



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

in speciale composizione

composta dai signori magistrati:

Mario PISCHEDDA	Presidente
Marco SMIROLDO	Consigliere
Pierpaolo GRASSO	Consigliere
Valeria MOTZO	Consigliere
Giuseppe MEZZAPESA	Consigliere
Francesco SUCAMELI	Consigliere relatore
Paolo BERTOZZI	I referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi n. 693/SR/EL e n. 707/SR/EL proposti, ai sensi dell'art. 11, comma 6, del codice di giustizia contabile da **Fusco Amedeo, Silla Antonio Giovanni, Spacone Mario, Spacone Pietro, Silla Egidio, Di Cesare Paolo**, rappresentati dagli avv.ti Carlo Costantini (fax 085/4228883 - pec per comunicazioni e notificazioni carlocostantini@pec.it da valere quale domicilio digitale - cf. CST CRL 62A10 G482C) e Vittorio Fiasconaro (fax 091/6197732 - pec per

comunicazioni e notificazioni vittorio.fiasconaro@avvocato.it da valere quale domicilio digitale - cf. FSC VTR 68E02 G273U) rispettivamente in merito alla pronuncia di accertamento n.79/2020/PRSP del 7 maggio 2020 e alla pronuncia di accertamento n. 131/2020/PRSP del 6 luglio 2020, emesse dalla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo;

Visti ricorsi, depositati rispettivamente in data 10 giugno 2020 e 5 agosto 2020;

Visti i decreti presidenziali di composizione del Collegio, di fissazione dell'odierna udienza e di nomina del relatore;

Esaminati, il ricorso e gli altri atti e documenti di causa.

Uditi, nell'udienza pubblica telematica del giorno 30 settembre 2020, con l'assistenza del Segretario d'udienza Rita D'Innocenzo, il giudice relatore, consigliere Francesco Sucameli, l'avvocato Costantini per i ricorrenti ed il Pubblico ministero, nella persona del vice-Procuratore generale Paola Briguori.

FATTO

1. Con i due ricorsi in epigrafe, i ricorrenti contestano gli accertamenti contenuti rispettivamente nella pronuncia n. 79/2020/PRSP e nella pronuncia n. 131/2020/PRSP della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo della Corte dei conti.

Con la prima pronuncia la Sezione ha disposto l'adozione di misure correttive ai sensi dell'art. 148-bis Tuel; con la seconda, ha accertato i presupposti dell'art. 243-quater, comma 7, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Tuel), per violazione del termine

perentorio fissato dalla legge per l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP).

2. Le due pronunce si collocano a valle di una intensa attività di controllo svolta dalla Sezione, su diversi esercizi finanziari del Comune di Scanno.

Nell'ambito di tale attività, il Comune è stato anche sottoposto ad una procedura di dissesto guidato ai sensi dell'art. 6, comma 2, del D.lgs. n. 149/2011, poi interrotta a fronte della prospettazione di misure correttive che, se correttamente implementate, avrebbero potuto portare ad un efficace riassorbimento dello squilibrio evidenziato.

Per monitorare lo stato della implementazione del risanamento, la Sezione ha proseguito con una costante attività istruttoria. Nelle more di tali attività istruttorie, il comune di Scanno ha progressivamente innalzato il disavanzo contabilizzato e con deliberazione n. 27 del 30 agosto 2019, constatata l'impossibilità di procedere al ripiano mediante un mero "piano di rientro" ex art. 188 Tuel, faceva ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP).

Decorso il termine di 90 giorni previsto per l'approvazione del PRFP, interveniva la successiva deliberazione del Consiglio comunale n. 34 del 6 dicembre 2019, con cui l'ente dichiarava il dissesto, ritenendo la situazione finanziaria accertata con il rendiconto 2018 (peraltro peggiorata per effetto di ulteriori debiti fuori bilancio) coerente con i presupposti dell'art. 244 Tuel.

La dichiarazione di dissesto riconosceva diffusi errori contabili e difetto di coperture, ed accertava uno squilibrio complessivo di oltre due

milioni di euro, importo di grosso impatto per le finanze del Comune, le cui entrate correnti annuali sono di poco inferiori.

La dichiarazione di dissesto veniva però impugnata dai medesimi odierni ricorrenti, dinanzi al TAR Abruzzo il quale, con sentenza n. 135 del 22 aprile 2020, annullava la deliberazione.

Tale sentenza è stata impugnata presso il Consiglio di Stato dalla civica amministrazione, la cui richiesta di sospensione cautelare dell'esecutività della sentenza non è stata accolta, ritenendosi sufficiente la fissazione anticipata del merito del giudizio, che verrà discusso il prossimo mese di novembre; nelle cui more, quindi, permangono gli effetti caducatori della sentenza di primo grado.

3. *Medio tempore*, la Sezione regionale di controllo adottava le decisioni impuginate con i ricorsi in epigrafe.

Le due pronunce sono strettamente interconnesse, ed entrambe ricostruiscono la situazione finanziaria del Comune, emersa nelle precedenti attività di controllo.

In particolare, la pronuncia n. 79/2020 ha accertato la permanenza di uno stato di grave confusione contabile, la sussistenza dello squilibrio nei termini accertati e riconosciuti dallo stesso ente locale con il rendiconto 2018, e la conseguente necessità di adottare manovre correttive ai sensi degli artt. 188 e 193-194 Tuel. Pertanto, la Sezione, ai sensi dell'148-bis Tuel, fissava il termine per l'adozione delle misure sul ciclo di bilancio in corso, ed in particolare, la determinazione della quota di disavanzo da applicare in sede di manovra.

La Sezione disponeva altresì che l'Ente desse immediata

comunicazione dell'esito del giudizio di appello avverso la sentenza del TAR Abruzzo.

La pronuncia n. 131/2020/PRSP del 6 luglio 2020, dopo aver rilevato che, a seguito del mancato accoglimento dell'istanza cautelare, la dichiarazione di dissesto, rimaneva *tamquam non esset*, da un lato confermava l'invarianza della situazione di bilancio, dall'altra rilevava una situazione di dissesto ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 7, Tuel, per effetto dello sfioramento del termine perentorio di 90 giorni previsto dall'art. 243-*bis*, comma 5, Tuel per l'approvazione del piano di riequilibrio. Accertava, conseguentemente, l'avvio della parte terminale della procedura di dissesto guidato ex art. 6, comma 2, D.lgs. n. 149/2011 e ordinava la trasmissione della pronuncia al Prefetto de L'Aquila.

4. Con i ricorsi in epigrafe i sig.ri Fusco Amedeo, Silla Antonio Giovanni, Spacone Mario, Spacone Pietro, Silla Egidio e Di Cesare Paolo hanno dedotto una serie di vizi delle pronunce, tutte sostanzialmente riconducibili all'erronea valutazione di sussistenza del presupposto per la procedura di dissesto, sia auto-conclamata (art. 246 Tuel), che etero-determinata (art. 6 comma 2, D.lgs. n. 149/2011).

In via pregiudiziale, affermano la sussistenza dell'interesse a ricorrere ed a tal fine avvertono che essi possono essere suddivisi in tre diverse categorie:

a) Fusco Amedeo, Silla Antonio Giovanni e Spacone Mario, quali

Consiglieri comunali in carica adducono la lesività degli accertamenti giudiziari che implicano la necessità della dichiarazione di dissesto, poiché tale procedura ha effetti riduttivi del *munus* pubblico da loro

esercitato. I ricorrenti comprovano la condizione di consigliere comunale, mediante le deliberazioni comunali allegate (tra cui quella di dissesto) rispetto alla quale essi sono stati dissenzienti;

b) Silla Egidio e Di Cesare Paolo, sono cittadini residenti nel medesimo comune di Scanno, condizione comprovata da certificati di residenza allegati, e deducono la loro legittimazione ed il loro interesse in base agli argomenti spesi dalla giurisprudenza amministrativa sull'impugnabilità diretta della dichiarazione di dissesto da parte di singoli cittadini (C.d.S., Sez. V, sentenza 17 maggio 2006 n. 2837). Assumendo l'identità di effetto tra pronuncia della sezione regionale di controllo e dichiarazione di dissesto, essi adducono la lesività immediata dell'accertamento giudiziario su diritti ed interessi dei residenti che sono per ciò stesso legittimati;

c) Spacone Pietro, ex sindaco dall'anno 2013 all'anno 2018, nonché creditore del Comune, ritiene che il suo interesse sorgerebbe dalla esposizione al rischio di una speciale indagine verso gli amministratori ex art. 248, comma 5, Tuel. Inoltre, essendo creditore del Comune per somme riconducibili ai compensi maturati per la carica amministrativa rivestita, deduce che, in caso di dissesto, non potrebbe più recuperare il credito nella sua interezza.

5. Nel merito i ricorrenti argomentano dell'invalidità delle pronunce della Sezione regionale in ragione di una insufficiente ed errata istruttoria, eccependo che gli accertamenti sono stati effettuati senza raggiungere la prova della sussistenza dei presupposti previsti dall'art. 244 Tuel.

In particolare, eccepiscono i seguenti fatti.

5.1. I tempi intercorrenti tra il deposito della documentazione e la decisione/deposito della pronuncia sono sintomatici di ridotta e inadeguata ponderazione degli elementi di fatto offerti alla cognizione del giudice contabile (lettera del sindaco del 6 maggio 2020, Allegato 37 del ricorso n. 693).

5.2 È stato omesso l'esame delle osservazioni contenute nella lettera dei tre consiglieri comunali di cui non si dà conto nella motivazione della pronuncia (si tratterebbe della lettera di cui all'allegato 17-bis del fascicolo trasmesso dalla sezione regionale di controllo nella quale si contesta la quantificazione del disavanzo emergente dal rendiconto 2018).

5.3. Mancanza dei pareri obbligatori sulla delibera che dichiara il dissesto; in particolare il parere del responsabile dei servizi finanziari sarebbe stato rilasciato illegittimamente da parte del Vicesindaco (anche Assessore al bilancio) quale esercente le funzioni di detto responsabile, con la conseguenza che la delibera di dissesto sarebbe stata priva di pareri obbligatori legittimamente resi.

5.4. Motivazione della pronuncia sulla base di una asserita "confusione contabile"; al riguardo osservano che essa non rientra tra i presupposti del dissesto, richiesti dall'art. 244 Tuel.

5.5. Sovradimensionamento del disavanzo accertato nel rendiconto 2018 e con la dichiarazione di dissesto. I ricorrenti, allegando copiosa documentazione, contestano una eccessiva depressione dell'attivo e il sovradimensionamento del passivo, con questi argomenti:

a) mancata considerazione delle entrate libere derivanti dalla vittoria nel contenzioso con la Regione Abruzzo. Il Comune ha ritenuto tale accertamento ed il correlato residuo (per € 825.974,50) insussistente, perché in realtà sarebbe la duplicazione di una posta già contabilizzata. In ragione di ciò l'amministrazione civica ha ritenuto di stralciare il residuo e di ritenere incassata la somma su residui già sussistenti in bilancio, al capitolo di entrata 558.

I ricorrenti sostengono che il capitolo 558 conteneva già il residuo, ma per soli € 491.788,34. Tale residuo si era nel tempo progressivamente ridotto in ragione dell'incertezza connessa al contenzioso, ma esso non era stato mai del tutto stralciato, in attesa degli esiti del giudizio. Di conseguenza il disavanzo tra il 2017 e il 2018 non avrebbe dovuto essere aumentato per l'intero importo stralciato ma solo della differenza pari ad € 334.186,16;

b) affermazione di avere ricevuto dichiarazione del responsabile dell'area tecnica secondo cui *"nel gennaio 2020 e confermato nel maggio 2020 di non [ha mai] istruito neppure una sola pratica relativa a debiti da riconoscere fuori bilancio"* a riprova della insussistenza di una situazione debitoria fuori controllo;

c) contestazione della modalità di rilevazione dei debiti fuori bilancio. In particolare, poiché l'importo di € circa € 748.361,68 (pag. 9 della dichiarazione di dissesto) sarebbe solo il risultato di *"una prima sommaria verifica"*, il Comune avrebbe proceduto ad includere in contabilità debiti senza alcuna adeguata valutazione delle condizioni di certezza contabile, la quale non può sussistere

in base ad una “sommatoria” verifica;

- d) irrilevanza ai fini del dissesto di poste di accantonamento “discrezionali” e a carattere solo prudenziale, che hanno contribuito all’aumento del disavanzo nel rendiconto 2018, in particolare «*ad accantonamenti discrezionali sia nell’an, che nel quantum, riguardanti le voci del Fondo contenzioso di euro 50.000,00 ed “Altri accantonamenti” di euro 200.000,00”*»;
- e) sussistenza di una capacità di spesa sovrabbondante, come dimostrerebbe l’effettuazione di spese per servizi non essenziali, ossia l’affidamento di incarico per i servizi di ragioneria e per l’assistenza tecnico-amministrativa;
- f) esistenza di un cospicuo fondo cassa che smentirebbe la sussistenza della situazione di cui all’art. 244 Tuel, poiché l’ente potrebbe fare fronte regolarmente alle proprie obbligazioni. Anche ammesso che vi sia una parte vincolata, la parte ricorrente afferma che le dimensioni della cassa sarebbero comunque sufficienti a fare fronte alle esigenze correnti; a tal fine allega una documentazione fotografica relativa ad una verifica di cassa che dimostrerebbe che al 31 dicembre 2019 l’Ente disponeva di una cassa di oltre 5 milioni. Una siffatta clamorosa evidenza, in contrasto con i presupposti per la dichiarazione di dissesto, spiegherebbe anche il colpevole ritardo nell’approvazione del rendiconto 2019.

Tutti questi elementi dimostrerebbero secondo i ricorrenti che il Comune ha abusato dell’istituto del dissesto e che la Sezione regionale di controllo muove da una rappresentazione errata. Si tratterebbe di un

caso «di ricorso arbitrario allo strumento del procedimento di dissesto ex artt. 244 e segg., D. Lgs. 267/2000, [nel quale] nuove maggioranze appena insediate dopo le elezioni, trovatesi di fronte alla necessità di dovere gestire una condizione di “crisi” (e non certo di “insolvenza”) di un ente locale, preferiscono sbrigativamente ricorrere alla dichiarazione di dissesto finanziario sulla base di attività istruttorie parziali e/o comunque insufficienti ed inadeguate ad assicurare il rispetto delle prescrizioni normative: dunque, in difetto delle condizioni fissate dalla legge».

In quest’ottica, la Sezione non avrebbe verificato, prima di emettere la decisione n. 79/2020 e poi la pronuncia n. 131/2020, la percorribilità contabile del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, omettendo di constatare la capacità finanziaria del Comune di assorbire il disavanzo (per quanto erroneamente determinato) nell’arco ventennale di un ipotetico PRFP. Essa, al contrario, ha dato per scontata la necessità di misure ex art. 188 Tuel e non ex 243-bis Tuel.

A sostegno di questo argomento la parte ricorrente osserva che lo squilibrio quantificato nel rendiconto 2018 e poi nella dichiarazione di dissesto (per un totale di € 2.128.621,18) sarebbe scomponibile in due grandi blocchi, con diverse modalità di ripiano: (a) una quota pari ad € 924.768,84 suscettibile di ripiano trentennale in quanto derivante dal riaccertamento straordinario (b) una rimanente parte di € 1.203.852,34 da ripianare con un piano di riequilibrio ventennale. Ne conseguirebbe una quota complessiva di disavanzo da applicare ai bilanci di previsione degli anni successivi pari a € 35.568,03 per il primo tipo di disavanzo ed € 60.192,62 per il secondo tipo. La capacità di assorbimento di siffatto

disavanzo sarebbe comprovata dall'Allegato D della dichiarazione di dissesto.

Inoltre, i ricorrenti ritengono che la dichiarazione di dissesto (e le pronunce di accertamento che la renderebbero necessaria) sarebbe priva di gradualità e proporzionalità: l'integrazione di soli 3 parametri di deficitarietà sul rendiconto 2018, dimostrerebbe che non sussistevano nemmeno i presupposti di allerta ed aumento dei controlli; di conseguenza non sussisterebbero gli elementi di fattispecie per la dichiarazione di dissesto.

6. I ricorrenti deducono altresì la violazione e falsa applicazione dell'art. 6 comma 2 del D.lgs. n. 149/2011 e dell'art. 243-quater comma 7 del D.lgs. 267/2000.

A giudizio dei ricorrenti, la mancata presentazione del piano di riequilibrio può costituire presupposto per l'intervento del Prefetto solo se viene preventivamente accertata la sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 244 Tuel per procedere alla dichiarazione di dissesto. Del resto, l'esigenza del previo accertamento della sussistenza delle condizioni per la dichiarazione di dissesto è prevista esplicitamente dall'art. 6, comma 2, del D.lgs. n. 149/2011 e tale condizione va mantenuta anche nel caso in cui sia spirato il termine di presentazione del piano di riequilibrio. Ad avviso dei ricorrenti, dunque, le deliberazioni muovono da una lettura errata e draconiana delle norme, che consentirebbe di sganciare l'avvio della procedura di dissesto dalla situazione finanziaria reale. Infatti, una simile interpretazione finisce per consentire l'avvio della procedura in ragione del solo inutile spirare del termine di presentazione del piano di

riequilibrio. Un siffatto approccio esegetico sarebbe stato rigettato da queste Sezioni riunite nell'ordinanza 16/2019. In tale ordinanza si sostiene che non sarebbe costituzionalmente ammissibile alcun automatismo nell'avvio della procedura di dissesto per violazione del termine, senza passare da un aggiornamento della situazione contabile; diversamente si violerebbero i principi costituzionali in tema di effettività dell'equilibrio di bilancio e ragionevolezza, specie nell'ottica del buon andamento della pubblica amministrazione (artt. 81, 97, comma 1 e 119, comma 1 nonché artt. 3 e 97 comma 2, Cost.).

I ricorrenti ritengono quindi che il combinato disposto degli artt. 6, comma 2, del D.lgs. n. 149/2011 e dell'art. 243-quater comma 7 Tuel, ove interpretato nel senso della necessità della dichiarazione di dissesto in conseguenza del mero sforamento del termine per approvare il piano di riequilibrio, sarebbe incostituzionale ed in tal caso ritengono debba sollevarsi questione di illegittimità costituzionale, tanto più che nel caso di specie dove *"i termini ordinatori per il controllo"* sarebbero decorsi, obbligando la Sezione ad una valutazione al di fuori dello schema temporale dell'art. 243-quater comma 7 Tuel.

Per tutti questi motivi i ricorrenti concludono chiedendo l'annullamento e la riforma della pronuncia impugnata proposta dai ricorrenti e/o comunque l'accertamento dell'insussistenza delle condizioni di cui all'art. 244 Tuel erroneamente rilevate nella pronuncia n. 79/2020/PRSP del 7 maggio 2020.

7. Limitatamente al ricorso n. 707/SR/EL avverso la pronuncia n. 131/2020, oltre alle argomentazioni sopra esposte, i ricorrenti

eccepiscono la sussistenza di una *“motivazione contraddittoria ed errata”* ed il difetto di giurisdizione di questo Giudice (e di quello del controllo) sui presupposti per la dichiarazione di dissesto.

Dopo aver premesso che il *“provvedimento qui impugnato è strettamente connesso alla precedente Deliberazione n. 79/2020/PRSP, della quale costituisce sviluppo procedimentale”* e che la *“vicenda in questione appare a sua volta connessa al contenzioso pendente dinanzi al Consiglio di Stato, ed avente ad oggetto l'impugnazione della deliberazione dichiarativa del dissesto adottata dal Consiglio Comunale di Scanno”*, i ricorrenti sostengono che, contraddicendo la precedente pronunzia, la Sezione di controllo ha illogicamente ribaltato la *“riserva”* di avvio della procedura di dissesto guidato, in considerazione della litispendenza presso altro giudice in merito alla validità e ai presupposti della dichiarazione di dissesto. In proposito, infatti, *“solo la definitiva stabilizzazione della delibera consiliare (in un senso o nell'altro) potrà consentire di valutare compiutamente e correttamente la necessità di avviare il dissesto guidato”*.

Sul versante della giurisdizione, i ricorrenti ritengono che la corretta sede giudiziaria in cui valutare il rapporto tra la dichiarazione consiliare di dissesto e l'avvio della procedura di dissesto guidato è quella della giustizia amministrativa; chiedono così che sia rilevato l'eccesso di cognizione del giudice del controllo in ragione del rischio incombente di contraddittorietà tra pronunce giudiziarie, domandando a queste Sezioni riunite di dichiarare il difetto di giurisdizione di questa magistratura sulla materia su cui si è pronunciato il giudice della fase di controllo (pagg. 19-20 del ricorso n. 707).

8. La Procura Generale si è costituita in giudizio presentando una memoria unitaria in cui ha chiesto in primo luogo la riunione dei ricorsi n. 693 e 707/SR/EL, per evidenti ragioni di connessione.

Ha quindi controdedotto, in via preliminare, sulla questione di giurisdizione, ricordando la competenza di queste Sezioni riunite in materia di piani di riequilibrio è sancita direttamente dalla legge.

Piuttosto, il rischio di contraddittorietà tra giudicati incombe a causa di un difetto di valutazione del giudice amministrativo che *«non ha tenuto conto di essere privo di giurisdizione in subjecta materia posto che l'intera materia della contabilità pubblica deve ritenersi riservata alla Corte dei conti (art. 103 Cost., art. 11 c.g.c.). Né può davvero ipotizzarsi una subordinazione del giudice contabile rispetto a un giudizio amministrativo poiché non sussiste alcun nesso di pregiudizialità tra gli stessi a fronte dell'urgenza di provvedere secundum legem in presenza delle condizioni previste dalla legge in materia di dissesto»*.

Sussiste quindi la giurisdizione piena di queste Sezioni riunite, poiché *«la materia della contabilità pubblica e il bilancio sono di esclusiva cognizione della Corte dei conti e le relative controversie sono oggetto di giurisdizione esclusiva e piena della Corte dei conti – Sezioni riunite»*.

Pur ritenendo sussistente la giurisdizione, la Procura ha chiesto che venga dichiarata l'inammissibilità dei ricorsi ed in ogni caso il loro rigetto nel merito.

L'inammissibilità viene innanzi tutto eccepita con riguardo al primo ricorso, in ragione di una sopravvenuta carenza di interesse; analoga richiesta di inammissibilità si avanza anche nel secondo

ricorso, rilavando un difetto di legittimazione dei ricorrenti (implicitamente affermato anche per il primo ricorso).

La sopravvenuta carenza di interesse sul primo ricorso sarebbe intervenuta in quanto la pronuncia n. 79/2020, a seguito della decisione n. 131/2020, si sarebbe derubricata a mero “precedente interlocutorio”.

Il Pubblico ministero eccepisce altresì il difetto di legittimazione su entrambi i ricorsi, in quanto la legittimazione al ricorso spetta solo al Comune controllato, che è l’unica parte necessaria del procedimento di controllo.

Nel merito, con riguardo alla questione pregiudiziale sulla costituzionalità dell’art. 243-quater comma 7 Tuel, chiede che sia dichiarata la manifesta infondatezza della questione, in quanto l’accostamento con quella sollevata con l’ordinanza n. 16/2019 è del tutto improprio. Tale ordinanza, infatti, riconosce la ragionevolezza del termine e la sussistenza di un meccanismo automatico di avvio del dissesto guidato in caso di decorso dello stesso. I profili di incostituzionalità evidenziati da quella ordinanza riguardano (a) la circostanza che la norma non contempli la possibilità di modificare il PRFP, in caso di elezioni intervenute tra la fase di ricorso al piano e quella della sua approvazione amministrativa (discriminazione irragionevole nel caso della rimodulazione di cui all’art. 243-bis, comma 5 Tuel), (b) la mancanza di termini oltre il quale il dissesto automatico non può più scattare se è abbondantemente spirato il tempo per “l’approvazione” del piano da parte della competente

sezione di controllo.

Nella fattispecie oggetto del presente giudizio, invece, non vi è stata alcuna approvazione del piano né elezione intermedia, ma il Comune ha valutato la mancanza delle condizioni di sostenibilità di un piano di riequilibrio che non è stato neppure predisposto e ha optato autonomamente per la dichiarazione di dissesto in un tempo che è sviluppato a ridosso della valutazione contabile dei presupposti per il ricorso al piano e per il dissesto.

Per quanto attiene al merito, ed in particolare ai vizi dedotti sulle due pronunce, la Procura chiede che i ricorsi vengano dichiarati infondati.

Con riguardo al primo motivo di ricorso (“istruttoria insufficiente ed errata”) rileva come il punto nodale sia la contestazione della situazione tecnica di dissesto, data per presupposto dalle due pronunce della Sezione di controllo.

Evidenzia la Procura che la situazione finanziaria è stata riconosciuta da parte dello stesso Comune, a valle di un lungo percorso di controllo da parte della Sezione regionale. Anche per questo nella decisione n. 79/2020, la Sezione, dopo aver richiamato le varie criticità che precludevano il piano riequilibrio, non è entrata nel merito ma ha assunto una decisione interlocutoria in attesa della decisione del giudice amministrativo.

La PG ritiene altresì privo di fondamento il rilievo della mancanza dei pareri obbligatori previsti per il caso del dissesto, ed in proposito richiama un recente parere della Sezione controllo Lazio (n. 5/2018/PAR) che avrebbe confermato la legittimità del conferimento

di funzioni di responsabile del servizio finanziario e di contabilità ad uno dei membri della Giunta (Assessori o Sindaco nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti), tenendo conto delle necessarie competenze richieste dall'elevato grado di tecnicità del servizio finanziario e di contabilità.

Passando alla disamina dei motivi che attengono all'illegittimità della rappresentazione della situazione finanziaria, la Procura evidenzia che la Sezione muove da patologie finanziarie già accertate con il rendiconto 2018, approvato a suo tempo dal Consiglio comunale: *«tale delibera non è stata impugnata dagli odierni ricorrenti e contiene una ricostruzione contabile fedele, e ormai cristallizzatasi, delle criticità finanziarie emerse»*.

Né si potrebbe affermare che la Sezione abbia ommesso di valutare fatti nuovi, poiché la nota istruttoria del Comune (allegato 37 del ricorso n. 693) – che a detta dei ricorrenti non sarebbe stata valutata dalla Sezione per la ristrettezza dei tempi di decisione e deposito – confermava gli elementi già presenti negli atti.

In ogni caso, la Procura respinge nel merito quanto dedotto sulla sottostima dell'attivo. Infatti, a proposito del credito per il contenzioso con la Regione Abruzzo, i mastri contabili dei capitoli interessati, acquisiti al giudizio, non provano la preesistenza del credito nella diversa misura indicata di ricorrenti.

Ad avviso della Procura, è altresì apodittica la contestazione sull'ammontare delle passività, poiché: (a) l'elenco è stato asseverato anche dall'organo di revisione del Comune (verbale n. 6 del

29 novembre 2019); (b) la quantificazione appare in linea con il principio della prudenza di cui al n. 9 dei Principi generali ed ex art. 3 del D.lgs. n. 118/2011.

Quanto alla inconciliabilità tra la florida situazione di cassa e la sussistenza di uno stato di dissesto, quanto meno al 31 dicembre 2019, la Procura ha osservato che la Sezione si è premurata di aggiornare l'analisi di cassa, sulla base dei dati SIOPE al successivo 31 marzo 2020. In relazione a tale situazione, la pronuncia argomenta sulla sussistenza di uno squilibrio di cassa che trova corrispondenza in altrettanti squilibri di competenza.

Infine, la PG contesta l'illegittimità dell'accertamento nella misura in cui lo stesso non si fa carico di rilevare i presupposti per una diversa procedura, ossia il piano di riequilibrio pluriennale. Infatti, ad avviso della Procura, questa contestazione non tiene conto delle peculiarità procedurali del PRFP e dell'automaticità del dissesto dell'art. 243-quater, comma 7, che peraltro i ricorrenti contestano.

Su questo aspetto, e cioè sull'asserita erronea interpretazione dell'art. 243-quater comma 7 Tuel, la Procura ritiene l'assunto infondato alla luce della costante interpretazione di Sezione autonomie, Sezioni regionali nonché di queste stesse Sezioni riunite: sia la lettera che la *ratio* dell'art. 243-quater suggeriscono infatti che l'automaticità del dissesto in caso di sforamento del termine è prevista e non revocabile in dubbio, in quanto diretta ad evitare comportamenti dilatori da parte degli enti. Per le stesse ragioni la PG ritiene manifestamente infondata la questione di legittimità

costituzionale sollevata dai ricorrenti.

Infine, sulla contraddittorietà della seconda pronuncia, la Procura evidenzia che il dispositivo è perfettamente coerente con la doverosità della attivazione delle misure di riequilibrio e del dissesto, in presenza di una pendenza giudiziaria presso un giudice privo di giurisdizione.

9. In udienza le parti hanno evocato gli argomenti contenuti negli atti scritti.

I ricorrenti hanno precisato di non avere motivi ostativi alla riunione dei giudizi come da richiesta della Procura generale.

Il rappresentante del Pubblico Ministero ha precisato che il solo legittimato e interessato al ricorso è il Comune, perché è l'unico che subisce gli effetti lesivi del pronunciato del controllo, mentre spetta ad altri plessi giurisdizionali la tutela delle situazioni giuridiche soggettive diverse da quella del Comune a vedere confermata la "sincerità" dei propri atti in materia di bilancio. In proposito ha osservato che *«le affermazioni contenute nei ricorsi sull'uso errato della procedura di dissesto sembrano adombrare l'intenzione di usare le odierne domande come strumento di una parte della minoranza politica dissenziente dell'ente per mettere in discussione la governance di Scanno e le scelte operate dalla stessa. Ciò ancor di più avvalorata la fondatezza dell'eccezione del difetto di legittimazione ad agire e del difetto di interesse degli odierni istanti»*.

DIRITTO

1. In relazione all'istanza di riunione osserva il Collegio che l'art. 129 del codice di giustizia contabile (c.g.c), per i giudizi in unico grado, rinvia alle norme sulle impugnazioni per *"quanto non*

diversamente disciplinato” e il successivo art. 184, dispone la riunione delle impugnazioni avverso la stessa sentenza.

Tuttavia, va osservato che sottoponendo le pronunce delle sezioni regionali di controllo alla giurisdizione esclusiva di queste Sezioni riunite in speciale composizione, il legislatore ha inteso determinare *“un’integrazione della funzione giurisdizionale e di quella di controllo, geneticamente riconducibile al dettato costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.) in materia di contabilità pubblica”* (Corte cost. sent. n. 18/2029 e Cassazione, Sezioni unite, ordinanza n 5805/2014).

Ne consegue che oggetto del giudizio, nella varietà dei casi indicati, dall’art. 11 c.g.c., non è l’impugnazione di un provvedimento amministrativo o di una precedente pronunzia della Sezione regionale di controllo (sia pur resa con *“la forma della sentenza”* come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza 18/2019, punto 3 *cons. in diritto*): ciò che si devolve a queste Sezioni riunite in speciale composizione, è l’intera questione di merito, perimetrata dalle illegittimità accertate dalla Sezione e, al suo interno, da quelle che sono state fatte oggetto del ricorso (criterio della *“doppia perimetrazione”* del *thema decidendum*).

In tal senso, la costante giurisprudenza di queste Sezioni riunite ha affermato come il *«giudizio innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione integri, non già un giudizio di appello bensì un giudizio in unico grado di merito caratterizzato da un sindacato pieno ed esclusivo, di chiara natura giurisdizionale, sulle valutazioni delle Sezioni territoriali: lo stesso è, dunque, finalizzato ad un novum iudicium e non ad una revisio*

*prioris instantiae, talché al relativo atto introduttivo non appaiono riferibili i consolidati principi giurisprudenziali circa la specificità dei motivi di appello» (ex multis sent. n. 6/2020) né è applicabile, trattandosi di giudizio di merito in unico grado, il divieto di *nova in appello*, ben potendo essere oggetto di valutazione anche le circostanze sopravvenute alla presentazione del ricorso, ma soltanto nei limiti di quanto dedotto (ex multis sent. n. 64/2015 nonché n. 15/2019 e giurisprudenza ivi richiamata).*

Ancor più chiaramente è stato affermato che *«trattandosi di un giudizio ad istanza di parte, l'oggetto del giudizio non è limitato ai vizi della deliberazione impugnata, denunciati dal ricorrente, ma investe l'intero rapporto, in maniera da consentire a questo giudice la possibilità di poter pervenire ad una propria ed autonoma valutazione, confermativa o modificativa, rispetto a quella fatta dalla Sezione regionale di controllo. L'ambito della cognizione alla quale sono chiamate le Sezioni riunite attiene, quindi, «non soltanto alla verifica della correttezza, della razionalità, della logicità, della coerenza e, naturalmente, della legittimità del percorso argomentativo e del corredo motivazionale posto a base della pronuncia [...] ma deve tenere conto anche – in una visione dinamica dell'equilibrio di bilancio – di fatti attestanti una diversa situazione finanziaria e contabile dell'ente (sentenza 3/2014)».* In altre parole, la giurisdizione attribuita a queste Sezioni riunite è una *«giurisdizione piena a carattere non impugnatorio»* (sentenza n. 35/2015), che, lungi dal potersi qualificare *«giurisdizione di merito sostitutiva»*, conosce pienamente del rapporto, ivi compresi i vizi del procedimento, i quali non rilevano in sé, qualora

sussistenti, ma solo nella loro concreta e dimostrata alterazione dell'esito finale del procedimento" (SS.RR. sent. n. 12/2019).

In altre parole, queste Sezioni riunite possono conoscere, in contraddittorio pieno, della medesima situazione di bilancio conosciuta dalla Sezione di controllo, con il solo limite devolutivo che deve trattarsi di una illegittimità/irregolarità perimetrata dalla decisione della Sezione di controllo e "impugnata" (*recte* contestata) dal ricorrente nell'atto introduttivo del giudizio.

Nel caso di specie entrambi i ricorsi negano la comune premessa tecnico-giuridica delle pronunce di accertamento (una situazione di grave crisi finanziaria sussumibile nella fattispecie di cui all'art. 244 Tuel) sebbene con due diversi dispositivi: la prima pronuncia, infatti, apre un giudizio di "blocco della spesa", l'altra individua la procedura entro la quale adottare le misure correttive ai sensi degli artt. 193, 194 e 188 Tuel.

Alla luce di questa comunanza è evidente la connessione oggettiva tra i due i due giudizi che, pertanto, possono essere riuniti ai sensi del combinato disposto l'art. 129 e 184 c.g.c., nonché in base al principio generale per cui può essere disposta la riunione quando vi è identità di "oggetto e titolo" della causa (art. 84 c.g.c).

2. Ciò premesso occorre affrontare la questione di giurisdizione posta nel ricorso n. 707/SR/EL.

Sostengono i ricorrenti che il rapporto tra la deliberazione consiliare che ha dichiarato il dissesto e la refluenza sull'avvio della procedura di dissesto guidato spetti al giudice amministrativo,

davanti cui pende la lite sulla legittimità della predetta delibera; chiedono, pertanto, che questo Giudice dichiari il proprio difetto di giurisdizione e per l'effetto annulli il pronunciamento emesso senza titolo dalla Sezione regionale di controllo abruzzese.

La questione che i ricorrenti pongono non attiene in assoluto alla sussistenza della giurisdizione contabile, bensì la sua estensione e i rapporti con la giurisdizione del giudice amministrativo.

Infatti, poiché avverso la deliberazione consiliare dichiarativa del dissesto pende un giudizio innanzi al giudice amministrativo (ed in primo grado il TAR, affermando la propria giurisdizione, ha accolto il ricorso ritenendo insussistenti i requisiti previsti dall'art 244 Tuel per la dichiarazione di dissesto) si pone il problema di eventuali connessioni tra le due giurisdizioni e tra gli effetti di una pronuncia di controllo, che accerta i presupposti per la dichiarazione dissesto e la conseguente delibera comunale che lo dichiara.

Ed invero, ove la pronuncia della Sezione di controllo dovesse essere confermata in questa sede, acquisirebbe il crisma della "definitività" (Corte cost. sent. n. 18/2019) e sarebbe vincolante per il comune di Scanno, obbligato a dichiarare il dissesto, ma in tal caso si porrebbe in contrasto con la pronuncia del TAR, e se quest'ultima, all'esito del giudizio d'appello, dovesse essere confermata dal Consiglio di Stato, si avrebbe un insanabile conflitto di giudicati.

Giova ricordare, in generale, che la Corte dei conti è, in senso più ampio, il giudice naturale delle controversie nelle "materie" di contabilità pubblica, per le quali l'afferenza al suo ambito di

cognizione si determina sulla base di due elementi: quello della natura pubblica dell'ente (Stato, Regioni, altri enti locali e amministrazione pubblica in genere, oggi individuabili in modo economico-funzionale, tramite i criteri forniti dal SEC 2010) e nell'elemento oggettivo che riguarda la qualificazione pubblica del denaro e del bene oggetto della gestione (Corte Costituzionale sentt. n. 17/85; n. 189/84; n. 241/84; n. 102/77).

Ciò rammentato, per quanto attiene la "materia" specifica del "bilancio e del controllo sullo stesso", è necessario premettere che queste Sezioni riunite in speciale composizione, sin dalla loro istituzione hanno affermato che, *"atteso il chiaro riferimento della norma alla giurisdizione esclusiva (della Corte dei conti) in tema di contabilità pubblica, ai sensi dell'articolo 103, secondo comma, della Costituzione"*, le pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia di piani di riequilibrio finanziario e di dissesto degli enti locali, *"in quanto aventi una sicura rilevanza nel sistema generale di controllo della finanza pubblica, intestato dalla legislazione vigente alla Corte dei conti, [...] rientrano nella giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica ai sensi dell'art. 103, comma 2, della Costituzione"* e che *"nella specie non si è solo in presenza di una «interpositio legislatoris», bensì di un vero e proprio rinvio diretto della norma ordinaria alla norma costituzionale (art. 103, secondo comma, della Costituzione)"* (SS.RR. sent. n. 2/2013).

La stessa pronuncia ha precisato che *"il fondamento dei controlli in oggetto si rinviene direttamente anche nell'art. 100, comma 2, della*

Costituzione, come dichiarato espressamente dalla Corte Costituzionale, la quale, con specifico riferimento al controllo previsto dalle disposizioni di cui alla legge n. 266/2005 esercitato dalla Corte dei conti nei confronti degli enti locali, ha ritenuto che «tale attribuzione trova diretto fondamento nell'art. 100 Cost., il quale assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale e che il riferimento dello stesso art. 100 Cost. al controllo "sulla gestione del bilancio dello Stato", debba intendersi oggi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata» (così testualmente Corte cost. sent. n. 198/2012, che aderisce ai principi già espressi nella sent. n. 179/2007 richiamandola espressamente). La giurisdizione di queste Sezioni riunite, dunque, si fonda direttamente sul combinato disposto degli artt. 100 comma 2 e 103 comma 2 Cost., mentre la legge individua solo le speciali competenze dell'organo istituito con l'art. 3, comma 1, lettera r) del D.L. n. 174/2012.

Coerentemente con il sistema costituzionale, il carattere esclusivo della giurisdizione contabile è stato riaffermato dal codice di giustizia contabile, segnatamente per la materia *de quo* dall'art 11, comma 6, (*"Le Sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica..."*).

Inoltre, tale giurisdizione esclusiva è altresì "piena", cioè estesa a tutti i mezzi di cognizione previsti dall'ordinamento, in virtù dei principi di concentrazione ed effettività della tutela (artt. 2 e 3 c.g.c.)

Il carattere esclusivo della giurisdizione d'altronde è in sintonia

con il ruolo complessivo della Corte dei conti previsto dalla Costituzione che la configura come giudice naturale, precostituito per legge, nella materia di contabilità pubblica (artt. 100, 103 e 25 Cost.).

Detto in altri termini, la Costituzione ha fatto oggetto di attribuzione costituzionale (quindi “materia” di contabilità pubblica oggetto di cognizione in sede giurisdizionale) la funzione di controllo successivo sul bilancio dello Stato e poi, per effetto della L. cost. n. 3/2001 e della L. cost. n. 1/2012, anche quella sul bilancio del sistema delle pubbliche amministrazioni e delle autonomie (art. 97 comma 1, art. 114, art. 81 comma 6 Cost. e art. 20 della L. n. 243/2012).

L'estensione del controllo al sistema delle autonomie, del resto, era già stata affermata dalla Corte costituzionale con la risalente sentenza n. 29/1995, in cui si evidenziava *“la Corte dei conti è stata istituita come organo di controllo volto a garantire il rispetto della legittimità da parte degli atti amministrativi e della corretta gestione finanziaria. Con lo sviluppo del decentramento e l'istituzione delle regioni, che hanno portato alla moltiplicazione dei centri di spesa pubblica, la prassi giurisprudenziale e le leggi di attuazione della Costituzione hanno esteso l'ambito del controllo esercitato dalla Corte dei conti, per un verso, interpretandone le funzioni in senso espansivo come organo posto al servizio dello Stato-comunità, e non già soltanto dello Stato-governo, e, per altro verso, esaltandone il ruolo complessivo quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità”* (punto 9.2 cons. in diritto).

Se quindi, dal punto di vista soggettivo è chiaro il ruolo e la legittimità costituzionale della cognizione giurisdizionale di questa Corte, per quanto attiene all'aspetto oggettivo, l'esclusività della funzione e del sindacato sul bilancio della Corte dei conti è stata affermata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 60/2013, in cui si è chiarito che la funzione di controllo, intesa nello stretto senso del sindacato neutrale di legittimità sul bilancio, non può essere attribuita ad autorità diverse della Corte dei conti, in quanto organo dello Stato-ordinamento (punto 4 *cons. in diritto*). Poiché la Corte dei conti è anche il giudice naturale precostituito per legge in materia di contabilità pubblica (art. 25 Cost.), questa riserva di cognizione vale tanto nei confronti delle pubbliche amministrazioni, che non possono surrogare l'attività di controllo della Corte, quanto verso le altre giurisdizioni, che non possono alterare il riparto di giurisdizione previsto dalla Costituzione (art. 102 Cost.; art. VI disp. trans.; nonché artt. 113 e 103 Cost.), surrogando il controllo che spetta alla Corte dei conti e sindacandone in sede giurisdizionale l'esito. Significativo, in proposito, è che la Costituzione esonera le decisioni della Corte dei conti dal ricorso per Cassazione per violazione di legge (art. 111 ultimo comma Cost.).

Inoltre, l'integrazione delle due funzioni risponde all'esigenza di rendere effettivo il diritto costituzionale e quello euro-unitario del bilancio, costituendo diretta applicazione delle norme costituzionali e di quelle comunitarie, senza la quali viene messa in crisi l'effettività dell'ordinamento, il quale, nel diritto interno prevede, proprio per la specialità della materia, un "giudice-perito" preposto alla conoscenza

della specificità tecnica del bilancio.

In questa prospettiva, quanto alle norme di rilevanza costituzionale, oltre all'art 100 Cost ed all'art 5, comma 1, lett. a) ed e) della L. cost. n. 1/2012, va richiamato l'articolo 20 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (cd legge rinforzata emessa in attuazione dell'art 81 u.c. Cost e costituente parametro costituzionale interposto) in base al quale *“La Corte dei conti svolge il controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti di cui agli articoli 9 [regioni ed enti locali] e 13 [amministrazioni pubbliche non territoriali], ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'articolo 97 della Costituzione”*.

Per il diritto comunitario, verso il quale non va sottaciuta la particolare apertura dell'ordinamento interno in materia di bilancio (art. 97 comma 1 e art. 119 comma 1 Cost.), l'art 30 della legge 30 ottobre 2014, n. 161 attribuisce alla Corte dei conti il compito di verificare *“la rispondenza alla normativa contabile dei dati di bilancio delle pubbliche amministrazioni”*, al fine di dare piena attuazione, per le parti non direttamente applicabili, alla direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011 (c.d. Direttiva sui quadri di bilancio) e al regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013 (regolamento per il monitoraggio e a valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro).

Sul terreno del diritto sostanziale, il citato diritto euro-unitario sancisce il principio della trasparenza dei conti pubblici nazionali,

mentre sul terreno processuale, invoca una tutela equivalente a quella prevista per il diritto interno per gli analoghi interessi finanziari adespoti alla “sincerità” del bilancio. Pertanto, la previsione del controllo (e della correlata giurisdizione) della Corte dei conti è direttamente attuativa, nel diritto interno, di tale disciplina, in ossequio al principio di equivalenza delle tutele (cfr. *ex multis* Corte giustizia Ue sentenza 1 marzo 2007, *Unibet*, causa C-432/05) e dell’obbligo di rendere effettivo il diritto euro-unitario stabilito dall’art. 19 TUE (“*Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione*”).

Da quanto sopra esposto, si conferma che la giurisdizione della Corte dei conti in materia di bilancio, riguardando la verifica in concreto, preventiva e successiva, degli andamenti di finanza pubblica, è una giurisdizione integrata, esclusiva e per “blocco” di materia.

Ciò comporta che il riparto di giurisdizione con le altre magistrature non si svolge sul crinale della natura della situazione giuridica sottostante, in base alla “dicotomia diritti soggettivi-interessi legittimi”, (C. cost. sentenza n. 204/2004), collegata ad una manifestazione illegittima del potere amministrativo (C. cost. sentenza. n. 191/2006), né in base all’autorità o potere che ha emesso l’atto impugnato (autorità amministrativa o sezione regionale di controllo), ma opera sulla decisiva individuazione dell’ambito normativo perimetrato, identificabile come “materia” di contabilità pubblica.

Ne consegue che la giurisdizione sussiste anche sugli atti conseguenti del Consiglio comunale e del Prefetto, qualora ad essere contestati non siano vizi propri dell'atto, ma il presupposto tecnico giuridico del dissesto in relazione all'accertamento dei requisiti richiesti per la sua dichiarazione, previsti dall'art. 243-quater, comma 7, e 244 Tuel.

In quest'ottica, la giurisdizione integrata della Corte dei conti sussiste anche con riguardo agli effetti esecutivi e necessitati dei propri accertamenti sulla situazione di bilancio (art. 2 e 3 c.g.c.), infatti la Suprema Corte di Cassazione ha osservato che lo stretto collegamento tra funzione giurisdizionale e controllo in materia di piani di riequilibrio *«nell'ambito di applicazione della citata disposizione dell'art. 243-quater Tuel, pur se testualmente riferita solo all'impugnazione delle delibere di approvazione o diniego del piano (oltre che ai ricorsi contro i provvedimenti di ammissione al Fondo di rotazione) [...], per palese identità di ratio, [si estende] anche [a] provvedimenti quali quelli che - come nel caso in esame - neghino in radice ingresso alla possibilità dell'ente locale di accedere alla procedura di riequilibrio finanziario e diano precedenza al procedimento volto alla dichiarazione di dissesto»* (Sezioni unite, ordinanza 5805/2014).

Del resto, l'estensione della giurisdizione anche su atti e provvedimenti strumentali alla sua effettività risulta già affermata in materia di giudizio di responsabilità con l'attribuzione della cognizione sui mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale (art 73 e seguenti c.g.c.). Come ha evidenziato la Corte di Cassazione

“il coinvolgimento di diritti soggettivi, eventualmente anche di terzi, è conseguenza della configurazione come "esclusiva" data alla giurisdizione contabile ancora dalla Costituzione [...] il già menzionato carattere di esclusività impedisce all'amministrazione creditrice di agire a sua volta davanti al giudice ordinario, sicché non vi è possibilità di duplicazione di giudizi e di contraddittorietà di giudicati” (Cass. SU 22059/2007).

Si aggiunga che l'accertamento di una situazione del bilancio corrispondente a quella prevista dall'art. 244 Tuel, non comporta l'esercizio di alcuna discrezionalità da parte dell'ente territoriale, come dimostra la giurisprudenza consolidata del Consiglio di Stato sulla natura vincolata della dichiarazione di dissesto (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 16 gennaio 2012, n. 143).

In definitiva, il Collegio ritiene non solo che sussiste la propria giurisdizione, essendo state impugnate pronunce emesse dalla sezione regionale di controllo, ma che il contemporaneo accertamento della legittimità della deliberazione consiliare è assorbita in tale valutazione, fermo restando che la stessa è totalmente ininfluyente, processualmente, ai fini del presente giudizio, spettando al giudice amministrativo verificare se le doglianze prospettate nel ricorso concernono la materia della contabilità pubblica, rientrante nella giurisdizione esclusiva di questa Corte, o attengono a vizi propri ed autonomi del provvedimento impugnato, che in questa eventualità andrà riemesso depurato dalle eventuali illegittimità procedurali.

3. Sgombrato il campo da ogni dubbio sulla sussistenza della giurisdizione, occorre affrontare il tema della sussistenza delle

condizioni dell'azione e quindi dell'ammissibilità del ricorso.

La Procura Generale, infatti, ha sollevato eccezioni sotto il profilo della legittimazione ad agire e dell'interesse a ricorrere di tutti i ricorrenti.

3.1. Quanto alla legittimazione ad agire il Pubblico Ministero sostiene che nei giudizi avverso le pronunce delle Sezioni regionali di controllo legittimato dovrebbe essere soltanto l'ente controllato, essendo l'unica parte del procedimento di controllo.

L'eccezione è infondata.

Ritiene il Collegio che la legittimazione ad agire di soggetti diversi dall'ente controllato, che si assumono titolari di situazioni giuridiche soggettive lese dalla pronuncia della Sezione di controllo, non può essere in alcun modo esclusa.

Al riguardo giova rammentare il monito del Giudice delle leggi (sent. n. 39/2014), il quale ha osservato che l'accertamento effettuato dalla Sezioni regionali di controllo ha natura esecutiva; esso ha cioè *“effetti non meramente collaborativi – come quelli che rimettono agli stessi enti controllati l'adozione delle misure necessarie a rimuovere le irregolarità o le disfunzioni segnalate”*. Di conseguenza, dinanzi a siffatte pronunce *«non può essere esclusa la garanzia della tutela dinanzi al giudice assicurata dal fondamentale principio dell'art. 24 Cost. (sentenza n. 470 del 1997). Resta, perciò, in discussione, non già l'an, ma soltanto il quomodo di tale tutela. L'identificazione di tale tutela costituisce, tuttavia, un problema interpretativo della normativa vigente»* (C. cost. sent n. 39/2014 punti 6.3.4.3.3. e 6.3.9.8. in diritto).

Il Giudice delle leggi ha quindi riconosciuto il diritto alla tutela giurisdizionale, nei confronti dei soggetti che hanno preso parte al procedimento di controllo. A maggior ragione deve essere riconosciuta la tutela ai titolari di diritti ed interessi non rappresentati nel giudizio di controllo (dove parte necessaria è solo il soggetto controllato) e che si afferma essere stati lesi da detta pronunzia.

Negare aprioristicamente la legittimazione ad agire a questi soggetti, in una materia attribuita alla giurisdizione esclusiva (e per materia) della Corte dei conti si tradurrebbe in un diniego di giustizia, realizzando una violazione del diritto alla tutela giurisdizionale sancito dall'art 24 Cost (*"Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi"*).

Si osserva, inoltre, che una limitazione alla legittimazione non si rinviene nelle norme che disciplinano l'azione innanzi a queste Sezioni riunite in speciale composizione, al contrario dalla loro lettura emerge in maniera chiara la possibilità che possano agire soggetti diversi dall'ente controllato. In particolare, l'art. 243-quater, comma 5 del Tuel prevede che possa essere impugnata *"la delibera di approvazione o di diniego del piano"* e che *"Le medesime Sezioni riunite si pronunciano in unico grado, nell'esercizio della medesima giurisdizione esclusiva, sui ricorsi avverso i provvedimenti di ammissione al Fondo di rotazione di cui all'art 243-ter"*.

A sua volta l'art. 11, comma 6, c.g.c. dispone che le Sezioni riunite decidono *"in materia di piani di riequilibrio degli enti territoriali e ammissione al fondo di rotazione"* (lett. a)) e *"nelle materie di contabilità pubblica nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di*

controllo” (lett. e)).

Infine, l’art 124, comma 1, lett. c) prevede che il ricorso sia notificato *“in ogni caso agli eventuali ulteriori contro interessati”*.

Sulla base di tali disposizioni negare *ab origine* la legittimazione dei soggetti diversi dall’ente controllato costituirebbe una chiara ipotesi di denegata giustizia, conseguente ad un manifesto e radicale stravolgimento delle norme di riferimento, che potrebbe dar luogo ad una questione di giurisdizione, prospettabile quando il giudice speciale si sia rifiutato di esercitare il proprio potere giurisdizionale (Cass., sez. un., 29 dicembre 2017, n. 31226), anche sotto il profilo del diritto eurounitario (cfr. Cass. sez. un. 18 settembre 2020, n. 19598).

Peraltro, di recente la Corte costituzionale ha precisato che il giudizio instaurato davanti a queste Sezioni riunite in speciale composizione è *“un giudizio a istanza di parte, riservato alla giurisdizione esclusiva della magistratura contabile, caratterizzato dalla presenza del procuratore generale della Corte dei conti in rappresentanza degli interessi adespoti di natura finanziaria, che costituisce l’unica sede in cui possono essere fatti valere gli interessi dell’amministrazione sottoposta al controllo e degli altri soggetti che si ritengano direttamente incisi dalla pronuncia della sezione regionale di controllo”* (Corte cost. sent. n. 18/2019 punto 3 *cons. in diritto*, enfasi aggiunta).

Per ultimo, da un punto di vista prettamente processuale si evidenzia che la legittimazione ad agire costituisce una condizione dell’azione – cioè una condizione per ottenere cioè dal giudice una qualsiasi decisione di merito – la cui esistenza è da riscontrare, esclusivamente

alla stregua della fattispecie giuridica prospettata dall'attore, con l'atto introduttivo del giudizio. In altre parole, la condizione per ottenere una pronuncia giudiziale è semplicemente l' idoneità astratta della situazione soggettiva attiva ad essere tutelata nel giudizio; ciò comporta che una concreta ed autonoma questione intorno alla legittimazione si può delineare soltanto quando l'attore faccia valere un diritto altrui (e sempre che ciò non sia consentito dalla legge, come nell'ipotesi dell'azione popolare prevista dall'art. 9 del Tuel) ed in tal senso è la consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione (Cass. sentenza 10 maggio 2010, n. 11284; sentenza 27 giugno 2011, n. 14177; Cass. sez. un., sentenza 16 febbraio 2016, n. 2951).

Orbene, tutti i ricorrenti negli odierni giudizi deducono di essere titolari di posizioni giuridiche proprie che assumono essere lese dalle pronunce della Sezioni regionale di controllo per cui non vi è alcun motivo per escluderne la loro legittimazione ad agire.

3.2. Quanto all'interesse a ricorrere, contestato dalla Procura solamente per un ricorso, il Collegio ritiene di doverne esaminare la sussistenza per entrambi gli atti introduttivi. Infatti, in virtù dell'espresso richiamo fatto dall'art 27 c.g.c. si applica al giudizio contabile l'art 100 cod. proc. civ. in base al quale *“Per proporre una domanda o per contraddire alla stessa è necessario avervi interesse”*.

Dottrina e giurisprudenza concordemente ritengono che l'interesse ad agire, costituisce, al pari della legittimazione, una condizione dell'azione e che la sua esistenza è rilevabile anche d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio; esso deve sussistere sino al momento della

decisione in quanto tale interesse costituisce un requisito per la trattazione del merito della domanda, al fine di evitare un'inutile attività processuale. La comunità degli interpreti è altresì concorde nell'affermare che l'interesse ad agire deve essere concreto ed attuale e richiede non solo l'accertamento di una situazione giuridica, ma anche che la parte prospetti l'esigenza di ottenere un risultato utile giuridicamente apprezzabile e non conseguibile senza l'intervento del giudice (Cass. 24 gennaio 2019, n. 2057 e giurisprudenza ivi richiamata).

Si soggiunga che, nei giudizi innanzi a queste Sezioni riunite, la valutazione dell'interesse ad agire deve essere puntuale e rigorosa nei confronti dei soggetti diversi dall'ente controllato che agiscono in nome proprio, perché, trattandosi di una giurisdizione che investe il bene pubblico bilancio, il cui contenuto, pur regolato dal diritto, è comunque ampiamente discrezionale, si rischia di trasportare in sede giudiziaria conflitti di natura politica, con un inammissibile abuso dello strumento processuale.

In altre parole, perché possa ravvisarsi l'interesse ad agire innanzi a queste Sezioni riunite da parte di soggetti che non hanno partecipato al procedimento di controllo, occorre che si lamenti una lesione alla propria situazione giuridica soggettiva che deriva dalla esecutività *ex lege* (produzione di effetti) degli accertamenti della Sezione di controllo, il cui contenuto può diventare "definitivo" (C. cost. sent. n. 18/2019, punto 3 *cons. in diritto*, ma cfr. altresì SS.RR. sent n. 7/2018 e n. 64/2015), costituendo così il presupposto di successivi provvedimenti amministrativi, necessari, obbligatori e vincolati. In un

caso siffatto, il provvedimento può essere impugnato davanti al giudice amministrativo solo per autonomi vizi propri e non per quelli dell'atto presupposto.

Sul punto la giurisprudenza amministrativa ha affermato che, *“ove sussista un rapporto di presupposizione tra atti, l'omessa o tardiva impugnazione dell'atto presupposto rende inammissibile il ricorso giurisdizionale proposto contro l'atto consequenziale, ove non emerga la deduzione di vizi propri che possano connotare un'autonoma illegittimità della singola fase procedimentale di attuazione.”* (Consiglio di Stato, 25 marzo 2016, n. 1242, 5 dicembre 2014, n. 6012); in tal senso si sono pronunziate queste Sezioni riunite con le sentenze nn. 16, 17 e 25/2019 per ravvisare l'interesse a ricorrere di soggetti che sarebbero stati incisi dall'applicazione della deliberazione emessa dalla sezione di controllo.

Nell'ambito di questa giurisdizione, ritiene il Collegio che l'asserita lesione può ravvisarsi soltanto quando l'accertamento contenuto nella pronuncia della sezione regionale ha effetti, seppure indiretti, di ricaduta certa sulla posizione giuridica di chi agisce. In questo caso, il provvedimento può essere impugnato davanti al giudice amministrativo solo per autonomi vizi propri e non per quelli dell'atto presupposto.

Ciò accade laddove tali effetti siano mediati da successivi provvedimenti amministrativi, privi di qualsiasi discrezionalità, ossia atti necessari, obbligatori e vincolati. Appare evidente che l'accertamento da parte della Sezione regionale di un saldo che

corrisponde ad una situazione finanziaria di dissesto diventerebbe il presupposto intangibile di successivi provvedimenti amministrativi con tali caratteristiche, ledendo posizioni giuridiche di terzi.

Nel caso di specie, i ricorrenti, nella rispettiva qualità di consiglieri comunali in carica, cittadini, ex amministratori e creditori, ritengono lesivi delle rispettive posizioni giuridiche le pronunce della sezione regionale di controllo “impugnate”, e precisamente:

a) la pronuncia n. 79/2020 che, in attuazione dall’art. 188, comma 1-quater, Tuel, ha imposto all’Ente di adottare adeguate misure volte a salvaguardare nell’immediato la gestione finanziaria, dandone comunicazione entro 30 giorni alla Sezione, che si riservava, in caso di mancata autonoma adozione di adeguate misure, una seconda pronuncia di accertamento determinante l’effetto del “blocco della spesa”, di cui all’art. 148-bis Tuel.

Per questa delibera la Procura ritiene che sia venuto meno l’interesse ad agire perché, in base a quanto affermato nel paragrafo 5.1. della pronuncia n. 131/2020 (*“La valutazione delle misure di salvaguardia richieste con la precedente deliberazione n. 79/2020/PRSP di questa Sezione rimane assorbita dalla giuridica necessità della dichiarazione del dissesto dell’Ente”*) il precedente accertamento sarebbe stato privato di efficacia, degradando a mero *“precedente interlocutorio”*;

b) la decisione n. 131/2020 che ha accertato la mancata presentazione del piano di riequilibrio nel termine perentorio indicato dalla legge, ai sensi dell’art. 243-quater comma 7 del Tuel, e conseguentemente *“l’applicazione dell’art.6, comma 2, del decreto legislativo*

n.149 del 2011, con l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto”.

Osserva il Collegio che in entrambi i casi la pronuncia della Sezione di controllo costituisce il presupposto di successivi provvedimenti amministrativi necessari, obbligatori e vincolati.

Relativamente alla decisione n. 79/2020, occorre evidenziare il disposto dell’art 188, comma 1-quater Tuel, in base al quale «*Agli enti locali che presentino, nell'ultimo rendiconto deliberato, un disavanzo di amministrazione ovvero debiti fuori bilancio, ancorché da riconoscere, nelle more della variazione di bilancio che dispone la copertura del disavanzo e del riconoscimento e finanziamento del debito fuori bilancio, è fatto divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge. Sono fatte salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi*».

Conseguentemente il Comune di Scanno, pena l’applicazione del “blocco della spesa” previsto dall’art 148-bis, deve adottare una delibera che recepisce il blocco degli impegni e dei pagamenti, disposto dalla norma per evitare l’allargamento del deficit. Si tratta di un provvedimento che non lascia all’ente alcun ambito di discrezionalità.

L’eccezione della Procura è palesemente infondata e discende da un equivoco di fondo: la pronuncia n. 131/2020 non ha sospeso, né d’altronde poteva farlo trattandosi di una espressa previsione legislativa, l’obbligo del Comune di Scanno di provvedere ai sensi dell’art 188, comma 1-quater; ha invece ritenuto superflua, essendo stato accertato l’obbligo di dichiarare il dissesto, “*la valutazione delle*

misure di salvaguardia richieste". In disparte la correttezza di tale sospensione, peraltro non contestata da nessuna delle parti, appare evidente che permane l'obbligo del Comune di provvedere ad applicare le misure previste sino alla dichiarazione del dissesto di cui alla pronuncia n. 131/2020.

Quanto a quest'ultima decisione, è sufficiente osservare che l'accertamento di una situazione di dissesto fa sorgere l'obbligo per i consiglieri comunali di deliberare in tal senso e la relativa omissione comporta l'intervento sostitutivo di un commissario nominato dal prefetto e lo scioglimento del consiglio, ai sensi del combinato disposto degli artt. 247 e 141 Tuel: anche in questo caso non vi è spazio per alcuna discrezionalità, ma si tratta di un preciso obbligo di legge.

3.3. Alla luce delle precedenti considerazioni si possono esaminare la posizioni dei ricorrenti

3.3.1. Spacone Pietro, ex sindaco dall'anno 2013 all'anno 2018 nonché creditore del comune, ritiene che il suo interesse sorgerebbe dalla esposizione al rischio di una indagine da parte della Procura contabile ex art. 248, comma 5, Tuel. Inoltre, essendo creditore del Comune per somme riconducibili ai compensi maturati per la carica amministrativa rivestita, deduce che, in caso di dissesto, non potrebbe più recuperare il credito nella sua interezza.

Ritiene il Collegio che la sua posizione non integri gli estremi dell'interesse attuale e concreto alla pronuncia di questo giudice. Come ex amministratore, infatti, egli non riceve alcun documento da entrambe le pronunce.

Il rischio di essere sottoposto ad indagini da parte della Procura contabile ed esposto alla responsabilità prevista dall'art. 248 Tuel costituisce, infatti, una mera eventualità ed in ogni caso non è autonomamente lesivo in quanto dall'esito incerto, atteso che le indagini del Pubblico Ministero contabile possono concludersi pure con una archiviazione. La dichiarazione di dissesto, peraltro, è solo l'elemento formale di una fattispecie assai più complessa di responsabilità.

È evidente, pertanto, che il ricorrente allega un pregiudizio solo potenziale.

Quanto alla sua posizione di creditore si osserva che dal blocco dei pagamenti previsto dall'art 188, comma 1-quater "*Sono fatte salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti*", come testualmente previsto dall'ultimo periodo della predetta disposizione.

Relativamente al dissesto si osserva, altresì, che non è sufficiente il mero titolo di creditore del comune per avere un interesse a ricorrere, perché, "*il pagamento, totale o parziale, dei debiti con la massa attiva [...] non implica la «estinzione» dei crediti non ammessi o residui, i quali, conclusa la procedura di liquidazione, potranno essere fatti valere nei confronti dell'ente risanato*" (C. cost. sent. n. 269/1998). Né appare rilevante la sospensione delle procedure esecutive, atteso che il ricorrente non ha dedotto o provato di esserne in possesso ed in ogni caso tale sospensione – sia pure temporaneamente – è prevista dall'art 243-bis comma 4 Tuel, anche quando si adotta il piano di riequilibrio pluriennale.

I ricorsi di Spacone Pietro vanno, pertanto, dichiarati inammissibili per carenza di interesse.

3.3.2. Silla Egidio e Di Cesare Paolo, sono residenti nel Comune di Scanno, condizione comprovata da certificati di residenza allegati, e deducono la loro legittimazione ed il loro interesse in base agli argomenti spesi dalla giurisprudenza amministrativa sull'impugnabilità diretta della dichiarazione di dissesto da parte di singoli cittadini.

Come si è già ricordato, assumendo l'identità di effetto tra pronuncia della sezione regionale di controllo e dichiarazione di dissesto, essi adducono la lesività immediata dell'accertamento giudiziario su diritti ed interessi dei residenti che sono per ciò stesso legittimati.

La giurisprudenza amministrativa ha infatti ritenuto che, nel caso di dichiarazione di dissesto finanziario, sussiste la legittimazione e l'interesse a ricorrere di *"tutte le singole persone fisiche residenti nel comune perché la dichiarazione di dissesto costituisce la premessa per ulteriori provvedimenti sfavorevoli, contro i quali esse non avrebbero poi modo di difendersi"*. (Consiglio di Stato sentenza 17 maggio 2006 n. 2837; TAR Calabria 13 settembre 2016 n. 1789).

L'interesse ad agire va escluso per entrambi i ricorsi.

Quanto al blocco degli impegni e dei pagamenti appare evidente che si tratta di una situazione che non ha alcuna ripercussione diretta o indiretta sui residenti nel Comune.

Diverso è il discorso per quanto riguarda la dichiarazione di dissesto: questa, infatti, produce effetti diretti ed i residenti, ai sensi dell'art 251 del Tuel, subiscono l'innalzamento della leva fiscale ai limiti massimi di legge, la riduzione dei servizi e l'innalzamento di costo di quelli

rimanenti, come ha correttamente affermato la giurisprudenza amministrativa.

Tuttavia osserva il Collegio che gli interessi indifferenziati dei residenti nel Comune trovano adeguata tutela attraverso la possibilità di esperire anche di fronte a questo giudice, l'azione popolare prevista dall'art 9 Tuel (*"ciascun elettore può far valere in giudizio le azioni e i ricorsi che spettano al comune e alla provincia"*) nonché tramite la partecipazione necessaria, nei giudizi innanzi a queste Sezioni riunite, del Procuratore Generale, al quale *"il ricorso è notificato in ogni caso"* ex art 124, comma 1, e che partecipa al giudizio *"in rappresentanza degli interessi adespoti di natura finanziaria"* (Corte cost. sent. n. 18/2019, punto 3 *cons. in diritto*).

Ciò comporta che l'interesse ad agire *jure proprio* dei privati cittadini richiede qualcosa di diverso rispetto alla semplice residenza nel comune, costituito dalla titolarità di un interesse giuridico qualificato, quale essere contribuente del comune o fruitore di un servizio pubblico il cui costo verrà innalzato o che non sarà più erogato, circostanza che dagli atti di causa, non risulta sussistere.

Conclusivamente, anche i ricorsi di Silla Egidio e Di Cesare Paolo vanno dichiarati inammissibili, non essendo sufficiente per integrare l'interesse ad agire la semplice condizione della residenza.

3.3.3. Fusco Amedeo, Silla Antonio Giovanni e Spacone Mario, sono consiglieri comunali in carica ed adducono la lesività degli accertamenti giudiziari che implicano la necessità della dichiarazione di dissesto, poiché tale procedura ha effetti riduttivi del *munus* pubblico da loro esercitato. I ricorrenti comprovano la condizione di consigliere

comunale, mediante le deliberazioni comunali allegate, tra cui quella di dissesto, impugnata davanti al giudice amministrativo e rispetto alla quale essi sono stati dissenzienti.

La giurisprudenza amministrativa ritiene che la legittimazione dei consiglieri dissenzienti ad impugnare le delibere dell'organo di cui fanno parte, ha carattere eccezionale, dato che il giudizio amministrativo non è di regola aperto alle controversie tra organi o componenti di organi di uno stesso ente, ma è diretto a risolvere controversie intersoggettive. In particolare, i consiglieri comunali in carica hanno un interesse differenziato e qualificato ad impugnare le deliberazioni consiliari solo ove da esse derivi la compressione di una prerogativa del loro *ius ad officium* e quindi di un diritto spettante alla persona investita della carica di consigliere, (*ex multis* Consiglio di Stato sentenza 21 giugno 2018 n. 3814; sentenza 7 luglio 2014, n. 3446; sentenza 19 aprile 2013, n. 2213; sentenza 29 aprile 2010 n. 2457; T.A.R. Reggio Calabria sentenza 2 aprile 2019, n. 209).

Ritiene il Collegio che questi condivisibili concetti sono applicabili anche all'impugnazione delle pronunce delle Sezioni regionali di controllo quando queste, come sopra specificato, costituiscono il presupposto di successivi provvedimenti amministrativi necessari, obbligatori e vincolati.

È quanto avviene con la pronuncia n. 131/2020 che, accertando una situazione di dissesto, determina l'obbligo dei consiglieri comunali di provvedere in tal senso. Nel rinviare a quanto previsto dall'art 247 Tuel, giova solo evidenziare che la lettera del Prefetto con la fissazione

del termine per la deliberazione del dissesto viene *“ notificata ai singoli consiglieri”*.

Va inoltre evidenziato che tra le attribuzioni di competenza del consiglio comunale , e quindi dei soggetti che tale organo compongono, vi sono quelle relative ai *“bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, [e al] rendiconto”* (art 42, comma 2 lett. b) Tuel) e che il bilancio *“è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell’ente territoriale, sia in ordine all’acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato”* (Corte cost. sent. n. 184/2016, punto 3 *cons. in diritto*). Ne discende che qualsiasi accertamento della Sezione regionale di controllo, al quale consegue l’obbligo di adottare determinati provvedimenti vincolati in materia di bilancio, incide sul diritto del consigliere comunale di gestire le risorse pubbliche.

Tanto avviene con l’obbligo di incrementare le entrate e ridurre le spese in conseguenza della dichiarazione di dissesto previsto dagli artt. 250 e 251 Tuel. Avviene anche con l’accertamento di una situazione di disavanzo, con conseguente obbligo di adottare il blocco degli impegni e dei pagamenti sino all’adozione dei provvedimenti di copertura del disavanzo, che costituisce come detto il contenuto della pronuncia n. 79/2020.

Sussiste pertanto l’interesse ad agire di Fusco Amedeo, Silla Antonio Giovanni e Spacone Mario che rivestono la qualifica di

consiglieri comunali.

4. Venendo ora al merito, i due ricorsi contestano entrambi la ricostruzione della situazione finanziaria alla base degli accertamenti della Sezione; essi così intendono negare la sussistenza del presupposto tecnico-giuridico del dissesto, qui determinato come conseguenza dell'accertamento di una delle situazioni di cui all'art. 243-quater comma 7 Tuel.

Dal punto di vista motivazionale, la situazione finanziaria del comune di Scanno è ricostruita dalla Sezione *per relationem*, mediante ampi rinvii agli esiti dei precedenti controlli e alle rendicontazioni effettuate dallo stesso Comune, in particolare quella relativa all'esercizio 2018.

La *disclosure* della situazione di crisi strutturale è infatti emersa nel corso di una costante attività della Sezione (di quasi sei anni), che ha accertato una continua crescita dello squilibrio (poi attestatosi intorno ai due milioni di euro) e una perseverante dissimulazione dell'effettiva consistenza dello stesso nelle scritture contabili, con un sottodimensionamento del disavanzo applicato. Per tale ragione è qui necessario richiamare i principali precedenti e i contenuti delle rendicontazioni che hanno indotto la Sezione a ritenere attendibile, quanto meno *de minimis*, il disavanzo autonomamente quantificato dall'Ente.

4.1.1. Con deliberazione n. SRCABR/117/2014/VSGF, la Sezione ha effettuato un primo controllo, all'esito del quale approvava il "Referto sulla verifica della sana gestione finanziaria del Comune di Scanno (AQ)

per gli anni 2008-2012". Contestualmente, la Sezione territoriale avviava la procedura di "dissesto guidato" ai sensi dell'art. 6 comma 2 D.lgs. 149/2011, fissando il termine per le necessarie misure correttive.

Queste venivano adottate dal Comune con deliberazione consiliare n. 37 del 30 settembre 2014. Tuttavia, con la successiva pronuncia n. 391/2014/VSGF, la Sezione aveva ritenuto tali misure inadeguate e contestualmente accertava l'inadempimento all'obbligo di "correzione" degli squilibri. Il giudizio di inadeguatezza scaturiva dall'accertamento di un disavanzo effettivo pari a € 1.132.566,14, non rilevato dalle scritture (e in crescita a fine 2013). Tale valore si ricavava dalla sommatoria di una serie di poste passive, ossia:

- il risultato di amministrazione negativo, formalmente rilevato (€ -306.591,24);
- la necessità di stralciare un residuo attivo "dubbio", relativo ad un contributo della Regione Abruzzo per il potenziamento del bacino sciistico "Colle Rotondo", su cui pendeva un contenzioso civile (€ 825.974,50) e per il quale si accertava la perdita del requisito della certezza contabile a decorrere dall'esercizio 2008;
- l'esistenza di una serie di debiti fuori bilancio, tra i quali: (a) il debito derivante dalla sentenza del TAR Abruzzo - L' Aquila, n. 510/2014 (pari al 50% del danno quantificato in € 137.308,14, oltre interessi legali sulla somma originaria rivalutata anno per anno); (b) altri debiti fuori bilancio per circa € 40.000,00, rinviati nella seduta di Consiglio comunale del 12 settembre 2014.

Lo squilibrio era confermato da una profonda e strutturale crisi di

cassa. Il Comune, a decorrere dal 2009, registrava un continuo ricorso all'anticipazione di tesoreria e un utilizzo per cassa di fondi vincolati (non ricostituiti a fine anno); nel 2013-2014, inoltre, aveva percepito anticipazioni straordinarie di liquidità ex D.L. n. 35/2013, € 1.354.634,58. La Sezione rilevava, tuttavia, che esse non erano state utilizzate per il pagamento di debiti pregressi, ma per finanziare debiti di competenza, privi di autonoma copertura.

Con pronuncia n. 6/2015/PRSP del 27 gennaio 2015, la Sezione di controllo ha valutato le ulteriori misure correttive adottate. Accogliendo i rilievi delle Corti, il Comune aveva quantificato il disavanzo in € 2.233.573,4 e aveva comunicato un piano di rientro triennale (2014-2016) per farvi fronte, ai sensi e per gli effetti degli articoli 193 e 194 Tuel. Lo squilibrio di cui si tratta, rilevato al 31 dicembre 2014, era così articolato:

- € 120.736,98 di disavanzo presunto di prossimo accertamento nel rendiconto 2014;

- € 491.788,34 di minori residui attivi (contributo regionale su cui pendeva il contenzioso civile) già "gradualmente ridotto";

- € 160.052,87 per debiti fuori bilancio;

- € 1.354.634,58 per anticipazione di liquidità da Cassa depositi e prestiti da restituire;

- € 106.360,64 come margine di garanzia del 5% individuato come cuscinetto di stima delle passività effettive da parte dello stesso Comune,

Il piano di rientro consisteva in una manovra triennale sul bilancio di previsione 2014-2016, in cui venivano individuate coperture

aggiuntive, precisamente:

- a) € 990.000 per le finalità di copertura di debiti fuori bilancio;
- b) € 210.000 di accantonamenti per fondo svalutazione crediti;
- c) € 1.049.620,98 quale gettito aggiuntivo derivante dall'aumento al massimo (2,5 per mille dall'attuale 1 per mille) dell'aliquota TASI.

Alla luce di queste misure, la Sezione abruzzese deliberava l'interruzione della procedura di dissesto guidato, ritenendo che le stesse, *“se correttamente implementate”*, sarebbero state idonee a recuperare gli equilibri, nei modi e nei termini di legge.

Ciò nonostante, le scritture contabili non sono state adeguate ed il rendiconto 2014, approvato con deliberazione consiliare n. 10 del 30 aprile 2015, si limitava a registrare un disavanzo formale di soli € 122.136,98, senza nessun accantonamento o vincolo che desse conto delle altre passività sopra passate in rassegna.

4.1.2. Negli anni successivi la Sezione ha avviato un'intensa attività istruttoria, volta a verificare l'attuazione delle misure correttive. I risultati di questa attività vengono assunti come presupposto ragionativo della pronuncia n. 79/20020, divenendo indirettamente oggetto di *“accertamento”* collegiale di illegittimità, ai sensi e per gli effetti dell'art. 148-bis del Tuel.

Con nota istruttoria 1689-06/06/2016-SC_ABR-T73-P, il Magistrato istruttore aveva segnalato la mancata applicazione, nei bilanci di previsione del disavanzo (e degli altri accantonamenti di legge) per la compressione della spesa. Il bilancio di previsione 2015, ad esempio, non riportava il corretto accantonamento per FCDE, nonostante i pregressi

rilievi della Sezione sulle difficoltà della riscossione e la necessità di una congrua compressione della spesa.

Sempre nel bilancio 2015, non era prevista la copertura del disavanzo risultante dal rendiconto 2014, per l'importo di € 122.236,98; similmente, nel bilancio 2016, il Comune non dava copertura al disavanzo accumulato nel 2015 pari a € 471.263.12.

Con la stessa nota, il Magistrato istruttore aveva altresì rilevato gravi errori nel riaccertamento straordinario dei residui (deliberazione di Giunta n. 43 del 30 aprile 2015; deliberazione del consiglio comunale n. 13 del 12 giugno 2015) e nella determinazione del c.d. extra-deficit ex art. 3, comma 16 del D.lgs. n. 118/2011.

Ad avviso del Magistrato istruttore, il riaccertamento straordinario dei residui doveva essere rideterminato in € -455.952,62 a causa di una errata quantificazione del Fondo pluriennale vincolato. Inoltre, non teneva conto del Fondo per anticipazioni straordinarie di liquidità (FAL), né del Fondo rischi (FR) collegato a passività potenziali e debiti fuori bilancio non ancora riconosciuti; riportava però un Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) di € 611.088,34 con una parte disponibile finale negativa (Riga E del risultato di amministrazione) di € 442.001,30.

Applicando tutti questi correttivi, il Magistrato istruttore, e quindi la Sezione con la pronuncia di accertamento, constatava che al 1° gennaio 2015 il disavanzo effettivo di parte disponibile (Riga E) avrebbe dovuto essere quantificato in € -1.067.040,96, con un maggiore disavanzo rispetto al 31 dicembre 2014 pari a € -944.803,98

(e non di € 442.001,30 come invece riteneva il Comune). La quota trentennale di disavanzo da ripianare non sarebbe quindi di € 14.733,38, ma di € 31.493,47.

4.1.3. Solo a partire dal rendiconto 2017, ma in modo più consistente in quello del 2018, la contabilità dell'ente ha proceduto a dare parziale conto del disavanzo sopra richiamato e non ancora contabilizzato.

Nel rendiconto 2017 (deliberazione del Consiglio comunale n.21/2017) il disavanzo è infatti salito a € - 1.448.174,63, come effetto della contabilizzazione del FAL, nonché come conseguenza dello stralcio di numerosi residui attivi e della quantificazione in aumento degli accantonamenti da FCDE. Per tale ragione, la Sezione aveva dato avvio ad ulteriori incombeni istruttori, rilevando preliminarmente l'inadempimento nella trasmissione del questionario sul rendiconto 2017 (pronuncia n. 126/2019).

Tuttavia, la *disclosure* di un disavanzo coerente con i costanti rilievi della Sezione di controllo è avvenuta solo con l'approvazione del rendiconto 2018 (deliberazione consiliare del 30 agosto 2019 n. 26). Nel 2018, a riprova del fallimento delle politiche di copertura degli anni precedenti, il Comune realizzava un disavanzo di gestione di € -618.542,93, con l'effetto di fare ulteriormente salire il disavanzo a € -1.704.926,80.

L'Ente civico, parallelamente, accertava che lo squilibrio effettivo era maggiore a causa di debiti fuori bilancio da riconoscere per € 623.694,37, non previsti nel fondo rischi.

4.1.4. Contestualmente all'approvazione del rendiconto 2018, e

precisamente con deliberazione n. 27 del 30 agosto 2019, il Comune, constatando l'impossibilità di procedere al ripiano del disavanzo mediante un mero "piano di rientro" ex art. 188 Tuel, decideva di far ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP).

Decorso il termine di 90 giorni previsto per l'approvazione del PRFP, e precisamente con deliberazione consiliare n. 34 del 6 dicembre 2019, veniva dichiarato il dissesto: il Comune riteneva la situazione finanziaria accertata con il rendiconto 2018 coerente con i presupposti dell'art. 244 Tuel e l'amministrazione non altrimenti proseguibile se non con la procedura di dissesto. Lo squilibrio oggetto della procedura di dissesto veniva aggiornata nei seguenti termini:

- disavanzo di amministrazione risultante dal rendiconto 2018 € - 1.704.926,81;

- debiti fuori bilancio da riconoscere per € 623.694,37, risultanti da "una prima sommaria quantificazione";

- ulteriori debiti fuori bilancio emersi successivamente all'approvazione del rendiconto anno 2018, non quantificati dettagliatamente.

Tuttavia, secondo il Comune, considerato che il risultato di amministrazione avrebbe già contenuto un accantonamento di € 200 mila per debiti fuori bilancio, il disavanzo complessivo ed effettivo da ripianare andava quantificato in € 2.128.621,18.

4.1.5. Inoltre, tra i fatti rilevati come concause del dissesto, il Comune evidenziava che le anticipazioni straordinarie di liquidità ex D.L. n. 35/2013 erano state impropriamente utilizzate per il

pagamento debiti di nuova formazione, dissimulando un difetto di copertura della spesa.

Alla luce di questo ricostruito quadro finanziario, con uno squilibrio di bilancio di circa due milioni di euro, superiore alle entrate correnti annualmente percepite, la Sezione regionale emetteva due distinte pronunce con le quali accertava:

- a) il difetto di misure correttive ai sensi dell'art. 188 Tuel (e implicitamente ai sensi dell'art. 193 e 194 Tuel). La mancata adozione di queste misure, peraltro, non è in nessun modo contestato dai ricorrenti (pronuncia n. 74/2020/PRSP);
- b) la necessità dell'avvio della procedura di dissesto guidato, con la conseguenza di innescare una procedura che consentirà di approvare il bilancio di previsione, alleggerito del disavanzo pregresso, affidato alla gestione sostitutiva dell'OSL, garantendo la continuità dell'amministrazione e l'erogazione dei servizi essenziali (pronuncia n. 131/2020/PRSP).

5. Tanto ricostruito in punto di motivazione e di contenuti degli accertamenti della fase di controllo, occorre ora esaminare le illegittimità accertate dalla Sezione che vengono contestate dai ricorrenti. Le doglianze sono sinteticamente riconducibili a tre motivi di merito: (1) carenza istruttoria e probatoria in ordine alla presupposta situazione di grave crisi finanziaria, come ricostruita alla data contabile del 31.12.2018 e successivamente aggiornata a fine 2019; (2) errore in diritto, per quanto concerne la statuizione dell'automatico avvio della procedura di dissesto per effetto dello sfioramento del termine ex

art. 243-bis comma 5 del Tuel; (3) (nel secondo ricorso) contraddittorietà tra l'aver dato rilevanza alla litispendenza davanti ad altro giudice (pronuncia n. 79/2020) ed avere poi proceduto ugualmente a dichiarare la sussistenza dello sfioramento del termine (decisione n. 131/2020), rendendo obbligatorio per l'ente pervenire ad una nuova dichiarazione di dissesto, senza che l'altro giudice si sia pronunciato.

Il Collegio ritiene entrambi i ricorsi infondati, in fatto ed in diritto, per le ragioni che seguono.

5.1. La rassegna dei fatti contabili assunti a fondamento di quanto accertato si basa su elementi probatori fortemente attendibili e coerenti con i dati disponibili da fonti ufficiali (base dati Con.Te e SIOPE).

I fatti che i ricorrenti contestano, inoltre, sono corroborati da dichiarazioni qualificate dell'organo di revisione, e della struttura amministrativa dell'ente. In proposito, vale la pena di ricordare che i pareri e i verbali resi dai revisori degli enti locali costituiscono la principale fonte di informazione qualificata di questa magistratura ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss. della Legge n. 266/2005, nonché degli artt. 148 e 148-bis Tuel.

Per tale ragione è del tutto evidente, che lo squilibrio quantificato (quanto meno *de minimis*) nella pronuncia n. 79/2020 e poi, indirettamente, nella decisione n. 131/2020, corrisponde a fatti ragionevolmente provati, che sono più che sufficienti a corroborare le conclusioni cui giunge la Sezione nelle due pronunce.

Per altro verso, giova rammentare che le pronunce di accertamento non devono "certificare" i bilanci, ma limitarsi a rilevare eventuali

illegittimità incidenti sulla copertura, equilibrio e sostenibilità finanziaria del ciclo di bilancio (art. 148-bis Tuel), eventualmente ostantive anche alla omologazione di un piano di riequilibrio (art. 243-quater comma 7 Tuel). Per tale ragione, le pronunce di accertamento non sostituiscono i contenuti e gli effetti delle rendicontazioni degli enti, a meno che non rilevino, appunto, delle illegittimità, che devono essere provate tramite l'apposita istruttoria.

Nel caso di specie, la decisione ha recepito le risultanze "certificate" dall'ente con i propri atti di rendicontazione, che, va ricordato, hanno recepito, in ritardo, le illegittimità precedentemente riscontrate dalla stessa Sezione, e, non essendo state mai confutate dall'ente, sono da ritenere inoppugnabili e non più contestabili. Pertanto, sono del tutto infondate le doglianze dei ricorrenti circa l'insufficiente istruttoria e la carenza probatoria alla base dei due accertamenti.

5.2. Peraltro, il rendiconto 2018 non è stato a suo tempo contestato dagli odierni ricorrenti nelle forme di legge, mentre gli elementi da essi forniti, in questo giudizio e, *a latere* nella fase di controllo, non sono tali da superare la coerenza con il quadro rappresentato, anzi confermano la grave ed irreversibile crisi finanziaria del Comune di Scanno.

Infatti, la lettera inviata dal Sindaco alla Sezione, il 6 maggio 2020 (Allegato 37 del ricorso n. 693) - che a detta dei ricorrenti non sarebbe stata valutata dalla Sezione - confermava pienamente, come evidenziato dalla Procura, il quadro contabile in precedenza illustrato, non aggiungendo nulla di nuovo agli elementi già a disposizione della Sezione.

Per quanto attiene la lettera di cui allegato 17-bis del fascicolo trasmesso dalla Sezione territoriale in relazione al ricorso n. 693, che secondo i ricorrenti contiene argomenti, riportati nel ricorso, di cui la Sezione non ha tenuto conto, si osserva che trattasi di elementi del tutto inconferenti e/o infondati.

5.3.1. I ricorrenti contestano in primo luogo, che la “confusione contabile” non è un elemento rilevante al fine di determinare la sussistenza di una situazione di dissesto.

Osserva il Collegio che la certezza contabile rilevante per la corretta ricostruzione della massa attiva e passiva, si determina attraverso il prisma del postulato n. 9 dei principi generali della contabilità pubblica (principio di prudenza) contenuto nell'allegato n. 1 del D.lgs. n. 118/2011, il quale costituisce *«uno degli elementi fondamentali del processo formativo delle valutazioni presenti nei documenti contabili del sistema di bilancio»*.

La corretta tenuta della contabilità è necessaria per l'accertamento (crediti) e per gli impegni (debiti) sul conto del bilancio, atteso che, per effetto del principio di prudenza, il momento in cui si realizza la “certezza” contabile delle poste attive e passive di un'obbligazione non è mai simmetrico: infatti, mentre i crediti sperati non possono iscriversi se dubbi, i debiti devono essere iscritti anche se solo temuti, in base al loro grado di rischio.

La confusione contabile, pertanto, alla luce del principio di prudenza, è un elemento aggrava la depressione dell'attivo e aumenta il calcolo prudente del passivo, con una conseguente scarsa attendibilità dei saldi,

proiettando verso l'alto l'ammontare dello squilibrio.

Pertanto, l'importo dello squilibrio di cui la Sezione ha preso atto per effetto del rendiconto 2018, in ragione della rilevata "confusione contabile", si configura come un ammontare minimo che il Comune ha da sé "certificato", rilevando la pronuncia, implicitamente, che esso è suscettibile di aumento.

5.3.2. In secondo luogo, risulta priva di adeguato riscontro documentale l'affermazione che il disavanzo sarebbe stato sovrastimato per effetto dell'ingiustificato stralcio di un copioso residuo attivo "libero". Ci si riferisce al credito per la vittoria del contenzioso con la Regione per i contributi relativi al potenziamento del bacino sciistico "Colle Rotondo", collegati ad una spesa nel frattempo impegnata e sostenuta dal Comune.

Il credito era già stato effettivamente registrato nelle scritture del comune (per € 825.974,50), come risulta dalle numerose pronunce di controllo emesse in sede di "dissesto guidato", sopra riportate. In tale contesto la Sezione aveva rilevato l'assenza dei presupposti per la contabilizzazione, in ragione della mancanza della "certezza" contabile, in quanto il credito era "litigioso" e quindi dubbio.

Il Comune non aveva dato seguito al *dictum* della Sezione, affermando di avere stralciato solo parzialmente il credito.

Al momento della vittoria in giudizio, è maturato il titolo dell'accertamento contabile, e contemporaneamente il precedente illegittimo accertamento veniva "sanato" e diventava titolo per l'imputazione dei pagamenti.

Il Comune, nei precedenti controlli, aveva dichiarato infatti di avere effettuato uno stralcio solo parziale, mantenendo un residuo di € 491.788,34. Ciononostante, l'importo della sentenza è stato accertato integralmente come nuovo credito e riportato a residuo come ammontare della variazione di bilancio al titolo II "Entrate da trasferimenti correnti".

Sulla base di successivi riaccertamenti sulla contabilità (art. 228 del Tuel) è emerso che lo stralcio era stato assai inferiore e probabilmente, nella confusione contabile che permane, del tutto insussistente. Il Comune, anche sulla base di una consulenza esterna, ha infatti rilevato che il residuo era ancora presente per almeno € 676.383,42 e che la differenza potrebbe dipendere solo da una contabilità non allineata. Infatti, il residuo di cui si tratta è contabilizzato nell'ambito del capitolo 558, privo di indicazioni chiare sulle causali.

L'accertamento sul Titolo II avrebbe quindi duplicato il credito già esistente nel capitolo 558 per l'importo indicato; sicché il Comune avrebbe dovuto prudentemente limitarsi a registrare la riscossione su tale capitolo senza procedere a nuovo accertamento.

I ricorrenti hanno prodotto il mastro del residuo a fine 2017 e osservato che conteneva residui delle annualità precedenti per € 491.788,34 e non per € 676.383,42. Cionondimeno, il mastro prodotto conferma le considerazioni della perizia sulla base della quale il Comune ha proceduto allo stralcio.

Il documento (Allegato 16 del ricorso n. 693), infatti, contiene l'estratto dei residui, a fine 2017, sul capitolo di entrata 558. Da esso si evince che

a fine 2017 erano stati accertati crediti per € 1.129.454 (genericamente per “Contributi per potenziamento servizi turistici- L.109/94 (2885)”, di cui € 65.295,00 provenienti dal 2015 per “Fondi FAS 2007-2013 Revisione generale seggiovia” (fondi europei che come è noto sono intermediati dalle regioni che trasferisce gli stesi come propri contributi) e € 676.383,42 provenienti dal 2016, senza indicazione di causale alcuna.

Nel 2017 si sono aggiunti ulteriori accertamenti sul capitolo, i quali hanno fatto accrescere i residui attivi a fine 2017 fino a € 1.129.454. In altre parole, allo stato degli atti, non ci sono elementi per affermare che solo una parte dell'intero dell'importo di € 676.383,42 (€ 491.788,34) fosse relativo al credito incassato a seguito della vittoria in giudizio verso la Regione Abruzzo, per l'assoluta mancanza di causali in chiaro che possano consentire di sostenere quanto argomentato dai ricorrenti.

5.4. Sul versante delle poste passive, i medesimi ricorrenti contestano le maggiori passività “fuori bilancio” rilevate nel rendiconto 2018 (e poi nella dichiarazione di dissesto).

Pertanto, i debiti fuori bilancio risultano confermati dall'Organo di revisione del Comune nel verbale n. 6 del 29 novembre 2019 (Allegato 25 del Fascicolo trasmesso dalla Sezione regionale di controllo) e sono puntualmente elencati dal Comune. Pertanto, risultano del tutto apodittiche e non documentate le affermazioni *de relato* asseritamente fatte da un evocato responsabile dell'area tecnica, circa il raffreddamento della dinamica dei debiti fuori bilancio e il carattere “suggestivo” della contabilizzazione.

In ogni caso, vale la pena di ribadire l'importanza del principio di prudenza nei sistemi contabili. Per l'asimmetria che tale precetto determina sul terreno della "certezza contabile", in sede di quantificazione degli equilibri, è corretto che le maggiori passività siano considerate contabilmente "certe" in presenza di un ragionevole riscontro documentale del carattere "temuto" della loro esistenza.

Inoltre, sulla base dello stesso precetto, ma anche nel rispetto del postulato n. 5 dei principi generali della contabilità pubblica ("*veridicità, attendibilità, correttezza, e comprensibilità*") di cui all'Allegato n. 1 del D.lgs. n. 118/2011, i debiti fuori bilancio che sono stati censiti dall'ente, nelle more del loro riconoscimento e della loro copertura, devono essere inglobati nel risultato di amministrazione, utilizzando in via analogica e surrogatoria il fondo rischi (cfr. C. conti Sezione regionale di controllo per la Campania pronunce n. 238, 240, 249/2017/PRSP, n. 46/2019/PRSP, n. 62/2019/PAR, n. 67/2019/PAR, nonché Sezione delle Autonomie n.1/2019/QMIG).

Ciò comprova che correttamente, il Comune di Scanno ha quantificato in aumento il disavanzo sostanziale per effetto delle rilevate passività fuori bilancio e che peraltro tale quantificazione non è stata ancora formalmente inglobata nel risultato di amministrazione.

5.5. Altrettanto infondata è la contestazione della inclusione nello squilibrio di passività potenziali, giacché l'inclusione di tali passività è il frutto di una valutazione concreta, sulla base di una discrezionalità tecnica e non di una discrezionalità amministrativa da esercitarsi addirittura non solo sul *quantum*, ma addirittura sull'*an*.

Come è noto, nel nuovo sistema contabile armonizzato (cfr. D.lgs. n. 118/2011, All. 4/2, § 5.2, lett *h* e § 9.2), le passività potenziali devono essere incluse direttamente nel risultato di amministrazione, tramite il fondo rischi (FR), che costituisce lo strumento per avere una rappresentazione finanziaria veritiera ed attualizzata dei rischi e degli oneri dell'ente (cfr. C. conti Sezione regionale di controllo per la Campania n. 240/2017/PRSP e n. 172/2019/PARI).

A riprova della sussistenza di una mera discrezionalità tecnica, giova rammentare che il concetto normativo di "passività potenziale" - in assenza di definizione specifica da parte dei principi contabili del D.lgs. n. 118/2011 - è una nozione che rinvia alla *scientia artis*, i cui contenuti possono ricavarsi dagli standard nazionali e internazionali in tema di contabilità e, in particolare, dallo IAS 37 e dall'OIC 31 (prima OIC n. 19). Si tratta di massime d'esperienza o elementi di fatto (semplici prassi, *best practices* o al massimo *soft law*) che concorrono a determinare il contenuto di un concetto elastico presente in una norma giuridica vera e propria (i principi contabili applicati del D.lgs. n. 118/2011). In quest'ottica l'inclusione delle passività potenziali non può ritenersi in nessun modo facoltativa, ma deve avvenire in base ad un giudizio tecnico (privo di discrezionalità amministrativa) correlato alle situazioni concrete e deve, perciò, essere motivato.

5.5. I ricorrenti, infine, affermano che l'esistenza di un fondo cassa di oltre 5 milioni al 31 dicembre 2019, costituisce la prova più evidente della insussistenza della situazione di dissesto.

La deduzione è assolutamente priva di fondamento, in quanto non è

evidenziato l'ammontare della cassa vincolata, che se fosse superiore all'importo esistente, determinerebbe un deficit di liquidità paragonabile a tutti gli effetti ad una anticipazione di tesoreria non restituita.

I ricorrenti, infatti, hanno prodotto i verbali di cassa che si limitano a verificare la corrispondenza tra la cassa di fatto (il conto del tesoriere) e la cassa di diritto (le registrazioni di reversali e mandati sul conto dell'ente), senza nessuna informazione sui vincoli.

Come rilevato dalla Sezione regionale di controllo nella pronuncia n. 79/2020 (tramite la banca dati SIOPE, con rilevazioni aggiornate all'ultima data allora disponibile) la cassa "fisicamente" è cresciuta ed al 31 marzo 2020 ammontava ad € 5.666.596,40. Di essi, tuttavia, ben € 5.175.891,20 sono correlati a "Contributi ex D.M. Ministero dell'Interno del 06/03/2019 per interventi riferiti a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio"; sicché a quella data l'importo potenzialmente "libero" della cassa era di € 490.705,24.

In particolare, la Sezione regionale osserva che la cassa del comune di Scanno «sconta la presenza dei trasferimenti per la realizzazione di opere pubbliche volte alla messa in sicurezza degli edifici e del territorio di cui all'articolo 1, commi da 853 a 861 della legge 27 dicembre 2017, n. 205. Non considerando le predette risorse a destinazione vincolata e soggette ad una precipua disciplina di rendicontazione e di eventuale restituzione ove non tempestivamente utilizzate (artt. 3, 5 D.M. Ministero dell'Interno del 06/03/2019)» (paragrafo 4 della pronuncia n. 79/2020/PRSP).

5.5.1. Anche il margine residuo indicato dalla Sezione, non è libero, è

la cassa è “virtualmente” negativa.

Giova ricordare che nella pronuncia della Sezione n. 391/2014/VSG, richiamata nella motivazione dalla pronuncia n. 79/2020, nonché nella motivazione della deliberazione consiliare che ha dichiarato il dissesto n. 34/2019, si riferisce in punto di fatto (fornendo un elenco dettagliato di mandati) che l’ente ha distratto la maggior parte dei fondi ottenuti ai sensi dell’art. 3 del D.L. n. 35/2013 (per un importo pari in totale €1.354.634,58) per pagare i debiti maturati oltre la data del 31 dicembre 2012.

Si deve qui ricordare che i fondi di liquidità straordinaria ex art. 3 del D.L. n. 35/2013, non possono essere utilizzati per la copertura di nuova spesa, indifferenziata, perché si avrebbe un indebitamento per spesa diversa da quella di investimento, violando l’art. 119 comma 6 Cost. (integrando la fattispecie di responsabilità di cui all’art. 30, comma 15 della L. n. 289/2002) l’ordinamento prevede numerose cautele contabili, sia per competenza che per cassa.

Sotto il primo profilo, nell’ottica della copertura di nuova spesa, le maggiori risorse devono essere neutralizzate tramite l’istituto del disavanzo applicato, ed a tale scopo è previsto il c.d. FAL nel risultato di amministrazione rendicontato (cfr. C. cost. n. 181/2015 e n. 4/2020); per la cassa le risorse in questione costituiscono entrate a specifica destinazione, ai sensi degli art. 195-222-187 Tuel. Pertanto, in caso di diversa destinazione per cassa di tali somme, occorre registrare un vincolo che incide sul calcolo virtuale dell’equilibrio di cassa.

Questo è esattamente quanto accaduto nel Comune di Scanno.

La disamina degli atti evidenzia che, eliminando i debiti che hanno una fatturazione effettivamente riferibile al 2012, i mandati coerenti con l'art. 3 del D.L. n. 35/2013 ammontano solo a € 467.813,69; i rimanenti € 886.901,89 sono riferiti a fatture successive al 31.12.2012 oppure a pagamenti in ordine ai quali non è stato possibile rinvenire la data e quindi la competenza del debito, sicché vanno considerati pagamenti effettuati con risorse vincolate, da ricostituire.

Ne consegue che la cassa del comune di Scanno, al momento dell'accertamento della Sezione regionale di controllo, era "negativa" e che sono corrette le conclusioni della Sezione regionale sul carattere squilibrato del bilancio, anche ai sensi degli artt. 162, 193 e 194, *ergo*, agli effetti dell'art. 244 Tuel.

6. Anche il secondo motivo di ricorso, con il quale si contesta la violazione e falsa applicazione dell'art. 6 comma 2 del D.lgs. n. 149/2011 e dell'art. 243-quater comma 7 del Tuel, è infondato.

La deduzione si basa su due assunti di base: (a) la Sezione non avrebbe rilevato la sussistenza delle condizioni "alternative" per il PRFP, per cui l'ordinamento esprime una "preferenza"; (b) l'art. 243-quater comma 7 non ammette un'interpretazione basata su automatismi della procedura di dissesto.

6.1. Per quanto attiene alla mancata valutazione delle condizioni per ricorrere al PRFP ed alla preferenza ad esso accordata dal legislatore, si osserva che la procedura di riequilibrio finanziario (c.d. "predissesto", art. 243-bis e ss. Tuel), così come la procedura di dissesto (art. 246 e ss.), viene intrapresa dagli enti che presentano uno

squilibrio che non può essere rimediato con i mezzi, i tempi e le procedure previste dagli artt. 193, 194 e 188 Tuel, ossia, in presenza di uno “stato” di dissesto (art. 244 Tuel).

Come emerge sovrapponendo l’art. 243-bis comma 1 Tuel e l’art. 244 Tuel, il presupposto condiviso (la c.d. “causa”) di entrambe le procedure consiste nell’impossibilità di ripianare “validamente” lo squilibrio evidenziatosi con le modalità di cui agli articoli 193 e 194 Tuel ed entro il fisiologico arco temporale del bilancio di previsione (art. 162 Tuel), con una manovra correttiva (“piano di rientro”) di durata triennale ed in ogni caso non oltre la durata della consiliatura (art. 188 comma 1 Tuel).

Si tratta del c.d. dissesto “per ragioni finanziarie” al quale si contrappone, il c.d. dissesto “per ragioni funzionali” che si ha quando lo squilibrio è strutturale al punto da non consentire più l’erogazione dei servizi o lo svolgimento delle funzioni essenziali, per il quale l’ente non può che intraprendere la procedura di dissesto, che è l’unica a garantire la continuità dell’amministrazione e l’erogazione dei servizi essenziali (cfr. Sezione Autonomie n. 2/AUT/2012/QMIG e SS.RR. sent. n. 34/2014/EL e da ultimo sent. n. 2/2020/DELC).

In buona sostanza, le due procedure si basano su una comunanza di presupposti (lo “stato di dissesto”); tuttavia l’alternatività non è piena, ma limitata alla ricorrenza del solo dissesto per ragioni finanziarie. Per tale ragione, in entrambi i casi, vi è la necessità di concludere previamente lo “stato” di crisi strutturale; nel caso del dissesto, ciò avviene attraverso un’attività dichiarativa obbligatoria (un atto amministrativo di certazione), che può essere il frutto di una iniziativa

autonoma dell'ente (dichiarazione di dissesto ex art. 246 Tuel) ovvero può essere compulsata dalla Magistratura contabile (c.d. dissesto guidato ex art. 6, comma 2, D.lgs. n. 149/2011, al termine del quale l'ente è obbligato ad emettere la dichiarazione di dissesto a mezzo di un commissario *ad acta*).

Nel caso del piano di riequilibrio finanziario tale dichiarazione di crisi strutturale è contenuta nella deliberazione consiliare di "adesione" al piano di riequilibrio ex art. 243-bis Tuel, comma 1, prima parte e comma 2, alla quale segue, entro 90 giorni, la deliberazione che ne approva i contenuti (art. 243-bis comma 5 Tuel).

In altre parole, l'ente non ha alcuna discrezionalità nel riconoscimento dello "stato" di dissesto, può solo scegliere se fare ricorso alla "procedura di riequilibrio" (art. 243-bis comma 2), o alla dichiarazione di dissesto (art. 246).

Da tali dichiarazioni dipendono effetti non disponibili per l'ente locale: la dichiarazione di dissesto è infatti irrevocabile (art. 246 Tuel comma 1, secondo inciso); parallelamente, la violazione di termini che scansionano i tempi della procedura di riequilibrio pluriennale, è fonte di un effetto legale di immissione diretta nella diversa procedura di dissesto (art. 243-quater comma 7 Tuel); si tratta infatti di termini proceduralmente perentori e pertanto l'adesione al piano non è revocabile oltre detto termine (Sezioni riunite, sentenza n. 23/2014).

Sul piano procedurale, il PRFP è "preferito" al dissesto solo nel senso che è consentito in situazioni di grave crisi finanziaria nella misura in cui permette di non rompere l'unità del bilancio e favorisce l'*accountability*

dell'amministrazione rispetto alla comunità amministrata (cfr. C. cost. sent. n. 184/2016, n. 228/2017 e n. 49/2018); il dissesto rimane la misura proporzionata, tant'è che è prevista l'immissione automatica nella stessa nei casi di "fallimento" della procedura di riequilibrio, ai sensi dell'art. 243-quater comma 7 Tuel; il dissesto, quindi rimane il parametro procedurale a garanzia della serietà del percorso di rientro e riequilibrio, e non una sanzione. Come è stato evidenziato dalla Corte costituzionale, «*di fronte all'impossibilità di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, la procedura del predissesto non può essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose "eredità"*» (Corte costituzionale sent. n. 18/2019, § 6 in diritto) e ripristinare, con la separazione del bilancio *in bonis* (c.d. gestione ordinaria) da quello dissestato, le condizioni per erogare le prestazioni essenziali, assicurando i fornitori e gli utenti sulla solvibilità e continuità funzionale dell'ente.

Il PRFP, pertanto, è solo una procedura "sucedanea" a quella di dissesto e a questa solo in parte alternativa. Solo in questo senso l'ordinamento "preferisce" la procedura di "predissesto", ai sensi dell'art. 243-bis Tuel e ss., al dissesto ai sensi degli art. 244 e ss. Tuel, in quanto la procedura pluriennale consente il riequilibrio "consolidato" delle finanze dell'ente, senza il rischio di occultamento di scompensi in gestioni separate di bilancio, garantendo l'autonomia sul piano della spesa e dei pagamenti e una maggiore flessibilità delle leve finanziarie e di spesa (ad esempio, non è previsto l'automatismo per talune restrizioni

nella gestione del personale, cfr. art. 90, comma 1 e art. 259, comma 6 Tuel), a fronte del “carico” finanziario assunto dall’ente.

In definitiva, il rapporto tra procedura di PRFP e procedura dissesto è organizzato da legislatore in modo tale per cui: (a) lo stato di dissesto è comune ed è “dichiarato”, nel caso del PRFP, con la deliberazione dell’ente locale di “ricorso al piano di riequilibrio” (243-bis comma 2 Tuel); (b) sussiste un obbligo costante, per l’ente, comunque, di porre in essere una attività ricognitiva e dichiarativa, dalla quale prende le mosse la procedura speciale e “naturale” volta a garantire rientro e continuità dei servizi e funzioni, mediante obiettivi intermedi il cui raggiungimento comprova la capacità di non cadere in situazioni di dissesto funzionale; (c) la “regola” ragionevole e adeguata, sullo sfondo, rimane quella della procedura di dissesto (art. 243-quater comma 7 Tuel), con la correlata procedura sostitutiva ex art. 120 Cost (nomina dell’OSL) e separazione dei bilanci

6.2. Alla luce di queste premesse generali, è evidente che quando i ricorrenti insistono per la illegittimità del dissesto, a fronte della possibilità del riequilibrio, implicitamente riconoscono lo “stato di dissesto” la cui *disclosure* è avvenuta con il ricorso al piano di riequilibrio (deliberazione del Consiglio comunale, n. 27 del 30 agosto 2019).

6.2.1. Del tutto incomprensibile appare inoltre la asserita scomponibilità del disavanzo quantificato dal Comune in due blocchi, le cui quote e regole di ripiano permetterebbero, in caso di accesso alla procedura di PRFP, di applicare al bilancio di previsione, un disavanzo annuale inferiore a 100 mila euro.

Secondo la parte ricorrente, lo squilibrio quantificato nel rendiconto 2018 e poi nella dichiarazione di dissesto (per un totale di 2.128.621,18) sarebbe infatti scomponibile in parti, con diverse modalità di ripiano. Segnatamente: (a) una quota pari ad € 924.768,84 suscettibile di un riaccertamento straordinario, con quota di ripiano trentennale; (b) una rimanente parte di € 1.203.852,34, da ripianare con un piano di riequilibrio ventennale.

Così procedendo, il disavanzo da applicare ai bilanci di previsione degli anni successivi sarebbe la risultante della somma della quota trentennale si € 35.568,03 per il primo tipo di disavanzo ed € 60.192,62 per il secondo tipo.

Questa asserzione è la premessa logico-contabile per dimostrare che il Comune ha ampie facoltà di recupero, e ciò sarebbe documentato dall'Allegato D alla dichiarazione del dissesto, dal quale si desume che la capacità di assorbimento del disavanzo si attesterebbe a circa 100 mila euro; ciò proverebbe l'errata istruttoria da parte della Sezione della necessità del dissesto.

6.2.2. Anche questa contestazione è infondata.

Il riaccertamento straordinario del comune di Scanno, effettuato con la deliberazione di Giunta n. 43 del 30 aprile 2015 e la successiva deliberazione del consiglio comunale n. 13 del 12 giugno 2015, riporta i valori della quota disavanzo ripianabile in 30 anni, ai sensi dell'art. 3, comma 16 del D.lgs. n. 118/2001.

Tali atti restituiscono una quota di "maggiore disavanzo" di € 442.001,30, da recuperare in quote annuali di € 14.733,57, da recuperare

con i tempi e le modalità del d.m. 2 aprile 2015. Questo disavanzo si è poi solo formalmente ridotto, come evidenziato dalle pronunce delle Sezioni di controllo.

Alla luce di quanto rilevato dalla Sezione di controllo, *l'extra-deficit* emergente può elevarsi al massimo da € 442.001,30 a € -455.952,62. Inoltre, il disavanzo non recuperato va "ribaltato" per intero sull'annualità successiva, ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.m. 2 aprile 2015, per cui l'importo complessivo da applicare annualmente al bilancio, a titolo di "disavanzo" da recuperare, sarebbe certamente superiore ai 100.000 euro.

6.3. Con riguardo all'asserita mancanza di automatismi nella dichiarazione di dissesto, il Collegio ritiene manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata sul combinato disposto degli artt. 243-quater comma 7 Tuel e 6 comma 2 del D.lgs. n 149/2011.

I ricorrenti, infatti, ritengono che la norma (come interpretata dalla Sezione regionale e dalla unanime giurisprudenza contabile) sarebbe incostituzionale per violazione di numerosi parametri di costituzionalità (artt. 81, 97, comma 1 e 119, comma 1 nonché artt. 3 e 97 comma 2, Cost.), nella misura in cui sancisce un automatismo per il dissesto.

Invero, la norma non prevede alcun "mero" automatismo, poiché lo "stato" di dissesto è rilevato nella deliberazione di ricorso al PRFP e il termine di 90 giorni, perentorio, è prossimo e tale, per brevità, da rendere ragionevole la previsione dell'art. 243-quater comma 7 Tuel.

Non vi sarebbe quindi alcuna frattura tra situazione finanziaria reale e procedura di dissesto.

Come già evidenziato da queste Sezioni riunite nella ordinanza n. 16/2019, il termine di 90 giorni previsto dall'art. 243-bis, comma 5 Tuel (richiamato dall'art. 243-quater comma 7 Tuel) si inserisce all'interno di una procedura, prima amministrativa, poi giudiziaria, in cui la scansione dei tempi ed il significato amministrativo-contabile da attribuire rispettivamente alla deliberazione di ricorso al piano di riequilibrio e quella della sua approvazione del Comune, giustifica il provvedimento giudiziario, positivo o negativo, di omologazione da parte della Sezione regionale di controllo.

Del resto, come osserva correttamente la Procura, non vi è alcuna coincidenza con i temi di costituzionalità proposti da queste Sezioni riunite con la mentovata ordinanza.

La prima questione posta, infatti, riguarda un problema di discriminazione irragionevole, laddove la norma non consente di rivalutare la situazione contabile quando sono intervenute elezioni e cambio di amministrazione, nell'intervallo tra il ricorso alla procedura di riequilibrio e l'approvazione da parte dell'ente. Infatti, così operando il legislatore avrebbe operato una ingiustificata discriminazione (art. 3 Cost.) rispetto al caso contemplato all'art. 243-bis comma 5 Tuel (rimodulazione nel caso di piano già approvato prima delle elezioni).

Nel caso del Comune di Scanno, infatti, non è intervenuto nessun cambio di amministrazione nello stesso periodo e pertanto non si

pone la stessa questione di “non discriminazione”.

Il secondo tema di possibile incostituzionalità posto dalla mentovata ordinanza riguarda la questione dell'automatismo del dissesto per sforamento del termine, nel caso in cui la pronuncia di non omologazione intervenga in un tempo che deborda da quelli previsti dell'art. 243-quater commi 1 Tuel. L'ordinanza, infatti, prende in considerazione l'ipotesi di una distanza macroscopica tra lo sforamento del termine e la pronuncia di accertamento da parte della Sezione regionale. Solo in tale caso la previsione dell'automatismo sarebbe sproporzionata e non adeguata alla situazione amministrativa, che deve essere necessariamente rivalutata.

Nel caso di specie non sussiste una situazione siffatta: la dichiarazione di dissesto da parte del Consiglio comunale è infatti pervenuta nell'arco dei sei mesi successivi al ricorso alla procedura di riequilibrio, cioè un arco di tempo tale da non porre ragionevolmente in dubbio la rottura del collegamento tra situazione contabile e procedura di dissesto.

Inoltre, l'accertamento del superamento del termine da parte della Sezione regionale di controllo (e il connesso effetto necessitato della dichiarazione di dissesto per sussistenza dei presupposti di legge, ai sensi del combinato disposto degli artt. 243-quater comma 7 Tuel, art. 6 comma 2 del D.lgs. n 149/2011 e art. 244 Tuel), non è dipesa da inerzia, ma dalla complessa vicenda giudiziaria che ha interessato il Comune e per la quale è stato a lungo incerto se l'avvio della procedura di dissesto fosse stato già determinato dalla stessa

dichiarazione dell'ente oppure doveva essere reso necessario con un'apposita pronuncia della Sezione regionale di controllo.

Ciò ha indotto ha la Sezione prima ad emettere una pronuncia ai sensi dell'art. 148-bis Tuel e solo poi il definitivo accertamento della maturazione dei presupposti del dissesto automatico, in assenza di novità sulla situazione contabile.

6.4. Superata e rigettata la questione preliminare di costituzionalità, il Collegio ribadisce che non può essere revocato in dubbio che l'art. 243-quater Tuel prevede l'automatismo della procedura di dissesto, nel caso sia trascorso il termine di 90 giorni dal riconoscimento della situazione di grave crisi finanziaria (lo "stato" di dissesto) con la deliberazione di ricorso al PRFP.

Come rilevato da unanime giurisprudenza, la lettera della legge è inequivoca nel richiedere alla Sezione di non rivalutare la situazione di bilancio, ma solo lo sfioramento del termine. Infatti, la prossimità del termine al rilevamento della situazione finanziaria di grave crisi non rompe la connessione tra tale stato e la procedura di dissesto.

Inoltre, il richiamo alla "procedura di dissesto guidato" (art. 6 comma 2 del D.lgs. n. 149/2011) non è integrale, ma solo relativa alla sua parte terminale, ossia dal momento in cui essa prevede *«l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto»*.

Detto in altri termini, della mentovata procedura è richiamato solo l'effetto finale, ossia la esecutività della decisione della Sezione di controllo che vincola il Prefetto. La Sezione non deve quindi effettuare

il triplice accertamento previsto dal “dissesto guidato”, con la fissazione delle misure correttive e la verifica degli adempimenti.

Ne consegue che la necessità del “dissesto guidato”, nel caso di previa adesione al PRFP, sorge in conseguenza della sola constatazione dello sfioramento del termine, ossia 90 giorni dal ricorso al piano di riequilibrio. La ragione di tale automatismo, che aggira le lungaggini della versione integrale della procedura dell’art. 6, comma 2, del D.lgs. n. 149/2011, è data dal fatto che, come sopra osservato, il ricorso al PRFP è già, in sé, un riconoscimento di uno “stato di dissesto”.

7. I ricorrenti, infine, osservano che il Comune e la Sezione non potevano rilevare una situazione di dissesto poiché l’Ente, al 31 dicembre 2018, integrava solo 3 indici di deficitarietà.

Anche questa eccezione è infondata.

Premesso che il sistema di tali indici presuppone la veridicità e la correttezza delle scritture contabili, la rassegna delle pronunce emesse dalla Sezione regionale sul Comune e l’accertata permanenza della confusione contabile escludono che essi possano avere un qualsiasi valore sintomatico attendibile.

Inoltre, il mancato superamento degli indici di deficitarietà strutturale non è significativo, atteso che la crisi finanziaria può intervenire *ex abrupto* e senza segnali di allerta, senza passare da fasi intermedie, a fronte di *due diligence* del bilancio o di eventi esterni che possono mettere in profonda crisi la contabilità dell’ente, rendendo impossibile allo stesso raggiungere il pareggio/equilibrio nell’ambito delle ordinarie

procedure di cui agli artt. 188, 193 e 194 Tuel.

7.1. Quanto ai dedotti vizi dei pareri obbligatori ci si limita ad osservare che essi riguardano aspetti procedurali e che sono in concreto irrilevanti anche se fossero fondati. Ove anche fosse, la sussistenza dei presupposti per la dichiarazione di cui all'art. 243-*quater* comma 7 risulta comunque ampiamente provata *aliunde* come sopra rilevato. Non assume altresì qualsiasi valore probatorio e deduttivo la constatazione che il Comune, *medio tempore*, ha effettuato spese; in particolare ciò non prova che l'ente non è in condizione di dissesto.

8. Infine, nessuna contraddittorietà si può rilevare nel dispositivo delle due decisioni, in quanto emesse nella comunanza del presupposto tecnico-giuridico dello "stato" di dissesto e della mancanza di correttivi di bilancio urgenti e necessari da parte dell'ente. Gli effetti giuridici obbligatori innescati dalle due pronunce impugnate, infatti, mirano coerentemente tra loro a bypassare una costante inerzia da parte del Comune, che negli anni si è dimostrato incapace a ripianare il disavanzo, inerzia che la vicenda processuale parallela ed esterna, dinanzi ad altro giudice, ha solo aggravato, procrastinando atti obbligatori e necessitati.

10. Le spese possono ritenersi compensate alla luce della complessità delle questioni giuridiche sottoposte a questo Collegio.

P.Q.M.

La Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, dispone la riunione dei ricorsi.

Dichiara inammissibili per carenza di interesse i ricorsi presentati da Silla Egidio, Di Cesare Paolo, Spacone Pietro.

Respinge i ricorsi proposti da Fusco Amadeo, Silla Antonio Giovanni e Spacone Mario.

Spese compensate.

Così deciso in Roma, nelle camere di consiglio del 30 settembre e del 12 ottobre 2020.

Dispositivo letto in udienza

IL RELATORE

f.to Francesco Sucameli

IL PRESIDENTE

f.to Mario Pischedda

La presente decisione, il cui dispositivo è stato letto all'udienza del 12 ottobre 2020, è stata depositata in Segreteria in data 12 novembre 2020.

Il Direttore della Segreteria

f.to Maria Laura Iorio