



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

composta dai signori magistrati:

Piergiorgio DELLA VENTURA	Presidente
Guido PETRIGNI	Consigliere
Aurelio LAINO	Consigliere relatore
Pierpaolo GRASSO	Consigliere
Giovanni COMITE	Consigliere
Maria Cristina RAZZANO	Consigliere
Andrea LUBERTI	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. **741/SR/QM/PROC** per la risoluzione della questione di diritto e di massima deferita dal **Procuratore generale della Corte dei conti**, in relazione al giudizio n. 6534 del registro di segreteria, pendente innanzi alla Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana e promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti;

nei confronti di

- **BIANCO Vincenzo**, nato ad Aidone (EN) il 24 febbraio 1951

(c.f.: BNCVCN51B24A098H), **BOSCO Luigi**, nato a Giarre (CT) il 6 febbraio 1949 (c.f.: BSCLGU49B06E017V), **D'AGATA Rosario**, nato ad Aci Sant'Antonio (CT) il 19 novembre 1950 (c.f.: DGTRSR50S19A029O), **GIRLANDO Giuseppe**, nato a Catania il 27 gennaio 1956 (c.f.: GRLGPP56A27C351J) e **LICANDRO Orazio Antonio**, nato a Catania il 6 gennaio 1962 (c.f.: LCNRNT62A06C351Z), rappresentati e difesi, giusta mandato in atti, dagli avv.ti Francesco Sciaudone, Bernardo Giorgio Mattarella e Danika La Loggia, ed elettivamente domiciliati presso lo studio del primo in Roma, alla via Pinciana n. 25;

- **DI SALVO Salvatore**, nato a Catania il 29 luglio 1969 (c.f.: DSLSVT69L29C351L) e **CITTADINO Calogero**, nato a Cesarò (ME) il 13 aprile 1958 (c.f.: CTTCGR58D13C568S), rappresentati e difesi, giusta mandato in atti, dall'avv. Agatino Cariola, presso il cui indirizzo p.e.c. sono elettivamente domiciliati;

- **SCIALFA CHINNICI Valentina**, nata a San Cataldo (CL) il 14 gennaio 1975 (c.f.: SCLVNT75A54H792X), rappresentata e difesa, in virtù di mandato in atti, dagli avv.ti Angelo Clarizia e Paolo Clarizia ed elettivamente domiciliata presso il loro studio in Roma, alla via Principessa Clotilde n. 2;

- **VILLARI Angelo**, nato a Catania il 15 luglio 1955 (c.f.: VLLNGL55L15C351K), rappresentato e difeso, giusta mandato in atti, dagli avv.ti Rocco Mauro Todero e Pierpaolo Lucifora ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in Scordia (CT), alla via Vittorio Emanuele n. 13;

- **CONSOLI MAGNANO SAN LIO Marco**, nato a Catania il 30 dicembre 1977 (c.f.: CNSMRC77T30C351E), rappresentato e difeso, giusta mandato in atti, dagli avv.ti Pierfrancesco Alessi ed Eugenio Marano, presso i cui indirizzi p.e.c. è elettivamente domiciliato;

- **STRANO Natale**, nato a Catania il 20 marzo 1957 (c.f.: STRNTL57C20C351P), **SCIUTO Fabio**, nato a Catania il 12 dicembre 1965 (c.f.: SCTFBA65T12C351J), **BATTAGLIA Francesco**, nato a Catania il 18 novembre 1965 (c.f.: BTTFNC65S18C351W) e **LO CERTO Massimiliano Carmelo**, nato a Catania il 2 agosto 1977 (c.f.: LCRMSM77M02C351H), rappresentati e difesi, in virtù di mandato in atti, dagli avv.ti Arturo Merlo e Marcello Scurria, presso i cui indirizzi p.e.c. sono elettivamente domiciliati;

VISTI gli atti e i documenti del giudizio;

UDITI, nell'udienza del 16 febbraio 2022, svolta in videoconferenza, con l'assistenza della segretaria d'udienza Maria Elvira Addonizio, il relatore, cons. Aurelio Laino, il pubblico ministero, nella persona del v.P.g. Marco Smiroldo, nonché i difensori delle altre parti, come da verbale di causa.

FATTO

Con atto ritualmente depositato in segreteria e successivamente notificato, unitamente al pedissequo decreto presidenziale di fissazione d'udienza, alle parti del giudizio, il Procuratore generale ha deferito a queste Sezioni riunite, ai sensi degli artt. 114 e ss. c.g.c., la seguente questione di massima, nonché di

diritto: “se con il rito sanzionatorio previsto dagli artt. 133 e ss. c.g.c., possa valutarsi solo l’applicazione delle sanzioni pecuniarie previste dai co. 5 e 5bis dell’art. 248 d.lgs. n. 267/2000 o possa accertarsi anche la connessa natura interdittiva prevista dai medesimi commi quale effetto ope legis della condotta sanzionatoria”.

La prospettazione del quesito trae spunto da un giudizio attualmente pendente presso la Sezione giurisdizionale d’appello per la Regione siciliana, iscritto al n. 6534 r.g., incardinato a seguito dell’impugnazione, da parte della locale Procura regionale, della sentenza n. 482/2021, con cui il giudice di prime cure, in composizione collegiale, ha parzialmente accolto l’opposizione dei prevenuti al decreto n. 16/2020, emesso dalla medesima Sezione in composizione monocratica, in relazione ad una vicenda di responsabilità sanzionatoria coinvolgente i soggetti ivi convenuti (e appellati nel giudizio di merito), in qualità di amministratori locali e revisori dei conti del comune di Catania, essendo a costoro stato imputato dal requirente contabile il concorso nella causazione del dissesto finanziario del predetto ente, conseguentemente irrogandosi, a mezzo del cennato decreto, le sanzioni pecuniarie e le misure interdittive previste, in tali casi, dall’art. 248, co. 5 e 5bis, d.lgs. n. 267/2000 (t.u.ee.ll.).

Come accennato, con la sentenza poi appellata, la medesima Sezione territoriale ha, in parziale riforma della decisione monocratica, escluso l’applicabilità del rito sanzionatorio di cui agli artt. 133 e ss. c.g.c. con riferimento alla richiesta comminazione delle

misure interdittive personali (spazianti dall'incandibilità/ineleggibilità decennale degli amministratori locali, al divieto di esercizio delle funzioni di revisore negli ee.ll. per un periodo fino a dieci anni), previste dall'art. 248 cit., a ciò ostando il chiaro dettato del codice, l'assenza di una norma sul concorso di riti e le minori garanzie difensive offerte dal suddetto giudizio speciale, ritenendosi che le stesse possano irrogarsi solo all'esito di un ordinario giudizio di cognizione, in base alle norme di cui al titolo III del codice.

Con il deferimento della questione di massima, il Procuratore generale – premessa la ritenuta ammissibilità e rilevanza della stessa, in ragione sia di registrati precedenti giurisprudenziali dissonanti, sia del manifesto impatto operativo derivante dalla soluzione del quesito, peraltro oggetto anche del gravame interposto dal requirente avverso la sentenza n. 482/2021, cit. – coglie occasione per manifestare piena adesione all'indirizzo ermeneutico più possibilista circa l'utilizzabilità dello speciale processo normato agli artt. 133 e ss. c.g.c. per entrambe le tipologie di sanzioni.

Osserva, al riguardo, che il rito speciale che ne occupa assicurerebbe, paradossalmente, maggiori garanzie difensive ai prevenuti, stante: il triplice grado di giudizio a contraddittorio pieno in cui esso si articola; la sostanziale equivalenza dei termini a difesa rispetto a quelli del rito ordinario; la natura officiosa dei poteri istruttori esercitabili dal giudice in tal sede, svincolati, dunque, dal principio dispositivo.

Evidenza, inoltre, l'assenza di impedimenti all'applicazione del cumulo di riti, desumibili dall'impianto codicistico, alla luce di una ricostruzione sistematico-interpretativa dello stesso, *a fortiori* ricavabile dal principio della libertà delle forme e di tipicità delle cause di nullità richiamato in un recente precedente di queste Sezioni riunite (ord. n. 5/2020).

Afferma, poi, l'inidoneità del rito ordinario, modellato sulla domanda risarcitoria patrimoniale, a sorreggere azioni intese a far valere responsabilità sanzionatorie *lato sensu* intese, come testimoniato dal contenuto dell'atto di citazione normato all'art. 86 c.g.c., riferentesi obbligatoriamente sia alla quantificazione del danno erariale che all'individuazione dell'amministrazione danneggiata.

Osserva, ancora, che la mancata previsione espressa, nel rito speciale, delle misure interdittive a carattere personale deriverebbe unicamente da ragioni storico-sistematiche, essendo state le medesime introdotte solo in data recente.

Infine, la contestualità delle due sanzioni nell'ambito della medesima norma precettiva (l'art. 248 t.u.ee.ll.), in uno con la divisata applicabilità, in virtù del rinvio dinamico di cui all'art. 7 c.g.c. (o, quantomeno, facendo ricorso all'*analogia legis*), della disciplina del concorso di riti declinato nell'art. 40, co. 3, c.p.c., in ragione e in analogia della specialità del rito del lavoro rispetto a quello ordinario, sarebbero ulteriori constatazioni conducenti ad una utilizzazione del rito sanzionatorio pecuniario in modo estensivo, anche in ossequio ai principi di concentrazione ed economia processuale, nonché del

giusto processo, scolpiti nell'art. 111 Cost. e negli artt. 3 e 4 c.g.c.

Hanno presentato memorie, a mezzo dei rispettivi difensori, i signori Bianco, Bosco, D'Agata, Girlando, Licandro, Scialfa Chinnici e Villari, mentre le rimanenti parti appellate (e appellanti incidentali) nel giudizio pendente innanzi alla Sezione siciliana d'appello non hanno inteso esercitare tale facoltà defensionale, né partecipare all'udienza di discussione, ad eccezione del solo avv. Cariola.

In ordine alla tesi prospettata dalla Procura generale nella formulazione del quesito, sostengono il contrario avviso, fondante anche la pronuncia n. 482/2021, all'uopo deducendo variamente e complessivamente, che:

- la natura latamente risarcitoria della responsabilità da dissesto ex art. 248 t.u.ee.ll. e quella accessoria della misura interdittiva, esigerebbe la loro trattazione in sede ordinaria, comprensiva anche della fase dell'invito a dedurre, in quanto rito più confacente, anche sotto il profilo delle guarentigie difensive che necessariamente sarebbero più ampie in tale sede, nonché in ossequio al divieto di *ne bis in idem* di rilievo anche eurocomunitario;
- la questione di massima sarebbe inammissibile, stante il difetto di giurisdizione contabile sulle misure interdittive, in mancanza di una espressa *interpositio legislatoris* in merito;
- il dato testuale riguardante l'eccezionale disciplina del rito sanzionatorio pecuniario non consentirebbe la sua estensione oltre i casi in essa considerati, soprattutto laddove ciò comporti l'irrogazione di sanzioni incidenti sulle libertà personali;

- per la medesima ragione e in subordine, nella non creduta ipotesi di accoglimento della tesi propugnata col deferimento, il combinato disposto dell'art. 248 t.u.ee.ll. e degli artt. 133 e ss. c.g.c., sarebbero sospetti di incostituzionalità per violazione degli artt. 24, 25 e 111 Cost. e dell'art. 6 CEDU.

All'udienza del 16 febbraio 2022, le parti hanno insistito nelle rispettive conclusioni: in particolare, il rappresentante della Procura generale ha puntualmente richiamato le considerazioni espresse nei precedenti di merito sulla questione favorevoli alla tesi estensiva del requirente, replicando, altresì, alle contrarie allegazioni difensive, mentre i difensori delle parti private hanno analiticamente illustrato quanto osservato nelle proprie memorie. L'avv. Cariola ha, infine, aderito, fornendo ulteriori argomentazioni orali a supporto, alle conclusioni degli altri prevenuti, sostenendo la necessità che le misure interdittive che ne occupa siano oggetto di un ordinario giudizio di cognizione.

La causa è stata, infine, trattenuta in decisione.

DIRITTO

Va pregiudizialmente scrutinata l'ammissibilità e la rilevanza della sollevata questione di massima (e di diritto), ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 114, co. 3, c.g.c.

Al riguardo, il Collegio ritiene sussistano gli estremi per procedere alla delibazione nel merito della stessa, alla luce dell'indubbio impatto operativo che la soluzione del quesito, non scevro di una buona dose di complessità, avrà, evidentemente, non

solo sul caso concretamente controverso, ma – più in generale – sulle potenziali future iniziative giudiziarie assunte in proposito dalle Procure regionali (ciò che conduce a qualificarla come “questione di massima”, in disparte l’assenza di “contrasto orizzontale” in appello). Ad un tempo, il predetto quesito assume anche i contorni della c.d. “questione di diritto”, essendosi effettivamente registrati, come rilevato dal Procuratore generale, dopo l’entrata in vigore del codice, indirizzi giurisprudenziali contrapposti - peraltro solo in primo grado, mancando, allo stato, pronunciamenti del giudice d’appello - in ordine alla tematica *de qua*, che non rendono del tutto inopportuno, pur nella rilavata assenza di precedenti di seconde cure, l’invocato esercizio preventivo della funzione nomofilattica, al fine di sopire i detti contrasti.

Il deferimento risulta, parimenti, intuibilmente rilevante, posto che oggetto dell’epigrafato giudizio pendente innanzi alla Sezione d’appello siciliana della Corte concernente, innanzitutto, l’utilizzabilità del rito speciale per l’irrogazione delle misure interdittive che ne occupa, di guisa che la sollevata questione si pone come *prius* logico-giuridico circa la definizione della controversia di merito.

In relazione alla contestata ammissibilità del deferimento da parte di talune difese, in ragione del paventato difetto di giurisdizione contabile sull’irrogazione delle “sanzioni” personali suddette, ritengono queste Sezioni riunite opportuno definire, innanzitutto, il perimetro della questione oggetto del deferimento medesimo, che va rigorosamente delimitato nel *rito* da applicarsi per l’*accertamento* delle

responsabilità foriere di dar luogo alle sanzioni pecuniarie e alle misure interdittive previste dai co. 5 e 5bis dell'art. 248 t.u.ee.ll., residuando eventualmente in capo al giudice *a quo*, naturalmente nella sola ipotesi in cui questo Collegio ritenga di obliterare l'opzione ermeneutica prospettata dalla Procura generale (diversamente, la stessa rimarrebbe assorbita), la decisione in ordine alla sussistenza o meno della *potestas iudicandi* della Corte dei conti in ordine all'irrogabilità, in concreto, delle misure interdittive medesime, ferma e impregiudicata la competenza a pronunciare condanna alle sanzioni *pecuniarie*, in quanto espressamente stabilita dalla legge.

Conseguentemente, l'eccepito difetto di giurisdizione non ha modo di condizionare, in chiave ostativa, la sussistenza dei presupposti processuali per statuire sulla questione deferita, da limitarsi esclusivamente, si ribadisce, alle regole di giudizio da seguirsi in caso di proposizione di una domanda volta alla contestuale irrogazione delle sanzioni pecuniarie e delle misure interdittive.

D'altro canto, che l'accertamento dei presupposti per far luogo all'irrogazione (non solo delle sanzioni pecuniarie, ma anche) delle misure interdittive suddette, sia devoluto al giudice contabile appare fuor di discussione, stante la chiara dizione della norma in rilievo, nel testo attualmente vigente ("*...*) *gli amministratori che la Corte dei conti ha riconosciuto, anche in primo grado, responsabili di aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario, non possono ricoprire, per un periodo di*

dieci anni, incarichi [...]": cfr. co. 5 cit.). In termini analoghi si esprime il successivo co. *5bis*, circa le temporanee incapacità dei revisori dei conti concorrenti nella verifica del dissesto, con l'unica importante differenza circa la dosimetria della misura, la cui entità non è stabilita *ex lege* in modo fisso, bensì *entro* un limite massimo (dieci anni).

Per completezza, si osserva, ad ogni buon conto, che discettare sulla sussistenza o meno della giurisdizione contabile in tema di irrogazione delle varie misure interdittive stabilite dall'art. 248, co. 5, t.u.ee.ll., appare mero esercizio accademico, privo di rilevanza pratica, stante la predeterminazione *ex lege* del *quantum*. In ogni caso, invero, all'accertamento della responsabilità dell'amministratore locale dovrà invariabilmente seguire la sua incandidabilità/ineleggibilità (e l'incapacità ad assumere gli altri incarichi ivi previsti), per un periodo decennale, risultando bastevole tale accertamento anche in assenza di una specifica statuizione giudiziale sulla misura.

La rilevanza di tale aspetto residuerà, allora, solo con riferimento alle misure interdittive previste dal comma *5bis*, posto che l'entità delle stesse, come chiarito, va commisurato entro un limite minimo e massimo fissato dal legislatore, restando sullo sfondo - perché non oggetto della questione di massima posta all'attenzione di queste SS.RR. - il profilo riguardante l'individuazione dell'organo (amministrativo o giurisdizionale) concretamente deputato allo scopo.

Le sopra riportate precisazioni consentono, altresì, di rendere immune dalla paventata violazione del principio *ne bis in idem* (stabilito dall'art. 4 del settimo protocollo CEDU), la normativa di cui agli artt. 248 t.u.ee.ll. e 133 e ss. c.g.c., laddove pur dovesse interpretarsi nel senso richiesto dal requirente. Non è prefigurabile, invero, nella specie, un duplice, distinto e successivo processo sugli stessi fatti, ma un unico giudizio, avente riflessi sanzionatori differenti: il medesimo accertamento giurisdizionale di responsabilità nella concausazione del dissesto, in altre parole, funge da presupposto sia per la comminatoria delle sanzioni pecuniarie che delle misure interdittive.

Anche laddove la Procura procedesse, in tesi, per le sole sanzioni pecuniarie, invero, il giudicato sceso sulla verifica delle condotte concorrenti nel dissesto, legittimerebbe l'automatica adozione sia delle misure interdittive fisse, così come di quelle variabili, previa determinazione della (sola) misura concreta in quest'ultimo caso da parte dell'autorità (amministrativa o giudiziaria, non è questa la sede per discettarne, come sopra chiarito).

Superati i profili pregiudiziali di rito, può esaminarsi la questione nel merito.

Come anticipato nella narrazione dei fatti di causa, si registrano, nella giurisprudenza contabile di primo grado, due contrapposti orientamenti che, con varie argomentazioni, tutte per la verità non prive di apprezzabili spunti giuridici, sostengono, ai fini dell'accertamento delle responsabilità da dissesto determinanti

l'irrogazione delle misure interdittive personali di cui all'art. 248 t.u.ee.ll., sia l'utilizzabilità del rito sanzionatorio pecuniario di cui agli artt. 133 e ss. c.g.c. (in tali termini e senza pretesa di esaustività: cfr. C. conti, Sez. giurisd. Abruzzo, n. 97/2019; C. conti, Sez. giurisd. Calabria n. 215/2021), che l'inammissibilità dell'azione così proposta dal requirente (tra cui, si è già ricordato, la sentenza n. 482/2021 della Sezione siciliana della Corte, che ha dato l'abbrivio al presente deferimento, in quanto dissonante col decreto monocratico n. 16/2020, pronunciato nel medesimo processo).

Gli argomenti a favore della tesi più possibilista evidenziano, sostanzialmente, che il rito sanzionatorio pecuniario, per come strutturato, assicura garanzie difensive comunque più che sufficienti, in quanto caratterizzato da: a) triplice grado di giudizio a contraddittorio pieno; b) termini a difesa equivalenti a quelli ordinari; c) poteri istruttori officiosi, svincolati dal principio dispositivo.

Nell'atto di deferimento, inoltre, si evidenzia, tra l'altro, l'inidoneità del rito ordinario a sorreggere azioni intese a far valere responsabilità sanzionatorie *lato sensu* intese, come testimoniato dal precipuo contenuto dell'atto di citazione stabilito dall'art. 86 c.g.c. e modellato sulla falsariga dell'azione risarcitoria pubblicistica ex art. 52 t.u.C.d.c. (con indicazione del danno erariale e dell'amministrazione danneggiata), sostenendosi che la mancata previsione, nel rito speciale, delle sanzioni anche non pecuniarie sarebbe frutto di ragioni storico-sistematiche.

Non manca, poi, il Procuratore generale di evidenziare la

contestualità delle due sanzioni nell'ambito della medesima norma precettiva (art. 248 t.u.ee.ll.) e l'applicabilità dell'art. 40 co. 3 c.p.c., in ragione e in analogia della specialità del rito del lavoro rispetto a quello ordinario, ciò che dovrebbe fungere da criterio dirimenti per la regolazione del concorso di riti (ordinario e speciale) in tema di accertamento delle vedute responsabilità (sanzionatoria pecuniaria e per l'irrogazione delle misure interdittive).

La soluzione prospettata, infine, garantirebbe il rispetto del principio di concentrazione delle tutele e di economia processuale, evitando un farraginoso doppio binario foriero di lungaggini confliggenti con il principio del giusto processo, a fronte della sostanziale integrità delle garanzie difensive dell'incolpato.

In senso contrario, l'altro indirizzo evidenzia:

- l'assenza nel codice della giustizia contabile, a differenza degli omologhi processi civili e amministrativo, di una norma *ad hoc* che disciplini il concorso di riti;
- il dichiarato scopo del legislatore, desumibile dalla relazione illustrativa al d.lgs. n. 174/2016, di modellare un rito sanzionatorio esclusivamente pecuniario in quanto volto a superare il pregresso orientamento nomofilattico espresso con la sentenza di queste Sezioni riunite n. 12/QM/2007, che, com'è noto, nel vigore della precedente disciplina processuale ante codicistica, sancì l'obbligo di adoperare il rito ordinario di responsabilità (comprensivo anche dell'invito a dedurre), per l'irrogazione della sanzione pecuniaria di cui all'art. 30, co. 15, l. n. 289/2002;

- l'utilizzabilità del rito ordinario di responsabilità per ogni giudizio diverso (ad esempio, sull'azione revocatoria contabile), per il quale non sia prevista una diversa disciplina speciale.

Di fronte ad argomenti di segno opposto aventi apprezzabile efficacia persuasiva - cui vanno aggiunte le ulteriori considerazioni espresse dalla difesa delle parti private, richiamate nelle premesse fattuali della presente decisione, cui si rinvia - tali da rendere di non facile soluzione il quesito prospettato (di guisa da far assurgere lo stesso a "questione di massima", come innanzi evidenziato), ritengono queste Sezioni riunite che debbano, innanzitutto, farsi alcune preliminari puntualizzazioni di natura logico-storico-sistematica, che possono avere rilevanza anche al di fuori del presente giudizio.

Non sembra, innanzitutto, condivisibile l'affermazione, contenuta nell'atto di deferimento e più sopra riportata, tesa a giustificare, con ragioni relative alla successione delle leggi nel tempo, la mancata previsione, in seno agli artt. 133 e ss. c.g.c., delle sanzioni diverse da quelle pecuniarie. Le misure interdittive, invero, sono state introdotte ben quattro anni prima della entrata in vigore del codice (ossia col d.l. n. 174/2012), sicché l'assunto secondo cui la restrittiva previsione di cui agli artt. 133 e ss. c.g.c. non sarebbe ostativa ad un suo ampliamento, in quanto frutto dei tempi di redazione del codice, non sembra conferente, ma - anzi - potrebbe addirittura rappresentare un argomento a favore di un'antitetica intenzione del legislatore.

Parimenti non condivisibile appare la considerazione circa l'inidoneità del rito ordinario a fungere da modello processuale atto alla somministrazione di sanzioni di natura personale. A mente dell'art. 7, co. 1, c.g.c., tale rito, infatti, contenuto negli artt. 83-113 c.g.c., rappresenta l'archetipo, con i dovuti adattamenti, di tutti i giudizi appartenenti alla giurisdizione contabile, financo quelli recanti un rito speciale (per gli aspetti non diversamente contemplati, naturalmente), riguardanti, o meno, profili risarcitori patrimoniali riconnessi alla gestione della cosa pubblica, sicché esso opera, in ragione della sua forza espansiva, laddove non vi sia un'espressa deroga al suo utilizzo.

Come già ricordato, l'utilizzo del rito ordinario è stato, da tempo, ad esempio, unanimemente ritenuto applicabile dalla prassi giurisprudenziale, coi dovuti adattamenti, con riferimento ad una tipica azione (non già di condanna, sebbene) *costitutiva* quale è certamente quella revocatoria contabile (in termini, da ultimo, Cass., SS.UU, n. 12476/2020), ex art. 1, co. 174, l. n. 266/2005 (norma ora confluita nell'art. 73 c.g.c.). Ma analogo ragionamento varrebbe, senz'altro, con riguardo all'azione di simulazione ex art. 1414 c.c., pure esercitabile dal requirente innanzi a questo plesso giurisdizionale (*amplius*, Cass., SS.UU., n. 10441/2020).

Più in generale, peraltro, non persuade del tutto la tesi secondo cui il rito sanzionatorio pecuniario e quello ordinario di responsabilità sarebbero assolutamente sovrapponibili sotto il profilo delle facoltà defensionali delle parti. Ed invero, nel primo caso:

- a) non è previsto l'invito a dedurre, con l'annessa speciale facoltà defensionale dell'audizione *personale* (che è obbligatoria, in quanto condizione di ammissibilità dell'azione: art. 67, co. 2, c.g.c.) e non rimessa alla discrezionalità del giudice, ex art. 94, co. 3, c.g.c. e tenuto conto che l'ascolto di cui all'art. 134, primo comma, c.g.c. (ma anche all'art. 136 c.g.c.), si riferisce chiaramente al difensore del prevenuto;
- b) il dibattimento, concernente sia la fase monocratica che quella collegiale, ha i caratteri della semplicità e della snellezza propri della cognizione e della istruzione sommaria, non a caso riecheggiando i connotati tipici del rito camerale e del giudizio cautelare (si metta a raffronto il testo degli artt. 74, co. 4 e 136 del codice);
- c) il monopolio della scelta dei mezzi istruttori è affidato al giudice, il quale non è vincolato dalle richieste delle parti e non deve, dunque, motivarne la mancata ammissione (vedi nel rito ordinario, al contrario, gli artt. 95 e 96, primo comma, c.g.c. e il successivo art. 102, co. 1-2), né è prevista la possibilità del doppio binario istruttorio stabilito per le cause civili di competenza del tribunale in composizione monocratica (cfr. art. 702 ter, co. 3 e 6, c.p.c.).

Per altro verso, non appare (più) conducente - dopo la novella del 2012 (d.l. n. 174/2012), che ha profondamente modificato i co. 5 e 5bis dell'art. 248 t.u.ee.ll. - ai fini di escludere l'utilizzo del rito speciale, l'argomento della natura francamente risarcitoria della responsabilità da dissesto, tale da esigere il ricorso al modello processuale tipico di siffatta tipologia di azioni di condanna.

Si rammenta, in proposito, che l'originale formulazione della

norma prevedeva che “(...) gli amministratori che la Corte dei conti ha riconosciuto responsabili, anche in primo grado, di danni cagionati con dolo o colpa grave, nei cinque anni precedenti il verificarsi del dissesto finanziario, non possono ricoprire, per un periodo di dieci anni, incarichi [...] ove la Corte, valutate le circostanze e le cause che hanno determinato il dissesto, accerti che questo è diretta conseguenza delle azioni od omissioni per le quali l'amministratore è stato riconosciuto responsabile...”.

Tuttavia, a seguito della modifica, operata con l'art. 3, co. 1, lett. s), del d.l. n. 174/2012, l'art. 248, co. 5, t.u.ee.ll. risulta, così, ora, congegnato: <<Fermo restando quanto previsto dall'art. 1 della l. n. 20/1994, gli amministratori che la Corte dei conti ha riconosciuto, anche in primo grado, responsabili di aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario, non possono ricoprire, per un periodo di dieci anni, incarichi...”.

Il confronto delle due norme succedutesi nel tempo consente di pervenire all'univoca conclusione circa l'attuale configurazione della c.d. “responsabilità da dissesto”, la quale non è (più) connotata da un *eventus damni* (il *default* dell'ente) rappresentante l'ulteriore aggravamento di un danno erariale già diversamente cagionato dagli amministratori con le proprie condotte - a mo' di illecito penalistico a c.d. “consumazione prolungata” - e in cui v'è uno stretto legame causale tra queste e il “fallimento” dell'amministrazione locale, bensì assume connotati del tutto autonomi, non invariabilmente riconnessi né alla causazione di un danno patrimoniale risarcibile in senso stretto, né alla diretta e indefettibile derivazione eziologica del

dissesto dalla *mala gestio* degli organi di vertice, essendo sufficiente una “mera” compartecipazione causale a quest’ultimo.

Si è restituito così un più coerente significato alla clausola di riserva contenuta nell’*incipit* della norma medesima, venendosi astrattamente e variamente a configurare, in capo all’amministratore locale, anche in termini alternativi, per effetto della propria (co)gestione dell’ente, una duplice responsabilità:

- amministrativo-contabile *stricto sensu* intesa, ex art. 52 t.u.C.d.c. (“Fermo restando quanto previsto dall’art. 1 della l. n. 20/1994...”), comportante il risarcimento del danno erariale cagionato all’ente, senz’altro secondo le ordinarie regole processuali;
- da dissesto, a carattere non risarcitorio, ma puramente sanzionatorio, per la quale certamente si applicherà il rito di cui agli artt. 133 e ss., con riferimento all’irrogazione della sanzione pecuniaria, mentre rimane da verificare se la medesima disciplina sia adoperabile anche per la comminazione della misura interdittiva.

Col veduto concorso formale di illeciti, il legislatore ha, così, voluto colpire non solo i gravi fenomeni di cattiva gestione della cosa pubblica senz’altro forieri di un nocumento patrimoniale pubblico - si pensi, ad esempio, alla mancata riscossione di tributi o del corrispettivo di servizi su domanda, determinanti un danno erariale da mancato incameramento di un’entrata - che, incidendo, mediante comportamenti protratti nel tempo, sugli equilibri di bilancio, abbiano determinato il *default* dell’ente, ma, altresì, le condotte, soprattutto omissive, magari intervenute successivamente alla

primigenia verifica del danno, che non hanno impedito il protrarsi dello stesso, concorrendone a determinare l'aggravamento e, in definitiva, la situazione di dissesto.

Operati i veduti e doverosi chiarimenti, rimane da affrontare il *proprium* della questione deferita, sostanzialmente incentrantesi, come detto, sul rito da applicarsi all'accertamento giurisdizionale concernente l'irrogazione delle misure interdittive personali di cui ai commi 5 e *5bis* dell'art. 248 t.u.ee.ll.

Al riguardo, ritengono queste Sezioni Riunite che debba aderirsi all'opzione ermeneutica prospettata nell'atto di deferimento e sostenuta dalla giurisprudenza maggiormente possibilista, dapprima richiamata, in quanto più coerente logicamente col quadro ordinamentale processuale e, soprattutto, più ossequiosa dei ricordati principi di concentrazione delle tutele, giusto e ragionevole processo e di economia processuale richiamati dagli artt. 3 e 4 c.g.c. e dall'art. 111 Cost.

Può, all'uopo, ripercorrersi l'iter logico-giuridico sviluppato in tali precedenti, per la parte ritenuta condivisibile da questo Consesso plenario, secondo cui:

- il riconoscimento della responsabilità per aver contribuito al dissesto e l'applicazione delle sanzioni coincidono e sono accomunati in un unico momento accertativo, non essendo ipotizzabile che un accertamento di responsabilità possa avvenire in altra sede o con un rito diverso solo per attivare il susseguente rito sanzionatorio;
- in virtù dell'autonomia tra il rito speciale di cui agli artt. 133 e ss. e

quello ordinario, non può ritenersi applicabile l'istituto dell'invito a dedurre di cui all'art. 67 c.g.c.;

- il rito sanzionatorio non limita in modo sostanziale il diritto di difesa delle parti, né il contraddittorio tra le stesse, potendo le parti partecipare alla fase monocratica, opporsi al decreto del giudice monocratico e appellare la sentenza del collegio;

- la valutazione sia dell'elemento soggettivo, sia del contributo causale avviene nel pieno rispetto della clausola generale della responsabilità amministrativa di cui all'art. 1 della l. n. 20/1994;

- anche le sanzioni interdittive (o "di *status*") conseguono di diritto all'unico accertamento della responsabilità alla contribuzione del dissesto, nell'ambito del medesimo rito sanzionatorio, in quanto il positivo accertamento della responsabilità da contribuzione al dissesto si pone come condizione necessaria per la sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle citate sanzioni di *status*: da tale accertamento discende, infatti, il duplice effetto della condanna alla sanzione pecuniaria e quello dichiarativo, automatico e consequenziale, in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle sanzioni interdittive di cui innanzi;

- il giudice contabile, pertanto, ha cognizione piena su entrambi gli effetti che derivano dall'unico accertamento in ordine alla responsabilità degli amministratori e dei revisori che abbiano contribuito, con dolo o colpa grave e con condotte omissive o commissive, al verificarsi del dissesto.

Le richiamate argomentazioni forniscono negativa risposta alle

obiezioni di illegittimità costituzionale prospettate dai prevenuti, per contrasto degli art. 133 e ss. c.g.c. con gli artt. 3, 24 e 111 Cost.: le stesse appaiono, invero, manifestamente infondate, preservandosi, con il rito così delineato, il nucleo essenziale dei diritti di difesa costituzionalmente garantiti.

La medesima ricostruzione rende, parimenti, irrilevante ogni disquisizione sulla mutuabilità delle norme civilistiche relative alla concorso di riti (art. 40 c.p.c.): pur essendovi, in effetti, una lacuna ordinamentale in proposito - il codice della giustizia contabile, diversamente dal quello del processo amministrativo (cfr. art. 32 c.p.a.) nulla prevede sul punto, né v'è un rimando espresso alla disciplina processual-civilistica (cfr. art. 7 c.g.c.) - che potrebbe essere, forse, colmata con una eterointegrazione analogica (o ritenendo la suddetta disciplina espressione di principi codicistici generali, ai sensi del secondo comma del cennato art. 7 c.g.c.), tuttavia, a fronte di un *unitario* accertamento giurisdizionale concernente la *medesima* condotta gestoria punita con diverse misure repressive (la sanzione pecuniaria e quella interdittiva personale), non ha senso discorrere di concorso di riti che qui, come chiarito, non viene in rilievo, posto che attraverso quello di cui agli artt. 133 e ss. c.g.c. viene ad acclararsi la responsabilità che sarà fonte sia delle sanzioni pecuniarie che delle misure interdittive a quella medesima responsabilità ricondotte.

Pur certamente introdotto per irrogare misure repressive di tipo squisitamente pecuniario - onde superare, come giustamente ricordato dalla difesa dei prevenuti, l'originario indirizzo

nomofilattico, espresso nella sentenza di queste Sezioni Riunite, n. 12/QM/2007, teso a riportare nell'alveo dell'ordinario giudizio di responsabilità, in assenza di una disciplina *ad hoc*, anche quello sanzionatorio (cfr. relazione al codice, par. 11.3) - le superiori considerazioni, ad un tempo, escludono che la tesi propugnata realizzi una violazione del divieto di ricorrere all'*analogia legis et iuris*, ex art. 14 preleggi, estendendo l'ambito di applicabilità del rito speciale che ne occupa oltre i casi contemplati negli art. 133 e ss.

Non si tratta, invero, di derogare a regole generali, posto che la successiva comminazione della misura interdittiva rappresenta il mero e naturale sviluppo dell'unico accertamento giurisdizionale.

Alla luce delle complessive argomentazioni più sopra illustrate, la questione deferita viene decisa nei termini di cui in dispositivo; resta impregiudicato, in quanto - si ripete - non oggetto della questione di massima posta all'attenzione di queste SS.RR., il profilo relativo all'individuazione dell'organo (se amministrativo o giurisdizionale) deputato all'irrogazione delle sanzioni interdittive in esame.

Nulla a provvedere sulle spese, per la peculiare natura del giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti a Sezioni riunite in sede giurisdizionale, dando soluzione al quesito posto dal Procuratore Generale, con atto di deferimento per questione di diritto e di massima, iscritto al n. 741/SR/QM/PROC, enuncia il seguente principio di diritto: "Con il

rito sanzionatorio previsto dagli artt. 133 e ss. del c.g.c. possono valutarsi l'applicazione delle sanzioni pecuniarie previste dai co. 5 e 5bis dell'art. 248 del d.lgs n. 267/2000 e i presupposti di fatto che determinano le connesse misure interdittive, previste dai medesimi commi quali effetto giuridico della condotta sanzionata".

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 16 febbraio 2022, proseguita il 21 febbraio 2022.

IL RELATORE

Aurelio Laino

f.to digitalmente

IL PRESIDENTE

Piergiorgio Della Ventura

f.to digitalmente

La presente decisione è stata depositata in Segreteria in data 1° aprile 2022.

IL DIRIGENTE

Maria Laura Iorio

f.to digitalmente