



SENT. 314 / 2019

65

Sentenza n.

**REPUBBLICA ITALIANA****IN NOME DEL POPOLO ITALIANO****LA CORTE DEI CONTI****SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA**

composta dai Magistrati:

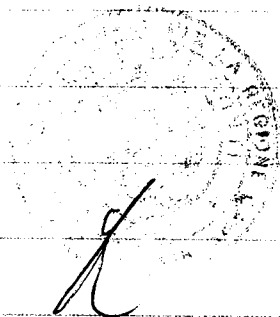
dott. Salvatore Nicoella	Presidente
dott. Romeo Ermenegildo Palma	Consigliere - relatore
dott. Francesco Maffei	Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio di opposizione ex art. 135 CGC, iscritto al n. **68391** del registro di Segreteria, promosso, avverso il decreto di condanna n. 4/2017 emesso ex art. 134 CGC dal Giudice monocratico presso la Sezione Giurisdizionale per la Campania, dai ricorrenti:

- 1. CARBONE Pasquale** (c.f. CRBPQL58H01H978Q), nato a S. Marcellino (CE) l'1/06/1958;
- 2. SABATINO Agostino** (c.f. SBTGTN76R22F839Q), nato a Napoli il 22/10/1976;
- 3. DE MARCO Roberto** (c.f. DMRRRT85D23G309P), nato a Villaricca (NA) il 23/04/1985;
- 4. BARONE Filippo** (c.f. BRNFPP67E16H978F), nato a S. Marcellino (CE) il 16/05/1967;
- 5. CONTE Sergio** (c.f. CNTSRG73C13G309B), nato a Villaricca



Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 2

(NA) il 13/03/1973;

**6. SANTAGATA Alfonso** (c.f. SNTLNS77H17B963A), nato a Caserta il 17/06/1977,

il primo nella qualità di sindaco e assessore *pro tempore* e gli altri nelle qualità di assessori *pro tempore* del Comune di San Marcellino, rappresentati e difesi dall'Avv. Mario D'Urso e con lo stesso elettivamente domiciliati in Napoli, alla via Monteoliveto n. 86, presso lo Studio Leggio ([studioavvdurso@pec.it](mailto:studioavvdurso@pec.it)).

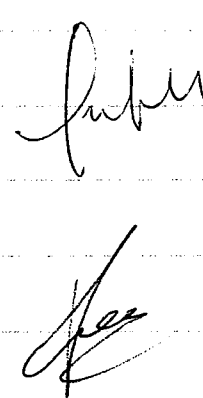
Esaminati gli atti della causa.

Uditi, nella pubblica udienza del 23 gennaio 2019, con l'assistenza del Segretario sig. Guglielmo Rega, il Consigliere relatore dott. Romeo Ermenegildo Palma, l'avv. Mario D'Urso per i ricorrenti e il Pubblico Ministero nella persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Raffaele Maienza.

### FATTO

1. Con il decreto che si impugna il Giudice designato *ex art.* 133, comma 2, CGC ha accolto la domanda dell'Organo referente per l'applicazione a carico degli odierni opposenti - tutti amministratori *pro tempore* del Comune di San Marcellino - della sanzione pecuniaria di cui all'art. 248, commi 5 e 5-bis, del TUEL n. 267/2000, per avere concorso al dissesto finanziario del suddetto Comune, dichiarato con deliberazione del Consiglio comunale n. 36 del 30 settembre 2014.

Ha, quindi, irrogato la sanzione nella misura massima consentita e ha condannato gli odierni opposenti al pagamento delle

Two handwritten signatures in black ink are present on the right side of the page. The upper signature is more legible and appears to be 'Fubbi'. The lower signature is more stylized and less legible.

Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 3

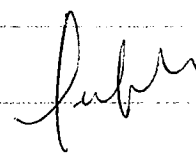
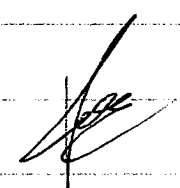
somme, specificamente indicate per ognuno di essi, in favore del Comune di San Marcellino.

Quanto alla motivazione del provvedimento e, in particolare, in relazione alle eccezioni e alle censure formulate dalla difesa degli odierni ricorrenti, il Giudice:

- in ordine alla censura di inammissibilità e improcedibilità dell'atto introduttivo ha evidenziato che il rito disciplinato dagli artt. 133 e ss. CGC, per le fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria, non comporta il mancato scrutinio dell'elemento soggettivo e che, mentre l'attività svolta dalla Sezione regionale di controllo della Corte è volta ad accertare irregolarità gestionali e contabili commesse - in senso oggettivo - dall'Ente, è compito della Sezione giurisdizionale vagliare la riconducibilità delle stesse alle concrete condotte dei singoli, anche con la verifica della sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave;

- sull'eccezione di maturata prescrizione ha chiarito che, con riguardo alla fattispecie, il *dies a quo* del termine prescrizione va identificato non rispetto alle singole condotte tenute dai soggetti agenti, bensì in relazione alla dichiarazione di dissesto di cui alla delibera consiliare n. 36 del 30/09/2014;

- con riguardo alla posizione degli amministratori (Sindaco e Assessori) ha ritenuto di non ravvisare la buona fede, in senso soggettivo e/o oggettivo, cioè un "eccesso di fiducia", in ragione dell'obbligo di controllo e monitoraggio degli equilibri finanziari,

Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 4

e, nel contempo, ha ritenuto sussistente il nesso di causalità tra le condotte contestate e l'avvenuto dissesto finanziario dell'Ente locale;

- in relazione alla censura di violazione e falsa applicazione dell'art. 134, comma 2, CGC ha concluso sottolineando che l'Organo requirente ha ampiamente motivato in ordine alla richiesta di applicazione delle sanzioni nella misura massima e che le condotte violative ed elusive che hanno determinato il dissesto finanziario dell'Ente locale sono state puntualmente descritte nell'atto introduttivo, nonché imputate ai singoli amministratori;

- ha escluso che la fattispecie rientrasse nell'ambito oggettivo di applicazione della c.d. esimente politica di cui all'art. 1-ter della legge n. 20/1994 e all'art. 3 del decreto-legge n. 543/1996 convertito in legge n. 639/1996 e ha espressamente concluso che dai fatti descritti dall'Organo requirente, riepilogativi delle anomalie gestionali rilevate dalla Sezione regionale di controllo, sono evincibili numerose e gravi irregolarità gestionali e contabili che hanno causato il dissesto finanziario dell'Ente locale;

- ha ritenuto, pertanto, sussistenti tutti i presupposti per l'irrogazione della sanzione prevista dall'art. 248, comma 5, TUEL, nella misura richiesta dall'Organo requirente.

**2.** Nel ricorso la difesa degli opposenti premette ampi cenni alla ricostruzione della fattispecie storica che ha dato luogo alla citazione della Procura regionale e richiama in particolare:

Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 5

**a.** la deliberazione della Sezione di controllo regionale per la Campania n. 182 del 24/07/2014 che, a seguito dell'accertamento di criticità nella gestione finanziaria e contabile del Comune, ha imposto di porre in essere le attività ivi indicate;

**b.** le delibere Consiliari e di Giunta che hanno dato seguito alle prescrizioni contenute nella delibera 182/2014;

**c.** la successiva deliberazione della Sezione di controllo regionale per la Campania n. 244 del 14/11/2014, di conferma delle irregolarità riscontrate.

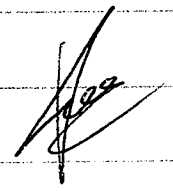
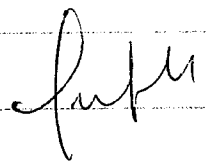
Il ricorso viene quindi affidato ai seguenti motivi di riforma:

**A. Error in procedendo.** Inammissibilità e/o improcedibilità della domanda attrice. Rilevanza solo processuale dell'art. 133 CGC. Mancato scrutinio dell'elemento soggettivo.

La difesa, in proposito:

- richiama il provvedimento impugnato nella parte in cui il Giudice designato ha affermato che "*il rito disciplinato dall'art. 133 ss. del c.g.c. per le fattispecie di responsabilità sanzionatorie pecuniarie non comporta il mancato scrutinio dell'elemento soggettivo*" (cfr. decreto, pag. 20) e contesta l'assunto sottolineando che il rito di cui all'art. 133 ss. CGC per le ipotesi di "responsabilità sanzionatorie pecuniarie" presuppone la verifica dell'elemento soggettivo (dolo o colpa) e del rapporto di causalità;

- rileva che non è dubbio che le sanzioni previste dall'art. 248 del d.lgs. n. 267/2000 si collocano tra le ipotesi di "responsabilità sanzionatoria" - in quanto commisurate a parametri certi



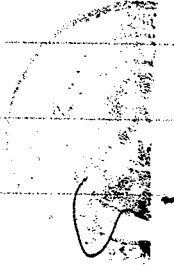
Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 6

(indennità corrisposte al momento della violazione) e irrogabili in un limite (minimo e massimo) individuato dalla legge, nel rispetto dell'art. 25 della Costituzione ("principio di tipicità, tassatività, determinatezza e specificità") - e, nel contempo, sottolinea che tale *"elemento esteriore e formale non è sufficiente per attivare il giudizio di cui all'art. 133 d.lgs. n. 174/2016"*;

- sottolinea che il D.L. n. 174/2012, convertito dalla legge 07/12/2012, n. 213, ha solo "inasprito" le sanzioni previste dall'art. 248, comma 5, del TUEL, ma non ha modificato l'iter di accertamento della "responsabilità sanzionatoria";

- ricorda in proposito che le Sezioni Riunite della Corte dei Conti (cfr. sent n. 12/QM/2007 del 27/12/2007), nel risolvere il contrasto di giurisprudenza tra la Sezione per la Regione Siciliana (che ritenne applicabile il procedimento previsto dall'art. 58 del R.D. 13/08/1933, n. 1058, "altri giudizi ad istanza di parte", sent. n. 3198/2006) e le Sezioni Giurisdizionali Marche e Umbria (secondo cui doveva seguirsi il giudizio della responsabilità risarcitoria ex artt. 43 ss. R.D. n. 1038/1933 ed art. 5 legge n. 19/1994, sentt. nn. 151/2007 e 128/2007), hanno fissato principi generali, applicabili ad ogni ipotesi di responsabilità sanzionatoria, con riguardo in particolare *"al titolo soggettivo di imputazione della sanzione"* e hanno statuito:

a) che alla "responsabilità sanzionatoria" debba applicarsi (adde-  
rendo al secondo orientamento) la disciplina dell'ordinario giu-  
dizio di responsabilità risarcitoria;



Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 7

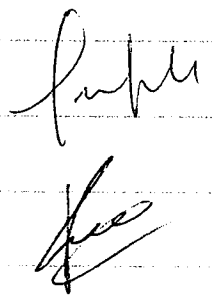
b) che ai fini della fattispecie sanzionatoria è necessario l'accertamento della colpa grave o del dolo (cfr. Corte Conti, SS.RR., 27/12/2007, n. 12/QM) con sentenza definitiva dibattimentale del Giudice contabile (nella specie assente).

**B. Error in iudicando.** Violazione art. 1 legge n. 20/1994 e art. 3 decreto-legge n. 543/1996 convertito in legge n. 639/1996. Carenza del nesso di causalità.

In ordine a tale censura si contesta la mancanza del nesso di causalità tra condotte che hanno comportato il danno e condotte degli oppositori e si sostiene la responsabilità dei funzionari in materia di debiti fuori bilancio e riaccertamento dei residui, anche in relazione alla presenza di relazioni che ne certificavano l'inesistenza.

La difesa in proposito:

- muove da quanto riportato nel provvedimento oggetto di censura, e sottolinea che il Giudice designato ha "acriticamente recepito" quanto sostenuto dalla Procura regionale in ordine alla affermazione che *"le condotte che hanno causato la violazione del patto di stabilità ... coincidono con quelle che, sotto il profilo del nesso di causalità materiale, hanno provocato anche il dissesto del Comune"* (decreto, pag. 8). Contesta, quindi, il "nesso di causalità" immediato e diretto tra le cause di "dissesto finanziario" indicate nel provvedimento e le condotte degli oppositori;
- evidenzia che il Requirente pone a fondamento della domanda le cause di "dissesto finanziario" indicate nella delibera n. 244/



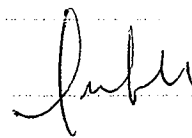
Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 8

14 della Sezione di Controllo Campania [“1. utilizzo di entrate insussistenti” (€ 121.000,00 per canoni idrici); 2. “abuso di partite in conto terzi” (€ 38.000,00); 3. “artata compressione delle spese”; 4. “tardivo riconoscimento dei debiti fuori bilancio con riflessi sulla ricognizione” dei residui attivi e passivi (decreto, pag. 8)], e contesta l’assenza del “nesso di causalità” immediato e diretto tra le surrichiamate cause di “dissesto finanziario”, e le condotte dei propri assistiti;

- sottolinea in proposito che molte “criticità” erano preesistenti all’atto della elezione dei propri assistiti avvenuta nel 2006 e che successivamente sono intervenuti altri fattori negativi per cause oggettive esterne legate alla crisi economica, alla povertà del territorio ed altri elementi congiunturali negativi;

- sostiene, quindi, che i propri assistiti sono estranei alle fattispecie contestate in quanto:

a) i debiti fuori bilancio – ai sensi dell’art. 191 del TUEL, obbligazioni “*verso terzi, per il pagamento di una somma assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa degli Enti locali*” - sono riconducibili a comportamenti non corretti dei funzionari dell’Ente (e non degli Amministratori opponenti), cui è ascritto l’onere di evidenziare con tempestività al Responsabile del Settore Finanziario le passività insorte nell’anno per l’adozione della delibera di riconoscimento dei debiti f.b., onde riportare in equilibrio la gestione e reperire le risorse finanziarie necessarie (cita al fine Corte Conti, Sez. I<sup>^</sup>





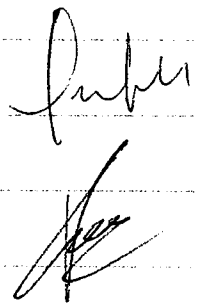
Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 9

Centrale, 18/01/2016, n. 22; id. Corte conti, delib. Sez. Contr. Reg. Basilicata, n. 114/2014 del 22/12/2014; Sez. Contr. Reg. Siciliana, n. 177 del 13/05/2015). Nella fattispecie l'omissione di tale attività è riconducibile ai funzionari dei vari settori e al responsabile dell'area finanziaria che non hanno attivato il procedimento di riconoscimento e hanno impedito all'Organo politico di conoscere la reale entità degli impegni assunti dai dirigenti (Corte Conti, Sez. Giur. I<sup>a</sup> Centrale, 18/01/ 2016, n. 22).

In particolare:

a.1) evidenza che la procedura di accertamento dei debiti fuori bilancio prevede l'obbligo di ogni Responsabile di Settore Area di verificare, nel termine fissato dal Regolamento di Contabilità, l'esistenza di debiti contratti nell'anno senza la copertura finanziaria, inviando una "scheda" riassuntiva per ogni ipotesi, corredata dal proprio "parere" sulla possibilità di poter effettuare il riconoscimento.

Nel ricordare che tale procedura ha carattere cogente e che in caso di inosservanza è fonte di responsabilità contabile per il Responsabile del Settore, pone l'accento sulla circostanza che tutte le "schede" sono poi comunicate al Responsabile del Settore Finanziario affinché reperisca le risorse e la copertura finanziaria e perché adottati gli atti idonei a riportare in equilibrio la gestione (*ex multis* Corte Conti, SS.RR. Controllo, delib. n. 28/2010 del 04/06/2010; id. Sez. Reg. Contr. Lombardia, delib. n. 182/2013), e conclude rimarcando che tali adempimenti



Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 10

obbligatori non sono stati effettuati dai vari Responsabili dei Settori del Comune;

a.2) sottolinea che gli Amministratori non sono mai stati informati della reale situazione di gravità e di contro, nelle relazioni del Responsabile della Ragioneria (rendiconto 2012, cfr. delib. C.C. n. 6 del 22/05/2013; rendiconto 2013 cfr. delib. C.C. n. 15 del 14/07/2014), si affermava che:

- era stato rispettato il P.S.I.;
- *"non vi erano debiti f.b. da riconoscere"*;
- i debiti f.b. si sono determinati *"nell'arco di 12 anni (2002/2014)"* e quindi anche in un periodo (2002/2006) precedente alla gestione degli attuali opposenti;

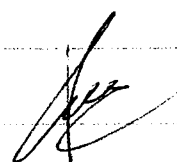
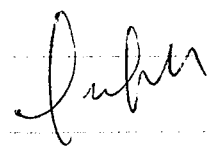
b) il riaccertamento dei residui attivi e passivi rientra nella esclusiva competenza dell'Area Finanziaria da cui restano estranei gli attuali opposenti;

c) in relazione ai rendiconti anno 2012 e anno 2013:

- per il 2012 il Responsabile dell'Area Finanziaria, dopo aver provveduto alla ricognizione dei residui attivi e passivi, da inserire nel Rendiconto 2012 (cfr. determina n. 3 del 27/04/2013), attestava nella delibera di C.C. n. 6/2013 che non vi era un disavanzo (art. 193 TUEL), in quanto il conto 2012 si era chiuso con un *"avanzo di Amministrazione"* di € 459.855,83, inducendo in errore gli attuali opposenti;

- per il 2013 il Responsabile dell'Area Finanziaria ha attestato:

1) il rispetto dei parametri di deficitarietà strutturale (Circolare

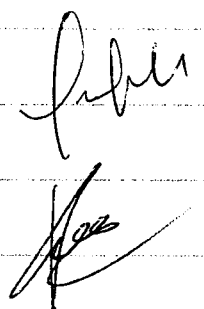


Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 11

Ministero Interno del 18/02/2013); 2) che "*non vi erano debiti f.b. da riconoscere*"; 3) che per l'anno 2013 era stato rispettato il "patto di stabilità"; 4) che il bilancio chiudeva con un "avanzo di Amministrazione" di € 115.263,96, anche in questo caso inducendo in errore gli Amministratori.

Ne conseguirebbe l'estraneità dei propri assistiti indotti in errore da atti, documenti ed attestazioni rese dai Responsabili dei vari Settori dell'Ente, nell'esercizio delle loro funzioni di gestione, circostanza che esclude il nesso di causalità tra l'evento dannoso contestato e l'attività espletata dagli Amministratori.

d) quanto ai parametri di deficitarietà strutturale del Comune, contesta l'affermazione contenuta nel decreto impugnato secondo cui "*l'accertamento della condizione di deficitarietà strutturale rappresenta una condotta doverosa, da attivare ... onde scongiurare il dissesto finanziario*" (decreto, pag. 20). In proposito, la difesa, premesso che sono da considerare Enti strutturalmente deficitari quelli che versano in situazioni di squilibrio, gravi ed incontrovertibili, secondo la tabella approvata dal Ministero dell'Interno, sentita la Conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali, valida per un triennio, evidenzia che l'obbligo della compilazione della certificazione, da allegare al rendiconto e da inviare al M.E.F. *on line* nei termini di legge, rientrava nella competenza esclusiva del Responsabile dell'Area Finanziaria, per cui contesta la corresponsabilità degli oppositori. Ricorda, comunque, che lo sfioramento del quinto parametro diventò



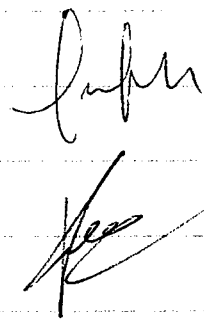
Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 12

certo solo a seguito del "riaccertamento" dei residui attivi e passivi effettuato nel 2014, con la delibera di C.C. n. 33 del 21/09/2014;

e) in ordine al rapporto tra spese ed entrate muove da quanto indicato nel decreto che si impugna e, in particolare, dall'assunto secondo cui l'Ente continuava ad ordinare spese, prive di copertura finanziaria, a cui era connessa una endemica inefficienza nel riscuotere le entrate in quanto era emerso che *"la maggior parte dei residui attivi stralciati ha riguardato entrate non riscosse"* (decreto pag. 11). Nel contestare la riferibilità dello sbilanciamento tra entrate e spese, o, meglio, del calo delle entrate, ai propri assistiti, la difesa evidenzia la presenza di una serie di cause di carattere generale e/o nazionale note e riscontrabili che hanno concorso al minor gettito delle entrate. Porta ad esempio la criticità dell'incasso di molti tributi (Tarsu, ICI, acque reflue, ecc.), correlata:

- al mancato pagamento causato dal progressivo impoverimento della popolazione (richiama una indagine condotta dal Dipartimento del Federalismo Fiscale del M.E.F. che colloca la provincia di Caserta e il Comune di San Marcellino agli ultimi posti nella graduatoria regionale per reddito *pro-capite*, e rappresenta che sul territorio del Comune insistono moltissimi nuclei familiari che occupano immobili di "edilizia residenziale sociale" con un reddito inferiore a quello minimo previsto per legge);

- al contenzioso tributario, spesso azionato dal contribuente per



Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 13

fini dilatori.;

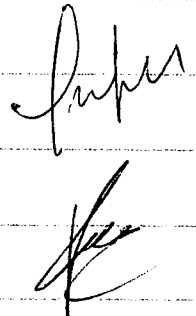
- alle modifiche normative in materia di riscossione, tutte nel senso di un allungamento dei tempi di riscossione e cita al fine:

1) l'art. 17-bis del d.lgs. n. 546/1992 introdotto dal d.lgs. n. 158/2015, che ha previsto come obbligatorio e preliminare alla attivazione del contenzioso tributario il reclamo/mediazione, con allungamento dei tempi di recupero del credito in fase ordinaria (90 giorni); 2) l'introduzione della possibilità per il contribuente di chiedere la rateazione dei crediti vantati dall'Ente (e gestiti dall'Ente Esattore per la fase coattiva) in 72 rate mensili, circostanza che ha comportato la dilazione del credito nel tempo e la crisi di liquidità dell'Ente.

**C) Error in iudicando.** Violazione art. 1 L. n. 20/1994 e art. 3 L. n. 639/1996. Carezza del dolo ("fattispecie elusiva") o colpa grave.

La difesa muove dalla mancata dimostrazione dell'elemento soggettivo dell'attività elusiva contestata e richiama le differenze tra la fattispecie sottesa alla sanzione oggi contestata (dissesto finanziario) e lo sfioramento del P.S.I. richiamato negli atti del Requirente ed oggetto di diversa (e concomitante) azione risarcitoria.

In particolare, prende lo spunto dalle affermazioni contenute nel decreto, secondo le quali la gestione dell'Ente è stata effettuata, "*prescindendo ed in modo consapevole*" dalle regole contabili, "*ricorrendo anche a manovre elusive*" al fine di certificare



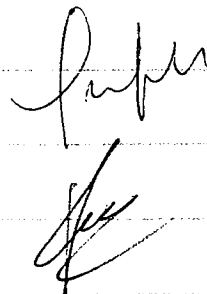
Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 14

il rispetto del "patto di stabilità" ed "*ignorando scientemente tutti gli indici*" di legge per evitare il dissesto finanziario (decreto, pagg. 11, 12), ed evidenza che nel decreto che si impugna, nel recepire le prospettazioni della Procura, si è motivato il provvedimento richiamando le stesse cause poste a base della contestazione del dissesto finanziario del Comune e che, invece, le fattispecie sono diverse per origine, *ratio* giuridica, finalità e procedimento operativo.

Nel richiamare la differenza - ontologica e di presupposti - tra violazione del P.S.I. e dissesto finanziario (la prima ha carattere sanzionatorio ed è legata alla violazione di specifici parametri annualmente indicati dal Ministero dell'interno, mentre il dissesto finanziario ha carattere strutturale e si integra quando il Comune non è più in condizione di garantire le funzioni e i servizi indispensabili e/o quando vi sono crediti di terzi liquidi ed esigibili non onorati), e la diversità delle procedure sottese all'accertamento/declaratoria, in ricorso si sottolinea la non necessaria coincidenza tra violazione del P.S.I. e dissesto finanziario.

Ciò premesso, muovendo dall'assunto che nel decreto che si impugna si afferma che per gli anni 2012 e 2013 non era stato rispettato il P.S.I., la difesa:

a) pone l'accento sulla violazione della normativa che accerta il rispetto del P.S.I., e rappresenta che il Comune di San Marcellino ha sempre contestato di aver violato il P.S.I., per gli anni

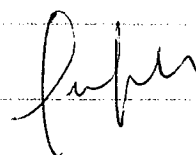



Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 15

2012 e 2013, né ha mai "autocertificato" l'avvenuta violazione in sede di "riapprovazione" dei rendiconti 2012 e 2013 (cfr. delib. di C.C. n. 33 del 21/09/2014);

b) contesta che la Sezione di controllo della Corte dei conti - cui si ascrive il solo potere di accertare la violazione del P.S.I. - si sia sostituita al Comune e che ha dichiarato in via autonoma la violazione del P.S.I. senza attivare la figura del commissario *ad acta*, in difformità da quanto previsto dall'art. 31 commi 20 e 20 bis, legge n. 183/2011 che prevedono che la dichiarazione di violazione del P.S.I. è di esclusiva competenza del Comune, ente dotato di autonomia costituzionalmente garantita.

Ancora, quanto alla prospettazione in decreto secondo cui vi sarebbe stata da parte degli Amministratori "elusione" e non "sforamento" del P.S.I., in ricorso si contesta che la Procura regionale non ha fornito alcuna prova - né il Giudice designato ha preso in esame tale profilo - di una specifica volontà ed intenzione di porre in essere la paventata elusione. Ricorda che l'elusione - a differenza dello "sforamento" che può aversi anche per cause oggettive, estranee alla volontà di dipendenti e/o amministratori - si sostanzia in un insieme di condotte, di per sé lecite, ma che, collegate tra loro e connotate da *fraus*, risultano dolosamente finalizzate ad aggirare la legge per realizzare un risultato illecito (cita al fine Corte Conti, Sez. Controllo Puglia, delib. n. 55/2015; id Sez. Controllo Veneto, delib. n. 167/2013; id. Sez. Controllo Lombardia delib. n. 544/2013).

Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 16

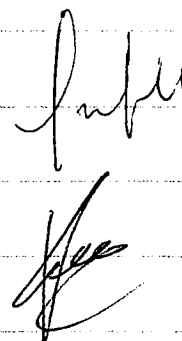
Nel ricorso si sottolinea, quindi, come le criticità contestate vanno addebitate, in via di causa efficiente diretta, al Responsabile del Settore Finanziario (obbligato sia all'istruttoria, sia al rilascio delle relative certificazioni, sia all'emissione del parere *ex art. 49* del vigente TUEL) e ai dirigenti dei vari Settori, dato che le "proposte" di delibere, corredate dei pareri favorevoli resi *ex art. 49* TUEL, assunte nel tempo non hanno consentito agli Amministratori, che erano in perfetta buona fede, di rendersi conto delle deficienze economico-finanziarie del Comune, sempre occultate attraverso atti formalmente regolari.

Conclude quindi per l'assenza del "dolo-elusione" o della colpa grave, elemento strutturale anche della "responsabilità sanzionatoria".

**D) Error in iudicando.** Violazione art. 134, comma 1, del d.lgs. n. 174/2016 e art. 2967 C.C. Carezza di prove in relazione al dolo contestato

Premesso che il Giudice designato, con il decreto impugnato, si è limitato a confermare l'ipotesi di responsabilità come prospettata dalla Sezione Regionale di Controllo con la delibera n. 244/2014, senza svolgere alcun autonomo accertamento circa la esistenza in concreto dell'elemento soggettivo ("fattispecie elusiva"), la difesa contesta che la Procura in violazione dell'art. 2697 c.c. non ha dato prova:

a) dell'esistenza dell'elemento psicologico (dolo o colpa grave) e della "condotta elusiva" degli amministratori opposenti;





Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 17

b) del nesso di causalità tra tale condotta e lo sforamento/elusione del P.S.I. (cita al fine Corte Conti, Sez. Giur. Sicilia, Appello, n. 68/2016 cit.; id. Sez. 1^ Centrale n. 444/2010; id. Sez. Giur. Lazio, n. 473/2011).

Nell'impugnato decreto n. 4/2017 mancherebbe, quindi, la prova:

- che il riconoscimento dei debiti f.b. sia stato "dolosamente" ritardato dagli attuali Amministratori pur avendo essi la possibilità finanziaria per effettuare il riconoscimento;

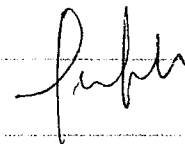
- che tale fatto abbia "causato" il dissesto finanziario del Comune.

Inoltre, non è stato indicato alcuno degli elementi che la giurisprudenza contabile ritiene essenziali per valutare tale incidenza causale e, in particolare:

a) i saldi sui quali il riconoscimento del debito *de quo* avrebbe inciso, con l'indicazione dei parametri sforati;

b) la composizione strutturale del debito f.b., con la precisazione se lo stesso riguardasse "spese correnti" oppure "in conto capitale" (specificazione invece rilevante per le "differenze" economiche e giuridiche che ne discendono, in punto di diritto e tecnico-contabile).

Infine, nel decreto opposto non sono indicate le prove in ordine alle "contabilizzazioni di entrate inesistenti", "all'abuso di partite in conto terzi", e "all'artificiosa compressione delle spese", ritenute essere le "cause" del dissesto finanziario del Comune.



Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 18

A tutto ciò consegue, per la parte inadempiente, la soccombenza con conseguente accoglimento del ricorso in esame (cfr. in termine Corte Conti, Sez. Giur. Sicilia, Appello, n. 68/2016 cit.).

**E) Error in iudicando.** Violazione e falsa applicazione art. 134, comma 2, d.lgs. n. 174/2016. Mancata graduazione delle sanzioni irrogate in relazione al ruolo rivestito dai singoli opposenti e al tempo di vigenza in carica.

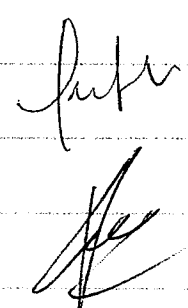
La difesa dei convenuti contesta, ancora, la determinazione del Giudice designato in ordine al *quantum* irrogato nella "misura richiesta dall'Organo requirente", cioè nella misura massima (decreto, pag. 18).

Due gli argomenti:

a) la responsabilità, anche quella sanzionatoria, va graduata in base all'elemento soggettivo (dolo o colpa grave), da accertarsi secondo il ruolo rivestito e l'effettiva partecipazione all'evento di danno di ciascun convenuto (con onere di prova a carico del P.M. contabile). Pertanto, al diverso ruolo svolto all'interno del Comune (Sindaco ex art. 50, comma 2, TUEL o Assessori e, tra essi, l'Assessore alle Finanze) deve corrispondere diversa graduazione della sanzione;

b) non è stata presa in esame la diversa durata dei periodi di carica dei vari Amministratori.

Inoltre, poiché tutti gli opposenti si sono o attivati per "l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze della violazione",



Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 19

adottando, con celerità e senso di responsabilità, numerosi atti deliberativi, la rilevanza di tali comportamenti costituisce indice di valutazione (cita al fine Corte Conti, Sez. Giur. Piemonte, 15/04/2015, n. 67).

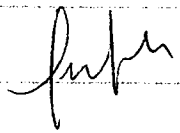
**F)** Violazione e falsa applicazione art. 1. L. n. 20/1994 ed art. 3, L. n. 639/1996 per mancata applicazione della c.d. esimente politica.

La difesa, in proposito:

a) muove dalla considerazione che nel decreto impugnato si afferma che "*la fattispecie non rientra nell'ambito oggettivo di applicazione della cd. esimente politica*" (decreto, pag. 21), e fa rilevare che gli oppositori approvarono in buona fede gli atti predisposti e istruiti dai Responsabili dei vari Uffici (finanziario, amministrativo, tecnico) del Comune, senza poter sospettare delle irregolarità della gestione.

b) ricorda che la separazione tra politica ed amministrazione attiva - posta con la distinzione tra "atti di indirizzo e controllo" (riservati al potere politico) e "gestione" (finanziaria, amministrativa, tecnica) riservata alla burocrazia - ha aggiunto questa "scriminante" soggettiva nel regime della responsabilità pubblica, la cui *ratio* è nella valenza della "buona fede" degli Organi politici circa la veridicità dei dati e dei documenti forniti dagli Uffici del Comune (nella specie, i "rendiconti" 2012 e 2013).

c) conclude chiedendo di annullare l'atto impugnato ovvero, in subordine, di graduare la sanzione tenendo conto della carica



Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 20

ricoperta da ciascuno (Sindaco, Assessore alle Finanze, Assessore), del periodo di permanenza nella carica, dell'attività svolta per eliminare o attenuare le conseguenze della violazione.

Con ordinanza n. 79/2018 la Sezione ha disposto adempimenti istruttori a carico della Procura regionale.

All'udienza del 19 dicembre 2018 la discussione della causa è stata rinviata su richiesta del P.M.

Alla pubblica udienza del 23 gennaio 2019 l'avv. D'Urso si è riportato alle memorie e alle conclusioni versate in atti, mentre il P.M. ha confermato le conclusioni di.

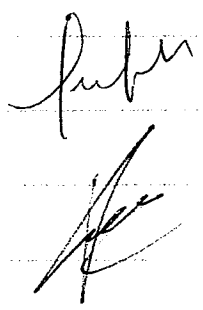
In tale stato la causa è passata in decisione.

### **DIRITTO**

**A)** Il decreto impugnato ha comminato agli odierni oppositori la sanzione pecuniaria di cui all'articolo art. 248, commi 5 e 5-bis, del TUEL n. 267/2000 per avere concorso al dissesto finanziario del Comune di San Marcellino dichiarato con deliberazione del Consiglio comunale n. 36 del 30 settembre 2014.

Nel ricorso si declinano in modo articolato e motivato diversi profili di censura del provvedimento impugnato:

- l'inammissibilità e/o improcedibilità della domanda attrice per la rilevanza solo processuale dell'art. 133 del d.lgs. 174/2016 e per il mancato scrutinio dell'elemento soggettivo, per la violazione dell'art. 1 L. n. 20/1994 e dell'art. 3 L. n. 639/1996, per carenza del nesso di causalità tra le condotte che hanno determinato il danno e le condotte degli oppositori in presenza di



Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 21

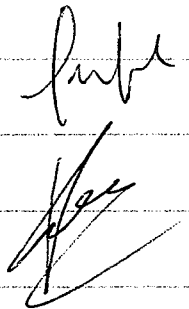
specifiche responsabilità dei funzionari del Comune;

- la violazione dell'art. 1 L. n. 20/1994 e dell'art. 3 L. n. 639/1996 per la carenza del dolo in presenza di una contestata elusione del P.S.I. o di colpa grave e, comunque, per la mancata prova della sussistenza del dolo, per la contestuale violazione della normativa che accerta il rispetto del P.S.I. e per la responsabilità del servizio finanziario, nonché per la mancata graduazione delle sanzioni irrogate in relazione al ruolo dei ricorrenti e al tempo di vigenza in carica;

- in ultimo, la violazione e falsa applicazione dell'art. 1. L. n. 20/1994 e dell'art. 3 L. n. 639/1996, per la mancata valutazione della c.d. esimente politica.

Ad avviso del Collegio nessuno dei profili di censura prospettati coglie nel segno per i motivi appresso indicati.

**B)** In ordine al tema dedotto in contestazione è utile premettere che la fattispecie in esame è ascritta al *genus* della "responsabilità sanzionatoria" (cioè "*non collegata con immediatezza alla commissione di fatti generatori di danno erariale, bensì correlata all'oggettiva realizzazione di un fatto previsto dalla legge come idoneo a produrre l'effetto sanzionatorio che si considera*" - cfr. Sezione 2<sup>a</sup> d'Appello - sent. n. 960 dell'11.12.2017) c.d. "pura" (cfr. Sezioni riunite, n. 12/2011) che ricomprende le ipotesi in cui la norma di legge indica espressamente "*la tipologia della punizione o la precisa entità del pagamento dovuto*", la sanzione e l'entità del pagamento a volte - come nella specie - previsto in



Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 22

un range "minimo/massimo" da cui il giudice non può discostarsi.

A tal proposito l'art. 133 C.G.C., nel disciplinare espressamente le "fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria", le individua in quelle nelle quali *"la legge prevede che la Corte di conti irroga, ai responsabili della violazione di specifiche disposizioni normative, una sanzione pecuniaria, stabilita tra un minimo ed un massimo edittale ..."*.

Quanto alla costruzione dogmatica della responsabilità sanzionatoria pecuniaria la giurisprudenza ha dapprima autorevolmente chiarito (cfr. Sezioni Riunite, sent. n. 12/2007/QM) e poi - anche dopo l'entrata in vigore del nuovo codice di giustizia contabile - ulteriormente puntualizzato (cfr. Sezione 2<sup>a</sup> d'Appello - sent. n. 795 del 7/11/2017) che *"anche le fattispecie sanzionatorie soggiacciono ai principi di <<colpevolezza>>, tipicità e determinatezza, quali si ricavano dal sistema costituzionale delle garanzie (articoli 25 e 111 della Costituzione)"* per cui, se da un lato *"la colpevolezza assurge a cardine del sistema sanzionatorio nel suo complesso"*, dall'altro non è *"sufficiente un qualunque grado di colpevolezza, in quanto anche in relazione alle responsabilità sanzionatorie (come per quelle risarcitorie), l'elemento soggettivo deve attestarsi sulla soglia della colpa grave, avuto riguardo alla generale previsione contenuta nell'articolo 1, comma 1 prima parte, della legge. n 20 del 1994, applicabile a tutte le ipotesi di responsabilità e riferibile a tutti coloro*

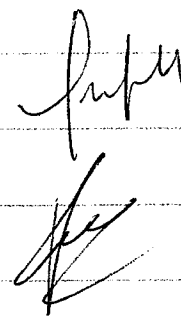


Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 23

*che sono assoggettati alla giurisdizione della Corte dei conti, alla stregua del tenore letterale della disposizione stessa”.*

In altri termini (cfr. Sezione Giurisdizionale Emilia-Romagna sent. n. 173 del 31 luglio 2017) *“l’attore deve ... enunciare nell’atto introduttivo e comprovare in atti la sussistenza, in fatti-specie, degli elementi costitutivi della responsabilità (in termini, da ultimo, C.d.C., Sez. Sicilia, 6 febbraio 2017, n. 74, che, nonostante rilevi il carattere sanzionatorio – punitivo della responsabilità in esame, che prescinde dal nocumento patrimoniale arrecato all’amministrazione, conferma l’orientamento sancito dalla giurisprudenza delle Sezioni Riunite n. 12/QM/2007 e n. 12/QM/2011, per il quale anche per le responsabilità c.d. sanzionatorie occorre la sussistenza degli elementi propri della responsabilità amministrativa, compreso l’elemento psicologico del dolo o della colpa grave, in quanto non sono ipotesi di responsabilità formale)”.*

Più in particolare (cfr. Corte dei conti Sezioni Riunite n. 12/QM/2007) *“l’unica peculiarità consiste, appunto, nella circostanza che la previsione di tale astratta ipotesi di responsabilità, sotto il profilo dell’esistenza di un illecito, è operata direttamente dal Legislatore, e dunque non v’è bisogno, per l’interprete, di verificare l’esistenza o meno di tale profilo nel caso di specie: ferma però restando, senza dubbio, la necessità di dimostrare che ricorrono, nel concreto, tutti gli elementi essenziali indicati in via generale dalle norme appena ricordate per l’addebito di un*



Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 24

*danno erariale al soggetto agente (ossia vi sia stato quel comportamento che il Legislatore ha qualificato come illecito e sussistano altresì la colpa grave, come pure un conseguente danno erariale ingiusto e il nesso di causalità tra azione illecita ed evento dannoso).*

*Ne deriva che (cfr. Seconda Sezione Centrale d'Appello - sent. n. 795 del 7.11.2017) che "la sanzione non può, dunque, ..., essere applicata a titolo di responsabilità oggettiva, in contrasto con i principi del giusto processo, applicabili a qualsiasi tipologia di giudizio, ivi compresa quella sanzionatoria".*

**C)** Ciò premesso, ed *in limine*, va chiarito (cfr. deliberazione della Sezione di controllo per la Regione Campania n. 244/2014) che:

- il Comune di San Marcellino ha "auto-dichiarato, ai sensi dell'art. 246 TUEL, il dissesto finanziario, con deliberazione del Consiglio comunale n. 36 del 30 settembre 2014 con conseguente revoca della procedura di riequilibrio ex art. 243-bis TUEL";

- è stata accertata dalla Sezione di controllo "la sussistenza delle irregolarità contabili e finanziarie illustrate in motivazione, suscettibili di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari dell'Ente ...". Tale deliberazione, peraltro, non è stata oggetto di impugnazione dinanzi alle Sezioni riunite, in speciale composizione, di questa Corte (cfr. *ex plurimis* Corte dei conti, SS.UU. sent. n. 41/2017/EL che richiama la precedente sentenza n. 15 del 2017 "secondo cui le deliberazioni delle Sezioni regionali di





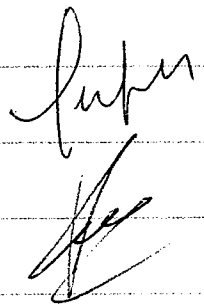
Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 25

*controllo sono giustiziabili in tutti i casi nei quali esse, per il loro carattere prescrittivo o interdittivo, vengono a ledere posizioni qualificate dell'ente locale, a conferma dell'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 39 del 2014, che nel chiarire il discrimen tra la giustiziabilità o meno di tali delibere, ha ammesso la giustiziabilità alle solo deliberazioni di controllo con effetti 'imperativi' ed 'inibitori', escludendola, al contrario, per tutte le altre tipologie di deliberazione che non incidono sulla sfera di autonomia dell'Ente controllato"), circostanza che avvalorata il carattere prescrittivo della pronuncia e il correlato e non sindacabile obbligo di dare corso alle prescrizioni formalizzate.*

**D)** I dati storici sui quali si innesta la richiesta di applicazione di misure sanzionatorie a carattere pecuniario, sono dunque:

1) l'accertamento - non contestato da parte del Comune di San Marcellino - ad opera del Giudice contabile in sede di controllo della gestione irregolare, *recte* non conforme a legge, delle procedure strumentali all'inserimento in bilancio di dati veritieri con la sistematica omissione della annotazione nelle scritture contabili di consistenti voci negative di bilancio (accertate ad opera dei funzionari del Comune solo a seguito dell'intervento e della approfondita analisi operata dalla Sezione di controllo);

2) la autodichiarazione del dissesto da parte del Comune, alla quale sono sottesi gli stessi presupposti negativi richiamati nell'accertamento della Sezione di controllo e, in concreto, le



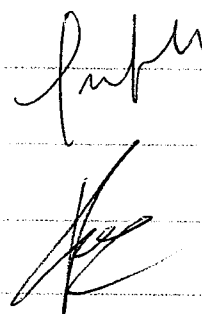
Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 26

stesse condizioni di disequilibrio strutturale specificamente analizzate nella delibera n. 36/2014.

**E)** Al dato storico cristallizzato in atti il Procuratore regionale ha ricollegata la richiesta delle sanzioni irrogate nei confronti degli odierni ricorrenti contestando loro una condotta causativa del danno (*recte* dissesto):

1) fondata sulla *“piena conoscenza da parte dei predetti dello stato di assoluto disordine contabile in cui versava l’ente al momento in cui hanno assunto le rispettive cariche politiche” ... “comprovata, sia dai verbali di cui alla delibera di consiglio comunale n. 18/06, sia da quanto dichiarato dal sindaco Carbone in occasione della delibera di consiglio comunale n. 36/14 ove ha espressamente riconosciuto che già all’atto dell’insediamento ... aveva trovato una grandissima quantità di debiti fuori bilancio. Tuttavia, secondo quanto dal medesimo affermato, aveva pensato di poter risanare le finanze. Giova rammentare che in quella occasione, nel giugno del 2006, non si addivenne ad alcun riconoscimento formale dei debiti fuori bilancio portati alla attenzione del consiglio comunale. Ciononostante, da quel momento in avanti, pur essendo pienamente a conoscenza dei fatti, nessuno dei predetti ha adottato alcuna direttiva né iniziativa utile a ripristinare la regolarità della gestione”* (cfr. pag. 13 e 14 atto di citazione);

2) in concreto ricollegabile alla mancata adozione di ogni iniziativa funzionale a ricondurre a legalità la situazione di disordine



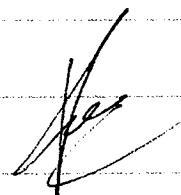
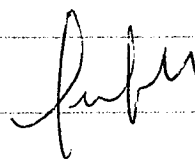
Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 27

finanziario in cui versava il Comune da loro amministrato *“pur essendo in condizione di farlo”* e non ponendo in *“essere alcun atto in tale direzione, conducendo il comune, a partire dal 2007, ad una sempre maggiore ed inarrestabile esposizione debitoria”* (cfr. pag. 14 atto di citazione);

3) imputabile a *“tutti i predetti amministratori, sindaco compreso, presenti alla predetta seduta di consiglio comunale del 20.07.06 e pienamente a conoscenza, quindi, dei fatti”* e *“in possesso di tutti gli strumenti utili, come anche dei necessari poteri, in termini di indirizzi e direttive, per ricondurre l'attività di gestione evidentemente posta al di fuori di ogni regola contabile, nell'alveo della legittimità”* (cfr. pag. 14 atto di citazione);

4) concretamente rinvenibile *“in ragione di quanto palesatosi nel corso del suddetto consiglio comunale”* nell'aver omesso di pretendere *“il formale riconoscimento dei debiti fuori bilancio al fine di avere la consapevolezza del reale stato delle finanze pubbliche ed evitare di spendere, in pratica, al di là delle possibilità”*, comportamento omissivo che sulla scorta della *“titolarità in capo agli stessi, per un lasso temporale superiore all'anno, di poteri di indirizzo della gestione, in quanto componenti di giunta municipale”* viene ricollegato *“sotto lo specifico profilo del requisito soggettivo, al dolo contrattuale, in quanto animato dalla piena coscienza sia del predetto obbligo che della relativa violazione”* (cfr. pagg. 14 e 15 atto di citazione).

In citazione, peraltro, (cfr. pag. 11) si formula chiaro riferimento



Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 28

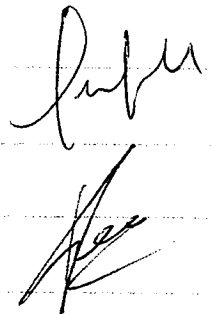
ad una corresponsabilità della dirigenza del Comune (*“È di tutta evidenza, in definitiva, che sia la dirigenza del comune in parola, sia l'amministrazione, hanno agito, ciascuno per quanto di competenza, in totale violazione delle regole contabili, approvando bilanci falsati e non veritieri, continuando, in pratica, scientemente ad effettuare spese in assenza di copertura, fino a condurre l'ente ad un punto di non ritorno rispetto al dissesto finanziario”*) e a una *“gestione apparsa scellerata sotto ogni profilo e ad ogni livello, sia politico, sia manageriale...”* (cfr. pag. 12 atto di citazione), salvo poi richiedere nei confronti degli amministratori oggi oppositori il massimo della sanzione pecuniaria, così come poi confermata nel decreto oggi in contestazione.

**F)** Sulla scorta di tale prospettazione e in adesione alla stessa, il Giudice designato:

1) ha puntualmente esaminato il profilo della eccepita inammissibilità ed improcedibilità dell'atto introduttivo per non essere stato preso in esame il profilo soggettivo dell'illecito sotteso alla richiesta di irrogazione della sanzione e:

- ha prima confermato che è compito del Giudice adito *“vagliare la riconducibilità”* delle irregolarità gestionali e contabili commesse *“in senso soggettivo ... alle concrete condotte dei singoli, anche con la verifica della sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave”* (cfr. pag. 20 decreto impugnato);

- poi, anche se per sintesi, ha rilevato: a) che *“le condotte violative ed elusive [causa del] dissesto finanziario dell'ente locale*



Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 29

sono state puntualmente descritte nell'atto introduttivo (qui integralmente richiamato) ed imputate ai singoli amministratori" (cfr. pag. 22 decreto impugnato); b) ad ulteriore conferma della avvenuta analisi dell'elemento soggettivo dell'illecito contestato, che "con riguardo alla posizione degli amministratori (Sindaco e Assessori)" ... "non è ravvisabile buona fede, in senso soggettivo e/o oggettivo, cioè ... un 'eccesso di fiducia' in ragione dell'obbligo di controllo e monitoraggio degli equilibri finanziari" (cfr. pag. 21 decreto impugnato);

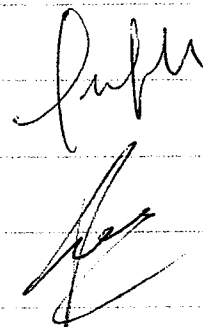
2) ha concluso che "sussiste il nesso di causalità tra le condotte contestate e l'avvenuto dissesto finanziario dell'Ente locale" (cfr. pag. 21 decreto impugnato).

**G)** Tutto ciò premesso, il Collegio ritiene che la proposta opposizione sia infondata, salvo che in relazione alla graduazione della sanzione irrogata.

**G.1)** In dettaglio, ed in ordine alle eccezioni formulate dalla difesa degli odierni opposenti:

**G.1.1)** va respinta l'eccezione di inammissibilità e/o improcedibilità della domanda attrice per il mancato scrutinio dell'elemento soggettivo, recte per la mancata verifica dell'elemento soggettivo (dolo o colpa), già, peraltro, scrutinata dal Giudice designato.

In proposito, il Collegio, premessi in tema di responsabilità sanzionatoria i riferimenti giurisprudenziali e le determinazioni - pienamente condivise - sui profili interpretativi nel tempo resi

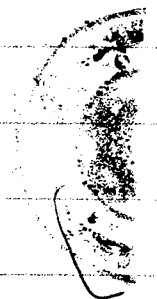


Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 30

dal Giudice della nomofilachia e dal Giudice di appello di questa Corte dei conti, (cfr. lett. B), evidenzia che il Giudice designato ha affrontato e preso posizione (così come risulta dalla lettura dell'atto opposto) sulla necessaria sussistenza, in capo agli opposenti, delle circostanze identificative dell'elemento psicologico dell'illecito contestato (puntualmente prospettate dalla Procura regionale) e, in particolare, sul fatto che scientemente non è stata adottata alcuna iniziativa atta a riconoscere l'evidente massa di debiti fuori bilancio esistente già all'atto dell'insediamento.

Ciò premesso, la corretta valutazione operata dal Giudice designato (che ha concluso per la piena coscienza da parte degli opposenti della situazione di oggettiva irregolarità contabile prospettata dal Requirente) appare pacificamente confermata *per tabulas* dalla constatazione che l'esistenza di debiti fuori bilancio era formalizzata nella delibera consiliare n. 18/2006 in cui il sindaco *pro tempore* (l'opponente Carbone), alla presenza degli assessori Sabatino Agostino, Barone Filippo, Conte Sergio, Santagata Alfonso (anche essi odierni opposenti), ha dichiarato che già all'atto dell'insediamento esisteva una notevole quantità di debiti fuori bilancio, salvo poi non adoperarsi per la regolarizzazione di tale evidenza contabile (come, invece, dovuto per legge) né a quella data, né successivamente.

Il che rende non contestabile l'assunto del Giudice designato in ordine alla conoscenza del fatto e alla coscienza dell'omissione.

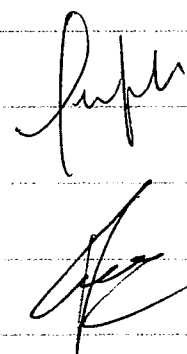


Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 31

Né alcuna valenza giustificativa può rivestire - costituendo anzi indice di ulteriore oggettiva irregolarità - l'affermazione in atti secondo cui il Sindaco *pro tempore* non avrebbe proceduto al riconoscimento in quanto "*aveva pensato di poter risanare le finanze*" (cfr. deliberazione n. 18/2006), poiché comunque le prospettate iniziative di risanamento non avrebbero potuto che presupporre l'attivazione dell'obbligatoria e formale procedura di riconoscimento di debiti fuori bilancio che, invece, non ha avuto corso.

Merita in proposito di essere evidenziato - anche, ma non soltanto, per coerenza logico-argomentativa - che in conseguenza delle due delibere della Sezione di controllo Regione Campania relative alla conclamata condizione di plurime irregolarità nella gestione contabile del Comune di San Marcellino (nn. 182 e 244 del 2014) ed a seguito della attivazione da parte della Procura regionale di iniziative di contestazione di profili di responsabilità che hanno a fondamento i medesimi fatti storici oggi sottesi alla ipotesi di responsabilità sanzionatoria in esame, questa Sezione (cfr. sent. n. 1071/2018) ha già operato una analisi dei comportamenti che i componenti la giunta locale di governo devono assumere, ed ha già avuto modo di sottolineare:

- che "*con riferimento ai debiti fuori bilancio, la vigente normativa, anche in ossequio ai principi di veridicità, trasparenza ed equilibrio di bilancio, in presenza dei relativi presupposti, impone l'adozione ... dei relativi provvedimenti di riconoscimento dovuti*",



Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 32

e che *“la mancata tempestiva adozione dei provvedimenti di riconoscimento dovuti, oltre a costituire una violazione di legge, può generare responsabilità a carico di amministratori e/o dipendenti a causa della eventuale formazione di oneri aggiuntivi (es. per spese legali oppure interessi passivi)”*;

- che *“amministratori e dipendenti hanno, infatti, il dovere di evidenziare tempestivamente, senza attendere la ricorrente scadenza prevista dall’art.193 del D.Lgs. n.267/2000, i debiti fuori bilancio affiorati”*;

- che se da un lato *“il riconoscimento del debito fuori bilancio costituisce, in presenza dei presupposti di legge, un atto dovuto, viceversa, in assenza dei presupposti di legge necessari per il riconoscimento, come sostenuto in varie occasioni anche dalla giurisprudenza non contabile, è comunque necessario un espresso provvedimento consiliare di rigetto della domanda dell’interessato (Consiglio di Stato, Sez. V, 27 dicembre 2013, n.6269)”*, o, in altri termini che *“quando affiora un debito fuori bilancio, l’organo consiliare ha comunque il dovere di pronunciarsi, in termini positivi o negativi, in ordine al relativo riconoscimento”*.

Il che, nella fattispecie sottesa alla irrogata sanzione, non è stato.

A escludere, quindi, l’eccepito mancato scrutinio dell’elemento soggettivo e, di contro, ad avvalorare l’indubbia conoscenza della situazione di irregolarità contabile da parte degli odierni opposenti il Requirente ha offerto all’attenzione del Giudicante

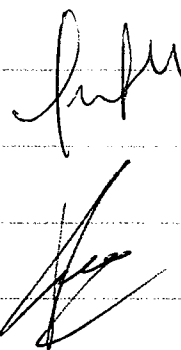




Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 33

- che in funzione di Giudice designato ha preso atto e ha espressamente condivisa l'impostazione del Pubblico ministero - diversi prospetti riepilogativi (non oggetto, nei loro dati di sintesi, di alcuna contestazione da parte degli odierni opposenti, neanche in questa sede) dai quali risulta che dal 2007 - e per il quinquennio successivo - non solo non risulta adottato alcun atto necessario a sanare la situazione pregressa all'insediamento della nuova Amministrazione, ma risulta omessa ogni iniziativa mirata ad impedire la reiterazione delle ipotesi di debiti fuori bilancio che anzi, proprio dall'avvio della nuova gestione politica, subiscono un evidente - e non contestabile - incremento, particolarmente significativo per l'entità dei valori negativi nel tempo accumulatisi e ancor più significativo in un Comune di popolazione non elevata e di piccole dimensioni, in modo né giustificabile né, per quanto qui di interesse, occultabile da parte della dirigenza preposta.

Ancora, alla delibera consiliare n. 18/2006 segue la deliberazione consiliare n. 34 del 27 ottobre 2011 con la quale, su proposta del Sindaco *pro tempore* ed odierno opponente Pasquale Carbone, il Consiglio ha rinviata ad altra seduta - senza calendarizzarne la data, e, quindi, di fatto *sine die* e ancora una volta omettendo quanto dovuto - il riconoscimento di (ulteriori) debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive passate in giudicato, sulla motivazione che "le pratiche relative alla proposta di deliberazione vengano trasmesse alla competente Commissione



Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 34

*consiliare permanente*".

E non v'è chi non veda che la reiterazione nell'omissione delle necessarie, *recte* obbligatorie, iniziative sia stata costante per un quinquennio, significativo arco temporale rispetto al quale - a fronte della formale conoscenza della presenza di ingenti debiti fuori bilancio la cui evidenza è in atti, debiti in ultimo complessivamente rideterminati in € 5.832.084,14 - non è in alcun modo sostenibile che di tale ingente massa debitoria accresciutasi negli anni gli amministratori oppositori non abbiano mai avuta alcuna contezza.

Ma c'è di più.

L'attuale ordinamento, nel disciplinare poteri ed ambiti operativi di esercizio del mandato politico ricevuto dagli elettori, affida/impone a sindaci e assessori destinatari delle deleghe funzioni di indirizzo, vigilanza e controllo non sulla legittimità dei singoli atti di gestione della dirigenza, ma sull'andamento della azione amministrativa di attuazione degli indirizzi politici adottati.

Ora, anche la difesa degli odierni oppositori argomenta, con dovizia di richiami storico-sociologici e puntualità di riferimenti, sia in ordine alla sussistenza di "*problemi di carattere generale, che hanno interessato la gran parte dei Comuni Italiani, in cui la criticità dell'incasso di molti tributi (Tarsu, ICI, acque reflue, ecc.) era (ed è) riconducibile alla crisi generale del paese, al progressivo impoverimento dei cittadini, ai limiti legali imposti all'Ente*

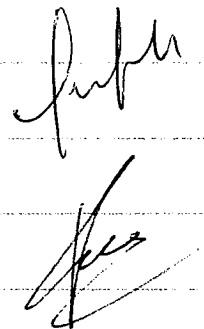


Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 35

*esattore (Soc. Equitalia, S.p.A.) a tutela del debitore, al contenzioso tributario, spesso azionato dal contribuente per fini dilatori, al fenomeno dell'evasione fiscale", sia in ordine alla evidenza di un "problema economico legato alla situazione socio-economica del territorio" conclamato dal richiamo ad una "indagine condotta dal Dipartimento del Federalismo Fiscale del M.E.F. che colloca la provincia di Caserta e il Comune di San Marcellino agli ultimi posti nella graduatoria regionale per reddito pro-capite" (cfr. pag. 14 del ricorso in opposizione).*

Tuttavia, a fronte di una evidenza storica e sociale così notoriamente critica, non sono stati esibiti atti che, nell'esercizio dei predetti poteri di indirizzo e controllo, avrebbero potuto - e dovuto - sollecitare indirizzi operativi ai dirigenti responsabili dei servizi, quantomeno, per avere contezza delle iniziative assunte e/o per sollecitare l'adozione degli atti necessari a sostenere azioni di verifica sull'andamento dei conti di gestione.

E, peraltro, sarebbe aberrante sostenere, a fronte della conoscenza di debiti fuori bilancio conclamati fin dall'avvio del mandato politico e della presenza di ulteriori (e diversi) debiti fuori bilancio per i quali nel 2011 si rinviava alle determinazioni della Commissione consiliare, nonché alla luce della coscienza/conoscenza delle criticità storiche correlate all'andamento della situazione economica complessiva del "Sistema Italia" e delle peculiarità dell'incidenza di tale situazione sul tessuto sociale locale del Comune di San Marcellino, che i responsabili degli



Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 36

indirizzi politici dell'ente locale potessero non interessarsi degli esiti della gestione, da un lato, demandando alla dirigenza in autonomia l'assunzione di iniziative funzionali a far fronte alla domanda di servizi del territorio; dall'altro, invocando a esclusione delle contestate responsabilità la formale distinzione degli ambiti di operatività tra politica e amministrazione voluta dal Legislatore (cfr. legge n. 142/1990 e T.U. n. 267/2000), sostenendo la propria estraneità da ogni responsabilità in ipotesi di *mala gestio* da parte dei dirigenti che hanno determinato in concreto i presupposti per il dissesto e la violazione dei principi contabili e di diritto che presiedono alla obbligatoria ed ineludibile veridicità delle scritture contabili di bilancio.

E non v'è chi non veda che, aderendo alla tesi degli oppositori, si svilirebbe a mera enunciazione di principio la funzione di indirizzo e di vigilanza degli amministratori eletti, svuotandola dei contenuti prioritari di strumento concreto ed effettivo di esercizio del mandato politico elettorale ricevuto dai cittadini per il perseguimento della migliore gestione degli interessi della comunità territoriale.

Ancora ad avviso del Collegio, a piena confutazione della prospettata non conoscenza della situazione di oggettiva irregolarità contabile in materia di debiti fuori bilancio, dall'esame degli atti acquisiti in sede istruttoria dalla Procura regionale emerge la palese e cosciente violazione del principio della veridicità, attendibilità e universalità del bilancio, sancito dall'art. 162 d.lgs.

Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 37

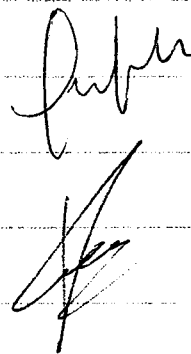
267/00, laddove si consideri che:

- il rendiconto esercizio 2012 [approvato con deliberazione n. 6 del 22 maggio 2013, da cui emerge la piena coscienza della condizione di irregolarità nella gestione del bilancio (cfr. dichiarazione del sindaco *pro tempore*, odierno opponente Pasquale Carbone, che "l'Amministrazione deve riscuotere molte somme di denaro ma finora non ha voluto infierire sugli evasori")], prima della rideterminazione operata a seguito delle iniziative imposte dalla Sezione di controllo, presentava un avanzo di amministrazione pari ad € 459.855,83; a seguito dell'ordinario (e doveroso) accertamento di residui attivi (per complessivi € 38.096.062,50) e di residui passivi (per complessivi € 28.895.504,77), è stato invece chiuso con un disavanzo di amministrazione pari ad € 8.608.363,84 (cfr. delibera consiliare n. 33 del 21.09.2014);

- il rendiconto esercizio 2013 [approvato con deliberazione n. 15 del 14 luglio 2014], prima della rideterminazione presentava un avanzo di amministrazione pari a € 115.263,96 mentre, successivamente alla stessa, un disavanzo pari a € 9.826.802,45.

Ed in proposito, anche in tale occasione, la piena conoscenza della situazione da parte degli Amministratori - e, ancor più, l'evidente volontà di sottovalutare, sottostimare e, in concreto, eludere il tema della mancata osservanza delle regole che presiedono al perseguimento e al rispetto degli equilibri di bilancio

- emerge dalla circostanza che il sindaco *pro tempore* (l'odierno opponente Pasquale Carbone) ha contestato il parere negativo



Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 – pag. 38

del Revisore contabile di cui ha censurato l'operato.

Inoltre, come già evidenziato da questa Sezione (cfr. sent. n. 1071/2018, in relazione a iniziative di contestazione di profili di responsabilità che hanno a fondamento i medesimi fatti storici oggi sottesi alla ipotesi di responsabilità sanzionatoria in esame) *“le proposte di approvazione dei rendiconti 2012 e 2013, specie dopo la prima ricognizione della situazione debitoria effettuata con la deliberazione consiliare n.18/2006 e il rinvio sine die disposto con la deliberazione consiliare n.34/2011 e, inoltre, la palese assenza di idonee attestazioni sui debiti fuori bilancio e il parere negativo del nuovo Revisore dei conti, presentavano evidenti anomalie che avrebbero dovuto insospettire qualunque amministratore anche non esperto in materia di contabilità pubblica ma mediamente attento e avveduto. A maggior ragione avrebbe dovuto insospettire il Sindaco e gli Assessori (in particolare chi era stato o era Assessore al Bilancio) in virtù degli obblighi e competenze assegnati agli stessi dagli articoli 48 e 50 del D.Lgs. n. 267/2000. Le anomalie visibili, quindi, se gli stessi Amministratori non fossero stati concordi nell'occultare la reale situazione finanziaria del Comune di San Marcellino, avrebbero indotto chiunque, anche non esperto, a sospendere ogni decisione per comprendere meglio la situazione e accertare la reale condizione finanziaria dell'ente”*.

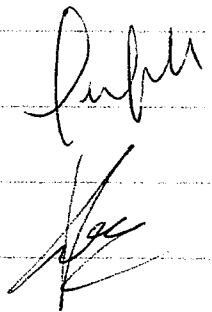
Tutto ciò premesso, l'arco temporale pluriennale interessato dalle palesi irregolarità contabili riscontrate dalla Sezione di



Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 39

controllo, la considerevole entità del disequilibrio finanziario realizzatosi nel periodo di gestione amministrativa degli odierni opposenti, l'articolato concorso di più fattispecie di violazione di ineludibili precetti che presiedono alla legittima gestione contabile di un ente locale (mancato riconoscimento di debiti fuori bilancio, mancato riaccertamento di residui attivi e passivi), confermano ad avviso del Collegio sia l'evidente conoscibilità, sia - per quanto qui di interesse, e sulla scorta delle delibere consiliari suindicate - la non contestabile conoscenza da parte degli odierni opposenti della condizione di palese irregolarità contabile in cui hanno operato e che hanno concorso con le contestate omissioni a perpetrare.

Il cosciente concorso nella violazione delle regole contabili - con il conseguente verificarsi dell'illecito - è ad avviso del Collegio rinvenibile non solo in comportamenti omissivi (il non avere adottato atti dovuti e specificamente previsti come obbligatori dalla normativa di riferimento; il non avere esercitato il potere/dovere di non formale vigilanza/controllo sull'operato degli Uffici comunali; il non avere mai adottato atti di indirizzo funzionali alla verifica della presenza di irregolarità nella formalizzazione dei bilanci), ma vieppiù nell'aver approvato bilanci falsati e non veritieri, in tal mondo, consentendo una gestione non soggetta a limitazioni, con assunzione di atti gestionali e adozione di spese altrimenti non formalizzabili in presenza di piani di rientro e di riequilibrio e, quindi, in assenza di copertura.



Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 40

A ulteriore conferma, e in ordine a un diverso profilo, va rimarcato che il dolo contestato attiene all'inadempimento di preesistenti doveri di comportamento correlati al mandato elettorale ricevuto (sindaco) e all'incarico politico conferito (assessori), e che, comunque, accanto al profilo della cosciente intenzione di nuocere, è chiaramente rinvenibile in atti l'egualmente rilevante "cosciente intenzione" di non adempiere l'obbligo, indipendentemente dalla volontà di arrecare un danno all'erario ma, di fatto, con immediate conseguenze produttive di danno.

E ciò, si ribadisce, fermo restando che l'atteggiamento intenzionalmente omissivo appare palese, proprio in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, dalla lettura della deliberazione n. 34/2011 di rinvio del dovuto riconoscimento, non seguito per anni da un (volontario) ed effettivo accertamento dei medesimi, di contro (obbligatoriamente) operato solo a seguito dell'intervento delle deliberazioni della Sezione di controllo.

Puntuale e condivisibile, in proposito, è la prospettazione del Requirente - condivisa dal Giudice designato - laddove evidenzia che l'occultamento della enorme massa debitoria da riconoscere ha comportato il vantaggio di non subire l'applicazione di limitazioni alla gestione ordinaria annuale e, comunque, sanzioni a fronte di una oggettiva grave carenza di risorse finanziarie che, se tempestivamente accertata, avrebbe paralizzato l'attività amministrativa e decisamente condizionato sia i programmi di spesa, sia - in modo rilevante - l'iniziativa gestionale degli





Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 41

interessi locali con immediata ed evidente conseguenza sulla gestione delle scelte di politica territoriale.

Peraltro, nello stesso senso (come già cennato, in relazione alla medesima fattispecie gestoria e all'identico arco temporale, anche se in relazione al diverso profilo della violazione del patto di stabilità interno), questa Sezione (cfr. sent. n. 1071/2018) ha stigmatizzato:

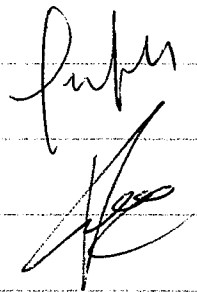
- che la *“estrema confusione contabile e di scarso rispetto delle regole, è diretta conseguenza di diverse violazioni della disciplina contabile e, in particolare, di scorretti accertamenti di entrate correnti abbinati ad una duratura mancanza di un corretto riaccertamento dei residui e, ancora di più, del prolungato mancato riconoscimento di una enorme quantità di debiti fuori bilancio che andavano riconosciuti negli esercizi precedenti”*;

- che *“il prolungato mancato riconoscimento negli anni di una enorme quantità di debiti fuori bilancio ha alterato profondamente le risultanze contabili dell'ente e ha consentito allo stesso di occultare la propria reale situazione finanziaria ...”*;

- che *“quanto avvenuto è imputabile, congiuntamente:*

1. ai diversi dirigenti responsabili della corrispondente spesa che, violando sistematicamente l'art.194 del d.lgs. n. 267/2000 e l'art.49, comma 2, del regolamento comunale di contabilità, non hanno formulato la proposta di riconoscimento e finanziamento dei debiti fuori bilancio;

2. al Segretario e Direttore generale dell'ente, che ha rilasciato



Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 42

l'inutile attestazione di assenza di debiti fuori bilancio riconosciuti anziché la necessaria attestazione di debiti fuori bilancio da riconoscere e ha avallato l'approvazione di documenti contabili che non rappresentavano minimamente la reale situazione finanziaria dell'ente;

3. *“al Sindaco e agli Assessori delegati che, venendo meno agli obblighi di sovrintendenza al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti dell'ufficio previsti dall'art. 50 del D.Lgs. n. 267/2000, hanno consentito le descritte patologie” e che “hanno approvato, i rendiconti 2012 e 2013 con il parere negativo del Revisore contabile in carica, in assenza di una adeguata verifica dei residui attivi di parte corrente e, soprattutto, in presenza di attestazioni sui debiti fuori bilancio palesemente inutili ...”;*

**G.1.2)** va poi ritenuta infondata l'eccezione di “carezza di prova” in relazione al dolo, prospettata dalla difesa degli oppositori in relazione alla contestata “condotta elusiva” degli amministratori oppositori che si assume non provata, e in ordine al nesso di causalità tra tale condotta e lo sfioramento/elusione del P.S.I. Al fine questa Sezione ha già statuito sul punto nella sent. n. 1071/2018 che ha chiarito che:

- *“perché ci sia responsabilità amministrativa, è irrilevante che il mancato rispetto del patto di stabilità derivi da mera violazione oppure da elusione”;*

- era *“indispensabile verificare se i convenuti, con la loro condotta*

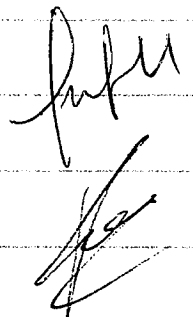
Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 43

*antigiuridica, intesa come comportamento commissivo oppure omissivo posto in essere in violazione degli obblighi inerenti al loro rapporto di servizio e all'esercizio delle loro funzioni, con dolo o colpa grave, hanno cagionato un danno al Comune di San Marcellino";*

*- al fine "possono essere considerati responsabili solo coloro per i quali è individuabile un rapporto di necessaria consequenzialità tra il fatto illecito imputato e l'evento dannoso";*

*- "la documentazione agli atti consente a questo Collegio di poter affermare che il mancato rispetto del patto di stabilità riferito agli esercizi 2012 e 2013, accertato dalla Sezione regionale di controllo, in un contesto di estrema confusione contabile e di scarso rispetto delle regole, è diretta conseguenza di diverse violazioni della disciplina contabile e, in particolare, di scorretti accertamenti di entrate correnti abbinati ad una duratura mancanza di un corretto riaccertamento dei residui e, ancora di più, del prolungato mancato riconoscimento di una enorme quantità di debiti fuori bilancio che andavano riconosciuti negli esercizi precedenti";*

**G.1.3)** *va respinta l'eccezione di carenza del nesso di causalità tra quanto contestato [dissesto conseguente a: 1. "utilizzo di entrate insussistenti" (euro 121.000,00 per canoni idrici); 2. "abuso di partite in conto terzi" (euro 38.000,00); 3. "artata compressione delle spese"; 4. "tardivo riconoscimento dei debiti fuori bilancio con riflessi sulla ricognizione" dei residui attivi e passivi,*



Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 44

cfr. decreto impugnato, pag. 8] e l'operato degli odierni opposenti.

Nessuna rilevanza giustificativa o esimente, in proposito, il Collegio riconnette alla contestazione della difesa sulla circostanza che molte "criticità" erano preesistenti all'atto della elezione degli opposenti nel 2006, e che successivamente sono intervenuti altri fattori negativi per cause oggettive esterne legate alla crisi economica, alla povertà del territorio e ad altri elementi congiunturali negativi.

Ciò che viene in contestazione, infatti, non è - per i debiti fuori bilancio, in particolare per quelli pregressi all'insediamento della nuova gestione politico amministrativa a decorrere dal 2006 - la eventuale responsabilità nell'averne determinata l'insorgenza (correlata alla gestione della dirigenza e al verificarsi di presupposti peculiari codificati dal legislatore), quanto piuttosto - in relazione sia ai debiti fuori bilancio assunti nel periodo di gestione preso in esame dalla Procura regionale, sia al reiterato mancato riaccertamento di residui attivi e passivi - nel non avere adempiuto agli obblighi di legge, nell'aver omesso ogni doverosa iniziativa nella consapevolezza delle conseguenze che avrebbero comportato limitazioni nella gestione di bilancio e nella cura degli interessi della popolazione amministrata, e ferma restando la natura illecita dell'attività realizzata dalla quale è scaturita la dichiarazione di dissesto.

Ciò che viene in rilievo, è che il profilo psicologico dell'illecito

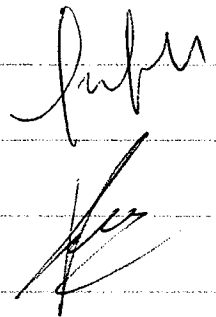
Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 45

realizzatosi, se da un lato attiene alla consapevole violazione degli obblighi correlati al mandato esercitato e delle regole che presiedono al corretto e legale esercizio del medesimo, e prescinde dalla volontà dell'evento dannoso; dall'altro, in quanto omissione di ciò che sarebbe stato obbligo di legge porre in essere, determina che il nesso di causalità è *in re ipsa* laddove si è in presenza del dato storico non contestato del dissesto dichiarato a seguito dell'accertamento delle irregolarità per le quali gli odierni oppositori hanno ommesso le dovute iniziative.

In altri termini, in presenza del dissesto dichiarato dallo stesso Comune, e giunto a seguito dell'accertamento di palesi irregolarità contabili relative ad un arco di tempo pluriennale, nonché di un evidente concorso in omissione da parte degli amministratori cui è imputato di non avere adottato gli atti cui erano obbligati per legge, l'eccezione di assenza di un nesso di causalità non è sostenibile e, anzi, appare smentita dall'evidente rapporto tra omissione e conseguenze di tale omissione, concretamente poste a base della dichiarazione di dissesto;

**G.1.4)** analogamente va respinta l'eccezione di violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della L. n. 20/1994 e dell'art. 3 della L. n. 639/1996, per la prospettata presenza della c.d. esimente politica.

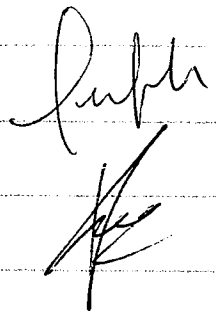
Va premesso che (cfr. per tutte Sezione 1<sup>a</sup> di Appello, sent. n. 407/2017) "*l'esimente politica, nel porsi quale corollario del principio di separazione tra compiti di direzione politica, spettanti agli*



Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 46

*organi politici di governo, e compiti di gestione amministrativa, attribuiti con autonomia decisionale e di spesa all'apparato dirigenziale ed amministrativo dell'Ente, è finalizzata ad escludere la responsabilità degli organi politici, che, in 'buona fede', abbiano autorizzato o consentito l'esercizio di atti di competenza propria degli uffici, che abbiano determinato un danno erariale (Corte dei Conti- Sez. III d'Appello, sent. n. 129 del 21.3.2017)".*

E nella specie, proprio la buona fede appare esclusa dalla non contestabile e cosciente scelta di non dare corso, per plurimi esercizi successivi, alle stringenti (e cogenti) disposizioni di legge che presiedono alla corretta e veridica redazione del bilancio annuale di previsione, peraltro confermata anche in sede di successiva approvazione dei rendiconti a consuntivo della gestione stessa [cfr. anche Terza Sezione Centrale d'Appello sent. n. 111 dell'11 aprile 2018 secondo cui "la giurisprudenza pacifica afferma che la c.d. 'scriminante politica' non è applicabile nelle materie riservate agli organi di governo, nelle quali gli uffici amministrativi e tecnici della struttura abbiano espletato funzioni istruttorie o consultive e comunque di mero supporto strumentale; oppure, è esclusa quando l'evidenza dell'erroneità dell'atto sia stata tale da escludere qualsiasi buona fede (Sez. II centr., n. 29/A del 3.2.1999; n. 303/A del 3.11.2003 ; Sez. Lazio, n. 2087 del 12.10.2005; Sez. Lombardia, n. 323 del 6.03. 2003; Prima Sezione Centrale d'Appello sent. n. 407 del 21 settembre 2017; Terza Sezione Centrale d'Appello sent. n. 129 del 21.3.2017)".



Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 47

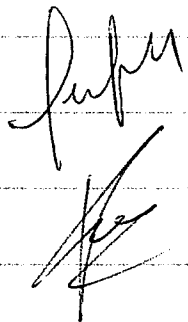
Ed ancora, anche in relazione a tale ipotesi il Collegio richiama la propria precedente sent. n. 1071/2018 in cui, nel prendere in esame analoga eccezione, e nell'escludere l'applicabilità alla fattispecie della previsione di legge di cui all'art. 1, comma 1-ter, della legge n. 20/1994, ha concluso che:

- *“per pacifica giurisprudenza, la suddetta esimente non è applicabile nel caso di atti che, come l'approvazione del rendiconto di esercizio, sono assegnati dalla legge alla competenza di un organo politico”;*

- *“la presenza di pareri favorevoli e/o l'assenza di rilievi di legittimità da parte del Segretario-Direttore generale o dei Revisori dei conti non sono sufficienti a dispensare i componenti dell'organo politico dalle loro eventuali responsabilità” e che, in definitiva, “dispensare i componenti dell'organo politico da ogni responsabilità significherebbe praticamente ridurre, contrariamente alla volontà del legislatore, la deliberazione di Consiglio comunale di approvazione del rendiconto a mera ratifica di decisioni assunte da altri”;*

- *“l'applicabilità della c.d. ‘esimente politica’ va esclusa, a maggior ragione, laddove l'illegittimità dell'atto o, comunque, la sua idoneità ad arrecare un pregiudizio erariale fosse chiaramente percepibile in presenza di chiari e univoci elementi e facilmente accertabili. Nei suddetti casi, quindi, la responsabilità degli organi politici può affiancarsi a quella degli organi gestionali”.*

In particolare, il Collegio ribadisce (cfr. sent. 1071/2018) che “a

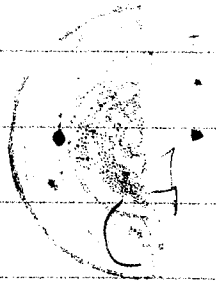


Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 48

*prescindere dalla non ricorrenza nella fattispecie della c.d. 'esimente politica', risulta del tutto evidente che le proposte di approvazione dei rendiconti 2012 e 2013, specie dopo la prima ricognizione della situazione debitoria effettuata con la deliberazione consiliare n.18/2006 e il rinvio sine die disposto con la deliberazione consiliare n.34/2011 e, inoltre, la palese assenza di idonee attestazioni sui debiti fuori bilancio e il parere negativo del nuovo Revisore dei conti, presentavano evidenti anomalie che avrebbero dovuto insospettire qualunque amministratore anche non esperto in materia di contabilità pubblica ma mediamente attento e avveduto. A maggior ragione avrebbe dovuto insospettire il Sindaco e gli Assessori (in particolare chi era stato o era Assessore al Bilancio) in virtù degli obblighi e competenze assegnati agli stessi dagli articoli 48 e 50 del D.Lgs. n.267/2000. Le anomalie visibili, quindi, se gli stessi Amministratori non fossero stati concordi nell'occultare la reale situazione finanziaria del Comune di San Marcellino, avrebbero indotto chiunque, anche non esperto, a sospendere ogni decisione per comprendere meglio la situazione e accertare la reale condizione finanziaria dell'ente".*

**H)** Venendo al profilo della eccepita mancata graduazione delle sanzioni irrogate in relazione al ruolo e al tempo di vigenza in carica degli oppositori, la difesa sostiene che l'irrogazione della misura massima consentita sia erronea sotto tre diversi aspetti:

a) il primo è relativo al ruolo rivestito dall'amministratore. Secondo tale prospettazione anche la responsabilità sanzionatoria





Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 49

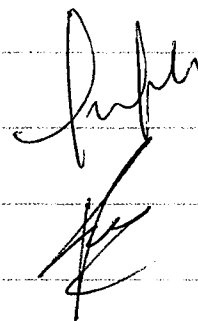
va graduata in base all'elemento soggettivo (dolo o colpa grave) da accertarsi secondo il ruolo rivestito e l'effettiva partecipazione all'evento di danno di ciascun convenuto. Ne conseguirebbe che al diverso ruolo svolto da ognuno degli opposenti all'interno del Comune (distingue tra Sindaco *ex art.* 50, comma 2, TUEL o Assessori e, tra costoro, richiama il ruolo dell'Assessore alle Finanze) deve corrispondere diversa graduazione della sanzione;

b) il secondo è relativo alla durata del periodo in cui ogni opponente ha amministrato. Di contro, non è stata presa in esame la diversa durata dei periodi di carica dei vari Amministratori;

c) il terzo è correlato alla circostanza che, poiché tutti gli opposenti si sono o attivati per "*l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze della violazione*", adottando con celerità e senso di responsabilità numerosi atti deliberativi, la rilevanza di tali comportamenti costituirebbe indice di valutazione (cita al fine Corte Conti, Sez. Giur. Piemonte, 15/04/2015, n. 67).

Tale prospettazione, tuttavia, non coglie nel segno.

Va premesso che la stessa genesi della responsabilità sanzionatoria, nell'ampliare il ventaglio delle possibilità di perseguire la tutela dell'interesse pubblico e nel consentire di punire profili dell'agire di soggetti cui è commessa la gestione degli interessi pubblici diversi da quelli già perseguibili con l'ordinaria azione di responsabilità risarcitoria (sempre azionabile, anche in via parallela), non opera alcun riferimento diretto che ricollegghi



Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 50

l'entità della sanzione alla entità del danno contestato e accertato in sede di responsabilità risarcitoria.

Il silenzio dell'attuale disciplina in ordine ai criteri secondo cui graduare l'entità della sanzione rimanda, quindi, l'interprete alla verifica della valutazione dei profili dell'azione (o dell'omissione) posta in essere dal destinatario della contestazione.

È quindi, in linea di principio, alla valutazione della gravità del comportamento posto in essere che l'ordinamento riconnette la differenziazione della misura della sanzione prefissata all'interno di un *range* minimo/massimo indicato dal legislatore.

Ne consegue che il criterio di discriminare su cui parametrare la richiesta di una sanzione, tra un minimo e un massimo, è non tanto l'entità del danno accertato (a volte non indicativa della particolare caratterizzazione negativa del comportamento tenuto in violazione di specifiche norme di legge), quanto il profilo dell'agire che ha condotto alla violazione di legge sottesa al danno accertato.

Ciò considerato, il Collegio ribadisce, in proposito, come oggetto di censura è un comportamento reiteratamente omissivo, posto in essere da tutti gli odierni opposenti, specie in occasione dell'adozione di specifici atti deliberativi cui è incontrovertibilmente ricollegata la formalizzazione delle precise scelte:

- di non affrontare il tema delle cause di disequilibrio di bilancio (alla deliberazione consiliare n. 18 del 20/07/2006 non risulta siano seguiti atti consequenziali; la deliberazione consiliare n.



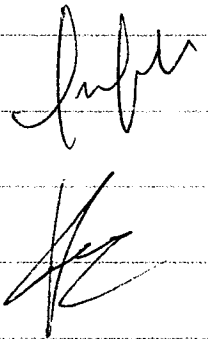
Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 51

34 del 27 ottobre 2011, poi, adottata in pieno periodo di non celabile e oggettivo incremento di debiti fuori bilancio e in relazione a passività derivanti da sentenze coperte da giudicato, si conclude disponendo che *“che le pratiche relative alla proposta di deliberazione vengano trasmesse alla competente Commissione consiliare permanente”*);

- ancora più, di adottare atti oggettivamente viziati dalla presenza di già palesi irregolarità contabili (approvazione dei rendiconti relativi alle annualità 2012 e 2013) nella non contestabile consapevolezza della oggettiva condizione di evidente disequilibrio di bilancio.

E ciò ferma restando la totale assenza di atti di indirizzo e vigilanza - come già evidenziato - doverosi, in quanto espressione della cura del superiore interesse delle popolazioni locali ad essere correttamente e proficuamente amministrare.

Ora, la prospettazione del Requirente in ordine al contributo causale contestato è relativa alla reiterata omissione di iniziative virtuose (così come confermata nel provvedimento del Giudice designato oggi opposto) e, se da un lato è certamente ancorata alla partecipazione alle sedute in cui sono adottati atti in cui l'omissione sia formalizzata (e non risulta in atti alcuna contestazione in ordine alla mancata partecipazione alle citate deliberazioni e/o ai successivi atti di adozione dei rendiconti 2012 e 2013 falsati dalla presenza di dati non veritieri), dall'altro rende irrilevante sia la specifica natura del ruolo svolto



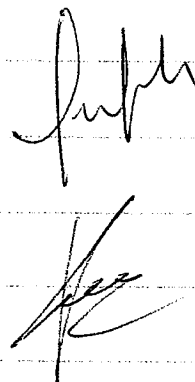
Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 52

all'interno della Giunta comunale, sia, ancor più, il riferimento al periodo di vigenza dell'incarico.

È, infatti, all'adozione dell'atto collegiale (delibera di giunta o delibera di consiglio) che consegue la contestazione della responsabilità, e l'indagine sul concorso causale del singolo componente non può essere influenzata/condizionata/orientata dalla natura delle funzioni rivestite o dalla maggiore o minore durata del mandato amministrativo espletato.

Se, infatti, l'atto adottato è atto collegiale - espressione della volontà individuale e di pari rilevanza dei singoli componenti che, una volta manifestata, assume la diversa valenza di volontà dell'organo collegiale - non assume alcun valore, discriminante o dirimente la contestata responsabilità, l'ambito operativo oggetto del mandato conferito, essendo paritario tra tutti i componenti dell'organo collegiale il concorso nell'adozione dell'atto cui si ricollega la genesi della responsabilità; né, peraltro, ricollegando la normativa di riferimento alla natura delle funzioni esercitate deriverebbe una diversa prospettazione nella graduazione dell'importanza e/o del diverso contributo causale dei titolari delle funzioni stesse.

La disciplina che regola la partecipazione degli assessori componenti la Giunta locale di governo non prevede, infatti, profili di maggiore responsabilità da attribuirsi ad alcuni componenti rispetto ad altri in relazione alle funzioni delegate nell'ambito dell'incarico conferito.



Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 53

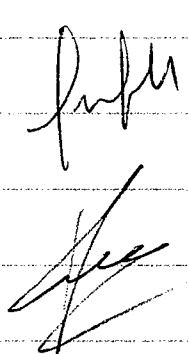
Né, comunque, appare ragionevolmente sostenibile che, rispetto alla durata del periodo di esercizio del mandato amministrativo di componente la Giunta comunale, possa assumere alcun rilievo nella specie in esame - caratterizzata dalla pluriennale reiterazione delle omissioni - il periodo di durata stesso.

Diversamente opinando si giungerebbe alla prospettazione che, a fronte della consapevole partecipazione all'adozione di un atto - in occasione dell'assunzione del quale l'assessore può sempre far constare il dissenso - sia legittimo opporre l'assenza di responsabilità o la mitigazione/graduazione della stessa in considerazione del periodo di avvio dell'incarico ravvicinato rispetto all'adozione dell'atto e/o della durata del mandato.

Prospettazione che, peraltro, renderebbe legittima la conclusione dell'introduzione nell'attuale ordinamento di una causa di esclusione da responsabilità, *recte* di non punibilità, correlata a un (opinabile e non preventivamente determinabile) periodo "*minimo di esercizio del mandato*", nonostante il concorso all'adozione dell'atto in cui si sostanzia l'omissione, con un correlato dovere del Giudice di mitigare la sanzione in relazione alla durata del mandato.

E tutto ciò - va sottolineato - in assenza di alcun riferimento normativo che ne legittimi l'operato.

**I)** Ciò considerato e in ordine alla entità della sanzione irrogata nella misura massima, il Collegio osserva che se per l'irrogazione della sanzione è prevista una graduazione tra un minimo



Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 54

ed un massimo e se è vero che la responsabilità sanzionatoria va ricondotta nel *format* della responsabilità amministrativa *tout court*, sulla misura della sanzione da irrogare (e, prima ancora, da richiedere da parte del Requirente) non può non incidere l'eventuale concorso di altri soggetti per i quali il ruolo rivestito - al di là della *vocatio in ius* o, meglio, della specifica contestazione di profili di corresponsabilità - sia significativo di compiti e oneri specificamente declinati dalla legge.

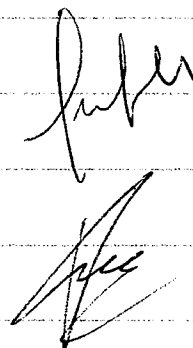
In altri termini, se è vero che - anche nella specie in esame - la responsabilità sanzionatoria è caratterizzata dalla individuazione preventiva ad opera del Legislatore delle fattispecie teoriche cui si riconnette e dei soggetti cui è riferibile, è anche vero che, nel silenzio della disciplina di riferimento, la sanzione, *recte* l'entità della sanzione, a fronte dell'accertamento dell'illecito contestato e sotteso all'ipotesi di responsabilità sanzionatoria, non può che essere parametrata - oltretutto in relazione alla gravità dell'illecito - anche alla luce del concorso causale di soggetti terzi, pur se non direttamente individuati nella specifica previsione di legge.

Diversamente opinando, a fronte del richiamo al principio cardine secondo cui per le responsabilità c.d. sanzionatorie occorre la sussistenza degli elementi propri della responsabilità amministrativa (cfr. Sezioni Riunite, sent. n. 12/2007/QM) e della conseguenziale declinazione secondo cui anche le fattispecie sanzionatorie soggiacciono ai principi di colpevolezza, tipicità e

Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 55

determinatezza (cfr. Seconda Sezione Centrale d'Appello - sent. n. 795 del 7.11.2017), si disancorerebbe l'entità della richiesta di sanzione dai parametri ordinariamente previsti nelle ipotesi di responsabilità contabile, in distonia con il principio costituzionale del "giusto processo" e dei corollari che ne costituiscono naturale declinazione, come quello della "giusta sanzione" e della parametrizzazione della sanzione non solo sulla base del ruolo (commissivo o omissivo) svolto dal responsabile, ma anche della rilevanza/entità del concorso causale individuale in relazione/concorso con quello di altri soggetti cui l'ordinamento e la disciplina di riferimento in tema di illecito - riconnettono specifiche responsabilità.

In proposito, già dall'esposizione dei fatti operata dal Requirente emerge con chiarezza che esiste un evidente concorso causale della dirigenza del Comune che - al di là della specifica responsabilità che il Collegio ha ascritto agli odierni oppositori per avere omesso vigilanza e controllo, per non avere posta in essere in ripetuti esercizi finanziari alcuna iniziativa di verifica dell'esito delle procedure di formalizzazione di debiti fuori bilancio (e non soltanto di quelle di cui erano a conoscenza in quanto già accertate in sede di avvio dell'incarico nel 2006) e per non avere fornito alcun atto di indirizzo sulla insolita e inusuale assenza di residui attivi e passivi nei documenti contabili annualmente approvati - ha omesso di operare nel rispetto delle stringenti norme di riferimento per l'accertamento dei disequilibri



Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 56

contestati dalla Sezione di controllo e sottesi al dissesto concludato nella delibera consiliare adottata.

In tal senso questa Sezione (cfr. sent. n. 1071/2018) ha già avuto modo di affermare che:

a) *“quanto avvenuto è imputabile, congiuntamente, ai diversi dirigenti responsabili della corrispondente spesa che, violando sistematicamente l'art.194 del D.Lgs. n. 267/2000 e l'art.49, comma 2, del regolamento comunale di contabilità, non hanno formulato la proposta di riconoscimento e finanziamento di debiti fuori bilancio; al responsabile del Servizio finanziario che, venendo meno agli obblighi già all'epoca previsti fondamentalmente dagli articoli 49 e 153 del D.Lgs. n.267/2000, pur in assenza di una adeguata attività di riaccertamento dei residui e di valide attestazioni in ordine alla assenza di debiti fuori bilancio, ha consentito l'illegittima approvazione di bilanci di previsione e di rendiconti di esercizio e l'illegittima adozione di spese; al Segretario e Direttore generale dell'ente che ha rilasciato l'inutile attestazione di assenza di debiti fuori bilancio riconosciuti anziché la necessaria attestazione di debiti fuori bilancio da riconoscere e ha avallato l'approvazione di documenti contabili che non rappresentavano minimamente la reale situazione finanziaria dell'ente”;*

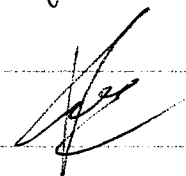
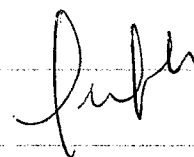
b) *“alla luce di quanto riportato, il danno è stato certamente determinato, in termini di nesso causale, così come accuratamente descritto dalla Sezione regionale di controllo per la Campania*



Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 57

*nella articolata deliberazione n.244/2014/PRSP, alla quale si rinvia per evidenti ragioni di sintesi espositiva, da una pluralità di condotte illecite (es. scorretta allocazione di voci tra i servizi conto terzi, sovrastima delle entrate correnti e occultamento di debiti fuori bilancio, ecc.) poste in essere da diversi soggetti, ciascuno per quanto di rispettiva competenza”;*

*c) “in base a quanto finora indicato, la responsabilità per danno erariale va attribuita, congiuntamente, ai diversi dirigenti responsabili della corrispondente spesa che, violando sistematicamente l’art.194 del D.Lgs. n.267/2000 e l’art.49, comma 2, del regolamento comunale di contabilità, non hanno formulato la proposta di riconoscimento e finanziamento di debiti fuori bilancio; al responsabile del Servizio finanziario che, venendo meno agli obblighi già all’epoca previsti fondamentalmente dagli articoli 49 e 153 del D.Lgs. n.267/2000, pur in assenza di una adeguata attività di accertamento delle entrate e di riaccertamento dei residui e di valide attestazioni in ordine alla assenza di debiti fuori bilancio, ha consentito l’illegittima approvazione di bilanci di previsione e di rendiconti di esercizio e l’illegittima adozione di spese; al Segretario e Direttore generale dell’ente che ha rilasciato l’inutile attestazione di assenza di debiti fuori bilancio riconosciuti, anziché la necessaria attestazione di debiti fuori bilancio da riconoscere e ha avallato l’approvazione di documenti contabili che non rappresentavano minimamente la reale situazione finanziaria dell’ente”.*

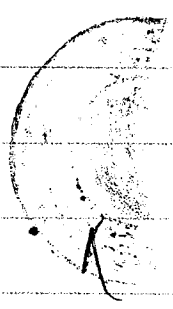


Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 58

A tale condivisa prospettazione di responsabilità in capo alla dirigenza del Comune, il Collegio ritiene di far seguire una diversa graduazione della sanzione nei confronti degli odierni opposenti sulla base della rilevanza del concorso causale dei dirigenti responsabili del mancato avvio delle procedure di regolarizzazione dei disequilibri di bilancio accertati e, quindi, una riparametrazione della condanna in misura pari alla metà del valore richiesto dalla Procura regionale e confermato dal Giudice designato.

E ciò a prescindere - a differenza da quanto sostenuto dalla difesa degli opposenti - sia dal ruolo del Sindaco rispetto a quello degli Assessori, sia dalla natura della delega conferita ed esercitata dai singoli assessori, sia infine dal periodo di esercizio del mandato; ciò in presenza della contestazione di una responsabilità sanzionatoria correlata al verificarsi del presupposto di legge (e non di una responsabilità risarcitoria da accertarsi caso per caso e la cui condanna va parametrata sull'effettivo concorso al danno accertato) e tenuto conto che tutti hanno concorso alla approvazione di atti (bilancio e rendiconti) caratterizzati dalla concreta violazione delle non eludibili regole di contabilità cui deve improntarsi l'amministrazione/gestione di ogni Comune.

Ne consegue che, in parziale riforma del decreto opposto, gli importi delle singole sanzioni vanno rideterminati nei termini che seguono:



Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 59

1. Carbone Pasquale euro 27.888,60 (ventisettemilaottocentotantotto/60);
2. Sabatino Agostino euro 12.550,00 (dodicimilacinquecentocinquanta/00);
3. De Marco Roberto euro 12.550,00 (dodicimilacinquecentocinquanta/00);
4. Barone Filippo euro 15.338,50 (quindicimilatrecentotrentotto/50);
5. Conte Sergio euro 6.270,00 (seimiladuecentosettanta/00);
6. Santagata Alfonso euro 12.550,00 (dodicimilacinquecentocinquanta/00).

**L)** Gli importi sopra fissati hanno natura di debiti di valuta, per i quali gli interessi e la rivalutazione sono accessori del credito che devono essere espressamente prospettati e asseverati.

In mancanza di tale presupposto, quindi, non vi è luogo a pronuncia sugli accessori nel periodo fino alla pubblicazione della presente pronuncia.

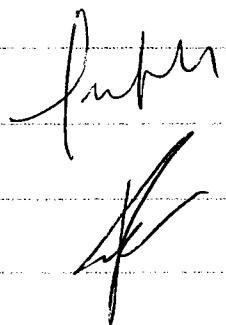
Da quest'ultima data invece, poiché i crediti divengono certi, liquidi ed esigibili, vanno calcolati gli interessi c.d. corrispettivi o di pieno diritto, di cui all'art. 1282 c.c.

**M)** Le spese seguono la soccombenza finale e vengono liquidati in dispositivo.

**P. Q. M.**

**La Corte dei conti**

**Sezione giurisdizionale regionale per la Campania**



Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 60

disattesa ogni contraria istanza, eccezione e deduzione, definitivamente pronunciando nel giudizio iscritto al n. 68931 R.G., accoglie parzialmente il ricorso e per l'effetto, in parziale riforma del decreto opposto, condanna i soggetti di seguito elencati a pagare a favore del Comune di S. Marcellino gli importi per ciascuno precisati, con maggiorazione degli interessi come precisato in parte motiva:

1. Carbone Pasquale, euro 27.888,60 (ventisette-milaottocentotantotto/60);
2. Sabatino Agostino, euro 12.550,00 (dodicimilacinquecentocinquanta/00);
3. De Marco Roberto, euro 12.550,00 (dodicimilacinquecentocinquanta/00);
4. Barone Filippo, euro 15.338,50 (quindicimilatrecentotrentotto/50);
5. Conte Sergio, euro 6.270,00 (seimiladuecentosettanta/00);
6. Santagata Alfonso, euro 12.550,00 (dodicimilacinquecentocinquanta/00).

Condanna quindi i predetti opposenti, in solido, al pagamento delle spese di giudizio che, ivi compreso l'importo già liquidato nel decreto opposto (euro 1.574,88), si liquidano in complessivi

euro *milleottocento-trenta/88 (€ 1830,88)*

Manda alla Segreteria, per tutti i conseguenti adempimenti di competenza.

Così deciso a Napoli, nella camera di consiglio del 27 febbraio



Sezione giurisdizionale Campania - Giudizio n. 68391 - pag. 61

2019.

**L'ESTENSORE****IL PRESIDENTE**

(dott. Romeo Ermonegildo Palma)

(dott. Salvatore Nicoletta)

Depositata in segreteria il giorno **2.5 LUG. 2019****IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA**

(Beatrice Montecuolo)

**IL COLLABORATORE DI CANCELLERIA  
ANTONIO CAPUOZZO****IN NOME DELLA LEGGE**

Comandiamo a tutti gli Ufficiali giudiziari, che se  
siano richiesti e a chiunque spetti di mettere in  
esecuzione il presente titolo: al Pubblico Ministero  
di darvi assistenza e a tutti gli Ufficiali della forza  
pubblica di concorrervi quanto ne siano legalmente  
richiesti.

Spedita questa prima copia in forma esecutiva su  
richiesta del Procuratore regionale presso la Corte  
dei Conti - per la Campania - e nell'interesse del  
l'Eraio pubblico.

Della Segreteria della Sezione Giurisdizionale della Corte  
dei Conti per la Regione Campania.

Napoli, **2.5 LUG. 2019****IL COLLABORATORE DI CANCELLERIA  
ANTONIO CAPUOZZO**