Sentenza n. 212 /2018

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA LIGURIA

composta dai seguenti magistrati:

Maria	**RIOLO**	Presidente
Pietro	**MALTESE**	Giudice
Gianluca	**BRAGHO'**	Giudice Relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità, iscritto al numero 20316 del registro di Segreteria, instaurato ad istanza della Procura regionale della Corte dei conti per la Liguria nei confronti dei sigg.:

- CALURI Marco, nato a Lerici (SP) il 09.12.60, ivi residente in via Gattoronchieri 46, elettivamente domiciliato presso l'avv. Corrado Augusto Mauceri, in Genova Via Palestro 2\3;
- PALANDRI Alessandro, nato a Carrara (MS) il 23.10.74 e residente a Lerici via del Ghètto 11, rappresentato e difeso dagli avv.ti Stefano Verità e Gianna Fiaschi, elettivamente domiciliato in Genova, via Corsica n.2/11 presso lo studio dell'avv. Glauco Stagnaro;
- GRACEFFA Elisa, nata ad Agrigento (AG) il 06.08.55, residente in

Lerici, località Carbognano Trav. III n. 13, assistita dagli avv.ti Luigi Cocchi e Gerolamo Taccogna, elettivamente domiciliata in Genova via Macaggi 21\8 presso lo studio dei difensori;

- SERIO Katia, nata in La Spezia (SP) 26.06.74, residente in Santo Stefano di Magra (SP) via U. Mantero, n.1, rappresentata e difesa dall'avv. Giacomo Cresci, elettivamente domiciliata in Firenze, viale Giovanni Milton, n.27, presso lo studio del difensore.

ESAMINATI gli atti e documenti di causa;

UDITI nella pubblica udienza del giorno 18 aprile 2018, il relatore Consigliere Gianluca Braghò, il rappresentante del pubblico ministero in persona del Vice Procuratore generale Gabriele Vinciguerra e i difensori dei convenuti.

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione del 29 agosto 2017, ritualmente notificato, il Pubblico Ministero contabile ha citato in giudizio i suindicati convenuti per sentirli condannare - ogni contraria istanza, eccezione e deduzione disattesa - al pagamento in favore del Comune di Lerici della somma di:

1. euro 567.704,64 (cinquecentosessantasettemilasettecentoquattro\64), da imputarsi in solido a CALURI, GRACEFFA e PALANDRI, a titolo di dolo;
2. euro 111.361,32 (centoundicimilatrecentosessantuno\32) da imputarsi in solido a CALURI, GRACEFFA e PALANDRI, a titolo di dolo, e a SERIO in via sussidiaria a titolo di colpa grave;

3. euro 26.791,00 (ventiseimilasettecentonovantuno\00) da imputarsi in solido a CALURI, GRACEFFA e PALANDRI, a titolo di dolo;
4. euro 23.441,60 (ventitremilaquattrocentoquarantuno\60), da imputarsi in solido a CALURI, GRACEFFA e PALANDRI a titolo di dolo, e a SERIO in via sussidiaria a titolo di colpa grave;
5. euro 25.000,00 (venticinquemila\00) da imputarsi al solo CALURI ai sensi dell'art. 31, comma 31, della legge 12 novembre 2011, n. 183;
6. euro 10.000,00 (diecimila\00) da imputarsi al solo PALANDRI art. 31, comma 31, della legge 12 novembre 2011, n. 183;

o le diverse somme che saranno liquidate dalla Sezione Giurisdizionale, oltre a rivalutazione monetaria e interessi legali, nonché alle spese di giudizio.

A sostegno delle richieste condanne, il requirente rappresenta in modo articolato i fatti di causa, richiamandosi agli atti istruttori allegati alle note di deposito.

Evidenzia parte attorea che con sentenza della Corte di Appello di Genova n. 462 del 20.04.12 il Comune di Lerici veniva condannato al pagamento, in favore del sig. Nino Papirio Picedi Benedettini, della somma di euro 1.611.840,00 a titolo di indennità di espropriazione definitiva ed euro 573.161,25 a titolo di indennità di espropriazione temporanea (oltre accessori di legge e spese di giudizio), relativamente ad un compendio immobiliare già di proprietà del Picedi, espropriato nel 2001 per la realizzazione di un parcheggio pubblico a raso.

Il difensore del Comune, avvocatessa Eminente, con fax in data 22.05.12 trasmetteva la sentenza di cui sopra all'ente patrocinato, nella persona della

dott.ssa Elisa GRACEFFA, dirigente responsabile del servizio di segreteria.

La GRACEFFA informava dell'accaduto il Sindaco sig. Marco CALURI e l'Assessore al bilancio dott. Alessandro PALANDRI. Il fax dell'avvocatessa Eminente non veniva protocollato.

All'esito di riunione informale tenutasi fra il Sindaco, l'Assessore al bilancio, la dirigente responsabile della Segreteria e l'avvocatessa Eminente, su consiglio del legale, si decise di non impugnare la sentenza, vista l'assenza di fondati presupposti e considerato il rischio che la posizione debitoria del Comune si aggravasse ulteriormente: la richiesta originaria azionata in giudizio dalla controparte era infatti di circa 20 milioni di euro.

Sindaco e Assessore decidevano di tenere la notizia riservata, ovvero di nulla comunicare ufficialmente agli organi del Comune.

In data 06.06.12 il Picedi, nella persona del suo difensore, notificava la sentenza alla controparte Comune di Lerici con deposito presso la cancelleria della Corte di Appello, non risultando eletto domicilio speciale in Genova.

La sentenza, non impugnata, passava in giudicato in data 21.09.12.

Nel frattempo, con nota 21.08.12 n. 17337 la responsabile del servizio economico-finanziario, dott.ssa Katia SERIO, aveva chiesto formalmente di comunicare, entro il termine del 15.09.12, l'eventuale esistenza di debiti fuori bilancio, al fine di potere adottare i necessari provvedimenti in vista dell'approvazione della deliberazione di salvaguardia degli equilibri, da adottarsi necessariamente entro il 30.09.12.

In risposta, la responsabile del servizio di segreteria dott.ssa GRACEFFA dichiarava due obbligazioni fuori bilancio, per l'ammontare di euro 11.628,40, tacendo l'esistenza del ben più rilevante debito generato dalla sentenza Picedi.

In data 27.10.12 veniva pubblicata la determinazione del 31.05.12 con cui era stato liquidato l'onorario dell'avvocatessa Eminente, difensore del Comune nella causa "Picedi".

In data 17.12.12 il Picedi, nella persona del suo difensore, inviava al Comune i conteggi del dovuto sulla base della sentenza di che trattasi, richiedendo il pagamento delle spettanze professionali.

La missiva, questa volta, era regolarmente protocollata e la responsabile del servizio economico-finanziario, dott.ssa Katia SERIO, ne prendeva visione, venendo quindi ufficialmente a conoscenza della vicenda.

Nel frattempo, tuttavia, la Giunta comunale e il Consiglio comunale avevano adottato una serie di provvedimenti con forte impatto sul bilancio, senza tener conto dell'esistenza del debito e di conseguenza senza applicare le disposizioni previste dall'art. 191, comma 5, del d.lgs. n. 267\2000.

In particolare: con delibera di Giunta n. 120 del 15.06.12 erano state approvate le variazioni al bilancio di previsione 2012, e al piano delle opere pubbliche 2012\2014; con delibera del Consiglio n. 27 del 29.06.12 era stata ratificata la deliberazione di Giunta n. 120 del 15.06.12; con delibera del Consiglio n. 28 del 29.06.12 era stata approvata l'applicazione dell'avanzo di amministrazione 2011 per complessivi euro 417.000,00; con delibera di Giunta n. 175 del 19.09.12 era stata approvata la relazione sullo stato di attuazione dei programmi avente ad oggetto l'analisi dell'andamento delle entrate e delle

spese per l'anno 2012; con delibera del Consiglio n. 44 del 27.09.12 erano state approvate le aliquote IMU anno 2012; con delibera del Consiglio n. 45 del 27.09.12 erano stati approvati lo Stato di attuazione dei programmi dei vari settori, le variazioni di bilancio, il piano di valorizzazione e alienazione degli immobili, il piano delle opere 2012\2014, e si dava atto che il bilancio 2012 non presentava situazioni di disequilibrio; con delibera del Consiglio n. 56 del 28.11.12 erano state approvate le variazioni alle previsioni del bilancio per l'esercizio finanziario 2012 e al bilancio pluriennale 2012\2014, e si dava atto che entrambi i bilanci conservavano il pareggio economico e finanziario, mantenendo inalterati gli equilibri di bilancio.

Il Consiglio comunale era informato ufficialmente dell'esistenza del debito fuori bilancio derivante dalla sentenza "Picedi" solo in data 26.02.13.

Con deliberazione del Consiglio comunale n. 13 del 30.04.13 veniva perfezionata la procedura di riconoscimento del debito, prevedendosi che la copertura finanziaria avvenisse con le seguenti modalità: euro 255.646,16 mediante imputazione al capitolo 2850 in conto residui all'impegno n. 805\01; euro 1.305.894,41 mediante utilizzo dell'intero avanzo di amministrazione disponibile derivante dall'approvazione del conto consuntivo anno 2012; euro 39.967,26 mediante utilizzo di risorse di parte corrente; euro 1.139.636,53 prioritariamente mediante risorse di parte corrente e per la parte residuale attraverso l'accensione di mutuo con la Cassa Depositi e Prestiti.

Sulla scorta di quanto deliberato, la dott.ssa Serio, in rappresentanza del Comune, sottoscriveva contratto di mutuo con la Cassa Depositi e Prestiti S.p.a., per complessivi euro 901.311,83.

In data 10.06.13 erano liquidate le somme spettanti al creditore, avvalendosi dell'istituto dell'anticipazione di cassa.

Ritenuta la sussistenza di plurime condotte causative di danno erariale, la Procura notificava ai convenuti l'invito a dedurre. I convenuti depositavano memorie difensive. Il CALURI chiedeva di essere ascoltato personalmente. L'audizione personale si svolgeva in data 10.02.17.

Su richiesta del Pubblico Ministero, la Sezione autorizzava la proroga, per l'emissione dell'atto di citazione, sino al 01.09.17.

Assume il requirente che i prevenuti abbiano concorso a cagionare un danno al Comune di Lerici di rilevante entità, dapprima deliberatamente omettendo di formalizzare il debito fuori bilancio derivante dalla sentenza c.d. Picedi, successivamente, violando il disposto degli artt. 193 e 194 T.U.E.L., impendendo, di fatto, al Consiglio di adottare la necessitata delibera di ripristino del riequilibrio di bilancio, infine, permettendo che l'Ente locale si impegnasse in una serie di spese non obbligatorie, senza salvaguardare la già compromessa situazione finanziaria dell'amministrazione comunale.

Nel caso di specie, oltre agli interessi per ritardato pagamento del titolo giudiziale, le suddette spese ammontavano complessivamente ad euro 970.097,23, di cui euro 811.009,63 sostenute nel periodo 01.06.12 – 17.12.12 ed euro 159.087,60 sostenute nel periodo 18.12.12 – 30.04.13.

Ad avviso del requirente le considerazioni difensive in ordine all'utilità per l'ente, e dunque all'invocata *compensatio lucri cum damno*, e al possibile impegno delle spese discrezionali nell'anno successivo, possono valere a mitigare l'entità del danno, ma non ad eliminarlo integralmente, proprio

perché deve prevalere il superiore interesse, stabilito dal legislatore, all'universalità e veridicità del bilancio, e al rispetto del Patto di stabilità interno. Ne consegue che, in parziale accoglimento degli argomenti difensivi si può procedere ad una riduzione non superiore al 30% delle richieste risarcitorie azionate in sede di invito a dedurre.

La somma di euro 567.704,64 (cinquecentosessantasettemilasettecentoquattro\64), ovvero il 70% di euro 811.009,63, relativa a spese sostenute nel periodo 01.06.12 – 17.12.12, è solidalmente imputabile ai signori CALURI, GRACEFFA e PALANDRI autori, nelle rispettive qualità di Sindaco, Dirigente responsabile del Servizio di Segreteria e Assessore al bilancio, delle dolose condotte illecite sopra descritte.

La somma di euro 111.361,32 (centoundicimilatrecentosessantuno\32), ovvero il 70% di euro 159.087,60, relativa a spese sostenute nel periodo 18.12.12 – 30.04.13, è imputabile, oltre che ai soggetti sopra nominati, anche alla responsabile del servizio economico-finanziario dott.ssa SERIO, in via sussidiaria e a titolo di colpa grave.

Con riferimento, infine, al titolo di responsabilità sanzionatoria posta a carico degli amministratori, Sindaco ed Assessore al bilancio, per aver posto in essere condotte elusive ai sensi dell'art. 31, comma 31, della citata legge n.183/2011, il Pubblico Ministero contabile valorizza le argomentazioni esposte nella deliberazione n. 13/2015, a cura della Sezione regionale di controllo per la Liguria.

La sanzione è stata commisurata all'indennità di carica all'epoca percepita dai convenuti.

Si costituiscono tutti i convenuti con articolate memorie a confutazione delle voci di danno sostenute dalla pretesa attorea.

Il responsabile *pro tempore* dell'Ufficio di Segreteria del comune di Lerici, dott.ssa GRACEFFA, nega di aver volutamente occultato il fax trasmesso al Comune dall'avvocatessa Eminente, omettendone la formale protocollazione. Assume di aver agito con colpa nel non avvedersi che la documentazione tornata dal protocollo non recasse la numerazione del Comune quale protocollo in entrata, anche perché ha protocollato in data 31 maggio la liquidazione del compenso del difensore del comune, relativo proprio a tale controversia.

A sostegno dell'asserita buona fede, la GRACEFFA conferma di aver avvisato immediatamente il Sindaco e l'Assessore al bilancio e, sia pure verbalmente, la responsabile dei servizi economico-finanziari, con la quale l'avvocatessa Eminente ha interloquito più volte e verbalmente, tanto da imporre all'amministrazione comunale, nel corso del 2012, di risparmiare il più possibile, al fine di apprestare i fondi per pagare il debito.

La responsabile dei servizi finanziari non ha peraltro assunto alcuna doverosa iniziativa allorquando nel dicembre 2012 è stata protocollata la nota spese e la richiesta di pagamento del *quantum debeatur* a cura del difensore del creditore vittorioso.

La GRACEFFA sostiene inoltre che sia il Segretario comunale in carica nel 2012, sia il Presidente del Consiglio comunale, quanto l'Assessore alla Protezione civile erano informati della vicenda. Ciò non ha impedito agli amministratori e a chi aveva istituzionalmente la responsabilità di gestire il

debito, di omettere qualsiasi azione positiva al riguardo.

Sotto altro profilo, la GRACEFFA all'epoca dei fatti era persuasa che la sentenza "Picedi" non fosse passata in giudicato e che quindi non fosse rilevante ai fini del debito fuori bilancio.

Del resto, neppure il servizio urbanistica, la cui pratica afferiva per competenza, ha ritenuto di segnalare formalmente il debito, che comunque non poteva essere interamente soddisfatto con le risorse accumulate nel 2012, ma solo a partire dal 2013, mediante utilizzo di oltre 1.139.000,00 euro di avanzo di amministrazione del 2012 e con l'assunzione di un mutuo per oltre 901.000,00 euro.

Infine, in sede di audizione personale, la dott.ssa GRACEFFA ha chiarito di non aver affermato innanzi alla Commissione consiliare d'inchiesta di aver intenzionalmente taciuto informazioni riguardante la sentenza "Picedi" per spirito di lealtà verso l'amministrazione, quanto piuttosto di aver inteso sostenere che la questione era di estrema delicatezza tanto da dover agire prudentemente nell'interesse dell'amministrazione, al fine di non violare il Patto di stabilità.

Circa le spese non "obbligatorie", la convenuta rivendica l'utile assunzione a fronte di causali lecite ed ammissibili per il regolare soddisfacimento di pubblici interessi, per i quali il sopravvenuto art. 1 del d.l. n.35/2013 ha provveduto a disciplinarne le sorti proprio in situazioni di irregolarità come quella che occupa l'odierno giudizio, con conseguente venir meno del requisito dell'attualità del danno.

In via istruttoria, oltre i documenti offerti in comunicazione, la convenuta

chiede l'ammissione dei testi sig.ra Fiorenza Pollina e dell'avvocatessa Federica Eminente sui capitoli di prova formulati in comparsa.

La difesa della convenuta conclude per l'assenza di nesso di causalità fra condotta meramente colposa e l'eventuale *eventus damni*. In altri termini, l'omessa ricognizione del debito fuori bilancio al 30 settembre 2012 non avrebbe determinato alcun apprezzabile differimento del pagamento e quindi causato il debito per interessi. In via subordinata, la difesa chiede l'esercizio del potere riduttivo derivante dal non aver agito per arricchimento personale o in spregio all'interesse pubblico.

Si costituisce il Sindaco Marco CALURI con articolata memoria, chiedendo in via istruttoria, oltre ai documenti offerti in comunicazione, l'ammissione per testi Maria Chiara De Luca e Olga Tartarini in ordine ai capitoli di prova dedotti in comparsa, tesi a dimostrare un ruolo omissivo doloso di maggiore spessore in capo alla SERIO, a conoscenza della vicenda sin dalla metà di luglio 2012, l'inerzia colpevole del Segretario generale dell'epoca dott. Peppino Sabatino, le omissioni professionali gravemente colpose del Revisore del comune dott. Fabrizio Guidetti, nonché dell'avvocatessa Eminente, oltre che il ruolo preponderante svolto dalla dott.ssa GRACEFFA, con conseguente rideterminazione dell'apporto causale alla causazione dell'evento da parte del Sindaco CALURI, confidente oltre modo nella correttezza dei consigli giuridico-contabili ricevuti dalla componente burocratica dell'ente locale.

Ad avviso del convenuto, non corrisponderebbe a verità la tesi secondo la quale l'occultamento della sentenza sarebbe stato pregiudiziale a garantire

artatamente il rispetto del Patto di stabilità per l'anno 2012, in ragione del principio della competenza mista.

La difesa del convenuto valorizza inoltre il carattere non decisorio della sentenza emessa dalla Corte di Appello, posto che la medesima non ha condannato il Comune a pagare la somma indicata nell'atto di citazione, bensì ha accertato la misura dell'indennità di esproprio dovuto alla parte privata in modo maggiore rispetto alle stime dell'organo amministrativo competente.

In ordine alle spese non "obbligatorie", il convenuto sostiene l'assenza di attualità del nocumento per l'ente locale, dato che sono state effettuate per il soddisfare le esigenze amministrative di vitale importanza per il Comune, avvalendosi altresì della sopravvenuta disciplina prevista dal d.l. n.35/2013, la quale ha previsto la neutralizzazione dal Patto di stabilità dei pagamenti sostenuti nel corso del 2013 dagli enti locali, anche per debiti che, alla data del 31 dicembre 2012, presentavano i requisiti per il riconoscimento, entro la medesima data, ai sensi dell'art. 194 T.U.E.L.

Infine, avuto riguardo al titolo di responsabilità sanzionatoria, la difesa del convenuto sostiene l'assenza di condotta dolosa ascrivibile al Sindaco e all'Assessore al bilancio, e al mancato sforamento del Patto di stabilità derivante dal riconoscimento del debito, per la gran parte in conto capitale, soggiacente al criterio della cassa e non della competenza e, in definitiva, non gravante sul bilancio 2012.

La difesa del convenuto CALURI conclude, in via principale, per il proscioglimento da ogni addebito per difetto dell'elemento soggettivo per difetto dell'elemento oggettivo dato dal danno erariale; sempre in via

principale, avuto riguardo alla disciplina al decreto legge 35/2013, convertito dalla legge 6 giugno 2013 n.64, per esclusione dei debiti in conto capitale riconoscibili ai sensi dell'articolo 194 T.U.E.L., dal computo della Patto di stabilità, con conseguente insussistenza del preteso danno erariale nel caso di mancato riconoscimento di debito entro la data del 31.12.2012, nonché con conseguente disapplicazione delle sanzioni per sforamento del Patto, dichiarare l'insussistenza dei presupposti e dei requisiti per il riconoscimento del danno erariale.

In via subordinata, esclusa l'esistenza del dolo, determinare e graduare la quota di responsabilità del convenuto in relazione all'equa determinazione del suo apporto causale al preteso danno erariale, con determinazione effettuata in ogni caso al netto delle quote contabili agli altri convenuti che al netto delle quote da calcolarsi da imputarsi a SERIO, Sabatino e a Guidetti.

In via ulteriormente subordinata, respingere la pretesa di danno erariale azionata dalla procura contabile con riguardo all'ammontare delle spese non obbligatorie sostenute dal Comune di Lerici fino al 30.04.2013.

Respingere in ogni caso la pretesa azionata dalla Procura erariale con riferimento agli interessi e alla irrogazione nella misura di euro 25.000,00 della sanzione pecuniaria per sforamento del Patto ovvero, sempre in estrema via gradata, di determinare la misura della sanzione minima di tale pari ad una volta l'emolumento mensile netto del Sindaco. Con ogni conseguente determinazione, anche in punto di spese.

Si costituisce il convenuto PALANDRI, insorgendo avverso le risultanze contenute nell'atto di citazione. Ad avviso del prevenuto, il Comune di Lerici

non veniva condannato al pagamento in favore del signor Picedi Benettini, trattandosi di un procedimento di accertamento della stima dell'indennità di esproprio la cui somma individuata è da depositare in Cassa Depositi e Prestiti. La sentenza di mero accertamento non può qualificarsi quale sentenza di condanna a carico dell'amministrazione, esecutiva ai sensi e per gli effetti dell'art. 194 T.U.E.L. All'atto di invio del fax il convenuto si trovava all'estero con il coniuge. La prima riunione cui il convenuto partecipò con l'avvocato Eminente fu tenuta a fine giugno 2012, in ciò contestando come non veritiere le dichiarazioni rese dalla SERIO, dalla GRACEFFA e dalla persona informata sui fatti signora Pollina.

La falsa rappresentazione dei fatti, scaturente oltre che dalla condotta della GRACEFFA e dalla negligenza dei funzionari e dei dirigenti, *in primis* del Segretario generale Sabatino, ha ingenerato una serie di errori, a catena che hanno condotto al mancato tempestivo riconoscimento del debito fuori bilancio.

Sostiene inoltre il convenuto che la mancata comunicazione a cura dell'avvocatessa Eminente ha fatto decorrere il termine breve di impugnazione, precludendo il ricorso in Cassazione e privando così il Comune di Lerici della fondamentale conoscenza dell'avvenuto passaggio in giudicato della sentenza (21 settembre 2012), dalla quale il convenuto legava il riconoscimento del debito fuori bilancio. Riconoscimento che sarebbe avvenuto invece tempestivamente, in quanto il passaggio in giudicato di detta sentenza si è prodotto prima del 30 settembre 2012, scadenza prevista dall'art. 193 T.U.E.L.

A tacer d'altro, il convenuto evidenzia che il giudizio di opposizione alla stima dell'indennità di esproprio si è definito con un accertamento a contenuto patrimoniale e non con una statuizione di condanna suscettibile di esecuzione, seppur nel dispositivo della sentenza sia ordinato il deposito della maggiore somma alla Cassa Depositi e Prestiti.

Inoltre, anche nell'ipotesi di riconoscimento e copertura del debito fuori bilancio nell'esercizio 2012, il Comune non avrebbe violato la normativa in tema di Patto di stabilità, trattandosi di debito di parte capitale non incidente sul Patto 2012, ma solo nell'esercizio di effettivo pagamento del debito.

Di qui l'infondatezza delle contestazioni sugli interessi da ritardato pagamento corrisposti al creditore per la somma di euro 50.232,60 per il periodo dal primo luglio 2012 al 10 giugno 2013.

L'assenza di dolo nella condotta del convenuto impone di ritenere oltremodo non fondata la contestata sanzione pecuniaria ai sensi dell'art. 31 comma 31 della legge n.183/2011.

Da ultimo, con riferimento alla voce di danno correlata alle spese non obbligatorie per legge, la copertura per l'anno 2012 dell'ipotizzato riconoscimento del debito fuori bilancio, avrebbe legittimamente indotto il Comune a programmare e sostenere dette spese anche nell'anno 2013, senza ingenerare effetti negativi sul raggiungimento degli equilibri di bilancio, sul risultato di amministrazione e sui saldi di tesoreria. Giova inoltre considerare che il sopravvenuto decreto legge n.35/2013 ha consentito ai Comuni di procedere ai pagamenti dei debiti fuori bilancio, elidendo nel giudizio di che

trattasi l'attualità del danno.

In conclusione, parte convenuta chiede, in via principale, il rigetto della domanda attorea, nelle sue diverse voci di danno, in quanto infondata per insussistenza dei requisiti oggettivi e soggettivi; sempre in via principale, il rigetto della domanda attorea avuto riguardo all'insussistenza della disciplina di cui al d.l. n.35/2013, per insussistenza dell'attualità del danno, nonché respingere la domanda di condanna alla sanzione pecuniaria ai sensi dell'art. 32 della legge n.183/2011. In via subordinata, ripartire la quota di responsabilità tenuto conto delle posizioni di SERIO, Sabatino e Guidetti, come evidenziate nella comparsa di costituzione e risposta e all'esito delle risultanze istruttorie emerse con riferimento all'apporto causale del convenuto nel verificarsi del preteso danno erariale.

In via istruttoria, ammettersi le prove testimoniali sui capitoli rappresentati nella comparsa di costituzione e risposta, per i testi dott.ssa Maria De Luca e dott.ssa Olga Tartarini. Vittoria di spese del giudizio.

Si costituisce, infine, la convenuta SERIO per chiedere l'integrale rigetto della domanda attorea per infondatezza o per carenza di prova in ordine alla dimostrazione del pregiudizio cagionato dalla comparente con la propria condotta in relazione al complessivo importo del debito cui dare idonea copertura finanziaria, ritenendo insussistente un danno erariale e comunque ogni profilo di condotta colposa alla medesima ascrivibile.

A sostegno delle proprie ragioni, la convenuta evidenzia l'inesigibilità della condotta colposa ascrittale dopo il 17 dicembre 2012, posto che il trattamento del debito fuori bilancio è rimesso all'esclusiva competenza del Consiglio, sul

quale grava la decisione di porre in atto le idonee misure di salvaguardia degli equilibri di bilancio. Nel caso di specie, la comunicazione ai sensi dell'art. 31 di contabilità dell'ente si palesa ultronea, poiché sia il Sindaco, che l'Assessore al bilancio, che il Segretario erano già a conoscenza del debito da riconoscere, ben prima del 17 dicembre 2012, in quanto già dal giugno 2012 si erano susseguiti plurimi colloqui per l'individuazione delle possibili soluzioni. Assume la convenuta di essersi attivata con proprie comunicazioni del 21 agosto 2012 per la rilevazione di debiti fuori bilancio, con conseguenti e pedisseque variazioni ed assestamenti deliberati nel novembre 2012.

In buona sostanza, la notizia appresa alla fine del 2012 non le avrebbe consentito di tenere una condotta diversa da quella concretamente posta in essere, contraddistinta dalla necessità di ridurre al massimo le spese senza bloccare quelle necessarie che, se non sostenute, avrebbero arrecato ulteriore pregiudizio all'Ente locale, producendo l'interruzione della continuità nella resa dei servizi alla cittadinanza amministrata.

Infine, l'area dell'eventuale danno risarcibile sarebbe limitata alle spese realmente sostenute, conteggiate dalla convenuta in euro 36.550,33, importo comunque giustificato in ragione della stretta inerenza con l'erogazione di fondamentali servizi erogati dal Comune.

La difesa della convenuta conclude per il rigetto delle singole domande attoree, per infondatezza e insussistenza del danno patrimoniale attribuibile alla condotta della SERIO, in ogni caso non connotata dal colpa grave; in via subordinata, preso atto delle circostanze e della particolarità del caso, chiede di ridurre la voce di danno alle sole spese effettivamente sostenute

dall'amministrazione comunale nel periodo compreso fra il 17 gennaio 2013 e il 30 aprile 2013, non opponendosi affinché sia disposta idonea perizia utile alla corretta quantificazione delle spese contestate. Con ogni conseguenza, come per legge, anche in ordine alla refusione delle spese di lite.

Alla pubblica udienza di trattazione, la parte attrice e le parti convenute, dopo articolata discussione sui punti qualificanti della citazione, sia in fatto che in diritto, hanno concluso ribadendo le deduzioni riportate nei rispettivi scritti difensivi.

All'esito della discussione la causa veniva trattenuta in decisione.

Considerato in

DIRITTO

Il Collegio ritiene che la domanda attorea sia parzialmente fondata e che meriti accoglimento nei limiti conseguenziali alle argomentazioni seguenti, premettendo che risulta incontestato il rapporto di servizio di tutti i convenuti con l'amministrazione danneggiata.

Devono preliminarmente rigettarsi tutte le richieste istruttorie volte ad introdurre ulteriori dichiarazioni testimoniali nel presente giudizio, oltre all'ipotizzata (ed eventuale) richiesta di disporre perizia circa l'esatta quantificazione delle spese sostenute dal Comune di Lerici in violazione della normativa in tema di riconoscimento del debito fuori bilancio e di rispetto del Patto di stabilità.

Le sollecitate integrazioni istruttorie, per la loro natura dichiarativa, estremamente soggettiva, serventi ora ad una tesi di una parte convenuta, ora ad altra, incompatibile con la prima, non potrebbero aggiungere alcunché di

specifico e di dirimente rispetto alle già avvenute acquisizioni probatorie a carico dei convenuti, anche di natura confessoria, e agli atti amministrativi di tipo provvedimentale, che, essi soli, connotano formalmente ed oggettivamente l'azione amministrativa e dai quali discende la valutazione delle risultanze processuali, poiché, essi soli, consentono di porre un solido fondamento oggettivo per una chiara e neutrale ricostruzione degli accadimenti storici che hanno condotto all'emersione di volontarie omissioni e palesi violazioni di norme primarie e interne di contabilità pubblica nella gestione del debito fuori bilancio doverosamente da riconoscere.

L'inconciliabilità delle tesi difensive fra i soggetti detentori dell'indirizzo politico-amministrativo dell'ente e i funzionari cui è ascritta la responsabilità della sana gestione dei conti comunali, renderebbe unilateralmente orientate, ora in un senso, ora in un altro, le acquisizione probatorie postume, del tutto inconferenti rispetto all'oggettività dei fatti desumibile dalle emergenze documentali e dalle considerazioni contenute nelle deliberazione emessa dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria n.13/2015, rispetto alle quali non una sola doglianza o contestazione è stata prodotta, o quanto meno astrattamente ipotizzata, da ciascuna tesi difensiva.

Del pari, l'eventuale ulteriore accertamento peritale, solo meramente accennato dalla convenuta SERIO, si configura ultroneo rispetto al quadro probatorio versato in atti.

Occorre dunque prendere le mosse dall'accertamento svolto dalla citata Sezione regionale di controllo, trattandosi di valutare i medesimi accadimenti storici già sottoposti a precedente vaglio magistratuale, pur occorrendo

evidenziare la diversa funzione dei poteri attribuiti dal legislatore alle Sezioni regionali di controllo rispetto a quelli intestati alle Sezioni giurisdizionali, sia in ordine all'accertamento che, soprattutto, agli effetti sanzionatori discendenti dal mancato rispetto del Patto di stabilità, a mezzo della violazione di norme contabili o di altri atti e comportamenti elusivi (SRC Lombardia, deliberazioni n.510/2011/PAR; n.531/2011/PAR; 544/2012/PRSP).

Il potere attribuito, dall'art. 31, comma 31, della legge di stabilità n. 183/2011, alle Sezioni giurisdizionali della Corte sfocia in sanzioni comminabili agli autori delle operazioni potenzialmente elusive (fino a dieci volte l'indennità di carica per gli amministratori e fino a tre mensilità di trattamento retributivo per il responsabile del servizio finanziario).

Tale accertamento, inoltre, si conforma ai requisiti e presupposti tipici della giurisdizione contenziosa, ai fini dei quali il mancato conseguimento dell'obiettivo del Patto di stabilità a mezzo condotte elusive integra il fatto illecito oggetto della sanzione tipizzata dal legislatore, salvo dover individuare i soggetti responsabili, il concorso di ciascuno, ed i presupposti per procedere all'accertamento della responsabilità, anche di tipo sanzionatorio prevista dal legislatore (cfr. SSRR n. 12/QM del 27/12/2007).

Di natura ed ambito diversi è il potere di accertamento circa l'effettivo conseguimento degli obiettivi posti dal Patto di stabilità, intestato alle Sezioni regionali di controllo (art. 1, commi 166 e seguenti, legge n. 266/2005 ed art. 148 bis T.U.E.L.), che rimane immutato e distinto anche dopo l'avvento dell'art. 20, comma 12, della legge n. 111/2011 (e, in seguito,

dell'art. 31, comma 31, della legge n. 183/2011). L'accertamento in discorso è funzionale non all'applicazione di sanzioni personali, ma delle c.d. limitazioni all'apparato amministrativo, sulla cui natura le Sezioni regionali di controllo si sono più volte espresse (SRC Lombardia, deliberazioni n. 471/2011/PAR e n. 521/2012/PAR).

Siffatte limitazioni amministrative, che discendono dal mero accertamento del mancato conseguimento degli obiettivi posti dal Patto di stabilità interno (anche autocertificato da parte dell'ente inadempiente), investono la capacità di spesa e di azione dell'ente (riduzione dei trasferimenti erariali, tetto alle spese correnti, divieto di assunzione di personale e di indebitamento) o lo *status* retributivo degli organi di amministrazione (riduzione dell'indennità degli amministratori prevista dall'art. 82 T.U.E.L.), senza che rilevino le relative responsabilità individuali.

Ne deriva che l'accertamento delle Sezioni regionali di controllo, finalizzato all'applicazione delle sanzioni di apparato tese (come evidenziato anche dal MEF-RGS nelle annuali circolari di riferimento) al ripristino, nell'esercizio successivo, delle condizioni di corretto concorso dell'ente locale al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, ha spazi di intervento completamente autonomi rispetto a quello delle Sezioni giurisdizionali, che provvedono invece all'applicazione di sanzioni personali agli amministratori (come quelle tipizzate dal legislatore nell'art. 31, comma 31, della legge n. 183/2011) e alla valutazione delle stesse condotte ai fini dell'ordinaria responsabilità amministrativa (cfr., in tal senso, Sezione giurisdizionale per il Piemonte, sent. n. 6/2013).

In tale prospettiva l'accertamento della Sezione regionale di controllo può essere prodromico a quello delle Sezioni giurisdizionali, posto che, ipotizzato il mancato conseguimento degli obiettivi del Patto di stabilità, alla luce degli elementi acquisiti in sede istruttoria, può essere effettuata la prescritta segnalazione alla competente Procura regionale della Corte dei conti, affinché avvii il procedimento per l'applicazione delle sanzioni tipizzate e, se del caso, l'azione di ordinaria responsabilità amministrativa.

Nel caso specifico, a riprova di quanto evidenziato, l'accertamento della Sezione regionale di controllo è scaturito dalla valutazione di un esposto del 15 aprile 2014, presentato dai Consiglieri di minoranza, pervenuto alla Segreteria della Sezione regionale di controllo in data 29 aprile 2014.

Il Consiglio comunale è venuto a conoscenza dell'esecutività della sentenza emessa dalla Corte di Appello di Genova (n.462 del 20 aprile 2012) solo a seguito di alcuni articoli di stampa apparsi nel mese di gennaio 2013, all'esito dei quali, per gravi ragioni, l'organo consiliare si è determinato ad istituire una Commissione Speciale di Controllo e di Garanzia, che, all'esito degli accertamenti svolti, ha prodotto due distinte relazioni (una di maggioranza e una di minoranza).

Orbene, all'esito dell'esame condotto sugli atti processuali ed, in particolare, oltre alla già menzionata deliberazione emessa dalla Sezione regionale di controllo, sulle delibere emesse dalla Giunta e del Consiglio con le quali si è dato atto dell'assenza di situazioni di squilibrio finanziario per l'esercizio 2012, sugli esposti presentati a più riprese dai Consiglieri di minoranza, sulle dichiarazioni rese dall'avvocatessa Eminente alla Guardia di Finanza in data

20 ottobre 2014, sulle dichiarazioni rede da PALANDRI e CALURI ai militari operanti, rispettivamente in data 20 ottobre e 28 ottobre 2014, sulle relazioni scritte a cura della Guardia di Finanza del 23.12.2014, del 30.3.2016 e del 17.6.2016, sugli atti depositati a corredo delle difese dei singoli convenuti (dai quali scaturiscono tesi difensive contrapposte e inconciliabili), nonché sugli atti del procedimento penale n.2190/2015 pendente nei confronti della convenuta GRACEFFA, emerge una piana rappresentazione degli eventi conseguenti alla cosciente e volontaria condotta posta in essere dalla GRACEFFA in ordine all'omessa protocollazione del fax trasmesso in data 22 maggio 2012 dall'avvocatessa Eminente al Comune di Lerici, a mezzo del quale si comunicava all'amministrazione il manifestarsi del debito pari ad euro 2.719.987,22, derivante da sentenza esecutiva della Corte di Appello di Genova, avente ad oggetto la corretta determinazione delle indennità di occupazione temporanea e di esproprio definitivo, oltre interessi legali e maggior danno, relative ad un terreno espropriato al conte Nino Papirio Picedi Benettini per la costruzione di un parcheggio.

La GRACEFFA si premurava di rendere edotti dell'accaduto il Sindaco CALURI e l'Assessore al bilancio PALANDRI.

Seguirono alcune riunioni informali tenutasi fra il Sindaco, l'Assessore al bilancio, la dirigente responsabile della Segreteria e l'avvocatessa Eminente. Costoro, assunsero inopinatamente la decisione di non impugnare la sentenza, seguendo il consiglio del legale che aveva paventato l'alea processuale connessa con l'impugnazione, circa l'ulteriore aggravio della posizione debitoria del Comune, attesa la rilevante divergenza fra l'importo

determinato dalla Corte di Appello e l'originaria azionata in giudizio dalla controparte (pari a circa 20 milioni di euro).

Risulta provato altresì, al di là di ogni ragionevole dubbio, che Sindaco, Assessore e la dirigente responsabile della Segreteria decisero di tenere la notizia riservata, ovvero di nulla comunicare ufficialmente agli organi rappresentativi del Comune.

Osserva al riguardo la Sezione regionale di controllo, nella citata deliberazione, che il fax trasmesso dal legale dell'Ente non era stato protocollato per evitare di formalizzare la sussistenza del debito a carico del comune, neppure a seguito dell'inoltro della nota del 21 agosto 2012, n.17337, mediante la quale la responsabile del servizio economico-finanziario aveva diramato la richiesta ufficiale di comunicare entro il 15 settembre 2012, l'eventuale esistenza di debiti fuori bilancio, al fine dell'adozione dei provvedimenti prodromici all'assestamento del bilancio, da assumersi entro il 30 settembre 2012.

Il Collegio condivide le considerazioni cui è pervenuta la Sezione regionale di controllo nella suindicata deliberazione, avendo maturato il medesimo convincimento all'esito dell'esame condotto sul materiale probatorio versato in atti.

La GRACEFFA in risposta alla richiesta di comunicare l'eventuale sussistenza di debito fuori bilancio, si limiterà a dichiarare la presenza di due obbligazioni per euro 11.628,40, giustificando il suo agire alla Commissione di Garanzia e di Controllo istituita dal Consiglio comunale, adducendo il fatto che "*era una sentenza che metteva in difficoltà l'amministrazione per il bilancio*".

Prosegue la GRACEFFA, che la scelta di non informare neppure il Revisore dei conti fu presa per un "*estremo atto di solidarietà e di lealtà verso l'Amministrazione*", al fine di evitare che il riconoscimento del debito nel 2012, potesse minare il rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità per l'anno 2012.

Argomentando le proprie difese, la GRACEFFA, ha tentato vanamente di deflettere il significato confessorio delle sue dichiarazioni, mediante uno sforzo postumo di coniugare la delicatezza della vicenda con l'esigenza (lecita) di non sforare gli obiettivi del Patto per l'esercizio 2012. Trattasi di affermazione unilaterale, smentita *in primis* dalle contrarie ricostruzioni difensive degli altri convenuti, ma soprattutto dalla obliterazione dei più elementari canoni di condotta giuridica amministrativa, penale ed etica, come ben evidenziato dal Pubblico Ministero contabile nell'atto di citazione.

Evidenza in modo anodino il requirente che la GRACEFFA ha maldestramente provato ad alleggerire la propria responsabilità esibendo alla Guardia di Finanza, due lettere indirizzate alla Giunta, datate 25.09.2012 e 5.10.2012, a tenore delle quali avrebbe sollecitato una presa di posizione in riguardo alla sentenza "Picedi". Detti documenti (doc. 22 all. 5 e 6 dell'atto di citazione), alla luce delle anomalie riscontrate (mancanza di protocollo della prima lettera, annotazione "*sentenza Picedi*" apposta a mano, argomento non trattato nelle sedute di Giunta successive) sono stati oggetto di indagine penale ed attualmente sorreggono l'incriminazione a carico della GRACEFFA per il reato di falso in atto pubblico (art. 476 c.p.).

Ad onta di quanto sostenuto dalla convenuta, incalzano gli eventi oggettivamente riscontrabili.

In data 06.06.12 il difensore del Picedi, notificava la sentenza alla controparte Comune di Lerici con deposito presso la cancelleria della Corte di Appello, non risultando eletto domicilio speciale in Genova.

La sentenza, non impugnata, passava in giudicato in data 21.09.12, data entro la quale ben poteva essere presa in considerazione quale debito fuori bilancio, al fine di attuare tempestivamente le misure di salvaguardia (30 settembre 2012).

In data 27.10.12 veniva pubblicata la determinazione del 31.05.12 con cui era stato liquidato l'onorario dell'avvocatessa Eminente, difensore del Comune nella causa Picedi.

In data 17.12.12 il medesimo difensore, inviava al Comune i conteggi del dovuto sulla base della sentenza di che trattasi, richiedendo il pagamento delle spettanze professionali.

La notula, questa volta sì, era regolarmente protocollata e il Responsabile del Servizio Economico-Finanziario, dott.ssa Katia SERIO, ne prendeva visione, venendo quindi ufficialmente a conoscenza della vicenda.

La sequela degli avvenimenti ha prodotto riflessi rilevanti sotto il profilo della veridicità dei dati del bilancio comunale, nelle cui scritture contabili è stata omessa una rilevante voce di spesa da includere e sostenere, mediante il doveroso rispetto della procedura prevista dagli artt. 193, 194 T.U.E.L. e 31 del regolamento comunale di contabilità.

Occorre al riguardo sgombrare il campo da non condivisibili tesi giuridiche in

ordine alla non obbligatorietà del riconoscimento di sentenze esecutive, all'effetto asseritamente non preclusivo del rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità, derivante dalla dolosa omissione di passività manifeste, di forte impatto finanziario, soprattutto nell'ambito di Comuni a ridotta dimensione demografica, ove le risorse disponibili per far fronte a sopravvenienze passive sono di norma assai limitate.

In base al principio dell'annualità, i documenti di bilancio devono rappresentare, a cadenza annuale, fatti che finanziariamente si riferiscano ad un periodo di gestione coincidente con l'esercizio finanziario, in modo che siano rese evidenti tutte le poste di entrata e di spesa che afferiscono in termini sostanziali al corso dell'anno di riferimento. Solo così il bilancio potrà servire correttamente alla sua funzionalità di controllo, sia in chiave autorizzatoria (bilancio di previsione) che ispettiva (rendiconto).

Si deve rammentare, infatti, che in contabilità finanziaria, un debito rileva nella misura in cui esso è certo, liquido e esigibile. In altri termini, è assai frequente registrare un disallineamento tra esistenza giuridica e rilevanza contabile di un debito. Un debito, infatti, assume rilevanza contabile solo se sono venute a maturazione tutte le condizioni per il suo adempimento pecuniario, in particolare se il debito è "certo" (non contestato nell'*an* o nel *quantum*), liquidato o di pronta liquidazione (cioè è stato determinato nel suo ammontare) ed è esigibile (scadenza del termine). Solo la concorrenza di queste condizioni radica la "competenza finanziaria".

In presenza di tali condizioni è possibile attivare l'ordinaria procedura di spesa nei limiti degli stanziamenti autorizzati. Tale procedura di spesa

consente non solo di dare rilevanza nel bilancio al debito, ma costituisce il titolo per l'imputazione istituzionale del debito.

Ciò comporta, altresì, che il tempo dell'esistenza giuridica di una posta passiva, della manifestazione finanziaria (competenza finanziaria) e quello della competenza economica tendono a disallinearsi, vale a dire l'imputazione temporale di un costo è di norma diversa da quella che caratterizza l'esigibilità del credito da parte del creditore.

La competenza finanziaria, infatti, va tenuta radicalmente distinta dalla competenza economica, secondo cui un debito non è rilevante in base alla sua dimensione di "spesa" (cioè l'essersi un debito manifestato finanziariamente, in quanto liquidabile ed esigibile) ma di "costo" (debito, anche di valore e non solo di valuta, sostenuto per l'acquisto dei fattori produttivi che hanno sostenuto il ciclo annuale di produzione).

Detto in altri termini, a livello contabile, un debito può rivestire una competenza annuale (economica) disallineata rispetto alla sua manifestazione finanziaria (competenza finanziaria), che può essere anteriore o successiva.

Nelle ipotesi in cui nell'anno di competenza finanziaria non sia stata attivata la procedura di spesa ordinaria, l'unico modo di ricondurre il debito nella contabilità dell'ente (con effetto vincolante per l'amministrazione) è avviare la procedura *ex* art. 194 T.U.E.L., peraltro, ammessa nei casi eccezionali ivi tipicamente indicati.

Una fattispecie tipizzata di debito fuori bilancio è la sentenza esecutiva (art. 194 comma 1 lett. a) T.U.E.L. Tale ipotesi viene sostanzialmente considerata un atto dovuto, poiché riferita ad una obbligazione giuridica divenuta

suscettibile di esecuzione (cfr. Cass. Civ., sez. I, sentenza n. 8223 del 16 giugno 2000; SRC Emilia Romagna, deliberazione n.11/2006/PAR). In siffatta evenienza, la discrezionalità dell'Ente è vincolata nell'*an* e nel *quomodo*.

Tuttavia, se l'Ente non procede al riconoscimento del debito da sentenze esecutive, non può giovarsi della procedura prevista dalla legge e, comunque, rimane esposto alle immediate azioni esecutive del creditore.

Peraltro, si osserva che l'adempimento di un debito scaturente da una sentenza esecutiva non è da intendersi quale forma di acquiescenza, bensì quale mero atto solutorio del titolo giudiziale.

Nel caso in esame, la sentenza "Picedi" è addirittura divenuta incontrovertibile in data 21.09.2012, prima del termine legale previsto per l'assunzione dei provvedimenti di salvaguardia degli equilibri di bilancio, e ciò, come si è accertato, in base ad una precisa volontà di non impugnare il pronunciamento della Corte di Appello di Genova. Intenzionalità che è riscontrabile, come dapprima evidenziato, nell'ambito di una decisione collegiale assunta fra Sindaco, Assessore al bilancio e Responsabile del servizio di Segreteria.

Il presupposto dell'esecutività della sentenza è quindi superato dai fatti. L'amministrazione, per proprio calcolo difensivo, si è determinata a dover fare i conti con una sentenza passata in giudicato.

La circostanza produce un vero e proprio effetto tombale sulle dotte disquisizioni, articolate in vari assunti difensivi, circa la natura non esecutiva delle sentenze che accertano la stima dell'indennità di esproprio la cui somma individuata è da depositare in Cassa Depositi e Prestiti.

Sul punto, osserva incidentalmente il Collegio, che la sentenza comunque grava l'Ente locale dell'obbligo di versare il *tantundem*, con ciò rendendo manifesta per l'imputazione al bilancio l'attualizzazione della spesa.

La dolosa pretermissione di passività manifestatesi nel corso dell'esercizio produce conseguenze su vari piani, con riferimento alle singole posizioni degli odierni convenuti.

Sotto il profilo penale, l'induzione in errore nei confronti dell'organo consiliare di un Comune in relazione all'approvazione del rendiconto e della certificazione del Patto di stabilità, con pretermissione di poste passive esistenti, conduce i responsabili della condotta alla condanna per falso ideologico (cfr. Cass. penale, sezione V, sentenza n.14617, depositata il 30 marzo 2018).

Non casualmente, la Sezione regionale di controllo per la Liguria, con la deliberazione n.13/2015 ha disposto la trasmissione degli atti del fascicolo alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di La Spezia ravvisando elementi idonei per le valutazioni di competenza in ordine alle ipotizzate condotte di abuso omissivo in atti d'ufficio, falso omissivo in atto pubblico e falso per induzione in atto pubblico.

Nella giurisdizione contabile la fattispecie assurge rilievo per quel che concerne il danno da ritardato pagamento dell'obbligazione giuridicamente perfezionata, quantificabile negli interessi moratori, nonché nell'ambito della normativa sanzionante le forme elusive del Patto di stabilità.

In presenza di una sentenza esecutiva, l'amministrazione deve procedere per quanto possibile, a reperire le risorse al fine di evitare l'aggravio degli

interessi da ritardato pagamento.

Nella fattispecie sottoposta al vaglio del Collegio, si assiste ad una reiterata violazione delle regole procedimentali disciplinanti l'emersione del debito fuori bilancio.

La condotta dei convenuti ha causalmente e, si potrebbe sostenere ineludibilmente, prodotto l'inadempimento e il conseguente aggravio degli interessi sul debito "Picedi".

La somma di euro 26.791,00 maturata a titolo d'interessi, nel periodo dal 01.07.12 al 17.12.12 (in realtà sarebbe stato più rigoroso indicare quale *dies a quo* il 22.05.12, giorno di mancata protocollazione del fax proveniente dall'avvocatessa Eminente) è da imputare in solido ai convenuti GRACEFFA, CALURI e PALANDRI, stante l'intesa raggiunta all'esito degli incontri con il legale dell'ente, di non promuovere alcuna impugnazione e di non dare evidenza alla sentenza esecutiva.

Al comportamento illecito posto in essere dalla GRACEFFA, fanno sponda, in una sorta di abbraccio fatale, le condotte osservate dal Sindaco e dell'Assessore al bilancio, i quali, anziché far adottare dagli uffici le doverose disposizioni per procedere al riconoscimento del debito fuori bilancio, hanno ritenuto di sommergere nell'anonimato la citata sentenza della Corte di Appello di Genova, per di più, assumendo l'impropria decisione di non impugnarla (la decisione spettava all'organo consiliare, su proposta della Giunta). Riservatezza, che a dire di entrambi gli amministratori, sarebbe stata volontariamente serbata per non compromettere le trattative con la controparte (cfr. audizioni personali di PALANDRI e di CALURI, rese

rispettivamente in data 24.10.14 e 21.12.14 innanzi alla Guardia di Finanza).

Siffatte asserzioni difensive sono affette da un insanabile vizio logico che si risolve in una semplice domanda retorica: in che modo l'adozione di una delibera di riconoscimento del debito fuori bilancio di fronte ad una sentenza esecutiva, potrebbe produrre il rischio di far saltare la trattativa con il creditore?

L'avvio delle procedure contabili per formalizzare l'esistenza di un debito fuori bilancio, produce, semmai, l'effetto contrario, poiché radica nel creditore la ragionevole aspettativa che il proprio credito venga onorato dal Comune.

Del pari inconsistente risulta l'assunto difensivo sostenuto da Sindaco ed Assessore, di aver confidato nelle indicazioni tecniche fornite dalla GRACEFFA in ordine alla non doverosità del riconoscimento del debito fuori bilancio prima del passaggio in giudicato della sentenza esecutiva, posto che le norme applicabili al caso di specie rientrano nel patrimonio conoscitivo minimo di un amministratore pubblico e sono di agevole percezione.

Ciò posto, è in tale ristretta cerchia di persone, configurante una vera e propria cabina di regia, che correttamente il Pubblico Ministero ha individuato il raggiungimento degli accordi sulla condotta illecita da tenere, senza rinvenire ulteriori elementi probatori di segno univoco circa il contributo causale di altri soggetti alle determinazioni assunte dalla GRACEFFA, dal CALURI e dal PALANDRI.

E' per tale ragione, che occorre rintuzzare, per manifesta infondatezza, i tentativi coltivati dai convenuti nel chiamare in causa ora l'avvocatessa Eminente, per violazione dei propri doveri professionali, ora il Segretario

comunale *pro tempore* o il Revisore del Comune, per omissione di doverose condotte funzionali, ora la convenuta SERIO a titolo di dolo partecipativo. Le tesi difensive si fondano, peraltro, su dichiarazioni di persone informate sui fatti e su una ricostruzione ragionata degli atti ufficiali che, anche se in qualche frazione di condotta assurgessero a dignità di prova, sarebbero circoscritte a descrivere circostanze di mero contorno, non idonee ad incidere sull'efficienza causale delle determinazioni assunte e sulle condotte pervicacemente protratte nel tempo dai citati convenuti.

Quanto testé argomentato evidenzia che una tale condotta è connotata dall'elemento soggettivo del dolo, ricorrendo nello specifico l'intenzionalità del fatto illecito, la consapevolezza della conseguenza dannosa da esso derivante e la consapevolezza dell'ingiustizia del danno stesso.

Dopo la trasmissione dei conteggi sul totale dovuto a cura del legale del Picedi (17.12.12), acquisita l'ufficialità della richiesta di pagamento, l'ulteriore somma pari ad euro 23.441,60, relativa al periodo 12.12.12-10.06.13 (data nella quale erano liquidate le competenze creditorie) deve essere imputata in solido ai convenuti GRACEFFA, CALURI e PALANDRI e in via sussidiaria, a titolo di colpa grave, alla SERIO, quale responsabile del servizio finanziario che, una volta acquisita la dirompente ufficialità della notizia, ha omesso quanto meno di comunicare formalmente al Sindaco, all'Assessore al bilancio, al Consiglio comunale, all'Organo di revisione e al Segretario comunale, in forma scritta, l'enorme *vulnus* agli equilibri di bilancio e al calcolo del Patto di stabilità, proprio nell'imminenza della chiusura dell'esercizio 2012.

Con riferimento alla negligente condotta serbata dalla SERIO, il Collegio

osserva che sono prive di pregio le tesi difensive volte a valorizzare l'inesigibilità di condotta alternativa, in relazione ai poteri del Consiglio e alla previa conoscenza effettiva del debito da parte di Sindaco e Assessore. Occorre rimarcare, ancora una volta, che la disapplicazione di regole doverose di contabilità interna mediante l'adozione di atti tipici e formali preclude ogni valutazione sul piano della conoscenza effettiva che poteva essersi diffusa sulla vicenda "Picedi", dato che sia la legge (artt. 151, 193, 194 T.U.E.L.) che il regolamento di contabilità (art. 31) imponevano (e tuttora impongono) l'adozione di misure cogenti per la salvaguardia degli equilibri di bilancio e il corretto calcolo del saldo di competenza mista necessario a verificare il rispetto del Patto di stabilità per l'anno 2012, soprattutto nella fase di chiusura dell'esercizio in corso.

L'art. 31, commi 30 e 31, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità per il 2012), nel disciplinare il Patto di stabilità per il triennio 2012-2014, hanno introdotto misure volte ad impedire, da parte degli Enti, comportamenti elusivi della ridetta norma di coordinamento della finanza pubblica.

In particolare, il comma 30 dispone, quale sanzione di tipo civilistico, la nullità dei contratti di servizio e degli altri atti, posti in essere dagli enti locali, che si configurino elusivi delle regole del Patto.

Il comma 31, inoltre, nell'introdurre e disciplinare sanzioni pecuniarie per i responsabili di atti elusivi alle regole del Patto, prevede che queste ultime possano essere comminate dalle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, qualora si accerti che il rispetto del medesimo sia stato

artificiosamente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive.

In base ai chiarimenti forniti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, nelle Circolari n. 5 del 14 febbraio 2012 e n. 5 del 7 febbraio 2013, si configura una fattispecie elusiva ogni qualvolta siano attuati comportamenti che, pur legittimi, risultino intenzionalmente e strumentalmente finalizzati ad aggirare i vincoli di finanza pubblica. Ne consegue che risulta fondamentale valutare la finalità economico-amministrativa dei provvedimenti adottati dall'Ente e la conseguente rappresentazione in bilancio.

Come precisato dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia in sede consultiva (su tutte, deliberazione n. 405/2012/PAR), il legislatore ha individuato una modalità tipica di artificioso conseguimento, da parte dell'amministrazione, degli obiettivi finanziari posti dal Patto (la "non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio"), integrabile con svariati comportamenti, provvedimenti, atti e contratti.

Alla fattispecie tipica ha associato, quale clausola di chiusura, quella delle "altre forme elusive", che, pur essendo di natura ampia e non tipizzabile, alla luce dell'obiettivo di carattere finanziario da perseguire (costruito sui risultati del rendiconto consuntivo), dovrà risolversi anch'essa, sul piano della rappresentazione in bilancio, in una "non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli".

Questo termine, infatti, si riferisce ad una clausola generale volta ad

individuare un insieme di condotte, di per sé lecite, ma che, collegate tra di loro, risultano finalizzate ad aggirare la legge per realizzare un determinato risultato illecito, vietato dalla norma (cfr. SRC Veneto, deliberazione n. 167/2013/PRSP; SRC Lombardia, deliberazione n.410/2013/PRSP).

Clausole generali siffatte si trovano in vari rami dell'ordinamento. Nell'ambito del diritto civile, la giurisprudenza ha da tempo elaborato la figura dell'abuso del diritto, come clausola generale, fondata sul principio di buona fede, con riferimento, ad esempio, al comportamento di un soggetto che esercita i diritti, attribuitigli dalla legge o dal contratto, attraverso una serie di comportamenti non tipizzati, di per sé non illeciti, ma contrastanti con gli scopi propri del singolo istituto giuridico o, comunque, posti in essere per realizzare uno scopo diverso da quello per il quale questi diritti sono preordinati (Cass., sez. I, sent. 15482/2003; Cass., sez. III, 10182/2009; Cass. sez. III, sent. n. 28286/2011).

Un'esemplificazione di tale principio si riscontra, inoltre, nel diritto tributario. La giurisprudenza ha, infatti, anche qui riconosciuto l'esistenza di un generale principio antielusivo, in base al quale il contribuente non può trarre indebiti vantaggi fiscali dall'utilizzo abusivo, pur se non contrastante con alcuna specifica disposizione, di strumenti giuridici idonei ad ottenere un risparmio fiscale. La medesima fattispecie ricorre nel caso in cui si proceda ad un'artificiosa scomposizione dell'operazione economica, al fine di fruire di agevolazioni fiscali, pur previste dall'ordinamento (Cass., SS.UU., sentenza n. 30055/2008).

In ambito contabile-finanziario, tali principi hanno permesso di riscontrare

una forma elusiva al patto di stabilità interno ogniqualvolta "*l'ente interessato, in modo preordinato, realizzi un'operazione che, pur legittima in sé, sia idonea ad occultare il peso finanziario, che tuttavia finirà, sia pure indirettamente, per gravare sulle poste debitorie dell'ente stesso*". L'effetto elusivo si realizza, tramite un comportamento, contrario a buona fede, in base al quale l'ente "*costruisce l'operazione nel modo che ritiene maggiormente opportuno in relazione alla normativa finanziaria ritenuta più vantaggiosa*" (SRC Lombardia, deliberazione n. 405/2012/PAR).

Come esposto, questi principi sono stati, in materia, esplicitamente riconosciuti dal legislatore con l'art. 20, comma 12, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111 (e, di seguito, nell'art. 31, commi 30 e 31, della legge di stabilità per il 2012 n. 183/2011), dove si fa espresso riferimento all'ipotesi in cui il rispetto del Patto di stabilità interno sia stato artificiosamente conseguito, mediante una "*non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio*" o mediante "*altre forme elusive*".

Le norme in questione non fanno altro che riconoscere espressamente il principio di correttezza e buona fede che deve presidiare anche gli atti del settore contabile-finanziario. A fini esemplificativi, può ricordarsi come la giurisprudenza contabile riconduca alle forme elusive le ipotesi di evidente sottostima dei costi dei contratti di servizio tra l'ente e le sue articolazioni societarie o strumentali (con copertura rimandata agli esercizi futuri), nonché l'illegittima traslazione di pagamenti realizzati, ad esempio, attraverso un utilizzo improprio delle concessioni e riscossioni di crediti a società

partecipate.

La disciplina del Patto di stabilità per l'anno 2012, contenuta nella legge 12 novembre 2011, n. 183, prevede che il saldo finanziario sia calcolato in termini di competenza mista.

Ne consegue che le entrate correnti e le spese correnti devono essere attribuite all'esercizio cui fanno riferimento per competenza, mentre le entrate e le spese in conto capitale devono invece essere conteggiate per cassa e, quindi, devono essere attribuite all'esercizio in cui sono concretamente riscosse o pagate.

Con riferimento alla natura di spesa d'investimento delle somme contenute in sentenze esecutive determinanti l'esatto ammontare dell'indennità di esproprio (temporanea e definitiva), le Sezioni riunite in sede di controllo con deliberazione n.16/2016, statuendo sulla questione di massima sollevata dalla Sezione regionale di controllo per le Marche n.63/2016, hanno precisato che rientrano nella suddetta nozione, in ragione della finalità acquisitiva dell'immobile al patrimonio dell'ente, le spese che finanziano l'indennità di esproprio, la rivalutazione monetaria e gli interessi sino al deposito della sentenza, come parte integrante dell'importo globalmente dovuto al privato, con la conseguenza che è consentita l'assunzione di un mutuo per il finanziamento del debito fuori bilancio "*comunque solo nei limiti dell'importo che l'ente iscrive nel conto del patrimonio, in ossequio a principi contabili volti ad assicurare una rappresentazione veritiera, corretta e prudente del bilancio dell'ente locale*".

Sono inoltre da ritenere spese correnti non finanziabili mediante l'assunzione di indebitamento, ai sensi e per gli effetti dell'art. 119 Cost. e dell'art. 30

comma 15 della legge 27 dicembre 2002, n.289, gli interessi moratori per ritardato pagamento, il danno da svalutazione monetaria, calcolati dalla data di deposito della sentenza che accerta la somma dovuta per indennità di esproprio, le spese legali e peritali ed ogni ulteriore voce aggiuntiva non causalmente connessa con l'indennità di esproprio.

La Sezione regionale di controllo per la Liguria, con la deliberazione n.13/2015 ha accertato che "*la rappresentazione non veritiera dei dati di bilancio con specifico riferimento al risultato di amministrazione, formalmente accertato in un avanzo libero di euro 1.272.710,71, assume particolare rilevanza perché il puntuale ed obbligatorio riconoscimento del debito di euro 2.719.887,22, che doveva comunque essere perfezionato entro il 31 dicembre 2012, avrebbe comportato l'emersione di un risultato negativo di amministrazione pari a euro - 1.447.176,51.*

Sotto il diverso profilo causale, sembra ragionevole ritenere che tale operazione sia stata finalizzata ad evitare il mancato rispetto del Patto di stabilità, altrimenti verificabile in caso di pagamento effettuato in unica soluzione entro il 31 dicembre 2012.

Sul punto appaiono illuminanti: a) le affermazioni della Responsabile del Servizio Segreteria rese alla Commissione consiliare di garanzia e controllo (verbale della seduta del 3 luglio 2013): «il bilancio non poteva pagare 3.000.000,00 di euro. La vecchia amministrazione aveva speso tutto, c'era molto poco. Se l'avessimo riconosciuto nel 2012 saremmo usciti dal patto di stabilità. Quello che è successo è stata la cosa migliore per il pagamento di questo debito»;

b) il riscontro dell'Assessore al Bilancio Alessandro Palandri (verbale della

seduta dell'11 luglio 2013): «il vero problema è il rapporto con il patto di stabilità interno. Il pagamento in un'unica soluzione a condizioni normali ti farebbe uscire dal patto con problematiche conseguenziali»;

c) la Relazione di maggioranza della Commissione di garanzia e di controllo appositamente insediata, depositata il 10 ottobre 2013 la quale espressamente sottolinea che «qualora fosse stata data immediata copertura al debito (cioè anteriormente all'entrata in vigore dell'anzicitato D.L. 35/2013), il pagamento effettuato avrebbe avuto carattere ostativo al rispetto del Patto di stabilità in capo all'Ente, con tutte le conseguenze da ciò derivanti in termini di blocchi sul personale, penalizzazione sui trasferimenti e sugli investimenti.

Effettivamente, dall'esame della relazione – questionario risulta che l'obiettivo del patto di stabilità era fissato in euro 813.000,00 e il Comune, al 31 dicembre 2012 aveva raggiunto un saldo positivo di euro 975.455,26, con una differenza positiva di euro 162.455,26, largamente insufficiente a coprire le spese correnti determinate dal pagamento degli interessi moratori e dei danni da svalutazione monetaria ammontanti complessivamente a euro 1.272.025,39.

Pertanto, l'obiettivo non sarebbe stato rispettato.

Ne consegue, che il comportamento posto in essere dall'ente, e cioè violare consapevolmente le norme del testo unico degli enti locali che impongono il tempestivo riconoscimento dei debiti fuori bilancio, sembra, per tabulas, configurare una tipica forma elusiva del rispetto del Patto di stabilità".

Siffatte conclusioni, fatte proprie dal requirente, oggettivamente riscontrabili, non smentite da alcun assunto difensivo e condivise dal Collegio, conducono a ritenere integrata nel caso in esame una forma elusiva mediante

la quale è stato artificiosamente raggiunto l'obiettivo previsto dal Patto di stabilità, con conseguente applicazione delle misure sanzionatorie tipizzate prescritte dall'art. 31, comma 31 della legge 12 novembre 2011, n.183 a carico degli amministratori convenuti a titolo di dolo.

Al riguardo, non sono meritevoli di pregio gli assunti difensivi, individuati dai prevenuti in base ad una ricostruzione postuma circa la possibilità per il Comune di Lerici di pagare il debito contenuto nella sentenza "Picedi" mediante utilizzo della leva fiscale e della compressione delle spese correnti discrezionali, trattandosi di una ricostruzione fondata su un presupposto non verificato e meramente ipotetico, ovvero l'aver correttamente riconosciuto nell'esercizio 2012 il debito fuori bilancio.

Né colpiscono nel segno le argomentazioni difensive tese a dimostrare che trattandosi di pagamento di debito per spese di investimento, l'effetto finanziario si sarebbe prodotto in parte nel 2013 e comunque non avrebbe inciso sul Patto del 2012 in base al principio della competenza finanziaria mista, atteso che i danni da svalutazione monetaria e il pagamento degli interessi moratori, in conformità al citato orientamento delle Sezioni riunite n.16/2016, rientrano nella nozione di spesa d'investimento nei limiti in cui *"l'ente iscrive nel conto del patrimonio, in ossequio a principi contabili volti ad assicurare una rappresentazione veritiera, corretta e prudente del bilancio dell'ente locale"*.

L'unica posta cautelativa attestante la rappresentazione del valore dell'opera pubblica iscritta al bilancio comunale è il residuo passivo riferito al 2001, mantenuto per il pagamento dell'indennità di esproprio dei terreni del conte

Picedi, pari ad euro 255,646,13, inferiore a quanto versato per danni da svalutazione monetaria e interessi moratori e comunque insufficiente a consentire il rispetto del Patto di stabilità per l'anno 2012, qualora il pagamento fosse avvenuto in un'unica soluzione entro la chiusura di quell'esercizio, in assenza di un inasprimento della leva fiscale o della compressione delle spese discrezionali.

Condividendo le osservazioni svolte dalla Sezione regionale di controllo, ancora una volta tali assunti difensivi sono inverificabili, poiché rimangono relegati al campo delle ipotesi e presuppongono che il pagamento effettivo del debito fuori bilancio in un'unica soluzione fosse stato formalmente programmato per l'anno 2013, al fine di non incidere sul Patto di stabilità per il 2012.

Rileva il Collegio che il giudice nel valutare le risultanze processuali deve riferirsi alla realtà storica e non possa seguire impostazioni ipotetiche che non hanno trovato sbocco fattuale (come ad esempio la ricostruzione contenuta nella nota trasmessa in sede di controllo a cura del Commissario Straordinario del Comune di Lerici, dott.ssa La Fauci).

La rateizzazione del debito da sentenza esecutiva avrebbe potuto incidere positivamente solo se l'Ente avesse adottato la delibera di riconoscimento del debito fuori bilancio nell'esercizio del 2012, modulando gli effetti dell'adempimento in modo tale da non gravare interamente sull'anno di manifestazione finanziaria dell'obbligazione pecuniaria.

Ad abundantiam si sottolinea che l'unica proposta di rateizzazione formulata dal conte Picedi, peraltro nel mese di aprile 2013, non è stata ritenuta

ricevibile dal Comune di Lerici (cfr. SRC Liguria, delibera n.13/2015, pag. 10).

In conclusione sul punto, in applicazione dell'art. 31, comma 31 della legge n.183/2011, devono essere irrogate le sanzioni personali nei confronti dell'amministratori, commisurate all'indennità di carica percepita al netto (mensilità) e adeguatamente computate nella misura calcolata dal requirente, avuto riguardo alla gravità dei comportamenti elusivi ascritti e al significativo contributo causale assicurato in concorso dal Sindaco CALURI e dall'Assessore CALANDRI, con conseguente accoglimento, *in parte qua*, della domanda attorea.

Resta da valutare l'ulteriore voce di danno erariale costituita dalle spese non "obbligatorie" per legge, sostenute dal Comune di Lerici nel periodo preso in considerazione.

Osserva il Requirente che nel caso di specie le suddette spese ammontano complessivamente ad euro 970.097,23, di cui euro 811.009,63 sostenute nel periodo 01.06.12-17.12.12 ed euro 159.087,60 sostenute nel periodo 18.12.12-30.04.13.

In parziale accoglimento degli argomenti difensivi, in ordine all'utilità dell'ente e all'invocata *compensatio lucri cum damno*, il Pubblico Ministero contabile ha proceduto ad una riduzione pari al 30% delle richieste risarcitorie azionate in sede di invito a dedurre, pervenendo alle somme richieste nell'atto di citazione a carico dei convenuti.

Sulla questione si richiama l'illuminante passaggio della sentenza n.6/2013 emessa dalla Sezione giurisdizionale regionale per il Piemonte (c.d. caso Alessandria, confermata da III Sezione giurisdizionale centrale d'appello

n.482/2016), a tenore del quale "*il danno provocato al Comune con l'approvazione di un rendiconto inveritiero incide direttamente sull'interesse, collettivo e di rilevanza costituzionale, della salvaguardia della finanza pubblica "allargata" che, nella valutazione comparativa degli interessi richiesta per l'individuazione di possibili vantaggi ai sensi dell'art. 1, co. 1 bis, L. 20/94, prevale rispetto all'effettuazione di spese - seppure per servizi resi ai cittadini - vietate dalla legge. Peraltro, non è neppure ravvisabile una perfetta coincidenza tra amministrazione danneggiata e amministrazione avvantaggiata, direttamente o indirettamente, tramite la comunità amministrata, posto che le condotte in esame hanno recato nocumento al generale equilibrio della finanza pubblica, nel cui complesso s'inserisce l'ente locale in cui si sono svolti i fatti*".

L'osservanza di tale principio, dal quale questo Collegio non intende deflettere, deve tuttavia essere adeguato al caso in esame sia con riferimento alla decorrenza temporale delle limitazioni di spesa imposte al Comune dall'elusione del Patto di Stabilità per l'anno 2012, sia con riferimento all'entrata in vigore del d.l. n.35/2013, che non può essere relegato, come nelle intenzioni del Requirente ad una "*circostanza successiva, del tutto casuale e ininfluente*".

Si procede a valutare le conseguenze dell'accertata violazione con modalità elusive del Patto di stabilità interno sul versante delle spese sostenute dal Comune di Lerici.

Le sanzioni o "limitazioni amministrative" a carico degli enti che non hanno rispettato il Patto di stabilità interno trovano fondamento e giustificazione nella circostanza che la mancata osservanza dei vincoli costituisce grave

irregolarità nella gestione finanziaria ed amministrativa degli enti interessati, alla quale è necessario porre rimedio adottando le necessarie misure correttive (SSRR in sede di controllo deliberazione 11 marzo 2011 n. 16; in senso conforme, già SRC Lombardia deliberazioni n. 813/2009, e n. 288/2010/PAR).

In altri termini, il legislatore introducendo "sanzioni" o "limitazioni amministrative" ha inteso delineare alcuni meccanismi omogenei ed applicabili in modo indifferenziato a tutti gli enti che sono incorsi nella grave irregolarità finanziaria del mancato rispetto del Patto di stabilità interno.

Dette "sanzioni" o "limitazioni amministrative" non sono graduate in relazione alla gravità o alla causa della violazione della disciplina del Patto, ma operano sull'ordinaria attività amministrativa, limitando la potestà degli organi di governo e direzione dell'ente inibendo lo svolgimento di specifiche attività (ad es. divieto di indebitamento e divieto di assunzione di personale) o riducendo il margine di discrezionalità (ad es. limitazione della spesa corrente entro specifici parametri).

L'art. 31, comma 28, della legge di stabilità n. 183/2011 dispone che agli enti locali per i quali la violazione del Patto di stabilità interno sia accertata successivamente all'anno seguente a quello cui la violazione si riferisce (come avviene, in virtù della presente deliberazione per il Comune di Lerici in relazione al Patto per il 2012), le sanzioni (elencate al comma 26) si applicano nell'anno successivo a quello in cui è stato accertato il mancato rispetto.

E' dunque nell'esercizio successivo all'inadempimento o a quello successivo all'accertata elusione che devono essere valutati gli esborsi *contra legem* effettuati dal Comune di Lerici e non come, calcolato da parte attorea con

riferimento alle spese non "obbligatorie" sostenute nel corso del 2012.

Ne consegue che la somma pari ad euro 567.704,64, incrementata delle spese non "obbligatorie" sostenute sino al 31.12.2012, non può configurare, per espressa previsione di legge, voce di danno erariale, posto che la *ratio* della limitazione amministrativa e il danno che ne consegue per la sua violazione, consiste nell'impedire azioni che vulnerano gli equilibri di bilancio, con effetto dall'anno successivo al mancato rispetto del Patto di stabilità.

In altri termini, il legislatore ha introdotto una disciplina coercitiva di rientro negli obiettivi del Patto, valorizzando la funzione riparatoria e auto-correttiva scaturente dall'osservanza delle limitazioni amministrative ed imponendo all'amministrazione di procedere al rispetto delle condizioni prescrittive di legge a far data dall'esercizio successivo alla violazione (cfr. Sezione giurisdizionale regionale per il Piemonte, sent. n.6/2013 cit.).

La conclusione peraltro si integra con quanto disposto dall'art. 191 comma 5 T.U.E.L., nel testo allora vigente e prima delle modifiche apportate agli enunciati normativi della disposizione (d.l. 174/2012; d.lgs. 126/2014). Prescriveva il T.U.E.L. che "*agli enti locali che presentino, nell'ultimo rendiconto deliberato, disavanzo di amministrazione ovvero indichino debiti fuori bilancio per i quali non sono stati validamente adottati i provvedimenti di cui all'articolo 193, è fatto divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge. Sono fatte salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi*".

Al riguardo si osserva che il riferimento al disavanzo di amministrazione e ai provvedimenti da adottare in corso di esercizio per assicurare gli equilibri di

bilancio, debbono essere valutati con riferimento al momento in cui si verifica il mancato rispetto del Patto di stabilità, se tali omissioni determinino, come avvenuto per il Comune di Lerici, l'elusione degli obiettivi finanziari previsti al 31 dicembre 2012.

Si evidenzia inoltre, che il divieto non copre le spese da sostenere per gli impegni assunti, anche in parte, nei precedenti esercizi (oneri pluriennali) e per le spese che finanziano servizi non espressamente previsti dalla legge; dizione più elastica della locuzione "spese obbligatorie per legge".

Con riferimento alle spese effettivamente sostenute nel corso del 2013, a prescindere dall'indubbio rilievo circa la loro utilità per assicurare la continuità dei servizi resi alla comunità amministrata, il Collegio osserva che l'art. 1, comma 1, lettera c del d.l. 8 aprile 2013, n.35, convertito dalla legge 6 giugno 2013, n.64, ha escluso dai vincoli del Patto di stabilità dei debiti in conto capitale riconosciuti alla data del 31 dicembre 2012, ovvero i debiti che presentavano i requisiti per il riconoscimento entro la medesima data, ai sensi dell'articolo 194 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Fra questi rientra il debito condotto dalla c.d. sentenza "Picedi".

Prescrive, inoltre, l'art. 1 comma 17-*quinquies* del citato decreto che "*agli enti locali che non hanno rispettato nell'anno 2012 i vincoli del Patto di stabilità in conseguenza del pagamento dei debiti di cui al comma 1, la sanzione prevista dall'articolo 31, comma 26, lettera a), della legge 12 novembre 2011, n. 183, ferme restando le rimanenti sanzioni, si applica limitatamente all'importo non imputabile ai predetti pagamenti*".

Ergo, nell'anno 2013, il Comune di Lerici ha recuperato lo spazio finanziario

derivante dall'aver estinto l'obbligazione avente titolo nel debito fuori bilancio, con deliberazione del Consiglio comunale n.13 del 30.04.13 per un importo pari all'imputato pagamento.

Infine, preme osservare che il rispetto delle limitazioni amministrative, ai fini della verifica sulla sussistenza dell'attualità del danno da spese sostenute per servizi non espressamente previsti dalla legge, deve essere valutato, non solo alla stregua degli artt. 193 e 194 T.U.E.L. e 31 del regolamento di contabilità dell'Ente locale, ma anche ai sensi dell'art. 31, comma 26, lett. d) della legge n.183/2011, a tenore del quale il Comune che non ha rispettato il Patto "*non può impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio*".

Se dunque, da un lato, la puntuale disamina delle spese correnti sostenute dall'amministrazione comunale a partire dal 1.01.13 sino alla delibera di riconoscimento del debito fuori bilancio (cfr. relazione integrativa della Guardia di Finanza n.117966/14 del 14.06.16, doc. 24; allegato n. 9 alla comparsa di risposta convenuta SERIO) conduce a classificare le medesime come spese per servizi espressamente previsti per legge, trattandosi di spese per assicurare la continuità dei servizi assistenziali ai disabili e ai minori, del servizio di tutela ambientale e dei servizi comunali relativi alle funzioni fondamentali, dall'altro, non risulta che le medesime siano state impegnate, per tale frazione di anno, in misura superiore all'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio.

Alla luce delle superiori argomentazioni, la domanda attorea, *in parte qua*, non può trovare accoglimento, essendo venuto meno, per la natura delle spese

sostenute, ovvero per l'intervenuta disciplina prevista dall'art. 1 del d.l. 35/2013, il requisito dell'attualità del danno.

Il Collegio ha esaminato ogni ulteriore deduzione, eccezione e argomentazione rappresentata dalle parti, ma non ha ritenuto le medesime idonee a modificarne il convincimento in ordine agli esiti del giudizio.

Le spese seguono l'esito del giudizio in ragione della prevalente soccombenza dei convenuti, sono poste a loro carico e liquidate come da dispositivo.

PQM

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Liguria, definitivamente pronunziando, condanna a titolo di dolo e in solido fra loro, i convenuti GRACEFFA, CALURI e PALADNRI e, in via sussidiaria, la convenuta SERIO, a titolo di colpa grave, al pagamento in favore del Comune di Lerici della somma pari ad euro 23.441,60= oltre rivalutazione monetaria dal 10.6.13 e interessi dalla data del deposito della sentenza sino al soddisfo;

condanna a titolo di dolo e in solido fra loro, i convenuti GRACEFFA, CALURI e PALANDRI al pagamento in favore del Comune di Lerici della somma pari ad euro 26.791,00=, oltre rivalutazione monetaria dal 10.6.13 e interessi dalla data del deposito della sentenza sino al soddisfo.

Condanna il sindaco CALURI al pagamento della somma di euro 25.000,00= e l'assessore PALANDRI al pagamento della somma di euro 10.000= a titolo di sanzione ai sensi dell'art. 31, comma 31, della legge n.183/2011, con interessi dalla data di deposito della sentenza sino al soddisfo.

Respinge nel resto la domanda attorea.

Condanna in convenuti al pagamento in solido delle spese processuali che liquida in complessivi euro 2.096,12.

Così deciso in Genova il 18 aprile 2018.

IL GIUDICE ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

(Gianluca Braghò) (Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il - 2 LUG 2018

Il Funzionario Preposto

f.to

Collaboratore
(Rag. Gigliola Valli)