla Commissione straordinaria.

Per fronteggiare la capacità di esazione da parte degli uffici finanziari, l'Amministrazione De Luca si sarebbe alacremente attivata, adottando una serie di misure non adeguatamente

prese in considerazione dalla Sezione territoriale, a partire dalla deliberazione n. 27 dell'11.03.2014 per l'esternalizzazione del servizio di accertamento e riscossione ordinaria e coattiva delle entrate tributarie e patrimoniali dell'ente, con annessi provvedimenti attuativi

L'odierno appellante si sarebbe anche speso per reperire ingenti fonti di finanziamento, per svariati milioni di euro, tutti introitati al fine di raggiungere il riequilibrio finanziario (docc. 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 del fascicolo di primo grado).

Nella stessa ottica, deve essere valutato il tentativo di ripianare i debiti del Comune, come rilevato dal consulente di parte dott. Orlando il quale avrebbe ricordato che la Giunta del Sindaco Gioacchino De Luca, per superare gli squilibri nella gestione della liquidità, causati dalla diversa scansione temporale tra riscossioni (modeste) e pagamenti e per fare fronte agli impegni dei debiti già scaduti, che si rammentano essere alla data del 31/12/2013 pari ad euro 11.649.778,94, avrebbe opportunamente fatto ricorso alle anticipazioni di liquidità (erogate dalla Cassa Depositi e Prestiti) previste dai d.l. n. 35/2013, 66/2014 e 78/2015.

Al fine, poi, di conseguire il definitivo equilibrio finanziario dell'Ente, la Giunta (del. n. 18 del 23/02/2016) ha deciso di proporre al Consiglio comunale l'adozione di un Piano di riequilibrio pluriennale, predisposto da un esperto incaricato,

poi adottato ed approvato dal Commissario straordinario con poteri del Consiglio comunale con delibere n. 1 del 21/06/2016 e n. 14 del 14/10/2016.

I debiti fuori bilancio erano stati evidentemente occultati anche dopo l'insediamento del Sindaco e del Vicesindaco nelle rispettive funzioni, nonostante sin dal primo momento il sig. De Luca, quale preliminare adempimento (doc. 21 del fascicolo di primo grado), avesse chiesto ai singoli dirigenti di riferire sull'esistenza di debiti in capo all'amministrazione comunale, peraltro ottenendo scarsi risultati.

Di particolare rilievo appare la nota n. 9934 del 15.07.2013, di cui al doc. 42, in cui si legge: "Si comunica che risultano all'interno dell'area diverse situazioni debitorie come meglio descritte in allegato alla presente ma non è da escludere che ve ne possano essere delle altre relative ad anni precedenti".

Con riferimento agli atti approvati, bisognerebbe inoltre tener conto della competenza della Giunta nella definizione delle indicazioni programmatiche, dei dirigenti nella fase di determinazione delle previsioni di bilancio, nonché del Responsabile del Servizio finanziario per la fase del controllo delle previsioni.

Stesso discorso valrebbe anche per il riaccertamento dei residui, adempimento tipicamente gestionale, in cui le delibere di Giunta hanno valenza meramente ricognitiva.

3. "Erroneità della sentenza nella parte in cui i giudici

hanno ritenuto sussistente il nesso causale tra la condotta dell'appellante e la causazione del dissesto";

I giudici di primo grado, nell'evidenziare il ruolo del Sindaco e della Giunta nel c.d. "ciclo di bilancio", avrebbero indebitamente sottovalutato alcuni aspetti in ordine alla causazione del dissesto, con specifico riguardo alla situazione legata alla crisi finanziaria pregressa (ereditata dal Sindaco De Luca e dai componenti dell'organo giuntale e cristallizzata dalla Sezione regionale del Controllo già nel 2012), alla lacunosa condotta dei dirigenti (manchevoli persino nel quantificare i debiti fuori bilancio che si presumeva esistessero e che avevano fornito agli amministratori documenti contabili riportanti risultanze non veritiere sui quali gli amministratori avrebbero fatto incolpevole affidamento), all'immanenza del Commissario straordinario nella vita dell'Ente a seguito delle dimissioni dei consiglieri comunali. Sarebbero state indebitamente sminuite le misure "proattive", poste in essere dal Sindaco De Luca per ridurre quanto più possibile gli sprechi e a salvaguardia dell'equilibrio del bilancio.

La valutazione dei Giudici di prime cure sarebbe stata eseguita in senso unidirezionale, nella misura in cui avrebbe valutato l'incidenza causale delle presunte omissioni addebitate, senza però considerare, quella delle misure proattive effettivamente intraprese dal ricorrente a beneficio del Comune.

L'odierno appellante, anche a fronte dell'approvazione dei

rendiconti 2015 e 2016, da parte degli organi straordinari ritiene che non possa essergli addebitata la causazione del dissesto, essendo l'incidenza causale del suo asserito contributo alla verificazione dell'evento in verità del tutto nulla.

4. "Erroneità della sentenza nella parte in cui ha respinto l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 248, comma 5, TUEL, come innanzi prospettata e non ha disapplicato la previsione dell'art. 248, co. 5, T.U.E.L. per il suo contrasto con l'art. 49, § 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea".

L'appellante contesta la valutazione di infondatezza della questione di legittimità costituzionale dallo stesso prospettata sulla durata fissa della sanzione interdittiva di cui all'art. 248 TUEL (a differenza di quella pecuniaria stabilita tra un minimo e un massimo), che prescinderebbe del tutto dalla valutazione della gravità dei fatti e/o comunque dalla gravità della condotta e/o dal tempo in cui è stata commessa.

Le censurate disposizioni sarebbero incompatibili con l'art. 3 e 117 della Costituzione, in relazione agli artt. 8 CEDU e 1 Prot. add. CEDU, alla luce della giurisprudenza di Strasburgo, secondo la quale le limitazioni derivanti dall'applicazione della pena accessoria devono essere proporzionate.

La proporzionalità e ragionevolezza sarebbe, peraltro, assicurata dalle altre norme che prevedono incandidabilità contemplate dalla L. n. 235/2012 (c.d. Severino).

Del pari leso sarebbe l'art. 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che sancisce la proporzionalità come necessario principio generale applicabile a tutte le limitazioni dei diritti e delle libertà fondamentali.

Verrebbe altresì violato l'art. 49, § 3 della Carta, dal momento che l'interdizione concerne anche l'elettorato passivo al Parlamento europeo, circostanza che dovrebbe portare alla disapplicazione della sanzione interdittiva.

L'appellante ha concluso chiedendo, in via preliminare, di sollevare incidente di costituzionalità nei termini prospettati e, in ogni caso, la disapplicazione dell'art. 248, comma 5, del TUEL.

Nel merito, ha chiesto di assolvere il sig. Gioacchino De Luca da ogni addebito a proprio carico e, in subordine, di ridurre al minimo la sanzione pecuniaria a suo carico, in considerazione della non gravità della condotta. Con vittoria di spese, competenze ed onorari.

VI. Il Vicesindaco sig. Vito Spina, sebbene ritualmente intimato, non si è costituito in giudizio.

VII. In data 8 novembre 2024 sono pervenute le conclusioni dell'Ufficio di Procura generale, che, avvalendosi di ampi richiami testuali alla sentenza di primo grado, reputata immune dalle odierne censure, ha messo in evidenza come la Sezione di controllo, contrariamente a quanto sostenuto dall'appellante, avesse ripetutamente evidenziato le varie

gravi criticità senza che il Sindaco avesse posto in essere serie consequenziali iniziative.

Anzi, egli assunse condotte gestorie che determinarono un aggravamento della situazione economico-finanziaria.

La Commissione straordinaria, proprio per avere dato seguito ai rilievi della Corte dei conti di cui alla delibera n. 184/2017 (in cui si accertava la non veridicità del rendiconto 2015 e l'errata determinazione del risultato di amministrazione), avrebbe riapprovato, con modificazioni, il rendiconto 2015 (deliberazione n. 28 del 22/11/2017).

Inoltre, con delibera n. 3 del 6/03/2018, ritenendo insussistenti i requisiti per la procedura di riequilibrio, avrebbe dichiarato lo stato di dissesto per l'eccessivo disavanzo (al 31/12/2016, oltre 7 milioni al netto del disavanzo da riaccertamento straordinario al 31/12/2015), nonché per l'insostenibile ammontare dei debiti fuori bilancio censiti (circa 4 milioni di euro, passività potenziali derivanti da procedure espropriative per circa 400 mila euro e contenziosi di oltre 2 milioni e mezzo di euro per decreto ingiuntivo con la società d'ambito ATO PA 1).

Si evidenziava, inoltre, anticipazione di tesoreria inestinta (cd. "scoperto di tesoreria") per quasi 2 milioni di euro tra 2016 e 2017, oltre a quasi 500 mila euro di fondi vincolati utilizzati in termini di cassa, basso livello di riscossione delle entrate tributarie e patrimoniali accantonate al Fondo crediti (percentuale media di riscossione del 7% circa).

Ha messo in evidenza "la superficialità e la negligenza conclamate nel soprassedere all'avvio di una seria e consistente nuova attività programmatoria e pianificatoria (...); la mancata adozione di provvedimenti di effettiva e consistente riconduzione del sistema burocratico a regolarità e legalità (...); la totale, immotivata, ingiustificata, pretermissione di qualsiasi misura adeguata e proporzionata a riscontrare le continuative e plurime indicazioni che gli organi di controllo...avevano in numerose e ripetute occasioni pacificamente manifestato all'Amministrazione comunale".

Le misure invocate come correttive alla condizione di squilibrio si sarebbero rilevate irrilevanti ed episodiche rispetto alla situazione di grave decozione.

Ha messo in evidenza il ruolo chiave del Sindaco nel periodo attenzionato, quale unico componente, insieme al Vicesindaco, dell'organo esecutivo comunale, che avrebbe mantenuto, fino allo scioglimento dell'Ente ex art. 143 TUEL, il proprio ruolo amministrativo, adottando gli atti più rilevanti della vita economico- amministrativa dell'Ente e pretermettendo la doverosa correzione delle cause di squilibrio finanziario del Comune.

Le cause del dissesto, consistenti nei numerosi fattori di squilibrio strutturale del bilancio protrattisi negli anni, ben noti all'odierno appellante nella sua qualità di Sindaco, andrebbero certamente rintracciate anche nella *mala gestio* addebitata agli

organi di vertice dell'Ente nel periodo attenzionato, a nulla rilevando che alcune criticità fossero emerse negli anni precedenti.

Proprio in ragione degli incisivi poteri a loro disposizione, il legislatore individua puntualmente negli organi amministrativi di vertice del Comune i soggetti potenzialmente incisi dall'azione sanzionatoria da dissesto, valorizzando, al contempo, l'aspetto composito del dissesto, conseguenza di un percorso involutivo, riconducibile a plurime condotte.

Da qui, dunque, il corretto rilievo all'aspetto dinamico della condotta dell'appellante nelle annualità attenzionate 2013-2017, laddove verrebbero in rilievo:

i. inadeguata verifica e determinazione della sussistenza dei debiti fuori bilancio;

ii. continuo ed esorbitante ricorso all'anticipazione di tesoreria;

iii. inadeguato ed improprio accertamento ed appostamento dei residui;

iv. errata determinazione del risultato di amministrazione in conseguenza del mancato appostamento di somme vincolate;

v. pervicace assenza di attività di riscossione.

La mancata adozione di qualsivoglia misura incisiva nel senso del risanamento dell'Ente e la sua ingiustificata inoperosità a fronte degli inequivoci e ripetuti richiami della Sezione di controllo, in una situazione di sostanziale decozione e di grave

disavanzo, manifesterebbero plasticamente la sussistenza di una condotta contributiva alla causazione del dissesto da parte dell'organo giuntale, e specialmente, del Sindaco.

Da ultimo, ha ritenuto il dubbio di costituzionalità riproposto in appello manifestamente infondato, oltre che non rilevante, come ampiamente argomentato dal Giudice di prime cure.

Ha concluso per la reiezione dell'appello, con ogni conseguente statuizione in punto di spese.

VII. All'odierna udienza del 28 novembre 2024 sono presenti, per l'appellante, gli avvocati Danika La Loggia e Oreste Natoli e, per il Pubblico ministero, il Presidente di Sezione dott.ssa Maria Rachele Anita Aronica. Nessuno comparso né presente per Spina Vito.

Ha preso la parola l'avvocato Natoli, il quale, richiamando giurisprudenza (Sezione Abruzzo, sent. n. 35/2024; Sez. III/A, sent. n. 173/2018), ha affermato che il primo Giudice avrebbe omesso di valutare sia la sussistenza di una inescusabile negligenza – che esclude nel caso di specie – sia la presenza di condotte virtuose, approfondite nella CTP, attuate dal De Luca per mitigare e fronteggiare una situazione già deficitaria.

Ha censurato, altresì, le conclusioni rassegnate dalla Procura nella parte in cui pretendono di provare la sussistenza dell'elemento soggettivo sulla base dell'ammontare del disavanzo.

Ha insistito, infine, sulla dedotta questione di legittimità

costituzionale, e concluso per l'accoglimento dell'appello.

L'avvocato La Loggia ha elencato alcune delle misure correttive attuate dal proprio assistito sin dal momento del proprio insediamento, sottolineando, al contempo, la necessità di tener conto anche del contesto in cui il medesimo ha operato, nonché della collocazione temporale delle condizioni di dissesto, non ritenute sussistenti dalla Sezione di controllo durante il mandato del De Luca. Ha concluso per l'assoluzione.

Infine, ha preso la parola la rappresentante del P.M., che, previo rinvio alle conclusioni rassegnate in atti, ha ritenuto le misure adottate dal De Luca non correttive, bensì meramente palliative e marginali, visti i debiti fuori bilancio, la minimale attività di riscossione, la registrata sofferenza di cassa, tale da condurre al ricorso ad ingenti anticipazioni di tesoreria.

Ha ritenuto, inoltre, infondata la prospettata questione di legittimità costituzionale, reputando proporzionata la misura interdittiva in misura fissa, pari alla durata di due mandati, in quanto mira ad estromettere dalla fase di risanamento dei conti l'amministratore ritenuto responsabile di aver concorso alla situazione di default. Ha concluso per il rigetto dell'appello.

In sede di breve replica, l'avvocato Natoli ha insistito sull'impossibilità di individuare condotte gravemente colpose in capo al proprio assistito, mentre l'avvocato La Loggia ha messo in evidenza i principali documenti di bilancio sono stati elaborati dall'apparato burocratico dell'ente e approvati dal commissario

ad acta e dalla commissione straordinaria.

Conclusa la discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

Ritenuto in

DIRITTO

1. L'odierno giudizio verte su un'ipotesi di responsabilità sanzionatoria (artt. 133 e ss. del c.g.c) tipizzata a livello sostanziale dall'art. 248, comma 5, del TUEL, che è stata azionata nei confronti dell'appellante sig. De Luca Gioacchino, sindaco del Comune di Borgetto dal 12 giugno 2013 al 7 maggio 2017, al quale la Procura regionale ha contestato di aver contribuito al verificarsi del dissesto finanziario del suddetto ente locale, formalizzato con delibera della Commissione straordinaria con i poteri del Consiglio comunale n. 3 del 6 marzo 2018.

Con l'azione esperita in primo grado dinanzi al Giudice monocratico, successivamente opposta dinanzi al Collegio, è stata richiesta la sua condanna al pagamento della sanzione pecuniaria nella misura massima di 20 volte l'indennità media mensile lorda di carica percepita durante il mandato amministrativo.

Tale sanzione è stata, poi, concretamente irrogata nella ridotta misura, di euro 23.563,06 dalla sentenza n. 541/2023 qui gravata, con la quale si accertavano anche i presupposti per l'applicazione, nei confronti dell'odierno ricorrente, delle misure

interdittive previste dalla richiamata disposizione normativa.

2. Preliminarmente, dopo averne acclarato la rituale intimazione, il Collegio dichiara ai sensi dell'art. 93 cgc la contumacia del sig. Vito Spina, nei cui confronti le statuizioni contenute nella sentenza n. 541/2023 passano in giudicato.

3. Seguendo l'ordine logico delle questioni imposto dall'art. 101, comma 2, cgc, si rende necessario scrutinare prioritariamente il quarto motivo d'appello, con il quale il De Luca si duole del rigetto, da parte dei Giudici di primo grado, della richiesta di incidente di costituzionalità dell'art. 248, comma 5, Tuel, nella parte in cui prevede una sanzione interdittiva fissa ed invariabile di dieci anni a prescindere dalla gravità delle condotte acclarate, per contrasto con gli artt. 3 e 117 della Costituzione, artt. 8 CEDU e 1 Prot. add. CEDU, nonché con l'art. 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. In subordine, l'appellante ribadisce in questa sede la richiesta, infruttuosamente avanzata nel giudizio di primo grado, di disapplicazione della sanzione inibitoria contenuta nell'art. 248, comma 5, Tuel per contrasto con la disposizione contenuta nell'art. 49, § 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, ritenuta *self executing*.

3.1 La dedotta questione di costituzionalità e l'annessa richiesta subordinata sono da respingere per difetto di rilevanza nel presente giudizio.

Con la sentenza n. 541/2023, la Sezione di primo grado ha

dichiarato, nei confronti dei convenuti De Luca e Spina ed **in via del tutto astratta**, "*la sussistenza dei presupposti per l'applicazione ex lege delle misure interdittive previste dall'art. 248, co. 5 primo periodo del TUEL*".

È utile osservare che l'irrogazione **in concreto** di tali sanzioni interdittive non compete all'autorità giudiziaria, bensì a quella amministrativa, in ragione dell'espressa riserva legislativa contenuta nel d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235 (testo unico in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive).

Infatti, come di recente osservato dalle Sezioni unite della Corte di cassazione, ai cui autorevoli approdi ermeneutici il Collegio intende in questa sede dare continuità, "(….) *il legislatore, con l'art. 248, comma 5, che qui interessa, del TUEL, nel testo risultante dalle modifiche del 2012, ha inteso attribuire espressamente al giudice contabile il potere di valutare la sussistenza dei presupposti per l'applicazione non solo delle sanzioni pecuniarie ma anche delle sanzioni c.d. interdittive, ma queste ultime conseguono come effetto automatico dell'accertamento della responsabilità per dissesto.*

Le sanzioni c.d. di status discendono dunque non dalla volontà del giudice, ma dalla volontà del legislatore, sulla quale la volizione giudiziale, una volta espressasi sull'an della responsabilità, non può incidere.

Ne consegue che la decisione del giudice contabile, una volta

accertata la responsabilità dell'ex amministratore dell'Ente locale da dissesto, ha e deve avere, riguardo alle misure c.d. interdittive (quelle qui in esame), ***una chiara portata meramente dichiarativa della voluntas legis e dunque deve limitarsi all'accertamento della sussistenza dei presupposti per il divieto previsto dalla legge, restando la relativa declaratoria-applicazione compito dell'autorità amministrativa competente***" (Cass. SSUU civ., ord. n. 13.305/2024, enfasi aggiunta).

"*La Corte dei Conti, quale autorità giurisdizionale amministrativa speciale, ha dunque il potere di accertare le responsabilità personali degli amministratori del dissesto*" e questo accertamento si pone come "*presupposto dell'applicazione*", da parte della competente Amministrazione dell'Interno, "*delle misure interdittive*", tra cui l'incandidabilità, le quali "*derivano direttamente dalla legge e non dalla dichiarazione giudiziale*" (ibidem).

Tale riserva di amministrazione in fase applicativa, autorevolmente messa in evidenza dal Giudice della giurisdizione, segna un momento di netta cesura tra la pronuncia giudiziale e la concreta applicazione delle misure interdittive, la quale è regolata da una normativa speciale che questo Giudice non è chiamato in questa sede ad applicare.

4. In termini generali, è utile ricordare che il dissesto, attraverso la procedura di risanamento finanziario, mira al ripristino degli

equilibri di bilancio e della ordinaria funzionalità degli enti locali in grave crisi finanziaria, e, in via mediata, ad assicurare la tutela di interessi primari, relativi al buon andamento, alla continuità dell'azione amministrativa, nonché alla parità di trattamento dei cittadini delle varie zone geografiche del Paese nella fruizione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Al fine di non compromettere tali interessi, gli enti locali sono obbligati a deliberare senza indugio il dissesto, e ad attivare il conseguente risanamento finanziario, quando versino nelle condizioni previste dall'art. 244 del TUEL, ossia:

- quando non siano più in grado di garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili (cd. "incapacità funzionale"), ovvero
- quando versino in un grave stato di insolvenza dovuto a crediti liquidi ed esigibili di terzi, cui non possano *validamente* far fronte attraverso provvedimenti di riequilibrio o di riconoscimento di debiti fuori bilancio (insolvenza irreversibile).

Come affermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 219 del 24 ottobre 2022), "*Le attuali norme sul dissesto sono … espressive di un bilanciamento non irragionevole tra l'esigenza … di tutelare i creditori e l'esigenza di ripristinare sia la continuità di esercizio dell'ente locale incapace di assolvere alle funzioni, sia i servizi indispensabili per la comunità locale.*

Benché, dunque, con la separazione tra le attività finalizzate al

risanamento e quelle di liquidazione della massa passiva, il dissesto abbia assunto una fisionomia che lo avvicina al fallimento dell'impresa, la normativa, complessivamente considerata, include anche dei correttivi, a tutela sia dell'ente locale -che deve continuare a esistere- sia dei creditori, che possono contare sul contributo a carico dello Stato".

L'introduzione dei nuovi illeciti sanzionatori contabili risponde all'esigenza di anticipare la tutela di beni interessi ritenuti prioritari dal legislatore a seguito dell'entrata in vigore della l. cost. n. 1/2012, prima ed indipendentemente dal verificarsi di un effettivo danno, con un meccanismo speculare a quello dei reati di pericolo.

Difatti, il bilancio, quale bene pubblico dello Stato comunità, alla base dei principi democratici di partecipazione e di uguaglianza in senso sostanziale (Corte costituzionale, sentenza n. 51 del 2019) è idoneo a "*sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente ... sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia all'individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare e a sottoporsi al giudizio finale, afferente al confronto tra il programmato e il realizzato*" (cfr. Corte cost., sent. n. 184 del 2016).

Questa Sezione ha già ricordato che i beni interessi costituzionali connessi alla tutela rafforzata del bilancio e dei suoi equilibri (art. 81, 97, c. 1 e 119 Cost.) hanno assunto, di

recente, rango **super primario**, in quanto costituenti precondizione logica, in epoca di risorse limitate, per garantire la concreta erogazione di diritti essenziali dell'individuo – quali cure sanitarie, studi, e, per gli enti locali, i servizi indispensabili - implicanti spesa pubblica (cfr. Sez. appello Sicilia n. 84/A/2024).

4.1 Nella delineata prospettiva di progressivo rafforzamento dei presidi di finanza pubblica, del cui funzionamento è garante questa Corte, il legislatore ha regolato in modo articolato e rigoroso la fase sia antecedente che successiva alla formalizzazione dello stato di dissesto, che dischiude la fase di risanamento dell'ente.

In particolare, ed ai fini che interessano in questa sede, l'art. 248 del TUEL, tra le "conseguenze della dichiarazione di dissesto", prevede, al comma 5, nell'attuale formulazione *ratione temporis* applicabile ai fatti di causa, che "*Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, gli amministratori che la Corte dei conti ha riconosciuto, anche in primo grado, responsabili di aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario, non possono 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. 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 né alcuna carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Ai medesimi soggetti, ove riconosciuti responsabili, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione".

La formulazione della richiamata disposizione interviene sul solco di consolidati principi giurisprudenziali (SSRR n. 12/2007/QM, n.12/2011/QM e, da ultimo, n. 4/2022/QM) che impongono che la valutazione dell'elemento soggettivo e del contributo causale debba avvenire nel pieno rispetto della clausola generale della responsabilità amministrativa di cui all'art. 1 della l. n. 20/1994, con la conseguenza che anche la responsabilità sanzionatoria degli amministratori pubblici sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti deve essere:

a) necessariamente personale, ossia riferibile a precise azioni od omissioni violative di doveri funzionali;

b) limitata ai fatti commessi, quantomeno, con condotta

gravemente colposa.

Diversamente opinando, come correttamente sottolineato dalla difesa, di perverrebbe ad una sorta di inammissibile "responsabilità di posizione".

4.2 Per quanto concerne il nesso di causalità tra la condotta illecita imputabile all'amministratore e il dissesto, è utile osservare che il richiamato comma 5 dell'art. 248 del TUEL, nella prospettiva di maggiore rigore e tutela dell'equilibrio finanziario dello Stato, prevede la sanzionabilità della condotta dell'amministratore cui sia imputabile non più di aver causato direttamente, ma anche solo di avere semplicemente contribuito "con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario".

Nella sua nuova formulazione scaturente a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 149/2011 (cd. "decreto premi e sanzioni"), infatti, l'art. 248, comma 5, non richiede più l'accertamento di un rapporto "determinante", bensì solo meramente concausale, da parte degli amministratori locali, al verificarsi del dissesto.

Il legislatore, infatti, ha acquisito la consapevolezza nella natura complessa e plurieziologica del dissesto, ben potendo sussistere una lunga serie di contributi causali derivanti da condotte degli amministratori locali, soprattutto omissive, che, non intervenendo sulla primigenia verificazione della crisi, non ne hanno impedito il protrarsi, concorrendo, in assenza di utili misure correttive delle disfunzioni, a contribuire al suo

aggravamento, fino al conclamarsi dei suoi presupposti (Sez. app. Sicilia, n. 18/2023).

4.3 Ulteriore considerazione sulla connotazione assai peculiare di tale forma di responsabilità sanzionatoria risiede nell'abbinamento di una pena pecuniaria di rilevante impatto, anche in funzione deterrente, alla misura interdittiva, che lo discosta sensibilmente dalla clausola generale di responsabilità.

A questo specifico riguardo, le Sezioni riunite in sede giurisdizionale, con sentenza n. 4/2022/QM/PROC, hanno chiarito che:

- la responsabilità da dissesto, nella configurazione data dal legislatore, non è connotata da un *eventus damni*, e quindi non rappresenta l'ulteriore aggravamento di un danno erariale già diversamente cagionato dagli amministratori dell'ente;

- all'istituto, quindi, deve attribuirsi carattere non risarcitorio, ma puramente sanzionatorio, con applicazione del rito previsto dagli artt. 133 e ss. del Codice di giustizia contabile, per quel che concerne l'irrogazione della sanzione pecuniaria.

Quest'ultima è alla base del conseguenziale ed astratto accertamento dei presupposti per l'applicazione concreta delle sanzioni interdittive da parte della competente autorità amministrativa, a ciò *ex lege* deputata (Cass. SSUU n. 13.305/2024, cit.).

Le sanzioni interdittive mirano, dunque, ad inibire agli amministratori giudizialmente ritenuti concausa del dissesto,

per la durata di due mandati, la continuazione della carriera politica a qualsiasi livello di governo, impedendo un *cursus honorum* indebitamente lucrativo di consensi elettorali acquisiti con politiche clientelari (ipotesi estrema, esulante dalla fattispecie), o comunque poco improntate a quei doveri di sana ed oculata gestione finanziaria, nonché di risanamento, che le deteriorate condizioni finanziarie e le situazioni di conclamato squilibrio strutturale rendono vieppiù cogenti, a doverosa tutela degli anzidetti beni interessi di rango super primario.

4.4 Nella prospettiva testé delineata, la tutela rafforzata del bilancio e dei suoi equilibri amplifica l'importanza strategica dei controlli finanziari di cui all'art. 148 bis del Tuel svolti, nell'interesse degli enti e delle rispettive comunità amministrate dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, le quali sono chiamate a rappresentare agli organi elettivi dell'ente le disfunzioni contabili e gestionali emerse all'esito del procedimento di verifica e dell'annesso contraddittorio, affinché gli stessi vi possano porre rimedio mediante idonee misure correttive.

Sulla congruenza di tali misure, che la politica è obbligata ad adottare scegliendo in autonomia le leve strategiche di risanamento, vigila la Corte stessa, nell'ambito della dimensione bifasica del controllo e della natura continuativa delle verifiche, che si perpetuano nei successivi cicli di programmazione e rendicontazione, in armonia con il principio di continuità del

bilancio.

Chiaramente, il livello di urgenza e cogenza delle misure correttive – e, simmetricamente, la soglia di attenzione esigibile in capo all'amministratore pubblico - sono direttamente proporzionali alla gravità delle disfunzioni e delle criticità segnalate all'Ente.

In questa prospettiva, soprattutto in presenza di squilibri, il costante presidio della Sezione di controllo sui cicli di programmazione e rendicontazione mira a sollecitare la politica nell'adozione di fondamentali – ma spesso impopolari - scelte correttive che questa, nella propria discrezionalità (sul quomodo, non sull'an), è obbligata ad intraprendere, onde scongiurare il progressivo aggravamento della situazione finanziaria e gestionale, con l'insorgenza di squilibri strutturali che, ove non sanati, possono a loro volta condurre l'ente al dissesto.

4.5 Laddove sia segnalata la presenza di squilibri strutturali, la strategia di riequilibrio non può prescindere da una rappresentazione veritiera delle risultanze contabili e dell'andamento gestionale.

Il rispetto del principio di veridicità e di attendibilità nei documenti di bilancio e nella gestione costituisce, infatti, la precondizione logica di qualsiasi credibile azione di risanamento, ancorata a basi di partenza solide e ad evidenze numeriche ispirate al principio di "***true and fair value***" (cfr.,

sul punto, Sez. controllo per la Regione siciliana n. 184/2017/PRSP; SSRR in speciale composizione n. 40/2017).

In questa prospettiva, assume crescente cogenza il rispetto del principio fissato dall'art. 162, comma 5, del Tuel, declinato in regime armonizzato dal postulato n. 5 (allegato 1 al d.lgs. n. 118/2011), il quale impone, in sede di previsione, di rendicontazione e di gestione, la rigorosa valutazione dei flussi finanziari generati dalle operazioni che si svolgeranno nel periodo di riferimento, nonché la rappresentazione delle reali risultanze di gestione sotto il profilo finanziario, economico e patrimoniale.

5. Così succintamente ricostruito il perimetro normativo ed ermeneutico di riferimento, il Collegio, esaminata la copiosa documentazione versata in atti dalle parti, ritiene di poter affermare, nei termini di seguito specificati, il contributo del Sindaco De Luca, in carica dal 12 giugno 2013 al 7 maggio 2017, nella causazione del dissesto del comune di Borgetto.

La sentenza di primo grado ha correttamente individuato il punto di partenza della gestione amministrativo-contabile della Giunta De Luca nelle deliberazioni della Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 66/2013/PRSP del 26 aprile 2013 (concernente il rendiconto 2011 ed il bilancio 2012), n. 20 del 10.09.2013 (relativa al rendiconto 2012) e n. 89/2015/PRSP.

Appena insediatosi nella carica, dunque, il Sindaco, pur avendo ereditato una complessa situazione gestionale, era chiamato, in

base ai doveri impostigli dall'art. 148 bis del Tuel, a prendere coscienza delle disfunzioni segnalategli dalla Sezione di controllo nella loro reale gravità e, conseguentemente, ad elaborare le strategie di correzione e di risanamento, facendosi parte attiva nei confronti sia dell'organo consiliare, sia della macchina amministrativa, della quale nomina i vertici.

Non coglie nel segno, dunque, la tesi difensiva che vorrebbe escludere qualsiasi apporto causale del De Luca sul presupposto che ben tre delibere della Sezione regionale di controllo, dalle quali prenderebbe abbrivio il ricorso della Procura regionale, sarebbero antecedenti al suo mandato, essendo riferite ad esercizi finanziari (2010, 2011 e 2012) antecedenti al suo insediamento, avvenuto in data 12 giugno 2013.

Come ben messo in evidenza dalla sentenza qui gravata, infatti, al De Luca non è contestato di aver causato le disfunzioni e le criticità segnalate dalla Sezione di controllo, bensì di non avervi posto rimedio, nonostante in tal senso obbligato *ex lege* e reiteratamente richiamato dagli organi di controllo.

5.1 La mera ricostruzione, sul piano fattuale, dei richiami mossi nel tempo dalla Sezione di controllo fornisce, a riguardo, importanti elementi di giudizio.

Ed invero, già con la deliberazione n. 66/2013/PRSP (indice foliario Procura primo grado, doc. n. 19) la Sezione di controllo, con riferimento al rendiconto 2011, metteva in evidenza una

situazione di inerzia dell'amministrazione nell'adozione di misure correttive, rispetto ai precedenti cicli di bilancio, sulla quale richiamava l'attenzione dei nuovi amministratori (come detto, non perché ne fossero causa, ma perché vi ponessero rimedio).

Particolare attenzione veniva posta, innanzitutto, alla gestione dei debiti fuori bilancio, laddove si evidenziava la permanente carenza di copertura di un ingente passività (oltre 1,5 mln/€) nei confronti della società d'ambito per i rifiuti, dunque esercente servizio essenziale.

La consistente massa di debiti fuori bilancio non ancora oggetto di espressa ricognizione, veniva nuovamente segnalata con la delibera 6/2016/PRSP, nella quale si osservava che "*la formazione di tali passività costituisce di regola il risultato di una sottostimata previsione delle spese dell'ente, imputabile a inadeguata programmazione finanziaria; di conseguenza, la loro presenza in misura costante e ingente svela una prassi contraria a basilari principi di salvaguardia degli equilibri, atteso che il debito fuori bilancio viene trasformato da evento straordinario in ordinaria modalità di gestione della spesa*", di talché "*l'ente va comunque richiamato a una più attenta gestione e a una rigorosa osservanza delle norme giuscontabili, incluse quelle in materia di debiti fuori bilancio. L'ingiustificato protrarsi della situazione sopra descritta potrebbe peraltro dimostrare l'intenzionalità elusiva dell'omesso riconoscimento dei debiti e generare la*

responsabilità amministrativa degli organi comunali".

Nel periodo 2013-2015, l'amministrazione non aveva effettuato alcuna reale ricognizione della situazione debitoria extra-bilancio, né aveva ricondotto al sistema di bilancio alcuna passività, seppur di importo elevato e reiteratamente segnalata, procedendo, anzi, alla sottostima di spese certe; in tal modo, poneva le premesse per l'espansione incontrollata delle passività fuori bilancio, gestite in violazione dei fondamentali artt. 191, 193 e 194 del Tuel.

Eloquente, in questo senso, risulta anche la relazione del Collegio dei revisori al rendiconto 2013 (indice foliario Procura, doc. n. 20), nella quale si afferma quanto segue :<< *In punto di "debiti fuori bilancio", l'Organo rilevava che "pur prevedendo nel Bilancio di previsione una spesa per Tarsu pari ad € 990.608,00 l'Ente, durante l'esercizio 2013 ha impegnato somme per € 634.730,96.* ***Tutto ciò comporterà, poiché trattasi di spese necessarie per la gestione corrente, l'insorgere di debiti fuori bilancio e squilibri finanziari futuri non indifferenti;*** *A tal proposito il Collegio invita l'Ente* ***ad impegnare le reali somme*** *a prescindere dal successivo pagamento. Ed inoltre si invita quindi a* ***rispettare il principio di prudenza del bilancio destinando dall'avanzo di amministrazione un'ulteriore somma vincolata all'impegno futuro per pagamenti ATO Rifiuti****". Con le "osservazioni finali", l'Organo di revisione rammentava all'Ente di "monitorare attentamente ed*

in maniera sistematica il livello di spesa al fine di mantenere l'equilibrio finanziario, economico e patrimoniale>>.

Nella relazione al rendiconto 2014 (indice foliario Procura, doc. 20), il Collegio dei revisori proponeva, senza esito, "*di vincolare l'avanzo di amministrazione disponibile per la copertura dei debiti fuori bilancio e le passività potenziali*".

Nel problematico contesto appena delineato, assumeva valenza meramente adempimentale - se non addirittura precostitutiva di futura difesa - la richiesta (nota prot. n. 8671 del 13.06.2013, indice foliario difesa, doc. n. 21) inoltrata dal Sindaco De Luca a tutti i responsabili delle unità organizzative del Comune, affinché relazionassero sulla situazione debitoria sussistente a quella data.

A ben vedere, lo stesso tenore letterale della nota n. 9934 del 15.07.2013 (indice foliario difesa, doc. 42), prodotta dalla difesa ("*Si comunica che risultano all'interno dell'area diverse situazioni debitorie come meglio descritte in allegato alla presente ma* ***non è da escludere che ve ne possano essere delle altre relative ad anni precedenti***"; enfasi aggiunta), avrebbe dovuto mettere in guardia l'Amministrazione, laddove avesse avuto interesse in tal senso, sulla necessità di censire in modo ancora più accurato l'intera massa debitoria, disponendo doverosi approfondimenti istruttori, invero mai effettuati.

Non può dunque, certamente, destare sorpresa la progressiva espansione incontrollata dell'esposizione debitoria fuori

bilancio, il cui logico e naturale sviluppo è descritto nella delibera n. 3 del 6/03/2018, dichiarativa dello stato di dissesto, nella quale l'ammontare dei debiti fuori bilancio ascendeva a circa 4 milioni di euro.

In essa, inoltre, si censivano passività potenziali derivanti da procedure espropriative per circa 400 mila euro, decreti ingiuntivi da parte della società d'ambito ATO PA 1 per oltre 2 milioni e mezzo di euro, di cui oltre 800 mila già liquidati.

Significativi, a riguardo, risultano alcuni passaggi della delibera di dichiarazione di dissesto, in cui si osservava quanto segue: <<*dalle richiamate deliberazioni della Corte dei Conti - Sezione Regionale di Controllo per la Regione Siciliana, si è avuto modo di rilevare come l'Ente non abbia proceduto ad attivare idonee misure correttive finalizzate a rimuovere o attenuare gli effetti gravemente distorsivi sulla finanza pubblica comunale derivanti dalla gestione contabile;*

Preso atto che in ragione di ciò è derivato il progressivo peggioramento della situazione finanziaria dell'ente, i cui elementi sintomatici sono dati dalla certificazione di ente strutturalmente deficitario relativa al rendiconto 2016, dal bassissimo tasso di riscossione associato ad un perdurante ricorso all'anticipazione di tesoreria, dall'elevatissimo importo di debiti fuori bilancio aventi i requisiti di cui all'art. 194, c. 1, lett. a) ed e) del TUEL e dall'elevato disavanzo di amministrazione ordinario;

Considerato che la situazione finanziaria rappresentata si è ulteriormente aggravata per il susseguirsi di procedure esecutive che, ancorché formalmente opposte dall'Ente, si sono concluse con provvedimenti di assegnazione del Giudice dell'Esecuzione prescindendo dalla previsione normativa di cui all'art. 243-bis, co. 5, del T.U.E.L, in base alla quale dal momento dell'approvazione della deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale e fino alla data di approvazione o diniego del piano, le procedure esecutive intraprese nei confronti dell'Ente sono sospese>>.

La semplice lettura delle delibere e delle relazioni dei revisori in atti del giudizio scolpisce in maniera inequivocabile l'aggravamento, negli anni, dell'esposizione debitoria dell'ente, mantenuta per troppo tempo latente e poi "esplosa" in tutta la sua gravità, fino a divenire la causa principale del dissesto.

Il progressivo acuirsi delle criticità, che ha portato l'ente a percorrere, in modo paradigmatico, tutti e tre i livelli di criticità gestionale contemplati dal Tuel, è diretta conseguenza della grave inerzia mostrata dal vertice politico ai reiterati moniti degli organi di controllo.

Il passaggio dalla condizione di deficitarietà strutturale (art. 242 e 243 Tuel), acclarata nel 2016, e poi, successivamente, al riequilibrio finanziario pluriennale (art. 243 bis Tuel) e, infine, al dissesto finanziario (art. 244 Tuel), è avvenuto in un contesto di crescente incuranza – o comunque di grave sottovalutazione

- degli indici di criticità via via progressivamente conclamati, che lasciavano agevolmente presagire ai destinatari dei moniti della Sezione di controllo quali sarebbero stati gli sviluppi successivi, laddove non si fosse tempestivamente invertita la rotta.

6. Considerazioni di tenore analogo valgono anche con riferimento alle risultanze contabili, sul cui livello di veridicità la Sezione di controllo e il Collegio dei revisori avevano espresso, nel tempo, riserve via via più severe.

La prima non aveva mancato di richiamare l'attenzione dell'ente sull'indebita mole di poste creditorie datate che compromettevano la veridicità del risultato di amministrazione e, di conseguenza, gli equilibri di bilancio e l'effettiva capacità di spesa dell'ente, (delibera n. 66/2013/PRSP), consigliando che, *"a fronte di posizioni creditorie di dubbia realizzabilità, parte delle risorse di entrata siano destinate all'apposito fondo di svalutazione dei crediti*" (delibera 89/2015).

La situazione peggiorava con le verifiche sul rendiconto 2013 (delibera n. 7/2016), nella quale, oltre a confermarsi il superamento dei valori soglia dei parametri di deficitarietà strutturale n. 2 e 3, si segnalava, tra l'altro, l'assenza di informazioni sui rapporti di debito credito tra ente e società partecipate.

In sede di controllo sul rendiconto 2014 (delibera n. 306/2016), il Collegio confermava l'indebita contabilizzazione, nel conto del bilancio, di poste creditorie datate, con insorgenza di volumi

anomali di residui attivi aventi anzianità superiore a 5 anni (e dunque a rischio prescrizione).

Pertanto, esprimeva "***perplessità sulla corretta quantificazione del risultato di amministrazione, rideterminato a seguito del riaccertamento straordinario dei residui, e della sua suddivisione in quota accantonata, vincolata e destinata"***, non mancando di stigmatizzare, anche in questo caso, il mancato allineamento contabile nei rapporti di debito – credito tra l'Ente e le società partecipate, in violazione dell'art. 6, co. 4, del d.l. n. 95/2012, convertito dalla l. n. 135/2012.

In sede di verifica (delibera n. 184/2017/PRSP) sul rendiconto 2015, approvato dal Commissario straordinario con i poteri del Consiglio comunale, la Sezione di controllo arrivava ad accertare "la non veridicità del rendiconto 2015 del comune di Borgetto", all'esito del contraddittorio con la Commissione straordinaria, coadiuvata dal funzionario contabile in sovraordinazione (nominato dal Prefetto di Palermo con decreto n. 89383 del 3 agosto 2017), i quali confermavano le perplessità espresse in sede istruttoria dalla Sezione.

In particolare, confermavano "*l'omessa indicazione dei vincoli di legge nel risultato di amministrazione al 31.12.2015, per effetto della quale l'ente verserebbe in disavanzo – in luogo del dichiarato avanzo - nei termini di seguito specificati, sebbene non ancora ufficializzati:*

- *Risultato di amm.ne al 31.12.2015: € 2.492.524,27*
- *FCDE: € 3.755.653,18*
- *Vincolo anticipazione di liquidità: € 2.006.850,79*
- *Indennità fine mandato: € 3.559,14*
- *Parte destinata agli investimenti: € 104.933,41*
- *Fondo rischi soccombenza contenzioso: € 700.000,00*
- *Totale parte disponibile risultato amm.ne: -* ***€ 4.078.472,25***".

Dai dati sopra indicati, emergeva un peggioramento del disavanzo rispetto a quello già quantificato, in sede di riaccertamento straordinario dei residui, pari ad € 971.800,38.

I predetti rappresentanti dell'ente, subentrati al Sindaco De Luca, confermavano anche le perplessità espresse dalla Sezione di controllo sia sulla consistenza del fondo rischi contenzioso, la cui "*quantificazione ha tenuto conto del rilevante importo dello stesso riscontrabile sia dalla delibera di riaccertamento straordinario dei residui, che dal piano di riequilibrio e quantificato dall'Ente in € 2.800.000,00 di cui €2.500.000,00 relativo al contenzioso con la società d'ambito ATOPA1*", sia del Fondo crediti di dubbia esigibilità, di cui riferivano di aver proceduto alla sua corretta quantificazione in complessivi € 3.755.653,18 (a fronte di uno stanziamento del bilancio 2015 di soli € 168.000,00).

Anche in questo caso, dunque, emergeva con palmare chiarezza il progressivo peggioramento del livello di veridicità delle risultanze contabili, nonché delle criticità infruttuosamente

segnalate negli anni dalla Sezione di controllo al Sindaco De Luca, vertice politico dell'ente.

Muovendo dalla sequenza fattuale qui ricostruita, si rivelano del tutto fuori bersaglio i tentativi difensivi dell'appellante di qualificare il proprio ruolo come marginale e addirittura, con l'ausilio di una perizia di parte (indice foliario difesa, n. 20), di contestare la modifica del risultato di amministrazione (in nome di un preteso principio di intangibilità del saldo ormai approvato, che avrebbe procrastinato rappresentazioni contabili non veritiere).

Si rivela, in particolare, del tutto vano e tardivo il tentativo difensivo di contestare risultanze contabili che, a seguito delle modifiche doverosamente apportate dalla neo insediata Commissione straordinaria, risultano cristallizzate in delibere divenute da tempo inoppugnabili, e che, dalla documentazione in atti, non risultano contestate neanche dalla competente Sezione di controllo nei successivi cicli di verifica.

7. Al di là dell'indubbio tecnicismo che connota, in generale, la redazione dei documenti contabili, di stretta competenza dell'apparato amministrativo, le patologie che innescavano il progressivo deterioramento della situazione finanziaria del Comune di Borgetto appartenevano a fenomeni della gestione che costituivano, sì, il sostrato fattuale di squilibri reiteratamente segnalati dagli Organi di controllo e divenuti strutturali (in particolare, debiti fuori bilancio, passività da

contenzioso, rapporti di debito verso le società partecipate, crisi di liquidità, scoperti per anticipazioni di tesoreria), ma che, proprio per tale ragione, ben avrebbero potuto – e dovuto - essere identificati, percepiti nella loro gravità, costantemente osservati nella loro evoluzione, e soprattutto adeguatamente fronteggiati con la messa a punto di precise strategie politiche da parte del capo dell'Amministrazione.

Quest'ultimo, senza trincerarsi dietro la facile logica del "non addetto ai lavori", dinnanzi al progressivo deterioramento della situazione contabile e gestionale dell'ente inequivocabilmente messo in evidenza negli anni dagli organi di controllo, avrebbe dovuto attivare una vera e propria *discovery* della reale situazione finanziaria e gestionale dell'ente, tesa a ripristinare la veridicità dei risultati contabili, nonché a fare emergere i fattori di squilibrio contabile e le passività latenti, al fine di creare solide basi di partenza per qualsiasi credibile strategia di risanamento.

In altri termini, il Sindaco, *a fortiori* se, come nella fattispecie, con delega al bilancio, è pienamente immesso nel circuito di responsabilità che, attraverso l'esercizio delle competenze (su cui, cfr. App. Sicilia, n. 18/A/2023) vantate sul "ciclo di bilancio" come sul piano di riequilibrio, garantisce attendibilità, veridicità e sostenibilità al complesso delle scritture contabili dell'Ente e delle azioni che essi sottendono.

Dato il carattere personale anche della responsabilità

sanzionatoria, infine, rimarrebbe comunque irrilevante che al processo finalizzato all'accertamento di tale responsabilità non partecipasse, in tesi, un agente concorrente nella causazione del dissesto (in fattispecie di responsabilità sanzionatoria da dissesto, Sez. II/A, n. 173/2023).

Tale responsabilità di governo, infatti, sul piano dell'apporto causale alla verificazione del successivo dissesto, non è in alcun modo intaccata dalla presenza, come nella fattispecie, di organi straordinari, in primis il Commissario ad acta: quest'ultimo, proprio per la sua natura *extra ordinem* e provvisoria (agisce "con i poteri del Consiglio comunale"), non poteva certo sostituirsi nell'attività di indirizzo dell'attività di risanamento a colui che, in virtù del mandato elettorale ricevuto dai propri concittadini, è stato chiamato al vertice dell'amministrazione, con funzioni di sovrintendenza al funzionamento dei servizi e degli uffici nonché all'esecuzione degli atti e con responsabilità dei risultati del proprio operato.

Né può validamente invocarsi un contributo concausale della Commissione straordinaria, insediatasi con un mandato iniziale di 18 mesi, che ha ampiamente – e meritoriamente - collaborato con la Sezione di controllo e, avvalendosi del funzionario in sovraordinazione, ha tentato sin da subito di ovviare ad alcuni errori di rappresentazione contabile commessi in buona fede dal Commissario ad acta.

La Commissione straordinaria, soprattutto, conformandosi ai

principi e alle disposizioni normative che reggono la materia, ha dato impulso al disvelamento del reale deficit di partenza (disavanzo di amministrazione nettato delle quote di accantonamento e maggiorato dei debiti fuori bilancio censiti), creando i presupposti per l'avvio di un'incisiva azione di risanamento finanziario.

Quest'ultima è poi culminata, di lì a breve, nella declaratoria di dissesto, di fronte all'impossibilità dell'ente di far fronte "validamente" - ossia con i mezzi riconosciuti dall'ordinamento contabile - alla schiacciante mole di passivo rimasta latente negli anni.

La imponente presenza del De Luca, Sindaco con delega al bilancio e tributi, in quel "circuito" emerge dalla valutazione degli atti richiamati dalla Procura generale nelle proprie conclusioni, le quali rinviano all'atto introduttivo del giudizio di primo grado (vedasi, in questo senso, l'apposita tabella riassuntiva ivi prodotta).

L'appellante, infatti, ha rivestito un ruolo chiave nel periodo attenzionato, essendo stato, insieme al vicesindaco Spina, l'unico componente dell'organo esecutivo comunale a mantenere, fino allo scioglimento dell'Ente ex art. 143 TUEL, il proprio ruolo amministrativo.

8. Venendo alle censure dell'appellante circa la pretermissione, da parte del Giudice di prime cure, di ogni valutazione sulle misure correttive dallo stesso sollecitate e poste in essere, il

Collegio, esaminata la documentazione in atti, le reputa parzialmente fondate.

In sede di valutazione del livello di colpevolezza e di conseguente graduazione della sanzione, non risultano adeguatamente valorizzate, a giudizio di questa Sezione, le misure correttive adottate su proposta del De Luca, ai fini della scelta, poi attuata, di esternalizzare l'attività sia esattiva che impositiva dell'ente.

Tale scelta mirava a contrastare la cronica asfitticità della gestione di cassa, che dava luogo a problematiche, più volte segnalate dalla Sezione di controllo e dal Collegio dei revisori, relative al bassissimo livello delle riscossioni sia in conto competenza che in conto residui, con conseguente incremento dei volumi di residui attivi, anche di nuova formazione, e, soprattutto, di onerose anticipazioni di tesoreria, in parte inestinte a fine anno.

In questo senso, merita maggiore attenzione la valutazione dell'"Atto di indirizzo per la valutazione dell'affidamento in concessione in out-sourcing del servizio di accertamento e riscossione ordinaria e coattiva delle entrate tributarie e patrimoniali dell'ente", approvato con deliberazione n. 27 dell'11.03.2014, (indice foliario ricorrente, doc. 12), poi completato dalla delibera G.C. n. 44 del 17.4.2014 (indice foliario, doc. 14), che approvava la relazione sull'analisi costi – benefici dell'esternalizzazione predisposta dal Ragioniere capo f.f. (indice foliario, doc. 13), e dava mandato per gli ulteriori

adempimenti gestionali (ibidem, doc. n. 15 e 19).

Ritiene, infatti, il Collegio che si tratti di un'importante misura, non adeguatamente valutata in primo grado, di "decontestualizzazione" delle attività impo-esattive in una realtà territoriale molto piccola, caratterizzata da bassissime percentuali di pagamento dei tributi.

In tal modo, almeno su un piano teorico ed astratto (senza, cioè, considerare variabili eteronome, quali, ad es., i livelli reddituali della popolazione, il livello di fiducia riposto nelle Istituzioni, ecc., che determinano il successo concreto), tale misura appariva certamente in grado di incrementare l'attività di recupero evasione tributaria e le riscossioni, sia in conto competenza e in conto residui (riducendo, per converso, le anticipazioni di tesoreria).

Risulta inoltre, in termini generali, apprezzabile anche l'ottenimento, da parte del comune, di alcuni finanziamenti finalizzati all'attuazione di programmi d'investimento locale (indice foliario difesa, docc. 28, 29, 30, 34, 35, 36, 37 del fascicolo di primo grado), rispetto ai quali, tuttavia, difetta prova del loro diretto reperimento da parte del Sindaco De Luca.

In ogni caso, ai fini che interessano in questa sede, tali contributi, dall'effetto indubbiamente benefico per il bilancio, contrariamente a quanto sostenuto della difesa, hanno scarsa valenza ai fini del riequilibrio della gestione, attenendo gli stessi ad una tipologia di spesa, quella in conto capitale, di natura

opzionale e comunque ben distinta da quella corrente del bilancio, necessaria all'erogazione continuativa di funzioni e servizi essenziali e dunque causalmente ai fini del dissesto (art. 244 Tuel).

Condivisibile, invece, appare il giudizio negativo formulato dal Giudice monocratico e, successivamente, dal Collegio di primo grado, sull'efficacia palliativa ed irrilevante di altre misure rispetto alla situazione di grave decozione, quali la rinuncia per i primi 7 mesi all'indennità di carica e al rimborso delle missioni, la dismissione della dotazione di cellulari e utenze ai componenti della Giunta, alla riduzione delle unità organizzative da 5 a 4 (peraltro poi riportata a cinque perché riconosciuta non efficace), la contrazione delle spese per festività, la nomina di un nuovo Comandante della Polizia Municipale, la riorganizzazione del trasporto scolastico, la costituzione di uno staff legale per la tutela giudiziale del Comune di Borgetto.

Trattasi, infatti, di misure correttamente ritenute come rientranti nella fisiologica attività amministrativa, "*meramente episodiche e di impatto non proporzionato alla condizione di squilibrio già manifestata e periodicamente aggravatasi*" (sent. cit. pag. 62 e 63).

Parimenti fisiologico risulta, in un ente con conclamata crisi di liquidità ingenerata dal basso livello di riscossione, il ricorso alle anticipazioni erogate ai sensi del d.l. n. 35/2013, n. 66/2014 e

n. 78/2015.

8.2 Muovendo dalle considerazioni che precedono, la messa a punto di alcune misure sul versante del potenziamento della gestione di cassa rende eccessivamente severo il giudizio espresso dalla Sezione territoriale in termini di totale ed assoluta inerzia protrattasi negli anni, e di conseguente rimprovero per colpa gravissima, che va, invece, derubricata a colpa grave.

La surrettizia rappresentazione contabile dei risultati di amministrazione, unitamente alla mancata adozione di ogni seria misura tesa all'emersione delle reali passività, nonché l'inefficacia di molte delle misure correttive poste in essere fondano comunque, secondo di questa Sezione d'appello, un giudizio di grave colpevolezza a carico dell'odierno appellante, che, nell'ampio lasso di tempo a disposizione (quattro anni) ed in presenza di un chiaro quadro conoscitivo più volte offertogli dagli organi di controllo, ad eccezione di alcune sparute misure, ha sostanzialmente abdicato alle sue fondamentali prerogative di impulso e di proposta, nonché di indirizzo e controllo politico-amministrativo.

Le reiterate omissioni gravemente colpose poste in essere nel tempo hanno certamente contribuito, per i motivi esposti in precedenza, al verificarsi del dissesto del comune di Borgetto.

8.3 Ai fini della graduazione della sanzione da irrogare al Sindaco De Luca, tenuto conto di quanto in precedenza

osservato (cfr. sub 8.1), questa Sezione d'appello, in parziale accoglimento del primo motivo d'appello, ritiene equo rideterminarla in euro 14.973,30, pari a dieci volte l'indennità media mensile percepita (euro 1.497,33).

9. Le spese di giudizio in favore dello Stato, che seguono la soccombenza, sono poste a carico dell'appellante e si liquidano nella misura di euro 144,00 (centoquarantaquattro/00).

10. In aderenza ai principi affermati dalla Corte di cassazione a Sezioni unite nell'ordinanza n. 13.305/2024, si trasmette la presente sentenza al Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale di primo grado ai fini dell'inoltro all'Autorità amministrativa deputata ad irrogare le sanzioni interdittive previste dall'art. 248, comma 5, del Tuel.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale d'Appello per Regione siciliana, dichiarata la contumacia del Sig. Vito Spina, definitivamente pronunciando e disattesa ogni contraria richiesta ed eccezione:

- accoglie parzialmente l'appello proposto da De Luca Gioacchino, identificato in epigrafe, e, per l'effetto, lo condanna al pagamento in favore del Comune di Borgetto, della sanzione pecuniaria pari ad euro 14.973,30 (euro quattordicimilanovecentosettantatre/30);
- Condanna l'appellante al pagamento delle spese di giudizio, in favore dello Stato, che si liquidano nella

misura di euro 144,00 (centoquarantaquattro/00);

- Dispone a cura della Segreteria di questa Sezione la trasmissione della presente sentenza al Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale di primo grado ai fini dell'inoltro all'Autorità amministrativa deputata ad irrogare le sanzioni interdittive previste dall'art. 248, comma 5, del Tuel.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 28 novembre 2024.

L'estensore	**Il Presidente**
(dott. Francesco Albo)	**(dott. Vincenzo Lo Presti)**
Firma digitale	**Firma digitale**

Sentenza depositata in Segreteria il 19/12/2024

Il Funzionario preposto

(dott.ssa Pietra Allegra)

Firma digitale