



16/2020

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SICILIANA

nella persona del dott. Salvatore GRASSO, quale Giudice designato ai sensi dell'art. 133, comma 2, c.g.c., ha pronunciato il seguente

DECRETO

sul ricorso *ex art.* 133 iscritto al n. **67369** del registro di segreteria, promosso in data 29 maggio 2020, notificato alle parti in data 9 giugno 2020 e depositato il 15 giugno, nei confronti dei signori:

- BV;
- BL;
- DR;
- TF ;
- GG;
- LO;
- MA;
- DS;
- CM;
- VA;
- SCV;
- LAG;
- AS;
- SN;

- CC;

- SF;

- BF;

- LC;

VISTO il ricorso ai sensi dell'art. 133 c.g.c. promosso dalla Procura regionale in data 29 maggio 2020;

Visto il decreto presidenziale in data 1° giugno 2020 con il quale è stato individuato il giudice designato per la trattazione;

Visto il decreto del 4 giugno 2020 con il quale è stata fissata l'udienza camerale del giorno 23 luglio 2020 per sentire le parti ai sensi dell'art. 134 c.g.c.;

Viste le relazioni di avvenuta notifica del ricorso alle parti in data 9 giugno 2020, depositate in data 15 giugno 2020;

Visti gli atti di costituzione, la documentazione integrativa ed i fascicoli depositati dalle parti in data:

- 23, 30 giugno e 8 luglio 2020 per il convenuto DS;

- 24 giugno, 6 e 8 luglio 2020 per la convenuta MA;

- 2, 9 e 22 luglio 2020 per il convenuto GG;

- 8 e 21 luglio per la convenuta SCV;

- 8 luglio 2020 per i convenuti CM, CC e LAG;

- 9 luglio 2020 per i convenuti AS, BF, BV, BL, DR, LO, LC, SF, SN, TF e VA;

Visto il d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 e ss.mm.ii., recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d'ora innanzi TUEL);

Esaminati gli atti ed i documenti del giudizio;

Uditi, nella camera di consiglio del 23 luglio 2020, il Pubblico Ministero nella persona della dott.ssa Tommasi e, per i convenuti, gli avvocati Mattarella, La Loggia, Clarizia, Lanzafame, Scurria, Alessi, Marano e Ferrara, quest'ultima in sostituzione dell'avv. Caltabiano.

PREMESSO CHE

I) La Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale, con ricorso *ex art. 133 c.g.c.*, ha chiesto che si: "

1. riconosca, ai sensi dell'articolo 248, comma 5 TUEL, la responsabilità del sindaco e degli assessori pro tempore convenuti per aver contribuito al verificarsi del dissesto del Comune di Catania, dichiarato con deliberazione consiliare n. 37 del 12 dicembre 2018 e conseguentemente,

2. applichi, ai sensi e per gli effetti di cui al comma 5 dell'articolo 248 TUEL, agli amministratori (BV, CM, BL, DR, GG, MA, DS, VA, SCV, LAG, TF, LO, AS) la misura interdittiva legale di anni 10 nonché la sanzione pecuniaria con decreto di condanna in dettaglio specificato sub 5) del ricorso introduttivo;

3. accerti, ai sensi dell'articolo 248, comma 5 bis TUEL, le sopra contestate gravi responsabilità nello svolgimento dell'attività del Collegio dei revisori, o ritardata o mancata comunicazione delle informazioni e conseguentemente,

4. applichi, ai sensi e per gli effetti di cui al comma 5 bis dell'articolo 248 TUEL, ai revisori (SN, SF, CC, BF, LC) la misura interdittiva legale da individuarsi in anni 10 nella fattispecie concreta in esame nonché la sanzione pecuniaria con decreto di condanna in dettaglio specificato sub 5) del ricorso introduttivo;

5. emetta decreto di condanna al pagamento, in favore del Comune di Catania per un importo complessivo di euro 1.212.515,40, oltre alle spese del presente giudizio in favore dello Stato, per le sanzioni pecuniarie quantificate nella tabella riportata sub X) e di seguito individualmente specificate:

- - euro 97.356,40 a carico del sindaco pro tempore BV;
 - euro 102.224,20 a carico del vicesindaco pro tempore CM;
 - - euro 88.594,40 a carico di ciascuno degli assessori pro tempore BL, DR, GG, MA, DS, VA, SCV, LAG;
 - - euro 44.297,20 a carico di ciascuno degli assessori pro tempore TF, LO, AS;
 - - euro 42.822,00 a carico dei presidenti pro tempore del Collegio dei Revisori SN e SF;
 - - euro 28.548,00 a carico dei componenti pro tempore del Collegio dei Revisori CC, BF, LC,
- e nel medesimo decreto disponga per tutti i convenuti la misura interdittiva per anni 10 e per i revisori anche la trasmissione dell'accertamento delle violazioni all'ordine professionale di appartenenza, come previsto dal secondo periodo dell'articolo 248 comma 5 bis TUEL;

Dette richieste traggono origine dalla trasmissione delle delibere della Sezione regionale di controllo della Corte nn. 153 e 154 del 2018 di accertamento delle condizioni per la dichiarazione del dissesto del Comune di Catania.

La Guardia di Finanza, su delega del Pubblico Ministero contabile,

compendiando gli esiti degli accertamenti espletati anche per la Procura ordinaria di Catania nel procedimento penale (RGNR 9110/19 mod. 21) ha prodotto una consulenza tecnica di natura contabile, realizzata su incarico della Procura ordinaria, ed inerente ai dati di bilancio del Comune di Catania.

A seguito di ulteriori approfondimenti istruttori, la Procura contabile ha acquisito informazioni e atti dalla locale Sezione di controllo, dal Comune di Catania e dal procedimento penale, tra i quali le difese di alcuni indagati che si erano avvalsi delle facoltà difensive conseguenti alla notifica dell'avviso conclusione indagine, ove si contestava a dirigenti, amministratori ed al collegio dei revisori succedutisi nel tempo, il delitto di concorso in falso ideologico aggravato per aver alterato il bilancio di previsione degli anni dal 2013 al 2018 del Comune di Catania con previsioni di entrata e di spesa non veritiere.

Successivamente all'esame della citata documentazione, la Procura regionale ha ritenuto, ai fini dell'applicazione delle conseguenti sanzioni, di avviare il presente giudizio contestando ai componenti della Giunta comunale di Catania - nel periodo intercorrente tra la definitiva approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (d'ora innanzi PRFP) avvenuta nel il 14 ottobre 2013 e la fine del primo semestre 2017 (semestre per il quale è stata accertata l'irreversibilità della situazione finanziaria dell'Ente da parte della Sezione di controllo) - di aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario del Comune di Catania.

Ai componenti del collegio dei revisori, nello stesso periodo, è stato

contestato di avere gravi responsabilità nello svolgimento dell'attività del collegio dei revisori o per la ritardata o mancata comunicazione, secondo le normative vigenti, delle informazioni.

II) Con il ricorso, la Procura regionale – dopo aver ripercorso l'evoluzione dei fatti che hanno portato alla dichiarazione di dissesto del Comune di Catania – ha, in sintesi, ricondotto le responsabilità dei componenti della Giunta sostanzialmente a cinque gruppi principali di irregolarità contabili, tra loro strettamente connesse, avallate dall'approvazione dei principali documenti contabili e sostenuti dal cosciente e volontario concorso degli amministratori alla violazione delle regole contabili. Infatti, benché il PRFP sia stato formulato dalla Giunta durante il precedente mandato, la nuova Giunta non si sarebbe avvalsa della facoltà prevista all'art. 243bis, comma 5 del TUEL, introdotta dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, di conversione del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, in caso di inizio mandato, di rimodulare il piano di riequilibrio adottato dalla precedente Amministrazione, assumendosene sostanzialmente la responsabilità.

II.1) Nel dettaglio, in primo luogo, è stata segnalata la sovrastima delle entrate e l'incremento del disavanzo.

Secondo la prospettazione della Procura, attraverso la sovrastima delle entrate in sede di bilancio di previsione, soprattutto prima dell'introduzione della contabilità armonizzata, è stato assicurato un ampliamento artificioso della capacità di spesa dell'Ente.

Tale condotta avrebbe determinato il progressivo ampliamento del disavanzo di amministrazione che, in sede di approvazione del PRFP, venne quantificato, sulla base dei dati del rendiconto 2011, in 140 milioni di euro,

ma che, negli esercizi successivi, si è ulteriormente incrementato prima fino a 143,4 milioni nel 2013, poi a 169 milioni nel 2014 e nel 2015, a seguito del riaccertamento straordinario, a 580,1 milioni.

A tal riguardo, la Procura ritiene che dette condotte costituiscano testimonianza della responsabilità della Giunta, chiamata a predisporre lo schema di bilancio di previsione e del documento unico di programmazione (DUP) ai sensi dell'art. 174 TUEL, nonché violazione dei criteri di redazione dell'allora relazione previsionale e programmatica, del regolamento di contabilità, del principio contabile n. 1 dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali presso il Ministero dell'Interno e dei principi contabili generali contenuti nell'allegato 1 del d. lgs. n. 118/2011 che impongono sostanzialmente una individuazione dei mezzi finanziari di copertura delle spese attendibile veritiera e congrua.

II.2) Il secondo gruppo di fattori di criticità contestato afferisce ai debiti fuori bilancio ed alle passività potenziali.

In particolare, oltre al costante incremento dei debiti fuori bilancio, la Procura regionale ha contestato che, diversamente da quanto previsto dalle norme e dai principi contabili, era sussistente una prassi consolidata di ritardare notevolmente il riconoscimento consiliare dei debiti fuori bilancio, sottraendo così rilevanti partite di spesa al necessario controllo dell'organo preposto e privando il bilancio ed i documenti contabili della necessaria attendibilità. Detta anomala e irregolare prassi avrebbe prodotto, altresì, quale ulteriore conseguenza, l'impossibilità di verificare l'effettiva condizione di strutturale deficitarietà dell'ente ai sensi dell'art. 242 TUEL e, conseguentemente, la mancata applicazione delle conseguenze connesse al

verificarsi della stessa.

La presenza di debiti fuori bilancio ancora da riconoscere e finanziare, inoltre, avrebbe consentito di evitare l'applicazione dei divieti di cui all'art.188, comma 1 *quater*, del TUEL.

Secondo la prospettazione del requirente, inoltre, nei vari bilanci dell'ente sono state inserite solamente le somme previste dal PRFP, pur nella consapevolezza dell'emersione, al termine dell'esercizio precedente, di ulteriori debiti fuori bilancio da riconoscere e finanziare. Tale condotta, costituirebbe una specifica responsabilità della Giunta comunale che, come organo esecutivo di governo e di impulso, in sede di predisposizione dei singoli bilanci di previsione, avrebbe dovuto prevedere la copertura di debiti fuori bilancio, al fine di scongiurare il peggioramento ulteriore della situazione finanziaria del Comune di Catania. Sul punto la Procura ha evidenziato, altresì, particolari perplessità in ordine alle c.d. "stabilizzazioni" dei precari effettuate che, seppur beneficiano di contributi regionali, sono destinate a determinare un ampliamento delle spese nel lungo periodo.

Analoghe argomentazioni sono state proposte con riguardo alle passività potenziali. Al momento di approvazione del PRFP, l'ente aveva previsto un ammontare di passività potenziali da ripianare nell'arco temporale di durata del piano, in considerazione del contenzioso pendente, pari ad 8,3 milioni di euro. Tuttavia, a seguito di specifica istruttoria della Sezione di controllo, l'ammontare del contenzioso esistente al 31.12.2015 è stato quantificato in 712,3 milioni di euro, successivamente rideterminato nell'importo di 601,2 milioni di euro. A fronte di tale stima, l'ente non ha proceduto ad effettuare alcun accantonamento a titolo di "Fondo rischi spese legali" sia negli

esercizi precedenti, come anche al momento del riaccertamento straordinario dei residui al 1^a gennaio 2015, provvedendo a costituire il fondo solo al momento dell'approvazione del consuntivo 2015 per l'esiguo ammontare di 10 milioni di euro. Al 31.12.2016 l'accantonamento è stato incrementato a 35 milioni di euro, senza peraltro alcun parere di congruità da parte dell'organo di revisione. Risultano quindi violate le previsioni del punto 5.2, lettera h), del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (allegato n. 4/2 al d.lgs. n.118/2011), che richiede la costituzione di un accantonamento in grado di garantire un'effettiva copertura in ragione del rischio concreto come rappresentato.

L'approvazione, da parte della Giunta comunale, di bilanci di previsione in assenza di idonei stanziamenti determinerebbe, dunque, l'adozione di proposte di rendiconto in presenza di omessa o non congrua previsione degli accantonamenti a titolo di "Fondo rischi spese legali", contribuendo a fornire una rappresentazione inattendibile e non veritiera dell'effettivo disavanzo dell'ente e, conseguentemente, assieme agli altri fattori descritti, a cagionarne il dissesto.

II.3) Il terzo gruppo di criticità rilevate afferisce ai rapporti con le società partecipate.

II.3.i Al riguardo, la Procura regionale, richiamando il contenuto delle delibere della Sez. Controllo, evidenzia che il d.l. n. 95/2012, all'art. 6, comma 4, ha introdotto l'obbligo per i comuni e le province di allegare al rendiconto una nota informativa contenente la verifica dei crediti e debiti reciproci tra l'Ente e le società partecipate. La citata nota informativa non risulta essere stata predisposta ed allegata al rendiconto 2013 e, con riguardo

al rendiconto 2014, invece, sono emersi diversi disallineamenti nei rapporti di debito-credito con le società partecipate. Nella relazione di cui all'art. 11 del d.lgs. n.118/2011, sulla gestione allegata al rendiconto 2015, non vengono illustrati gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci tra l'ente locale e le società partecipate. Altrettanto si è verificato nella relazione allegata al rendiconto 2016, che ribadisce nuovamente il rischio che tali discrasie determinino la formazione di debiti fuori bilancio e di potenziali rischi sugli equilibri finanziari dell'ente.

II.3.ii Con particolare riguardo ai rapporti con la Società a totale partecipazione SIDRA S.p.a., viene rilevato che, con la deliberazione n. 185/2016/PRSP, la Sezione controllo aveva già messo in luce una situazione debitoria di circa 41 milioni di euro, non contemplata dal PRFP, che, in assenza di provvedimenti tesi alla definizione dei rapporti con la società, si è ulteriormente aggravata, a causa degli interessi moratori, sino a giungere alla somma di 48 milioni alla fine del 2016.

II.3.iii Per quanto concerne i rapporti con l'Azienda Municipale Trasporti (AMT) è stato osservato che all'interno dell'attivo patrimoniale di AMT erano presenti 44 milioni di disponibilità liquide giacenti in cassa, che a seguito della liquidazione sono stati trasferiti al tesoriere del Comune di Catania. Tali somme erano state erogate a favore dell'ente quale anticipazione di liquidità concessa dalla Cassa Depositi e Prestiti ai sensi del d.l. n. 35/2013, per il pagamento dei debiti del Comune nei confronti di AMT. La partecipata, a sua volta, avrebbe dovuto utilizzare tali somme per estinguere le proprie rilevanti posizioni debitorie nei confronti dell'Erario e dell'INPS. Tuttavia, le citate disponibilità liquide, anziché essere utilizzate

per provvedere all'immediata estinzione dei debiti, sono state conservate, con l'ulteriore pregiudizio del progressivo incremento dei debiti non estinti per effetto degli interessi e delle sanzioni. Peraltro, tali somme, una volta trasferite presso il tesoriere del Comune, sono state impiegate a beneficio dell'anticipazione di tesoreria, quali somme a destinazione vincolata utilizzate per spese correnti *ex art. 195, comma 2, del TUEL*, non ricostituite a fine esercizio. Infine, sempre con riguardo alle anticipazioni di liquidità erogate a favore del Comune di Catania, è stata evidenziata un'ulteriore grave irregolarità contabile rappresentata dall'aver mantenuto tra i residui passivi conservati nel rendiconto 2016 anche quelli relativi ad alcuni debiti per i quali l'ente risultava già aver attestato, nei confronti della Cassa Depositi e Prestiti, i relativi pagamenti, per un importo complessivo di 4,7 milioni di euro.

II.3.iv Il Comune di Catania è, per quanto concerne il rapporto con le partecipate, risultato, infine, inadempiente rispetto alle disposizioni di cui all'art. 1, comma 551 e segg. della legge n. 147/2013, che prevedono l'obbligo per le pubbliche amministrazioni partecipanti, nell'ipotesi di risultati di esercizio negativi, di predisporre, nell'anno successivo, un accantonamento in apposito fondo vincolato di importo corrispondente al risultato di esercizio negativo, in misura proporzionale alla quota di partecipazione detenuta.

II.4) Sulla gestione dei residui la Procura regionale ha rilevato che, come peraltro evidenziato anche dalla Sezione di Controllo nella deliberazione n. 200/2015/PRSP, il Comune non solo non ha proceduto, come era necessario, ad effettuare il riaccertamento straordinario dei residui, ma, anche in sede di

approvazione del rendiconto per l'esercizio 2013, ha svolto le operazioni di riaccertamento con modalità che non appaiono rispettare le norme e i principi contabili. Infatti, per ogni singolo residuo attivo eliminato o conservato in bilancio non è stata rinvenuta un'adeguata motivazione a supporto della scelta compiuta, in aperto contrasto con le previsioni dell'art. 228, comma 3, del TUEL. Inoltre, le attestazioni rese dai responsabili dei servizi non hanno riguardato ciascun singolo residuo, ma sono state compiute complessivamente. Dette criticità, analogamente presenti anche per l'anno 2014, hanno avuto per effetto -in assenza della previsione di un adeguato Fondo di svalutazione crediti - l'esposizione di un risultato di amministrazione superiore a quello effettivo, in espresso contrasto con i principi di veridicità e di prudenza. Tale condotta è stata posta in essere anche in difformità rispetto alle indicazioni della Sezione delle Autonomie che suggeriva un'attenta e scrupolosa verifica della sussistenza delle ragioni per il mantenimento nel bilancio dei residui attivi, in via propedeutica alla successiva introduzione delle nuove regole di armonizzazione contabile, di modo che il successivo riaccertamento straordinario dei residui rimanesse finalizzato all'adeguamento dell'ammontare complessivo dei residui attivi e passivi al nuovo principio della competenza finanziaria potenziata.

Il mancato rispetto delle suesposte indicazioni ha fatto sì che il successivo riaccertamento ordinario ai fini della formazione del rendiconto 2016, approvato con delibera n. 92 del 21.06.2017, sia stata effettuata una consistente cancellazione di residui attivi, per complessivi 361,5 milioni di euro, di cui 165 milioni relativi a residui risalenti ad annualità antecedenti il 2010.

Secondo la Procura, il consapevole mantenimento in bilancio di residui attivi inesigibili ha avuto come effetto la rappresentazione in bilancio di un risultato di amministrazione diverso da quello reale, procrastinando l'emersione di un disavanzo per il quale, conseguentemente, non sono state appostate nel bilancio di previsione le necessarie coperture finanziarie. Tale alterazione della reale situazione finanziaria dell'ente, che ha impedito l'adozione di idonee misure correttive, rappresenta un ulteriore fattore che ha contribuito a cagionarne il dissesto.

II.5) La situazione di cassa è, infine, secondo la prospettazione della ricorrente Procura, una delle principali cause del dissesto cui hanno contribuito gli odierni convenuti. In particolare, viene rilevato il costante ricorso alle anticipazioni di tesoreria ed all'utilizzo delle entrate a destinazione vincolata, impiegate al fine di rimediare alla cronica incapacità di riscuotere le entrate proprie.

Nel dettaglio viene rilevato che, al termine dell'anno 2013, lo scoperto risultava pari a 42 milioni di euro, nel 2014, considerando anche l'utilizzo delle entrate a destinazione vincolata non reintegrate, lo stesso ha subito un incremento fino a 137 milioni, mentre nel 2015 fino a 188 milioni e nel 2016 a 173 milioni. Tutto questo nonostante l'ente abbia fatto ricorso anche alle citate ingenti anticipazioni di liquidità concesse dalla Cassa Depositi e Prestiti.

Al riguardo, viene posta in evidenza una responsabilità omissiva degli Amministratori deputati all'attuazione del PRFP che, pur essendo consapevoli della grave crisi di liquidità dell'ente ed essendosi impegnati ad attuare idonee misure correttive, non hanno provveduto nel corso del loro

mandato ad adottare i provvedimenti necessari per incrementare la capacità di riscossione dell'ente, al fine di evitare una situazione di irreversibile insolvenza.

II.6) Per quanto concerne l'elemento soggettivo, la Procura regionale, prendendo le mosse dalla consapevolezza dei convenuti dello stato di crisi finanziaria dell'Ente, contesta il mancato avvio delle iniziative necessarie a fronteggiare il già menzionato stato di crisi e l'aggravamento dello stesso che denoterebbe il cosciente e volontario concorso degli amministratori alla violazione delle regole contabili. In subordine, viene contestata la colpa grave.

III) Ai sensi del comma *5bis* dell'art. 248 TUEL, la Procura regionale contesta al Collegio dei revisori del Comune di Catania gravi e reiterate omissioni e inadempienze nello svolgimento delle attività di propria competenza.

Richiamati i compiti che gli artt. 239, *243bis* e 246 del TUEL ed il regolamento di contabilità del Comune di Catania attribuiscono al Collegio dei revisori, parte ricorrente evidenzia, sostanzialmente, che quattro condotte siano state reiterate nel tempo, contribuendo al verificarsi del dissesto dell'Ente locale.

III.1) La prima condotta contestata al collegio dei revisori, inerente ai pareri rilasciati sugli schemi di bilancio di previsione, si concretizza nell'aver sostanzialmente omissso un'analisi in merito alla congruità, veridicità ed attendibilità delle previsioni di bilancio avallando, in tal modo, l'iscrizione in bilancio di entrate sovrastimate e determinando così un ampliamento ingiustificato della capacità di spesa dell'ente.

Sul punto, viene contestato anzitutto il mancato rispetto da parte dell'ente delle numerose prescrizioni legislative relative ai rapporti dell'ente con le proprie società partecipate, specie sulla corrispondenza degli oneri stanziati in bilancio con le previsioni del contratto di servizio.

Inoltre, nonostante la consapevolezza della mole di debiti fuori bilancio da riconoscere e finanziare, è stato evidenziato che il collegio dei revisori non ha mai affrontato in maniera approfondita il problema della copertura degli stessi debiti, al di là di qualche generico rilievo, ignorato dall'ente.

Peraltro, come già accennato, il mancato riconoscimento dei debiti fuori bilancio avrebbe prodotto anche l'alterazione dei dati relativi al rispetto dei parametri deficiarietà e del patto di stabilità.

Infine, anche in presenza di plurimi e reiterati rilievi relativi al mancato rispetto di norme ed alla presenza di gravi irregolarità contabili, è stato rilevato che l'organo di revisione ha sempre espresso un parere comunque favorevole all'approvazione del bilancio di previsione.

Dalla precedente condotta la Procura desume che il Collegio dei revisori, affidandosi a moniti di stile, in concreto rimuoveva la reale inadeguatezza e inattendibilità dei dati di bilancio ed esprimendo parere favorevole consentiva alla Giunta BV di continuare la gestione del Comune di Catania nonostante la insostenibilità finanziaria e la crescita del disavanzo.

III.2) Analogamente la Procura, sulle relazioni ai rendiconti, osserva che il Collegio in tutte le annualità considerate ha sempre attestato la corrispondenza dei dati del rendiconto alle risultanze della gestione ed espresso parere favorevole all'approvazione del rendiconto, pur in presenza di gravi irregolarità contabili idonee ad alterare le risultanze dei conti

consuntivi.

Tra queste irregolarità viene segnalato che non viene indicato in alcun modo quali siano stati i controlli operati e con quale tecnica sia stata condotta l'attività di controllo.

In secondo luogo, un'importante criticità rilevata attiene alle verifiche sull'attività di riaccertamento dei residui. Il Collegio, infatti - sebbene non siano state fornite dai responsabili motivazioni sufficientemente idonee in relazione al mantenimento e/o cancellazione dei residui - ha comunque sempre espresso parere favorevole all'approvazione del rendiconto.

Analoga contestazione è stata sollevata con riguardo ai debiti fuori bilancio in quanto, pur essendo consapevole che la presenza di rilevanti debiti fuori bilancio non riconosciuti rappresentasse una grave irregolarità contabile idonea a determinare l'esposizione di un risultato di amministrazione non corrispondente a quello reale, l'organo di revisione ha, comunque, ripetutamente attestato la rispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione ed espresso parere favorevole alla relativa approvazione alterando, altresì, i parametri relativi al rispetto del patto di stabilità.

Infine, è stato segnalato l'ulteriore mancato rilievo sulla non corretta determinazione del disavanzo di amministrazione a seguito dell'applicazione della contabilità armonizzata, con particolare riguardo all'omessa o non congrua previsione degli accantonamenti a titolo di "Fondo rischi spese legali" e "Fondo perdite società partecipate".

III.3) Il ricorrente ha, inoltre, evidenziato - per quanto attiene alle relazioni semestrali sullo stato di attuazione del PRFP - i ritardi con cui le stesse sono state trasmesse, peraltro sempre su sollecitazione della Sezione di controllo,

in violazione delle previsioni di cui all'art.243 *quater*, comma 6 del TUEL.

Tali relazioni, peraltro, non riportando i dati richiesti in maniera esaustiva, avrebbero determinato la necessità di ripetute richieste istruttorie atte a ottenere chiarimenti sui criteri impiegati per la determinazione dei valori esposti e degli scostamenti rilevati, con conseguenti ritardi per la procedura.

III.4) La Procura ha, altresì, contestato ai componenti del Collegio dei revisori di aver prodotto la relazione sulle cause del dissesto prot. REV/041 del 15.02.2019 solamente mesi dopo la delibera di dichiarazione di dissesto, e solo dopo esplicita richiesta della Procura contabile che rammentava il relativo obbligo legale. Tuttavia, anche in tale relazione, il Collegio si è limitato a rinviare a quanto rilevato dalla Corte dei conti nella deliberazione n. 153/2018. Nemmeno nella seconda relazione è, dunque, presente una puntuale e dettagliata analisi delle cause del dissesto, così come richiesta dal legislatore.

III.5) Per quanto concerne l'elemento soggettivo dei componenti del Collegio dei revisori, infine, la Procura regionale, prendendo le mosse dai ritardi e dalla reiterazione delle violazioni, ne desume la natura dolosa della violazione dei delicati obblighi funzionali.

Solo in via subordinata, e per mera completezza, viene contestata la colpa grave, tenuto conto dell'equivalenza di dolo e colpa grave nella valutazione sull'*an* dell'imputabilità dell'illecito contabile.

IV) Tenuto conto, tra l'altro, delle condotte rassegnate, dell'elemento soggettivo ed alla luce dei parametri previsti dall'art. 11 l. 689/81 e dall'articolo 133 c.p., la Procura regionale ha chiesto che venisse applicata, unitamente alla sanzione interdittiva di 10 anni, la sanzione pecuniaria nella

misura massima. In particolare, è stato ritenuto più conforme al principio di proporzionalità ed effettività della sanzione individuare come base di calcolo la retribuzione mensile lorda più elevata, computandola una sola volta.

Con memorie depositate dal 23 giugno al 9 luglio 2020 si sono costituiti tutti i convenuti che - svolte le proprie difese, in parte, sovrapponibili - hanno

RILEVATO CHE

V) In via preliminare, più difese hanno lamentato l'inammissibilità e l'improcedibilità del ricorso *ex art. 133 c.g.c.* presentato dalla Procura regionale per diverse motivazioni.

In primo luogo, è stato osservato che il rito in esame, ai fini dell'applicazione di una sanzione pecuniaria, presuppone il preventivo accertamento della responsabilità. Diversamente, il ricorso della Procura è preordinato all'accertamento della responsabilità ed alla contestuale applicazione della sanzione. In tal senso, sono state richiamate le pronunce Corte dei conti, Sez. Giur. Campania n. 314/2019 e Sez. Giur. Piemonte 67/2015. Sul punto, è stato, altresì, prospettato che l'art. 248 TUEL contemplerebbe il concorso di una responsabilità risarcitoria e di una responsabilità sanzionatoria, richiedendo, pertanto, l'utilizzo del rito ordinario e non quello speciale di cui agli artt. 133 e ss. d.lgs. 174/2016 (d'ora innanzi c.g.c.).

In secondo luogo, viene rilevato che il citato rito speciale riguarda l'irrogazione di sanzioni pecuniarie e non può essere utilizzato per comminare la sanzione dell'interdizione dalle cariche nelle amministrazioni locali, per la quale sarebbe eventualmente necessario ricorrere al rito ordinario.

Tale prospettazione sarebbe avvalorata dalla constatazione che la diversa formulazione dei commi 5 e 5bis dell'art. 248 TUEL induce a ritenere che la sentenza di primo grado non sia condizione di procedibilità/ammissibilità dell'azione per l'irrogazione della sanzione ai componenti il Collegio dei revisori, mentre lo è per la responsabilità sanzionatoria degli amministratori.

Al riguardo, unitamente alla pronuncia SS.RR., 27/12/2007, n. 12/QM, viene richiamata la decisione della Sez. Giur. Abruzzo n. 80/2018 che espressamente richiede la necessità del rito ordinario per la verifica di ogni responsabilità finanziaria.

E' stato osservato, inoltre, che non sarebbe possibile, peraltro, ipotizzare tre diversi processi per la medesima condotta e il medesimo evento (un processo per la fattispecie risarcitoria, uno per quella interdittiva di *status* ed un altro per la previsione sanzionatoria pecuniaria) in quanto ciò sarebbe in palese contrasto con il principio del *ne bis in idem* che viene in rilievo tutte le volte in cui si sia in presenza di regimi punitivi o comunque pesantemente afflittivi, anche al di fuori dall'ambito strettamente penalistico.

In terzo luogo, il rito speciale monocratico di cui agli artt.133 e ss. c.g.c. - connotato da una natura semplificata ed accelerata - mal si attaglierebbe alla soluzione di controversie complesse e delicate, quale quella oggetto dell'odierno ricorso, e risulterebbe inadatto all'irrogazione di sanzioni così gravose quali quelle proposte dal Pubblico Ministero. Inoltre, il richiesto accertamento si caratterizzerebbe per un'elevata complessità tecnica con tempi non compatibili con l'esperimento del diritto di accesso ai documenti necessari per la predisposizione di un'adeguata difesa in giudizio. Pertanto, l'esigenza di assicurare le necessarie garanzie di difesa sarebbe compatibile

soltanto con l'utilizzo del rito ordinario.

Da ciò l'inammissibilità dell'azione proposta dalla Procura contabile *ex art.*

133 c.g.c..

VI) Alcuni dei convenuti coinvolti nel procedimento penale RGNR

9110/19 mod. 21, citato in premessa, hanno chiesto la sospensione del

presente giudizio in attesa dell'esito del medesimo procedimento. Al

riguardo, è stata rilevata, sempre in via preliminare, la non ammissibilità

della perizia resa al P.M. penale in sede di indagini preliminari e prodotta

dalla Procura contabile in quanto costituente prova atipica, formata in

assenza di contraddittorio e non compatibile con un rito sommario che, data

la celerità del giudizio, non contempla attività istruttoria.

VII) Da più parti sono state, inoltre, prospettate diverse questioni di

legittimità costituzionale.

VII.1) In primo luogo, con riferimento all'art. 248 comma 5 TUEL, è stata

eccepita l'illegittimità costituzionale in ragione della previsione, nella misura

fissa di dieci anni, dell'interdizione conseguente alla condanna. Su tale

aspetto è stato evidenziato come la Corte costituzionale abbia già rilevato

che ogni fattispecie sanzionata con pena fissa (qualunque ne sia la specie) è

per ciò solo "indiziata" di illegittimità; e tale indizio potrà essere smentito

soltanto in seguito a un controllo strutturale della fattispecie di reato che

viene in considerazione, attraverso la puntuale dimostrazione che la

peculiare struttura della fattispecie la renda "proporzionata" all'intera gamma

dei comportamenti tipizzati.

Ad ulteriore sostegno della prospettazione di illegittimità costituzionale della

previsione normativa, è stata rilevata anche la sproporzione, valutabile in

contrasto con gli artt. 3 e 51 Cost., laddove si consideri che per fattispecie di reato contro la pubblica amministrazione come il peculato, la corruzione e altri reati contro la pubblica amministrazione di grande allarme sociale, la sanzione interdittiva è ben più limitata. Inoltre, è stato ricordato che la disciplina legislativa in materia di incandidabilità, contenuta nel d.lgs. n. 235 del 2012, è articolata in modo da ricondurre la durata dell'incandidabilità alla gravità del reato e all'entità della condanna.

Alla luce delle predette considerazioni, è stato prospettato che la parte di disposizione censurata dovrebbe essere sostituita con la previsione della durata della sanzione "fino a dieci anni in funzione della gravità accertata", come, del resto, è previsto al comma *5bis* del medesimo articolo 248, con riguardo al contributo dei revisori nella causazione del dissesto dell'Ente.

VII.2) È stata, altresì, prospettata una questione di legittimità costituzionale dell'art. 248, commi 5 e *5bis*, TUEL, nella parte in cui è prevista una sanzione pecuniaria parametrata alla retribuzione lorda percepita, in quanto determinerebbe una violazione dell'art. 3 Cost. con evidente violazione del principio di proporzionalità così come declinato dalla costante giurisprudenza costituzionale.

VII.3) Inoltre, richiamata la natura sommaria del giudizio di cui agli artt. 133 e ss. e ribadita l'incompatibilità tra le esigenze di celerità con i termini di accesso ai documenti necessari alla predisposizione di un'adeguata difesa, è stata rilevata la illegittimità costituzionale della stessa disposizione che dovrebbe essere sottoposta al vaglio della Consulta per violazione degli artt. 24 e 111 Cost. e l'art. 6 CEDU.

VII.4) Con memoria integrativa in data 21 luglio 2020, i legali della

convenuta SCV hanno, altresì, rilevato che, ove non si ritenesse applicabile al caso in esame, occorrerebbe formulare questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, del decreto-legge n. 76/2020 per violazione dell'art. 3 Cost., 117, comma 1 Cost. e 7 CEDU, in ragione della previsione esplicita della non applicabilità retroattiva di una norma penale più favorevole al reo.

VIII) Nel complesso, nell'esaminare le diverse criticità contabili contestate dalla Procura regionale, i convenuti hanno ritenuto che la ricostruzione effettuata dalla stessa non tenga in debito conto l'ormai consolidato principio di separazione tra Politica e Amministrazione. Sul punto viene osservato che la partecipazione degli organi politici e di quelli tecnici al procedimento di redazione e approvazione del bilancio risponde a finalità profondamente diverse: ai primi spetta definire obiettivi e priorità, specie sotto il profilo della spesa; ai secondi, spetta predisporre lo schema di bilancio secondo i criteri di «veridicità ed attendibilità» e verificare che, in ogni momento del procedimento di approvazione, le previsioni del bilancio rispettino tali canoni. Per tale motivo, non può essere contestato nulla agli amministratori convenuti in ordine alla veridicità delle previsioni.

Tale ricostruzione risulterebbe ulteriormente avvalorata dal quadro normativo di riferimento in materia di approvazione dei bilanci preventivi, e segnatamente degli artt. 153 e 174 TUEL e degli artt. 14, 15 e 16 del Regolamento di Contabilità del Comune di Catania.

Secondo le difese, in attuazione dell'invocato principio di separazione occorre, altresì, richiamare la c.d. esimente contenuta nella seconda parte del comma 1^{ter} dell'art. 1 della Legge 14 gennaio 1994, n. 20 secondo la quale:

“Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione.”

Il semplice componente della giunta, non addetto al ramo, infatti, non può che assumere le sue decisioni sulla base dei pareri tecnici-contabili quali il parere di regolarità contabile e di legittimità amministrativa del responsabile del servizio e dal responsabile di ragioneria.

VIII.1) Con segnato riguardo alle singole criticità vengono anzitutto poste in evidenza le ragioni alla base della mancata rimodulazione del PRFP da parte della Giunta municipale in carica a partire dal giugno 2013.

In primo luogo, si afferma che la valutazione che poteva essere svolta atteneva alla sostenibilità del PRFP non certo all'attendibilità, poiché della veridicità dei dati riportati nel documento inviato all'istruttoria della Commissione Ministeriale e della Corte dei conti non poteva neppure legittimamente dubitarsi.

Nessun rilievo, pertanto, può essere mosso agli amministratori per non essersi avvalsi, in quei pochi giorni del settembre 2013, della predetta facoltà, certamente incolpevoli per aver fatto affidamento su dati, riportati nel PRFP che, solo a posteriori e a distanza di tempo, si sono rivelati non veritieri. La facoltà introdotta nella fase di avvicendamento delle amministrazioni consente, peraltro, solo la rimodulazione del PRFP nel rispetto dei saldi già stabiliti e non anche la sua riformulazione complessiva.

Andrebbe, altresì, considerato che quello della rimodulazione non costituiva un obbligo ma una mera facoltà da cui non può derivare una responsabilità.

In più, il rinnovo dell'Amministrazione in pendenza di approvazione del PRFP consente di modificare -a parità di saldo numerico- le azioni politiche previste dall'amministrazione precedente, ovvero di modularne la diversa incidenza annuale ed attiene esclusivamente alla possibilità di modificare la sezione seconda del PRFP e cioè quella relativa alle singole azioni da intraprendere, mentre non consente di incidere sui fattori di squilibrio già individuati.

L'inattendibilità del PRFP originario ha, dunque, minato in radice la possibilità di incidenza della scelta sul concreto risanamento e ha comportato il dissesto, cosa che d'altra parte, secondo alcune prospettazioni difensive, si sarebbe verificata già nel 2012 - dopo la delibera della Corte dei conti n.356/2012 - se, nelle more, non fosse stato introdotto l'art. 243bis all'interno del Tuel.

Con riguardo alle rilevate perplessità in ordine alla attività di stabilizzazione dei precari è stato osservato come il PRFP del Comune di Catania, di cui alla deliberazione di Consiglio Comunale n. 14 del 2 febbraio 2013, dedicasse un'apposita sezione alle misure tese alla razionalizzazione delle spese del personale attraverso la quale realizzare un risparmio di spesa che complessivamente, per gli anni di vigenza del piano, era stato fissato in euro 181.103.567,57. Al riguardo, le difese hanno sottolineato che gli obiettivi finanziari intermedi, per gli anni di riferimento, non solo sono stati raggiunti, ma sono stati addirittura migliorati. Per le procedure di stabilizzazione nella Regione Sicilia, inoltre, il costo è coperto al 100% con oneri a carico della finanza regionale in quanto con l'articolo 30, comma 7, della legge n. 5/2014 (finanziaria regionale) è stato istituito uno speciale fondo, nel bilancio

regionale, per il superamento del precariato nella Regione con garanzia degli oneri finanziari fino all'anno 2038.

VIII.2) Con specifico riguardo alla contestata sovrastima delle entrate e conseguente incremento del disavanzo è stato sostanzialmente evidenziato che la Relazione previsionale e programmatica ed il DUP hanno natura meramente programmatoria e di indirizzo. Sul punto, inoltre, richiamato il contenuto della consulenza penale nella quale si affermava che *il metodo della sovrastima delle entrate è molto "sottile"* viene sottolineato come sia particolarmente difficile dimostrare la consapevolezza dell'errata previsione di bilancio, proprio in quanto trattasi di mera previsione.

Ribadendo il principio di separazione tra attività di indirizzo e di gestione, è stato sottolineato, altresì, che la definizione delle proposte di entrata e di spesa che formano il bilancio di previsione è di competenza dei dirigenti, mentre è competenza del Ragioniere Generale la verifica della veridicità delle previsioni di entrata e la compatibilità delle previsioni di spesa avanzate dai dirigenti ai fini della formazione del bilancio. Peraltro, in ordine a tale contestazione, manca la necessaria illustrazione dell'elemento psicologico, con una responsabilità attribuita a titolo di responsabilità oggettiva alla Giunta nella sua collegialità.

Secondo le difese, l'unico dato da precisare è quello relativo alla Dirigente pro tempore del patrimonio che, a dire della Procura, effettuò una previsione di entrata con riguardo ai beni immobili di euro 200.000 mentre nel bilancio fu iscritta la cifra di euro 4.000.000,00. Con riguardo a quest'ultimo specifico rilievo è stato spiegato che la Dirigente non ha fatto una previsione di entrata ma ha chiesto una riduzione dell'indicatore posto nel piano degli

obiettivi (PDO) con riguardo al suo obiettivo n. 6. La comunicazione è, infatti, rivolta al Nucleo di valutazione e al controllo di gestione ed è finalizzata alla misurazione della sua personale performance. Inoltre, la Misura 9 azione 33 relativa alla alienazione degli immobili del patrimonio disponibile, secondo le previsioni del PRFP avrebbe inciso per quattro milioni ma ai soli fini del miglioramento dei saldi e non era considerata ai fini della copertura dei fattori di squilibrio.

In ordine alla scarsa capacità di esazione da parte degli uffici finanziari viene, altresì, posto in evidenza che, con riguardo alle entrate tributarie ed extratributarie o assimilabili, le previsioni di entrata sono di competenza dei dirigenti, la verifica in ordine alla veridicità delle stesse è di competenza del Ragioniere Generale, mentre l'organizzazione e la riorganizzazione del servizio relativo è di esclusiva competenza del Consiglio. Al riguardo, viene osservato come l'amministrazione si fosse attivata, con l'esercizio dei poteri consentiti, attraverso una delibera del 2015 approvata, tuttavia, nel 2017. La competenza in materia è, infatti, attribuita, ai sensi dell'art. 42 del Tuel e degli articoli 11 e 12 dello Statuto del Comune di Catania, in via esclusiva al Consiglio Comunale.

VIII.3) Con specifico riguardo ai debiti fuori bilancio, al loro mancato riconoscimento ed alle passività c.d. "potenziali" viene messo in luce che le norme di riferimento prevedono l'esclusivo coinvolgimento del Ragioniere Generale, del Segretario Generale, del Collegio dei Revisori, del Responsabile dell'Avvocatura. Pertanto, incombe su questi ultimi l'obbligo di evidenziare con tempestività le passività insorte nell'anno per l'adozione della delibera di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, onde riportare in

equilibrio la gestione e reperire le necessarie risorse finanziarie.

Inoltre, il regolamento di contabilità dell'Ente evidenzia che *“La delibera di riconoscimento del debito fuori bilancio è in ogni caso propria del Consiglio Comunale, che individua le cause che hanno generato l'obbligo e le eventuali responsabilità. Conseguentemente, sono i dirigenti dell'Ente a dover fornire tutti gli elementi che si rendono necessari per provvedere al riconoscimento della legittimità del debito insorto al di fuori del sistema di bilancio e ricondurre lo stesso nella contabilità di detto al sistema di bilancio dell'ente.”*

Peraltro, si aggiunge che la riconduzione al sistema di bilancio doveva, comunque, tenere conto degli equilibri finanziari delle singole annualità del PRFP approvato, anche per ricercare possibili soluzioni transattive, laddove possibile, al fine di rendere sopportabile l'impatto del debito nel contesto della complessiva sostenibilità del PRFP.

VIII.4) Sulle condotte contestate afferenti ai rapporti con le società partecipate viene rilevato come la stessa analisi della Sez. Controllo della Corte dei conti abbia fatto emergere una inattendibilità originaria del PRFP.

La nuova amministrazione si è, pertanto, trovata a dover gestire un passivo di molto superiore rispetto alle previsioni del piano. Con segnato riguardo ai rapporti con la società SIDRA, viene rilevato che l'operazione di conciliazione non è stata, ad oggi, risolta neppure dalla nuova amministrazione.

Con riguardo all'utilizzo delle anticipazioni di liquidità ottenute per saldare i debiti nei confronti di AMT e successivamente riversate, all'esito della liquidazione della stessa, nelle casse del Comune di Catania viene

sottolineato come né il riversamento né l'effettivo impiego delle stesse corrisponda o consegua ad un atto attribuibile alla Giunta. Ripercorse le singole fasi che hanno portato alla liquidazione della AMT, è stato osservato come eventuali impegni di spesa su quel fondo vincolato vadano attribuiti ai responsabili dei rispettivi uffici, non potendosi estendere una responsabilità al soggetto politico che non abbia deliberato in materia.

VIII.5) Sulla gestione dei residui, inoltre, viene ribadito che la responsabilità della Giunta va esclusa poiché il riaccertamento è atto tipicamente gestionale per la ricognizione e la motivazione che deve sorreggere il mantenimento o l'eliminazione come, peraltro, testimoniato dalla stessa consulenza tecnica inserita nel fascicolo del P.M. penale che afferma la competenza dirigenziale e del Ragioniere generale.

Le delibere di Giunta sul riaccertamento dei residui vanno, pertanto, considerate come meramente ricognitive dell'attività e delle attestazioni effettuate nelle schede di rilevazione redatte e certificate dai Dirigenti e verificate dal Ragioniere.

La Giunta, infatti, sulla scorta dei dati forniti e asseverati dai dirigenti ed al fine di assicurare una maggiore trasparenza dei dati contabili, con propria deliberazione n. 180 del 14/12/2015, in ossequio alle previsioni normative derivanti dal decreto legislativo n. 118/2011, ha determinato il risultato complessivo dell'operazione di riaccertamento in un disavanzo di 580 milioni di euro, con un maggior disavanzo pari a euro 411.280.637,42.

Inoltre, viene evidenziato che si può, verosimilmente, sostenere, alla luce dei dati emersi che, ove la prescrizione normativa di revisione dei residui prodromica al PRFP fosse stata effettuata con la dovuta diligenza e

correttezza e in ossequio ai principi di veridicità e chiarezza, il disavanzo dichiarato sarebbe stato ben altro rispetto ai 140 milioni attestati.

Sul punto, data la complessità tecnica sottostante l'attività di riaccertamento dei residui, è stata richiamata da più parti l'applicazione dell'esimente di cui alla seconda parte del comma *1ter* dell'art. 1 della Legge 14 gennaio 1994, n. 20 che, nel caso di specie, si tradurrebbe nella sostanziale assenza dell'elemento soggettivo.

Diversamente, secondo le prospettazioni difensive dei convenuti, eventuali responsabilità andrebbero attribuite al segretario generale e al Collegio dei revisori per la violazione degli obblighi previsti dall'art. 239 del D.lgs. 267/2000 e, congiuntamente, al Responsabile del Servizio finanziario ed al Ragioniere Generale, responsabile delle attestazioni di copertura finanziaria.

VIII.6) Con riferimento alla situazione di cassa viene lamentato che non è affatto vero che l'amministrazione BV non abbia adottato «iniziative per incrementare la capacità di riscossione dell'ente»: invero la stessa ha stipulato convenzioni con l'Agenzia delle entrate per la riscossione della TOSAP mediante modello F24; ha promosso l'approvazione del «Regolamento relativo alla definizione agevolata delle entrate degli enti locali di cui all'art. 6-ter, d.l. 22 ottobre 2016 n. 193, convertito con modificazioni dalla l. 1 dicembre 2016 n.225 e d.l. 9 febbraio 2017 n. 8; ha proposto al Consiglio comunale un apposito «atto di indirizzo per l'affidamento in concessione, per la durata di 5 (cinque) anni, della riscossione coattiva delle entrate tributarie ed extra-tributarie e dell'attività di individuazione e ricerca dell'evasione tributaria ed extratributaria del Comune di Catania».

(Lanzafame) Viene, inoltre, segnalato che la Procura contabile, nel caso in esame, tende a sovrapporre e confondere le «cause del dissesto» – ovvero le ragioni che hanno determinato nel tempo uno squilibrio irreparabile delle finanze dell’Ente – con le conseguenze e le manifestazioni di tale situazione di squilibrio. La carenza di liquidità dovrebbe essere considerata, pertanto, come il sintomo più evidente della situazione di criticità finanziaria dell’ente locale. D’altra parte, viene evidenziato che la pretesa della Procura contabile di contestare l’adeguatezza delle iniziative politiche adottate per incrementare la capacità di riscossione dell’ente si porrebbe in contrasto con il principio di insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali.

VIII.7) Esaminate le singole criticità contestate dalla Procura contabile, nel complesso, è stata lamentata la mancata indicazione di specifici addebiti ai singoli componenti della giunta e l’insussistente differenziazione delle posizioni degli odierni convenuti. Secondo le prospettazioni difensive, infatti, la Procura ricorrente ha effettuato una ricostruzione tendente a produrre una sorta di responsabilità oggettiva legata alla mera posizione di componenti della Giunta, non ottemperando all’onere della prova né del nesso causale tra le condotte contestate ed il verificarsi del dissesto né, tantomeno, sulla sussistenza del richiesto elemento soggettivo.

A tal riguardo, viene evidenziato che la Procura non ha compiuto una valutazione individuale di atti e omissioni poste in essere dai singoli amministratori convenuti o dai revisori, ma ha preteso di far valere la responsabilità dell’intera “amministrazione BV” e dei collegi dei revisori in carica quasi ad azionare in sede giudiziale una sorta di responsabilità oggettiva per aver fatto parte (anche per brevi periodi) della Giunta o del

Collegio dei revisori durante il mandato del Sindaco BV in violazione, peraltro, dei principi contenuti nella pronuncia Corte dei conti Sez. Giur. Sicilia n. 362/2018.

Nello specifico, tale impostazione sarebbe inaccettabile, in quanto anche le fattispecie sanzionatorie soggiacciono ai principi di colpevolezza, tipicità e determinatezza, quali si ricavano dal sistema costituzionale delle garanzie come evidenziato da diverse pronunce tra le quali Corte dei conti II Sezione d'Appello, sentenza n. 795 del 7.11.2017.

E' stato rilevato, inoltre, che la Procura contabile non ha provato, in alcun modo, la sussistenza del nesso di causa-effetto tra le singole condotte che pretende di contestare a tutti i resistenti e la situazione di dissesto del Comune, né ha valutato o misurato, l'impatto che tali condotte hanno avuto sulla condizione finanziaria dell'ente ovvero, più in generale, non ha verificato se – in assenza delle stesse – il Comune di Catania, sarebbe comunque andato in dissesto per ragioni indipendenti dall'operato dei convenuti.

In particolare, con riferimento all'aggravamento del disavanzo, ad esempio, la Procura contabile non ha indagato le cause dell'aumento del disavanzo, ma si è limitato ad imputarlo integralmente alle presunte irregolarità nei bilanci dell'ente riscontrate dai consulenti della Procura di Catania, senza peraltro individuare se – e in che misura – tali discrasie nei bilanci siano state determinanti rispetto allo stato di dissesto.

La stessa Procura contabile non ha verificato, altresì, se i debiti fuori bilancio emersi nel periodo 2013-2018 siano stati contratti dagli odierni convenuti, ovvero se siano stati generati già prima dell'approvazione del PRFP da altri

amministratori.

La Procura non ha verificato, in sostanza, se il dissesto dell'ente era da addebitare a una "insostenibilità" e/o erroneità originaria del PRFP approvato dalla precedente amministrazione oppure ancora se il dissesto è stato causato da fattori imprevedibili e non imputabili alla volontà degli odierni residenti. Al riguardo, è stato rilevato, tra l'altro, che il PRFP ha riportato come passività potenziali del decennio 2013-2022 l'importo di €. 8.138.387 invece di quello corretto pari a circa 148.000.000,00; con un margine di errore, pari al 1800%.

La ricostruzione della Procura contabile, in tal modo, secondo i convenuti si pone in netto contrasto con le risultanze contenute nella deliberazione n. 153/2018 dalla quale risulta, con chiarezza, che la causa principale del dissesto è stata l'emersione di una mole straordinaria di debiti contratti da precedenti amministrazioni che ha reso non più sostenibile il PRFP del 2013.

Le carenze probatorie della Procura sulla effettiva sussistenza di un nesso causale tra le singole condotte contestate ed il verificarsi del dissesto andrebbero valutate, inoltre, considerando eventualmente che le sanzioni previste dall'art. 248, comma 5, d.lgs. n. 267/2000 non possono applicarsi *«nell'ipotesi in cui risulti carente il nesso di causalità tra il dissesto finanziario dell'ente pubblico e i comportamenti degli amministratori, qualora questi ultimi si siano limitati a porre in essere dei comportamenti dissimulativi della crisi economica dell'ente»*, (cfr. Corte Conti Sez. Giur. Piemonte, n. 67/2015) e che *«non è ravvisabile l'applicazione dell'art. 248, comma 5 t.u.e.l. laddove il dissesto del Comune non è stato diretta conseguenza del danno provocato dai convenuti, ma affronta le proprie*

radici nel precedente ed inarrestabile deterioramento della situazione economico-finanziaria dell'Ente civico.» Corte Conti, sez. giur. Piemonte, 15 aprile 2015, n. 67.

In tale frangente, è stata anche rilevata la contraddittorietà del ricorso della Procura contabile che, per un verso, in più parti del proprio gravame ha utilizzato le osservazioni del Collegio dei revisori per sostenere le responsabilità degli amministratori e, per altro verso, pretende che gli stessi revisori siano destinatari di sanzioni.

Secondo le difese dei convenuti, sostanzialmente, l'accertamento del nesso causale tra la condotta posta in essere dagli amministratori e la dichiarazione di dissesto che ha colpito il Comune di Catania non può limitarsi alla elencazione di irregolarità contabili o, come nel caso del riferimento all'avvenuta stabilizzazione dei precari, all'affermazione di generici principi di prudenza, specialmente in considerazione che gli obiettivi finanziari del PRFP per ciascun anno, pur nelle difficoltà, sono stati persino migliorati.

Secondo alcune prospettazioni difensive, due fattori congiunti quali l'emersione di debiti non considerati neppure come passività potenziale e la diminuzione delle entrate oltre quanto previsto, sono ciò che a ragione matematica, ha fatto precipitare la situazione finanziaria dell'ente ed essi non sono imputabili al Sindaco o alla Giunta ma alla redazione ed adozione del PRFP poi approvato dalla Corte, allorquando era stata eletta la nuova amministrazione.

Viene, poi, evidenziato, sempre in ordine alla mancanza di un reale nesso causale che la deliberazione dello schema di bilancio (redatto dal Ragioniere generale) da parte della Giunta costituisce solo un passaggio intermedio e

non definitivo del procedimento di approvazione di bilancio in quanto alla trasmissione del bilancio da parte della Giunta deve, infatti, seguire la deliberazione del Consiglio comunale.

Nell'ambito di un organo collegiale, peraltro, è doveroso valutare e qualificare i diversi apporti causali e ciò a prescindere dalla naturale imputazione dell'atto, ai fini amministrativi, all'organo collegiale nella sua interezza. L'Organo Requirente doveva, invece, dimostrare che qualora il comportamento dei convenuti fosse stato diverso il dissesto del Comune di Catania sarebbe stato evitato.

Da ultimo, al riguardo, è stato lamentato che la Procura regionale non ha provveduto a raccogliere anche gli elementi a favore dei convenuti quali i risultati positivi ottenuti su IMU, costi della politica, del personale e sulle partecipate AMT e Multiservizi, sui fitti passivi o, ancora, sulla delibera del 2015 di esternalizzazione della riscossione benché questa sia poi stata approvata dal consiglio soltanto nel 2017.

IX) Analoghe doglianze sono state formulate dalle difese dei convenuti anche in ordine alla mancanza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave o, comunque, della mancata prova dello stesso da parte della Procura.

È stato ricordato, infatti, che l'elemento soggettivo deve essere supportato da elementi di prova e non può essere ammessa una sorta di responsabilità oggettiva, fondata sulla semplice partecipazione alle sedute di giunta.

Richiamata l'esimente di cui alla seconda parte del comma 1^{ter} dell'art. 1 della Legge 14 gennaio 1994, n. 20, inoltre, è stato rilevato che gli amministratori, consci della penosa situazione in cui si trovava il Comune di

Catania, hanno operato sempre con la massima diligenza nel tentativo di far risanare l'Ente e sempre nella piena consapevolezza della correttezza dei dati ricavati non solo dal PRFP approvato, ma anche dai documenti predisposti dai Direttori di Struttura, dal Ragioniere Generale, agendo per di più sulla scorta dei pareri resi dal Collegio dei revisori che in più occasioni nulla hanno avuto da obiettare circa l'operato del Sindaco e della Giunta comunale. Gli amministratori, infatti, non potevano non fare affidamento sui dati e sui documenti loro forniti dai dirigenti e/o comunque sulle indicazioni da questi ricevute, tantomeno potevano non tenere conto dei pareri favorevoli resi dai Revisori.

Sul punto è stato, altresì, segnalato che viene attribuita agli Amministratori responsabilità per avere provocato il dissesto pur dando atto che il Collegio dei revisori, cui è attribuito il compito di supportare l'Amministrazione nel complesso percorso di risanamento, hanno mancato nell'espletamento delle loro funzioni. Pertanto, è stato evidenziato che tale prospettazione è incoerente in quanto delle due l'una: o i revisori hanno pienamente ed efficacemente atteso ai loro compiti ed allora non avrebbero motivo di essere chiamati a responsabilità, ovvero non hanno pienamente ed efficacemente svolto il ruolo di garanzia loro attribuito, con incidenza immediata sulla formazione della volontà dell'organo politico che, per l'effetto, va considerato esente da colpa grave e a maggior ragione da dolo. Non è quindi ipotizzabile una responsabilità oggettiva per il sol fatto di ricoprire la veste di sindaco e/o di assessore.

Nei fatti è stato, inoltre, evidenziato che tutta la documentazione necessaria per l'approvazione degli schemi di bilancio consuntivo, preventivo e del

DUP veniva portata in Giunta il giorno stesso della discussione, risultando assolutamente impossibile l'analisi anche sommaria del contenuto della stessa, costituito da migliaia di documenti inseriti in varie carrette. In altre parole, i componenti della Giunta non potevano far altro che verificare l'attestazione di conformità alla legge espressa dal Segretario Generale e le attestazioni di regolarità tecnica e contabile da parte di competenti uffici.

Peraltro, anche ove si ammettesse la sussistenza di un obbligo di controllo da parte dell'organo politico sulle previsioni di bilancio formulate dai dirigenti (e trasfuse, previa verifica, dal Ragioniere generale nella proposta di bilancio), questo potrebbe valere – al più – con riferimento ai soli dati afferenti alla direzione (o alle direzioni) sottoposte all'azione di indirizzo politico dell'assessore.

Il Pubblico Ministero non ha in ogni caso assolto all'onere di provare il necessario elemento soggettivo in ordine alle singole deleghe assessoriali e ai singoli atti che lo stesso assume siano non solo lesivi del bene bilancio ma addirittura causa di dissesto.

Da ultimo, sempre sul tema dell'elemento soggettivo, con nota integrativa e nel corso dell'udienza camerale è stato osservato che l'art. 21 del nuovo decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, nel prendere una specifica posizione in favore della concezione penalistica del dolo e nel richiederne una puntuale dimostrazione a carico della Procura, finisce per risolvere anche la connessa questione relativa alla natura, penalistica o contrattuale, della responsabilità amministrativa a favore della concezione penalistica.

Secondo la prospettazione difensiva, con riferimento a tale disposizione, occorrerebbe considerare la possibile applicazione di tutti i corollari propri

della responsabilità di stampo penale, tra i quali a rilevare nel caso di specie è il principio costituzionale (artt. 3, 117, comma 1 e art. 25, comma 2, Cost.) e convenzionale (art. 7 CEDU) della retroattività della *lex mitior*, anche in considerazione della natura dichiaratamente ed esplicitamente di legge di interpretazione autentica. Inoltre, benché l'art. 21, comma 2, del prefato decreto legge circoscriva l'operatività della disposizione più favorevole ai "fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 luglio 2021", un'interpretazione costituzionalmente conforme e rispettosa del principio di retroattività *in mitius*, in quanto correlato al principio di uguaglianza/ragionevolezza/proporzione, impone l'estensione del campo applicativo temporale anche ai fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore del decreto legge e ancora *sub iudice*.

X) Le difese hanno, altresì, evidenziato le peculiarità delle posizioni ricoperte dai diversi convenuti che abbiano fatto parte della Giunta comunale tra il giugno 2013 ed il luglio 2017.

X.1) La difesa del convenuto AS lamenta che la Procura ha escluso l'applicazione delle sanzioni per gli amministratori entrati in carica successivamente al momento in cui la Corte Sezione del Controllo ha riscontrato la sussistenza delle condizioni per la dichiarazione di dissesto (dati contabili al 31/12/2016 e al 30/06/2017) considerando "la condotta degli esclusi, quale non antecedente causale rispetto al verificarsi del dissesto. Ciononostante, ha ritenuto di dover attribuire responsabilità nella causazione del dissesto all'Assessore AS presumendo che il medesimo, in occasione ad esempio dell'approvazione del Bilancio di previsione 2017, possedesse una consapevolezza sullo stato dell'Ente maturata in soli quattro

mesi dal proprio dall'insediamento.

Il bilancio di che trattasi è stato esitato in Giunta il 10.03.2017, ossia ventotto giorni appena dall'insediamento del predetto Assessore, poi approvato dal Consiglio Comunale il 3.4.2017 nei termini di legge e ancor prima che venissero conosciuti i trasferimenti da parte dello Stato e della Regione Siciliana, non essendo state approvate alla predetta data le rispettive leggi di bilancio. Il parere dei Revisori era stato pienamente favorevole senza riserva alcuna. Relativamente al consuntivo 2016 (21/6/2017), con riferimento al quale l'Assessore AS è stato chiamato a rispondere, la stessa Procura ha evidenziato come in sede di accertamento dei residui ci sia stata una significativa cancellazione e riduzione dei residui attivi per oltre 361 milioni e rileva ancora come il Collegio dei revisori non abbia rilevato criticità né sul parere sul riaccertamento né sulla relazione al rendiconto. È allora evidente come il dott. AS, neominato e soprattutto confortato dai pareri dell'Organo di revisione, non abbia potuto scientemente, ovvero con colpa grave, determinare il dissesto del Comune di Catania. Egli, anzi, ha sempre operato correttamente e a vantaggio dell'Ente.

X.2) Con riferimento all'Avv. BV, nell'osservare la non compatibilità tra il rito di cui agli artt. 133 e ss. c.g.c. e la sanzione interdittiva, nonché la particolare sproporzione che caratterizza la sanzione rispetto a condotte ritenute ben più lesive dell'interesse pubblico, è stato evidenziato che, nel caso in esame, la sproporzione sarebbe ulteriormente testimoniata dalla decadenza dalla attuale posizione di consigliere comunale che conseguirebbe dall'eventuale condanna nel presente giudizio.

X.3) Con riguardo all'Ing. BL è stato evidenziato che lo stesso, già

Presidente Ordine degli Ingegneri della Provincia di Catania, esperto in infrastrutture e in materia di prevenzione sismica:

a) non aveva le competenze e gli strumenti per entrare nel merito tecnico della formazione ed iscrizione delle singole voci di bilancio estranee al proprio mandato assessoriale (basate su numeri, che venivano elaborati e forniti dai dirigenti);

b) per quanto concerne i dati ed i numeri riferiti al proprio mandato assessoriale, si è sempre svolto da parte dell'Ingegnere un esame più attento, con particolare riferimento alla coerenza delle attività oggetto del mandato con i costi e le spese sostenute;

c) nel caso concreto, infine, trattandosi peraltro di un assessorato "non economico", non si sono mai manifestate particolari incoerenze e le attività dell'Assessorato non hanno mai avuto alcuna significativa incidenza sul bilancio generale.

Gli elementi che in ogni caso avrebbero potuto portare a riconoscere l'Ingegnere responsabile del dissesto (primo tra tutti quello psicologico) non sono stati dimostrati. Ne discende che il medesimo deve essere assolto da ogni addebito.

X.4) Con riferimento alla posizione del dott. CM è stata messa in evidenza l'assenza di competenze tecniche specifiche in materia contabile.

Inoltre, alla luce della natura e della finalità assolta dai pareri di regolarità contabile e legittimità debitamente apposti su tutte le delibere di Giunta è stata richiamata la pronuncia Corte dei conti, Sezione giur. Molise n. 21 del 25 giugno 2019 che ha riscontrato l'assenza dell'elemento soggettivo dell'illecito amministrativo-contabile contestato ai componenti della Giunta

comunale nell'ipotesi di deliberare di riconoscimento dei debiti fuori bilancio corredate dai previsti pareri di regolarità tecnica e contabile, nonché di deliberare di Giunta adottate con l'assistenza del Segretario comunale, previo parere favorevole di regolarità tecnica (*ex art. 49 del Tuel*) del responsabile del settore tecnico.

Ribadisce, altresì, che uno dei caratteri della responsabilità amministrativa è il suo carattere personale, che non viene meno neppure nel caso in cui l'evento dannoso sia imputabile a deliberazioni di organi collegiali, e ciò per la fondamentale ragione che non esiste una responsabilità collegiale, ma pur sempre la responsabilità personale dei singoli componenti di un organo collegiale. Nell'ambito di un organo di tal fatta è doveroso valutare e qualificare i diversi apporti causali e ciò a prescindere dalla naturale imputazione dell'atto, ai fini amministrativi, all'organo collegiale nella sua interezza.

Il ricorso, invece, non contiene l'indicazione di puntuali condotte e di atti dai quali ricavare il convincimento che il dissesto sia causalmente riconducibile alle azioni o omissioni dell'odierno convenuto e/o dei singoli componenti dell'organo collegiale, limitandosi a suffragare la tesi sanzionatoria esclusivamente al contesto collegiale delle deliberazioni.

X.5) Con riferimento all'Assessore GG è stato segnalato che, durante il periodo in cui è stato incarica (dal 2.07.2013 al 06.10.2016) ha provveduto, già dal 2014, a ricontrattare gli importi dei canoni di locazione relativi ad immobili concessi al Comune di Catania, ottenendo, da parte dei rispettivi proprietari, una consistente riduzione dei predetti canoni. È riuscito, inoltre, a far trasferire la sede dell'Avvocatura comunale dall'immobile di Via

Oberdan n. 141 all'immobile di via Umberto 151, Catania, per la locazione del quale il Comune si è obbligato a corrispondere un canone inferiore rispetto a quello corrisposto per la precedente sede.

X.6) Con riferimento al prof. LO, ai fini di dimostrare l'infondatezza delle contestazioni mosse è stato sottolineato che:

a) *per tutta la durata del mandato, cioè sino al 2018, nessun atto riferibile all'Assessorato riconducibile al Professore è stato posto sotto censura, neppure nell'ambito delle indagini della Procura della Repubblica di Catania;*

b) *l'esigua dotazione economica dell'Assessorato alla cultura è stata tale da impedire la pur minima discrezionalità di scelta nell'azione politico-amministrativa;*

c) *il Prof. LO non ha partecipato a deliberazioni relative ai bilanci di previsione 2016 e 2017;*

d) *il medesimo non ha mai votato atti deliberativi privi delle firme di garanzia dei dirigenti di settore e in cui non ci sia stata previa illustrazione in seduta di Giunta della bontà dell'atto in termini di legittimità e di rispetto degli equilibri richiesti del Segretario Generale, del Direttore generale e dei Dirigenti di volta in volta competenti;*

e) *Il medesimo ha improntato al massimo rigore le scelte di indirizzo politico del proprio Assessorato, secondo quanto prescritto dai vincoli;*

f) *inoltre, applicando pratiche virtuose, soprattutto nella gestione del patrimonio culturale e dei musei, dapprima gestiti come meri uffici comunali, con orari di apertura e chiusura stravaganti, in contrasto con una moderna visione dei beni culturali quali risorse importanti produttive di*

ricchezza, il Professore è riuscito ad assicurare alle casse comunali un trend di gettito di entrate superiore almeno al doppio di quanto riscosso negli anni precedenti al 2013. Addirittura, sino al 2012, non si pagava alcun ticket d'ingresso;

g) il medesimo, per tutti gli anni in cui aveva rivestito il ruolo di componente della Giunta, era inquadrato come Professore ordinario presso l'Università Magna Grecia di Catanzaro e, nonostante la legge glielo permettesse, non si è avvalso della facoltà di entrare in aspettativa di servizio e che le spese di viaggio, vitto e alloggio per lezioni, esami, consigli di dipartimento, lauree, ecc. sono state tutte a suo carico.

X.7) La difesa del sig. LAG ha evidenziato che lo stesso è stato in carica solo sette mesi, peraltro quando - secondo la ricostruzione della stessa Procura contabile la situazione finanziaria dell'ente era già compromessa e irreversibile, e che quindi ad esso non sono imputabili le contestazioni mosse dalla Procura.

È stato, altresì, rilevato che la direzione attività produttive, ovvero quella sottoposta all'indirizzo e alla supervisione dell'allora assessore LAG, nel periodo di permanenza in carica dello stesso ha raggiunto tutti gli obiettivi del piano di riequilibrio e, addirittura, nel 2017 ha superato di gran lunga tutti gli obiettivi fissati dal piano. Inoltre, nessuno dei dirigenti che si sono succeduti alla guida della direzione commercio è stato coinvolto nell'indagine avviata dalla Procura di Catania.

Occorre considerare, peraltro, che l'unico schema di bilancio preventivo che lo stesso ha approvato ai fini della trasmissione al Consiglio comunale è quello del 2017, passato in Giunta il 10 marzo 2017 e approvato dal

Consiglio il 3 aprile 2017, ovvero quando – secondo la ricostruzione della Procura – la situazione delle finanze del Comune era già irreversibile e compromessa. Inoltre, ha preso parte al solo riaccertamento del 2016, non oggetto di rilievi da parte della consulenza prodotta in sede penale.

X.8) Con riferimento all'Avv. MA è stato osservato che al momento del dissesto la stessa non era in carica come Assessore, in quanto dimessasi in data 2.5.2016, due anni e mezzo prima della dichiarazione di dissesto disposta dal consiglio comunale con delibera n. 37 del 12.12.2018.

L'accertamento della ricorrenza delle condizioni per il dissesto è stato, infatti, effettuato dalla Sezione di controllo con la deliberazione n. 153/18

L'analisi contabile della Corte è stata realizzata considerando le informazioni riferite all'andamento del PRFP con riguardo all'esercizio 2016 e al primo semestre 2017", ma tutti questi dati sono stati rilevati e si sono verificati in epoca successiva alle dimissioni della convenuta Mazzola.

In qualunque caso, non è sanzionabile il comportamento della convenuta anche alla luce del comma 2 dell'art. 3 legge n. 689/1981, atteso che se questa ha commesso errori in sede di valutazione degli atti sottoposti all'intera giunta, essi sono stati indotti dal comportamento dei "tecnici" e quindi sono certamente scusabili.

X.9) La difesa della dott.ssa SCV, dopo aver elencato i diversi interventi che hanno consentito consistenti risparmi di spesa, ha posto in evidenza, tra gli altri, la ristrutturazione dell'immobile di via Leucatia, nuova sede dell'assessorato, completata agli inizi del 2015.

È stato rilevato, altresì, che le previsioni di entrata e di spesa di competenza della dott.ssa Scialfa non sono state oggetto di contestazione e che è stata

assicurato un miglioramento dei saldi previsti dal PRFP.

Infine, nel rilevare che la dott.ssa SC ha partecipato alle sedute di Giunta di adozione dei progetti di bilancio soltanto relativamente agli esercizi 2015 e 2016 ha evidenziato la mancanza di competenza specifica per valutare sostanzialmente le previsioni tecniche.

X.10) Con segnato riguardo alla posizione del dott. TF è stato evidenziato che ha ricoperto la funzione di Assessore fino all'11.12.2014, sicché al medesimo non può essere mossa contestazione alcuna relativamente alle irregolarità ritenute causa di dissesto.

Ed infatti:

- con la delibera n. 154/2014/PRSE la Corte de conti Sezione del Controllo, nell'evidenziare la presenza di alcuni scostamenti rispetto alle previsioni elaborate in sede di predisposizione del piano di riequilibrio, ha raccomandato all'Ente di rispettare le previsioni in esso contenute, riservandosi di valutarne successivamente lo stato di attuazione;

- con la delibera 8/2015/PRSP la medesima Corte ha ritenuto che gli scostamenti riscontrati non inficiassero la valutazione complessiva in ordine alla sostenibilità del piano, riservandosi, anche in questo caso, ulteriori future valutazioni in merito.

- con la delibera n. 200/2015, la Corte ha poi rilevato che le irregolarità dalla medesima riscontrate avrebbero potuto determinare l'irreversibile pregiudizio del risanamento programmato. La Corte si riferiva ad irregolarità comunque suscettibili di correzione.

Delle predette ulteriori osservazioni, così come anche della delibera da ultimo citata e comunque dei suggerimenti della Corte il dott. TF non ha mai

preso conoscenza se non attraverso il ricorso del Pubblico Ministero, atteso che aveva lasciato l'incarico di Assessore nel dicembre 2014.

È stato evidenziato, inoltre, che i risultati di gestione dell'Assessorato all'Armonia e Welfare, durante il periodo in cui il dott. TF era in carica, hanno portato ad un risparmio di spesa per il Comune di Catania pari ad euro 21.629.394,77; dato non raccolto dalla Procura contabile nella propria fase istruttoria.

Manca in ogni caso la prova della sussistenza, in capo al medesimo, dell'elemento soggettivo, sia sotto il profilo del dolo che della colpa grave.

Egli pertanto deve essere riconosciuto esente da ogni responsabilità.

X.11) Sulla posizione del Sig. DS è stato osservato che:

- la direzione urbanistica, ovvero quella sottoposta all'indirizzo e alla supervisione dell'allora assessore DS ha sempre raggiunto tutti gli obiettivi del piano di riequilibrio e, addirittura, nel 2017 ha superato di gran lunga tutti gli obiettivi fissati dal piano;

- nessuno dei dirigenti che si sono succeduti alla guida della direzione urbanistica è stato coinvolto nell'indagine avviata dalla Procura di Catania.

Infine, è stato precisato che nel verbale di interrogatorio prodotto dalla Procura contabile il sig. DS ha espressamente dichiarato che, in occasione dell'approvazione del bilancio, verificava in maniera scrupolosa le voci relative al proprio Assessorato affidandosi, per il resto, al parere del Ragioniere generale e alla relazione verbale dell'Assessore al Bilancio in quanto non in possesso né degli strumenti né della competenza necessaria per verificare le voci di bilancio relative ad assessorati diversi dal proprio.

Tali dichiarazioni lungi dal tratteggiare un amministratore negligente,

dimostra che il sig. DS si premurava di verificare tutte quelle voci rispetto alle quali possedeva le informazioni necessarie per operare un tempestivo controllo.

XI) Per quanto concerne le contestazioni mosse dalla Procura regionale ai componenti del Collegio dei revisori è stato rilevato, anzitutto, che il Collegio dei revisori non può e non deve sindacare le scelte discrezionali della P.A., pertanto non può condividere responsabilità proprie degli Organi politici. Il riferimento è alla rimodulazione del 2017 del PRPF, approvata dal Consiglio comunale oltre il termine perentorio previsto dalla legge che la Sezione consultiva ha ritenuto “dirimente” in quanto ha indotto ad applicare la disposizione sul dissesto guidato.

Secondo la prospettazione difensiva, se il Consiglio comunale avesse tempestivamente approvato la rimodulazione del PRFP, il dissesto sarebbe stato evitato e, pertanto, nel caso in esame, si farebbe ricadere sull’Organo di revisione la scelta del Consiglio comunale di non avvalersi della facoltà concessa dall’art. 1, comma 889, della Legge 27 dicembre 2017, n. 205, di rimodulare il PRFP, al fine di usufruire delle modifiche introdotte dall’art. 1, comma 888, della Legge 27 dicembre 2017, n. 205. Il Collegio dei revisori non potrà, dunque, essere ritenuto responsabile per fatto altrui.

XI.1) Per quanto concerne la sovrastima delle entrate viene rilevato che le previsioni di entrata, secondo quanto previsto dalla legge e dal regolamento, venivano attestate, sotto la propria responsabilità, dai Dirigenti responsabili e, conseguentemente, validate attraverso l’apposizione di puntuale parere di regolarità contabile da parte del Responsabile dei servizi finanziari.

L'attività di controllo, inoltre, è stata svolta correttamente dal Collegio che ha avuto quale principale riferimento la verifica della congruità delle previsioni di entrata, per categoria (fino al 2015) o per tipologia (dal 2016), rapportandole all'andamento storico delle medesime previsioni.

XI.2) In ordine ai rapporti con le partecipate, è stato evidenziato che il Collegio, nel corso degli anni, ha convocato numerosi incontri operativi con gli Organismi di controllo (Collegi sindacali) delle società partecipate dal Comune di Catania, alla presenza dei Responsabili degli Uffici comunali competenti e degli Organi societari, al fine di determinare una linea di condotta che ha permesso al Comune di Catania di incrementare progressivamente ed in modo cospicuo l'accantonamento a fondo destinato alle partecipazioni societarie.

Pertanto, non sono fondati i rilievi mossi sul punto, in considerazione del fatto che non erano assolutamente conosciute le criticità emerse contabilmente solo successivamente, peraltro in conseguenza di specifiche attività richieste, anzi prescritte, dall'Organo di revisione.

Per quanto riguarda i rapporti reciproci tra Comune di Catania e società partecipate è stato rilevato che proprio il Collegio dei revisori era stato soggetto promotore di un riallineamento delle risultanze contabili.

XI.3) Sui debiti fuori bilancio non riconosciuti è stato osservato che il Collegio dei revisori ha predisposto un'apposita "modulistica" consegnata a ciascun dirigente al fine di conoscere e contestualmente evitare l'insorgere di ulteriori debiti fuori bilancio che trovassero origine prima dell'approvazione del PRFP, pena l'addebito mediante rivalsa nei confronti dei Dirigenti che non adducessero adeguata motivazione circa il mancato inserimento dello

stesso tra la massa passiva del PRFP.

La mancata assunzione di impegni di spesa per i debiti fuori bilancio non può dunque essere addebitata al Collegio dei revisori in quanto il mancato riconoscimento dei debiti fuori bilancio esula, per il resto, dalle competenze del Collegio medesimo che, al riguardo, ha adottato tutte le iniziative necessarie.

XI.4) Per quanto concerne il rilascio di pareri favorevoli ai documenti contabili viene osservato che l'agire del Collegio dei revisori è stato corretto, ma che - nonostante la natura obbligatoria dei pareri e delle relazioni dell'Organo di revisione resi al Bilancio di previsione e al Rendiconto della gestione - gli stessi sono privi di carattere vincolante.

Sui pareri al rendiconto, in particolare, nell'espletamento delle proprie funzioni, il Collegio dei revisori ha osservato criticità, fornendone espressa argomentazione e raccomandando le possibili azioni correttive, sia nella parte narrativa delle relazioni/pareri (dandone indicazione specifica nell'indice) che nella parte conclusiva, subordinando la natura positiva del parere espresso all'attivazione delle raccomandazioni prescrittive rappresentate.

XI.5) In ordine, poi, alle contestazioni inerenti ai residui, si osserva che la mancata assunzione di accertamenti di entrata correlati ad atti amministrativi già efficaci, avrebbe inficiato la veridicità dei documenti contabili determinando, conseguentemente, l'impossibilità per l'Organo di revisione di attestare, nella relazione sul rendiconto della gestione, la corrispondenza dello stesso alle risultanze della gestione.

A fronte dei residui attivi conservati, in sede di rendiconto, per gli esercizi

2012, 2013 e 2014, si provvedeva ad accantonare un fondo svalutazione crediti, obbligatoriamente previsto *ex lege* (D.L. n. 174/12), per i soli residui c.d. vetusti, cioè aventi anzianità superiore a 5 anni.

Per gli esercizi successivi, a decorrere dall'entrata in vigore dell'armonizzazione dei sistemi contabili, con riferimento alla conservazione dei residui attivi e passivi in sede di riaccertamento, il Collegio ha verificato che, dalle attestazioni rese dai Dirigenti responsabili, si potesse riscontrare il rispetto delle condizioni di legge espressamente previste dai principi contabili di cui all'Allegato 4/2 del Dlgs. n. 118/11: la sottesa obbligazione giuridicamente perfezionata e l'esigibilità dei residui.

Al riguardo, viene, altresì precisato che solo l'inesigibilità dei residui attivi comporta la conseguente necessità di eliminarli dal conto del bilancio. Ciò vale sia per gli esercizi antecedenti all'entrata in vigore dell'armonizzazione, sia, a maggior ragione, per quelli successivi. Viceversa, la loro dubbia esigibilità, ovvero la possibilità che gli stessi possano non essere interamente riscossi, determina quale conseguenza la necessità di provvedere alla loro svalutazione costituendo un apposito accantonamento a Fondo svalutazione crediti fino al rendiconto della gestione 2014 o a Fondo crediti dubbia esigibilità (FCDE) a decorrere dal Rendiconto della gestione 2015.

Pertanto, l'indebita conservazione di residui attivi di dubbia esigibilità determina un risultato di amministrazione non corretto solo laddove non risulti congruo l'accantonamento a FCDE appositamente costituito.

Sul punto, peraltro, appaiono non fondati i rilievi mossi, in considerazione del fatto che l'Organo di revisione non può sindacare le determinazioni (provvedimenti amministrativi) rese dai Dirigenti, sotto la propria

responsabilità, circa la sussistenza dei requisiti di legge previsti per il mantenimento e la cancellazione dei residui.

Con riguardo alla non corretta valutazione del disavanzo di amministrazione si osserva che in occasione di ciascun bilancio di previsione e di ciascun rendiconto della gestione, l'Ente ha puntualmente esaminato analiticamente le passività potenziali, aggiornando il precedente elenco con tutte le nuove posizioni sorte.

XI.6) Per quanto afferisce alle contestazioni della Procura relative alle relazioni ai rendiconti e sui debiti fuori bilancio è stato rilevato che le relazioni dei revisori hanno sempre evidenziato la necessità di un celere riconoscimento degli stessi e di un attento monitoraggio della situazione dei debiti fuori bilancio fermo restando che, fino alla delibera di riconoscimento ai sensi dell'art. 194 TUEL, tali debiti non possono essere ricompresi nel bilancio di previsione. Fino al loro riconoscimento da parte del Consiglio comunale – che rappresenta un atto dovuto solo in alcuni casi, come ad esempio nel caso di sentenze passate in giudicato ex art. 194, lett. a, TUEL – i debiti fuori bilancio non possono, infatti, essere considerati all'interno del rendiconto.

Inoltre, non è affatto vero che i revisori non abbiano svolto con accuratezza il loro ruolo di controllo e stimolo dei diversi organi degli enti in materia di debiti fuori bilancio. Il Collegio dei revisori ha, tuttavia, sostanzialmente un potere di mera vigilanza e impulso, ma non si può sostituire nelle scelte degli amministratori.

XI.7) Per ciò che attiene alle contestazioni relative alle relazioni semestrali sullo stato di attuazione del PRFP, viene osservato che i ritardi

nella produzione delle relazioni semestrali non possono essere in alcun modo ascrivibili alla volontà del Collegio dei revisori, ma debbono essere ricondotte ai ritardi dei responsabili dei servizi che avrebbero dovuto fornire i dati necessari alla predisposizione della relazione.

Sulla qualità dei dati allegati alle relazioni è stato osservato, invece, che al momento della predisposizione della prima relazione semestrale di monitoraggio del PRFP, i componenti l'Organo di revisione si sono confrontati con la Sezione regionale siciliana della Corte dei conti anche ai fini di una condivisione dello schema di relazione semestrale e del modello di calcolo elaborato, in modo da consentire la rilevazione delle differenze tra le azioni e gli impieghi programmati e le risultanze contabili determinate.

XI.8) In relazione ai contestati ritardi nella produzione della relazione sulle cause del dissesto e sul suo contenuto è stato osservato che la previsione normativa che contempla tale relazione non risulterebbe applicabile alle ipotesi di c.d. dissesto guidato. In tali casi, infatti, le motivazioni sottostanti alla dichiarazione del dissesto, non provenendo dall'Ente locale, possono essere rinvenute soltanto nelle pronunce della Sezione di controllo della Corte dei conti che origina la dichiarazione di dissesto. Per tali motivi, inoltre, i convenuti, quando richiesti hanno prodotto una relazione che sostanzialmente ripercorreva le motivazioni contenute nelle pronunce della Sezione di controllo della Corte dei conti.

Per quanto concerne specificamente la posizione del dott. CC è stato, infine, precisato che lo stesso non era in carica al momento della dichiarazione del dissesto del Comune di Catania e, pertanto, nulla può essergli contestato al riguardo.

XI.9) Per quanto attiene l'elemento soggettivo dei componenti del Collegio dei revisori, è stato notato che la Procura contabile non ha affatto provato in maniera specifica l'esistenza del dolo o della colpa grave, in quanto la grande mole di rilievi effettuati dal Collegio dei revisori ai bilanci dell'ente – tutti utilizzati dalla Procura contabile e dalla Sezione di controllo nello svolgimento delle proprie funzioni – dimostra che i revisori non hanno mai agito con colpa grave e/o dolo per celare lo stato finanziario dell'ente.

XI.10) Con specifico riguardo alle posizioni dei singoli componenti del Collegio dei revisori, infine, la difesa del dott. CC ha osservato che non corrisponde a vero che il Collegio dei revisori abbia sempre espresso parere favorevole in quanto i pareri sul bilancio di previsione 2013, sia quello sul preventivo 2014, sia quello sul preventivo 2015 sono stati rilasciati con riserve e rilievi vincolanti.

Nessuna responsabilità può essere ascritta al dott. CC per i contenuti di pareri resi successivamente con riferimento a rendiconti e preventivi degli anni successivi (appunto perché lo stesso non era più componente dell'organo di revisione), così come con riferimento ai riaccertamenti effettuati dopo la sua cessazione dalla carica.

XII) Le difese dei convenuti CC, DS, CM e LAG, inoltre, ha eccepito la prescrizione dell'azione della Procura e in via, gradata, è stato evidenziato che è in ogni caso prescritta ogni azione di responsabilità collegata ad atti, pareri, azioni e/o omissioni commesse prima del 9 giugno 2015.

In particolare, secondo la prospettazione difensiva dei citati convenuti, atteso che le condizioni di dissesto dell'ente erano già state sostanzialmente accertate dalla Corte dei conti, Sezione controllo con deliberazione n.

200/2015, cosicché è da quella data che decorre il termine di prescrizione dell'azione ex l. n. 20/1994.

Ogni condotta e/o omissione antecedente al 9 giugno 2015 è, comunque, prescritta, ai sensi dell'art. 1 l. n. 20/1994 e dell'art. 2935 c.c. o, ove si ritenesse che la condotta che ha causalmente determinato il dissesto sia stata la mancata rimodulazione del PRFP, la sanzione per tale condotta è già prescritta, in ragione del regime di prescrizione quinquennale di cui alla l. n. 20/1994. A sostegno di quanto prospettato, è stato ricordato che *“la prescrizione non può che decorrere dalla pubblicazione della pronuncia della locale Sezione di controllo sul rendiconto” ...” essendo il decorso di questa rigidamente ancorato al momento dell'accertamento svolto dalla Corte dei conti sul rendiconto dell'ente relativamente ai vincoli di finanza pubblica”* (Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Sicilia n. 295/2017).

XIII) Da ultimo, per quanto concerne l'applicazione della sanzione pecuniaria, è stata affermata l'inapplicabilità della stessa ex art. 248, c. 5, terzo periodo TUEL ai componenti della giunta comunale, ma solo al Sindaco. Sull'ambito di applicabilità della sanzione pecuniaria, lo esigerebbe, secondo la prospettazione difensiva, la sua collocazione all'interno del testo, in quanto tale soluzione ermeneutica, peraltro, sarebbe l'unica che non conduce ad esiti irragionevoli.

È stata, comunque, contestata la quantificazione della sanzione effettuata in sede di ricorso da parte della Procura regionale ed è stata richiesta l'applicazione della sanzione nella misura minima in modo da tener conto della complessità del contesto in cui hanno operato i convenuti.

In tal senso, è stato ricordato che la stessa giurisprudenza contabile – in una vicenda analoga – ha ritenuto che in caso di concorso causale dei dirigenti alle condotte che hanno comportato disequilibri di bilancio, la sanzione comminata agli amministratori debba essere ridotta alla metà (Corte dei conti, Sez. giur. Campania, 25 luglio 2019, n. 314).

Sempre sulla sanzione pecuniaria, la difesa dei convenuti BF, LC, SN e SF ha evidenziato che il calcolo del compenso lordo è comunque errato in quanto l'importo erogato a titolo di indennità - determinato con deliberazione del Consiglio comunale n. 1 del 7.1.2016 – prevede che al Presidente del collegio venga riconosciuta un'indennità lorda pari ad € 20.250,00 mentre ai componenti € 13.500,00. Il calcolo mensile per stabilire la sanzione base offerto dalla Procura regionale, pertanto, è errato.

Quanto alla invocata sospensione dalla funzione di revisore, in via estremamente subordinata è stata richiesta la riduzione nella misura massima ove si consideri che i propri assistiti si vedrebbero privati per un lunghissimo lasso di tempo (10 anni) della possibilità di esercitare la propria professione.

All'udienza camerale del 23 luglio 2020 la Procura insisteva nel chiedere la condanna. Gli avvocati dei convenuti hanno sostanzialmente confermato le conclusioni già rassegnate nelle memorie come da verbale d'udienza.

Al termine della discussione la causa era posta in decisione.

CONSIDERATO CHE

Prima di esaminare le questioni sollevate dalle parti, occorre compiere delle brevi considerazioni preliminari di carattere generale sull'autonomia finanziaria degli enti locali, sull'evoluzione normativa contenuta nelle disposizioni di cui all'art. 248 commi 5 e *5bis* del TUEL e sugli artt. 133 e

ss. del c.g.c..

A partire dal 2001, la modifica del titolo V della Costituzione ha riconosciuto pari dignità degli enti locali rispetto allo Stato, quali componenti egalaritari della Repubblica. Conseguentemente, il legislatore ha avviato un percorso progressivo di riduzione del concorso finanziario statale al bilancio degli enti locali, in modo da assicurare una maggiore responsabilizzazione dei medesimi enti locali e dei loro amministratori che, nel frattempo, erano divenuti direttamente eleggibili dalle diverse comunità e, pertanto, direttamente e politicamente responsabili nei confronti del proprio elettorato.

La volontà di ricondurre gli enti locali verso condizioni di autonomia di entrata e di spesa non si è limitata, inoltre, ad interessare soltanto le fasi "fisiologiche" dell'economia dell'ente, ma si è riflessa anche sulle fasi "patologiche" in cui lo squilibrio finanziario irreversibile dell'ente, cristallizzato nella dichiarazione di dissesto, determina un coinvolgimento della comunità chiamata a sostenere un maggiore onere tributario

In corrispondenza della fine del decennio scorso, tuttavia, è emerso come la sola responsabilità politica nei confronti del proprio elettorato non fosse sempre sufficiente a garantire il rispetto del principio di sana gestione finanziaria, specialmente in ragione del difficile equilibrio tra la congenita ricerca del consenso dell'attività politica ed il contenimento delle spese.

Tale consapevolezza, pertanto, unitamente al necessario rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, hanno richiesto, oltre alla costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio, l'introduzione di sanzioni nei confronti degli amministratori che, mediante azioni od omissioni, non avessero garantito il rispetto del principio di sana

gestione finanziaria.

Tra tali ipotesi rientra anche la fattispecie di cui all'art. 248 comma 5 TUEL, che estrinseca la volontà del legislatore di sanzionare l'amministratore che, con il suo operato, abbia contribuito al dissesto finanziario, facendone derivare l'applicazione dalla sanzione interdittiva attraverso la limitazione dell'attività politica del medesimo amministratore.

Il comma 5 dell'art. 248 è stato, in particolare, oggetto di modifica normativa, prima, ad opera del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 e, successivamente, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213.

In estrema sintesi, esaminando l'evoluzione del comma 5 dell'art.248 TUEL, si può osservare come la disposizione normativa, nella sua formulazione originaria, non contemplasse l'applicazione di sanzioni pecuniarie, prendendo in esame soltanto le condotte poste in essere dagli amministratori nei cinque anni antecedenti il dissesto e richiedendo l'accertamento di un apporto "determinante" delle condotte poste in essere dagli amministratori al verificarsi del dissesto.

Con la modifica normativa apportata dal d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 sono state introdotte delle nuove ipotesi di incandidabilità, ineleggibilità ed incompatibilità che si sono aggiunte al già previsto divieto di ricoprire incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati per i soggetti ritenuti responsabili. Con il medesimo decreto sono state, altresì, introdotte delle sanzioni per i revisori dei conti per i quali è stato disposto che: *"Qualora, a seguito della dichiarazione di dissesto, la Corte dei conti*

accerti gravi responsabilità nello svolgimento dell'attività del collegio dei revisori, o ritardata o mancata comunicazione, secondo le normative vigenti, delle informazioni, i componenti del collegio riconosciuti responsabili in sede di giudizio della predetta Corte non possono essere nominati nel collegio dei revisori degli enti locali e degli enti ed organismi agli stessi riconducibili fino a dieci anni, in funzione della gravità accertata”.

Con la sua terza ed attuale formulazione, il legislatore - oltre a prevedere una specifica disposizione (il comma *5bis*) per i componenti del collegio dei revisori - ha rimosso il limite di indagine dei cinque anni precedenti il verificarsi del dissesto, ha previsto che sia sanzionabile non soltanto chi ha “determinato” ma anche chi ha “contribuito” al verificarsi del dissesto ed ha introdotto, altresì, una sanzione pecuniaria che si ritiene ragionevolmente vada applicata a tutti gli amministratori che possano contribuire al verificarsi del dissesto e non soltanto ai Sindaci e Presidenti della provincia.

Al riguardo, occorre evidenziare, poi, che in tutte le diverse formulazioni dedicate agli amministratori la disposizione esordiva con il medesimo *incipit*: “*Fermo restando quanto previsto dall'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, gli amministratori che la Corte dei conti ha riconosce responsabili, anche in primo grado...*”.

Tali considerazioni consentono di rilevare che il legislatore, oltre alle modifiche testuali già citate, abbia costantemente ritenuto che le sanzioni contemplate dall'art. 248 comma 5 fossero distinte dalle ipotesi di responsabilità amministrativa ordinaria, avente carattere risarcitorio, e potessero essere applicate già all'esito del giudizio di primo grado, ovvero senza attendere la definitività della pronuncia di condanna.

L'introduzione successiva dei riti speciali ad opera del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 e, tra essi, del rito relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria, disciplinato dagli artt. 133-136 c.g.c., ha costituito un punto di notevole svolta, in quanto ha espressamente previsto un rito dedicato appositamente alle ipotesi in cui la legge prevede che la Corte di conti irroghi, ai responsabili della violazione di specifiche disposizioni normative, una sanzione pecuniaria, stabilita tra un minimo ed un massimo edittale.

Peraltro, si rileva che anche la formulazione dell'art. 133 c.g.c. esordisce con l'incipit: *"Ferma restando la responsabilità di cui all' articolo 1 della legge 14 gennaio 1994 n. 20..."* suggerendo, anche in questa occasione, che la responsabilità c.d. sanzionatoria si affianca e concorre con la responsabilità amministrativa di carattere risarcitorio rimanendone, tuttavia, distinta e separata, in quanto la prima non richiede anche l'accertamento di una *deminutio patrimonii*.

1. Effettuate tali brevi premesse, si ritiene che il ricorso della Procura regionale possa essere parzialmente accolto per le seguenti motivazioni e si possa, pertanto, passare all'esame delle questioni sollevate nel corso del presente giudizio per le quali, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, ai sensi dell'art. 101, n. 2 - e dell'art. 7 nel caso di specie - del Codice di Giustizia è rimesso al prudente apprezzamento del Giudice, secondo motivate ragioni di logica giuridica, di coerenza e ragionevolezza, l'ordine di trattazione delle questioni preliminari e di merito (Corte Cost., n. 272 del 13.7.2007; Cass., sent. n. 122113/2008; SS.RR. n. 727 del 2.10.1991).

2. Cosicché, occorre preliminarmente esaminare le diverse ed articolate prospettazioni difensive inerenti l'improcedibilità e/o l'inammissibilità del ricorso promosso dalla Procura regionale ai sensi degli art.133 e ss. c.g.c..

Le difese degli amministratori e del dott. CC hanno affermato, in sintesi, che il rito in esame: i) non può essere utilizzato per l'irrogazione dell'interdizione dalle cariche nelle amministrazioni locali, per la quale sarebbe eventualmente necessario il rito ordinario; ii) che le citate sanzioni interdittive o c.d. *di status* testimonierebbero la fattispecie di cui all'art. 248 comma 5 Tuel andrebbe ricondotta nell'alveo della responsabilità risarcitoria e non sanzionatoria; iii) presuppone l'avvenuto accertamento della responsabilità; iv) se applicato come richiesto dalla Procura, determinerebbe la parcellizzazione in tre processi per la medesima condotta, con violazione del principio del *ne bis in idem* v). non assicura le necessarie garanzie di difesa e lede il principio del giusto processo.

Tali prospettazioni non sono ritenute condivisibili e, pertanto, non possono essere accolte.

2.1. Come accennato in premessa, la responsabilità amministrativa tradizionale avente carattere risarcitorio, volta alla tutela dell'Erario è stata affiancata, nel corso degli ultimi anni, da numerose ipotesi di responsabilità sanzionatorie che perseguono la tutela di determinati interessi (ad es. il rispetto dei vincoli derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Ue, il rispetto degli equilibri di bilancio, la sostenibilità del debito pubblico) la cui lesione determina l'applicazione di specifiche sanzioni e non il recupero di risorse illegittimamente impiegate. Peraltro, la previsione di specifiche sanzioni del tutto sganciate dall'accertamento di un danno patrimoniale, agevola

l'interprete nella distinzione delle ipotesi di responsabilità "risarcitoria" da quella "sanzionatoria".

Tuttavia, le due citate forme di responsabilità - sebbene rimangano distinte – potranno concorrere nel caso in cui le medesime condotte determinino anche un danno patrimoniale quantificabile che, pertanto, dovrà essere oggetto di recupero.

Sino all'introduzione del rito speciale di cui agli artt. 133 e ss., l'accertamento della responsabilità sanzionatoria, seppur fosse già ritenuta distinta dalla responsabilità tradizionale, doveva necessariamente avvenire attraverso il ricorso al rito ordinario, come peraltro chiarito dalla pronuncia Corte Conti, SS.RR., 27/12/2007, n. 12/QM.

Oggi, invece, l'introduzione delle disposizioni di cui agli artt. 133 e ss. c.g.c. - ove la Procura non contesti anche la presenza di un danno patrimoniale quantificato - consentono di utilizzare un rito apposito per i casi di responsabilità sanzionatoria come, peraltro, confermato dall'*incipit* dell'art. 133 e dei commi 5 e 5bis dell'art. 248 TUEL che, disponendo l'applicazione delle rispettive discipline "*Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20*", sottolineano come la responsabilità sanzionatoria sia distinta ed ulteriore rispetto alla responsabilità risarcitoria di danno erariale di cui alla legge n. 20 del 1994.

In altre parole, dato l'attuale assetto normativo, si ritiene che l'utilizzo del rito ordinario sia necessario soltanto ove, unitamente alle ipotesi di responsabilità sanzionatoria, venga contestata anche la presenza di un danno patrimoniale individuabile nel suo ammontare.

Va considerato, inoltre, che le fattispecie di cui all'art. 248 commi 5 e 5bis

sono ormai pacificamente riconosciute come ipotesi di responsabilità sanzionatoria per diverse ragioni.

In primo luogo, gli interessi tutelati dalle citate disposizioni non si sostanziano nella sola tutela dell'Erario. Il verificarsi dei presupposti del dissesto di un Ente costituisce, infatti - oltre che una lesione degli interessi dei cittadini della comunità di riferimento - un "fatto dannoso" in quanto rappresenta, di norma, il precipitato di una violazione del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e si sostanzia in una lesione del bilancio inteso come bene pubblico primario dello Stato-comunità (Corte cost. n. 51/2019) che, tuttavia, non può essere quantificato precisamente nel suo ammontare.

Inoltre, al configurarsi della condotta individuata, il legislatore fa conseguire l'applicazione di sanzioni specifiche e predeterminate che, come accennato, consentono di qualificare determinate ipotesi di responsabilità come sanzionatorie.

Nel caso in esame, peraltro, sulla base del solo dato testuale, si osserva che le disposizioni relative al rito di cui agli artt. 133 e ss. c.g.c. non sembrano precludere l'applicazione di detto rito nei casi in cui sia prevista "anche" e non "solo" una sanzione pecuniaria, stabilita tra un minimo e un massimo edittale anche in ragione del medesimo oggetto di accertamento sia per l'applicazione della sanzione pecuniaria che di quella interdittiva.

Non si rinvengono, pertanto, ragioni che possano indurre a ritenere che le sanzioni c.d. di *status* debbano essere comminate ricorrendo esclusivamente al giudizio ordinario di responsabilità in quanto, nel caso di specie, la Procura regionale ha richiesto l'applicazione delle sanzioni pecuniarie e di

status e non anche l'accertamento di un danno costituente una *deminutio patrimonii*.

2.2. Con riferimento alla contestata improcedibilità per mancanza di una precedente sentenza di accertamento della responsabilità, seppur nella consapevolezza della presenza di diversi orientamenti sul punto, si ritiene che, date le precedenti premesse, il riferimento compiuto dalla disposizione normativa a pronunce di “*primo grado*” non possa essere interpretato, come suggerito dalle prospettazioni difensive, nel senso della necessità di una preventiva pronuncia di accertamento della responsabilità in sede ordinaria.

Tale inciso, infatti, è stato costantemente presente all'interno del comma 5, anche prima dell'introduzione del rito speciale, e, pertanto, anche quando l'accertamento della responsabilità sanzionatoria avveniva in sede ordinaria.

Si ritiene, perciò, che il richiamo alla pronuncia di primo grado dovesse già in passato e debba interpretarsi, anche oggi, nel senso di una immediata applicabilità delle sanzioni, all'esito del giudizio, anche in assenza di sentenze definitive passate in giudicato.

Diversamente argomentando, si rimuoverebbe la distinzione intercorrente tra responsabilità “risarcitoria” e “sanzionatoria” e si dovrebbe ritenere che l'applicazione delle sanzioni possa conseguire soltanto in presenza di un danno all'Erario.

Si ritiene, invece, che disponendo l'applicazione delle rispettive discipline “*Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20*”, il legislatore abbia voluto sottolineare come la responsabilità sanzionatoria sia distinta ed ulteriore rispetto a quella risarcitoria proprio in ragione dei diversi interessi tutelati.

In sostanza, delle due l'una, o si ammette che le sanzioni di cui ai commi 5 e 5bis possano essere comminate sia all'esito di un giudizio ordinario (in caso di contestazione anche di un danno patrimoniale) sia di un giudizio per l'applicazione di sanzioni pecuniarie (nel caso in cui si richieda la sola applicazione delle sanzioni) oppure ritenere che le fattispecie di cui ai predetti commi siano perseguibili solo con rito ordinario equivarrebbe ad escluderne la natura sanzionatoria.

Del resto, ritenere che, in assenza di contestazioni di un danno patrimoniale, sia comunque necessario l'avvio di due processi sequenziali di cui uno con rito ordinario ed uno con rito speciale comporterebbe un'inevitabile duplicazione di giudizi, in spregio ai principi di concentrazione ed effettività della tutela giurisdizionale e di economia processuale, nel quadro del principio costituzionale del giusto processo, di cui al combinato disposto dell'art. 111 Cost., art. 4 c.g.c. e, ancora una volta, di *ne bis in idem* (in senso conforme Corte dei conti Sez. giur. Abruzzo decr. n. 1/2019).

2.3. Con riferimento alle contestate violazioni del principio del giusto processo e lesione del diritto di difesa che conseguirebbe all'applicazione del rito speciale sanzionatorio, invocando l'utilizzo del rito ordinario si osserva come, in più occasioni, sia stato evidenziato che la sommarietà e celerità della fase innanzi al giudice monocratico non equivalga a minori difese per i convenuti.

La possibilità per il collegio, in ipotesi di opposizione, di effettuare la normale attività istruttoria *ex art.* 136 c.g.c. e la ricorribilità in appello avverso le pronunce del collegio consentono, infatti, di ritenere che, sostanzialmente, la fase di giudizio innanzi al giudice designato equivalga

alla fase preprocessuale del rito ordinario (Corte dei conti Sez. giur. Abruzzo sent. 97/2019).

Pertanto, si ritiene che *“il giudizio speciale per l’irrogazione delle sanzioni stabilisce uguali se non maggiori garanzie a difesa del convenuto rispetto al rito ordinario perché a fronte di un contraddittorio preprocessuale dinanzi al Procuratore regionale prevede un contraddittorio dinanzi al giudice monocratico della Sezione giurisdizionale e la possibilità di opporsi alla pronuncia iniziale e di ottenere così una decisione collegiale mediante sentenza”* (Corte dei conti Sez. giur. Puglia decreto n.7/2018).

3. Sempre in via preliminare, vanno respinte le istanze di sospensione dell’odierno giudizio in attesa della definizione del procedimento penale RGNR 9110/19 mod. 21, pendente dinanzi al Tribunale di Catania per il delitto di falso ideologico aggravato in concorso per aver alterato il bilancio di previsione degli anni dal 2013 al 2018 del Comune di Catania.

Ai sensi dell’art. 106 c.g.c., la sospensione del processo deve, infatti, essere limitata ai soli casi di pregiudizialità in senso stretto, ovvero ai soli casi in cui la previa definizione di altra controversia civile, penale o amministrativa costituisca il necessario antecedente logico-giuridico dal quale dipenda la decisione della causa pregiudicata. Nella fattispecie, tale rapporto di pregiudizialità non sussiste tra l’odierno giudizio ed il procedimento penale.

L’accertamento della sussistenza, o meno, del reato di falso ideologico non costituisce, infatti, un antecedente logico-giuridico rispetto alla condotta contemplata dai commi 5 e 5 bis dell’art. 248 TUEL, specie se si considera il diverso elemento soggettivo richiesto per la configurazione delle due fattispecie amministrativa e penale.

Inoltre, si ritiene opportuno evidenziare che il codice di procedura penale, introdotto nel 1988, ha eliminato dall'ordinamento non solo l'art. 3 del precedente c.p.p., ma anche ogni riferimento ad esso dal testo novellato dell'art. 295 c.p.c.; in conseguenza di ciò, è pacifica la conclusione secondo cui il nostro ordinamento non è più ispirato al principio di pregiudizialità obbligatoria del processo penale. I menzionati giudizi sono quindi del tutto autonomi e separati fra loro, essendo i reciproci effetti disciplinati nel codice di procedura penale nei termini e nei limiti indicati dagli artt. 651 e 652 c.p.p. (SS.RR. della Corte dei conti, sent n. 648 del 5.2.1990).

3.1. Ancora in via preliminare occorre pronunciarsi sull'utilizzabilità, nel presente giudizio, della perizia resa al P.M. penale in sede di indagini preliminari e prodotta dalla Procura contabile, in quanto ritenuta costituire prova atipica, formata in assenza di contraddittorio e non compatibile con un rito sommario.

Al riguardo, si osserva che la consulenza prodotta dalla Procura contabile non costituisce una consulenza tecnica d'ufficio, ma una consulenza di parte del P.M. penale, elaborata in assenza di contraddittorio proprio in virtù della connotazione di parte (pubblica, ma sempre parte) del pubblico ministero.

Tale documento, quindi, non può assumere il valore chiarificatore e probatorio della perizia esperita in dibattimento penale, né la consulenza tecnica in questione, disposta durante le indagini preliminari, può avere lo stesso valore probatorio che nel processo civile assume una C.T.U., proprio per la strutturale mancanza di contraddittorio che, invece, si avrebbe nella consulenza d'ufficio disposta ai sensi degli artt. 191 e ss. c.p.c..

Tuttavia, nulla esclude che la predetta consulenza possa, comunque, essere

liberamente valutata nel presente giudizio, secondo prudente apprezzamento ai sensi dell'art. 95 c.g.c., quale allegazione probatoria di parte da cui poter trarre elementi di giudizio.

La natura speciale del rito di cui all'art.133 e ss. c.g.c. non confligge con l'utilizzo dei poteri istruttori ad opera delle parti come, peraltro, avviene nella fase preprocessuale del giudizio ordinario e non preclude l'esercizio di detti poteri, in caso di opposizione, innanzi al collegio.

Occorre, altresì, considerare che le contestazioni mosse sulla prova raccolta in sede penale risultano mitigate dal principio del libero apprezzamento del Giudice, che può utilizzare, a tal fine, finanche le c.d. prove atipiche e che in mancanza di una "norma di chiusura sulla tassatività dei mezzi di prova" (si veda Cass. civ., n. 1593 del 2017), sono rimesse nella loro concreta ammissibilità e valutabilità alla discrezionalità del Giudice e concorrono, insieme a tutte le altre prove, al suo libero convincimento, da esprimere con motivazione adeguata e pertinente su tutti gli aspetti del giudizio. (Corte dei conti, Sez. III Appello, sent. n. 13 del 04/02/2019)

Inoltre, l'art. 111, comma 4, della Carta fondamentale prevede che solo il processo penale sia "...regolato dal principio del contraddittorio nella formazione della prova", mentre con riferimento agli altri processi, ivi compreso quello di responsabilità erariale, trova applicazione il principio del contraddittorio di cui al precedente secondo comma, che costituisce consacrazione costituzionale del metodo di formazione dialettica del convincimento del giudice, già enunciato all'art. 101 c.p.c., che non deve necessariamente esplicarsi in sede di assunzione della prova (e cioè in funzione della formazione della stessa), potendo esercitarsi su prove

precostituite e cioè su documenti prodotti. (Corte dei conti, Sez. III Appello, sent. 61 del 21/02/2018).

Pertanto, non si ritiene di dichiarare l'inutilizzabilità della citata perizia anche in quanto essa costituirebbe una *“sanzione che colpisce le prove acquisite in violazione di uno specifico divieto probatorio (che nel diritto processuale penale trova una specifica disciplina nell’art. 191 c.p.p., mentre nel diritto processuale civile consegue a gravi condotte della parte che l'allega, come ad esempio la tardiva produzione), ma di consentirne la valutazione, secondo il principio del libero convincimento, quale prova atipica, atteso che la stessa non consente l'ingresso illegittimo nel processo di elementi di prova non altrimenti ammessi (Cass. Civ., Sez. II, n. 5440/2010)”* (Corte dei conti Sez. Giur. Emilia-Romagna sent. n. 49/2016).

4. Passando alle questioni di merito, si ritiene necessario esaminare, anzitutto, l'eccezione di prescrizione formulata dagli avv.ti Alessi e Lanzafame ed inerente all'azione promossa dalla Procura.

Detta eccezione è stata articolata sia con riferimento *“all'azione erariale”* sia *“alle condotte”* poste in essere prima del 9 giugno 2015, ovvero nei cinque anni antecedenti la notifica, da parte della Procura, del ricorso agli odierni convenuti.

Al riguardo, il legislatore non ha previsto una disposizione dedicata alle ipotesi di responsabilità sanzionatoria e, pertanto, deve ritenersi applicabile la disposizione generale di cui all'art. 2 della legge n. 20 del 1994 che dispone: *“Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua*

scoperta.”

L'individuazione del fatto dannoso, secondo ormai pacifico orientamento, deve condurre il Giudice contabile a declinare la regola generale *ex art. 2935 c.c.* attraverso la configurazione del binomio “condotta/danno” (da ultimo cfr. Corte dei conti Sez. III Appello sent. 14/2020).

Pertanto, non si può ritenere condivisibile la ricostruzione difensiva che chiederebbe di non valutare, ai fini del presente giudizio, gli atti approvati nel periodo antecedente il 9 giugno 2015 e, per analoghe motivazioni, non può condividersi neanche la prospettazione secondo la quale il termine di prescrizione dovrebbe decorrere dalla deliberazione della Sezione di Controllo della Corte dei conti n. 200/2015/PRSP del 21 aprile 2015. Per entrambe le ipotesi, infatti, il citato binomio si concretizza soltanto con la deliberazione dello stato di dissesto.

Nel caso in esame, infatti, la verifica del fatto dannoso va identificata nel binomio “condotta/dichiarazione di dissesto” e, tenuto conto che il dissesto è stato deliberato il 12 dicembre 2018, il ricorso della Procura deve intendersi tempestivo, in quanto promosso entro il termine di cinque anni dal verificarsi del fatto dannoso, ovvero il 29 maggio 2020.

Pertanto, una diversa interpretazione mal si concilierebbe con la citata rimozione, dall'attuale formulazione del comma 5 dell'art. 248 TUEL, dell'inciso: “*danni da loro prodotti, con dolo o colpa grave, nei cinque anni precedenti il verificarsi del dissesto finanziario*”, attraverso la quale il legislatore - nella consapevolezza che la dichiarazione di dissesto è, di norma, il precipitato di una serie di fattori manifestatisi nel corso del tempo - ha inteso ampliare l'ambito di indagine sugli atti, anche maggiormente

risalenti, purché inscindibilmente connessi sul piano causale con il verificarsi del dissesto.

Va, poi, considerato che oggetto del presente giudizio non è la valutazione di un unico atto, non occultato, di macroscopica illegittimità che abbia, da solo, determinato il verificarsi del dissesto quanto, piuttosto, l'adozione di una condotta che, secondo la ricostruzione della Procura si mostra sostanzialmente "unitaria" e che, sebbene costituita da più azioni ed omissioni avvenute nel quinquennio antecedente la dichiarazione di dissesto, ha avuto inizio con la mancata rimodulazione del PRFP e si è protratta sino alla fine del I semestre 2017.

5. A fronte della previsione della citata maggiore responsabilizzazione degli amministratori in connessione alla maggiore autonomia finanziaria riconosciuta agli enti locali, il legislatore ha strutturato, al contempo, un sistema volto ad assicurare una valutabilità della gestione effettuata dagli organi di governo da parte della collettività ed attribuendo agli stessi una funzione generale di indirizzo e di controllo politico-amministrativo e riservando ai dirigenti la gestione amministrativa concreta.

Nel caso in esame, in ragione della prospettata separazione tra attività di indirizzo e di gestione, le difese dei convenuti hanno rilevato che le contestazioni della Procura regionale relative alle criticità riscontrate non possano essere mosse agli amministratori proprio in ragione del rispetto del citato principio.

Tale prospettazione, tuttavia, non si ritiene condivisibile e, pertanto, non può essere accolta.

L'art. 107 comma 2 TUEL prevede, infatti, che "*Spettano ai dirigenti tutti i*

compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale, di cui rispettivamente agli articoli 97 e 108”

L'art. 50 TUEL, inoltre, dispone che *“1. Il sindaco e il presidente della provincia sono gli organi responsabili dell'amministrazione del comune e della provincia. 2. Il sindaco e il presidente della provincia [...] sovrintendono al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti.”*

Sul punto si rileva, altresì, che, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 165/2001 *“Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi e i programmi da attuare ed adottando altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti.”*

Tali previsioni consentono di ritenere che l'attività di controllo politico-amministrativo all'interno dell'ente locale non sia rimessa soltanto al consiglio comunale, ma come essa coinvolga tutti gli organi di governo, responsabili politicamente proprio in ragione della previsione in capo agli stessi di un rapporto diretto con la propria comunità di riferimento.

È, infatti, ormai pacificamente riconosciuto che *“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. (da ultimo Corte dei conti, Sez. giur. Campania, sent. n. 314 del 25/07/2019).

Il principio di separazione tra politica e amministrazione, inoltre, sebbene riservi la gestione ai dirigenti, non determina una sostanziale deresponsabilizzazione dell'organo politico che deve, comunque, esercitare sia la funzione di indirizzo che quella di controllo, al fine di consentire agli amministratori di apportare i necessari provvedimenti correttivi, in caso di difformità tra quanto programmato e quanto concretamente realizzato.

Tale potere risulta ancora più pregnante se si considera che, ai sensi dell'art. 162 TUEL, il bilancio di previsione finanziario è riferito ad almeno un triennio, a dimostrazione dell'importanza della programmazione e di un approccio "ciclico" del tipo "indirizzo-attuazione-correzione" in modo da garantire la possibilità di adottare le eventuali necessarie correzioni nel caso in cui tra le prime due fasi non vi sia corrispondenza.

Il principio di separazione, infatti, attribuendo la gestione ai dirigenti, consente di sganciare la fase di indirizzo e programmazione da quella di attuazione delle politiche, ma non priva l'organo politico del potere/dovere di correzione dei fattori che complessivamente possano assumere connotazioni patologiche.

Nel caso in esame, invece, nonostante le diverse produzioni documentali e le articolate prospettazioni difensive - fatta eccezione per la sola proposta di delibera sulla riscossione coattiva delle entrate tributarie ed extra-tributarie del 2015, approvata dal consiglio comunale soltanto nel 2017 - *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. (da ultimo Corte dei conti, Sez. giur. Campania, Sent. n. 314 del 25/07/2019).

5.1. Tutte le difese hanno, inoltre, a vario titolo, osservato di aver sempre sostanzialmente rispettato i saldi contenuti nel PRFP ed, in molti casi, di averli migliorati, ma che l'inesatta originaria formulazione del predetto piano - approvato dalla precedente giunta nel 2013 con il parere di altro collegio dei revisori - non aveva consentito il risanamento finanziario dell'ente e che, pertanto, nulla può essere contestato agli odierni convenuti.

Tuttavia, anche tali prospettazioni difensive non possono essere accolte in quanto non fondate.

La condotta contestata dalla Procura regionale agli amministratori, odierni convenuti, afferisce all'aver contribuito, quantomeno in maniera gravemente colposa, al verificarsi del dissesto del Comune di Catania e non al mancato rispetto del PRFP, comunque fatto proprio dalla Giunta composta dagli odierni convenuti.

Benché le delibere nn.153 e 154 del 2018 che hanno originato l'insorgere dell'obbligo della dichiarazione di dissesto siano stata pronunciate all'esito dell'attività di controllo periodico sull'applicazione del PRFP ai sensi dell'art. 243^{quater} comma 7, la deliberazione della Corte dei conti, Sez. Autonomie n. 36/SEZAUT/2016/QMIG ha chiarito come il rispetto del PRFP non implichi necessariamente il perseguimento del risanamento finanziario e come il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario

pluriennale non esima dall'obbligo della dichiarazione del dissesto ove ne ricorrano i presupposti.

Con tale delibera, infatti, è stato, tra l'altro, fissato il principio secondo il quale *“l'esame dello stato di attuazione dei piani di riequilibrio non è diretto solamente ad una verifica contabile del conseguimento di ciascun obiettivo finanziario programmato dall'ente, ma ad analizzare la situazione complessiva con valutazione anche di ogni eventuale elemento sopravvenuto.*

Detta delibera ha, inoltre, precisato che *“particolare attenzione deve essere rivolta, durante la fase attuativa del piano, alle eventuali fattispecie di concreto aggravamento del quadro complessivo della finanza dell'ente e che possano compromettere l'essenziale finalità di risanamento evidenziando un trend negativo difficilmente reversibile. Ed è proprio al verificarsi di tale stato di aggravamento che il legislatore contempla, nel prevedere tra le ipotesi di fattispecie legali tipiche di dissesto definite dall'art. 243-quater, comma 7, del Tuel, il “grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano”. L'esame dello stato di attuazione dei piani di riequilibrio non può, quindi, limitarsi ad una mera verifica contabile del conseguimento di ciascun obiettivo finanziario programmato dall'ente locale, ma, come già chiarito, deve prendere in esame la situazione complessiva valutando anche ogni eventuale elemento sopravvenuto.”*

Per quanto concerne l'obbligo di dichiarazione di dissesto al manifestarsi dei presupposti, la citata delibera chiarisce, infine, che *“il ricorso alla procedura di dissesto finanziario costituisce una determinazione vincolata (ed ineludibile) in presenza dei presupposti fissati dalla legge (Cons. Stato,*

sentenza n. 143/2012).

Pertanto, all'amministrazione dell'ente locale spetta il compito di attuare, mediante concrete attività gestionali amministrative, gli obiettivi di riequilibrio finanziario pluriennale fissati nel piano permanendo in capo a quest'ultima, al responsabile del servizio finanziario ed al segretario comunale, secondo le rispettive competenze, l'obbligo di segnalare il ricorrere delle condizioni di cui all'art. 244 del Tuel (dissesto finanziario), con piena assunzione di responsabilità per i danni che possano derivare alle finanze pubbliche dall'elusione della normativa in materia (Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 168/2014)."

L'obbligo di dichiarare il dissesto non determina, inoltre, contrariamente a quanto prospettato da alcuni convenuti, nessuna posizione di responsabilità oggettiva o da "mera posizione" nei confronti degli amministratori convenuti. La responsabilità di cui ai commi 5 e 5bis non consegue, infatti, al mero verificarsi del dissesto ma per avervi contribuito, quantomeno, in maniera gravemente colposa.

5.2. In ordine alle singole criticità rilevate, la Procura contabile ha evidenziato il non corretto utilizzo delle anticipazioni di liquidità di cui al d.l. 35/2013 convertito con modificazioni dalla L. 6 giugno 2013, n. 64 e il costante ricorso ad anticipazioni di tesoreria non regolarizzate al termine dell'esercizio.

Al riguardo, è stato chiarito che l'anticipazione di liquidità è finalizzata a ricostruire le risorse di cassa necessarie al pagamento di spese già finanziate.

"Tale anticipazione consente di superare l'emergenza dei pagamenti dei debiti pregressi e si concretizza nella mera sostituzione di soggetti creditori

dell'ente (il MEF in luogo degli originari creditori). Pertanto, l'anticipazione non può costituire il finanziamento di nuove spese. (Corte dei conti, Sez. App. Sicilia, Sent n. 86 del 23/07/2019).

Sul punto, le difese dei convenuti hanno precisato le dinamiche connesse all'erogazione ed ai pagamenti nei confronti dell'azienda municipalizzata dei trasporti, ma non viene chiarito in alcun modo il perché le risorse, ottenute all'esito della liquidazione dell'AMT, pari a circa 42 milioni di euro, siano successivamente rimaste nelle casse del Comune di Catania, benché nel complesso tutte le anticipazioni di liquidità comportassero il pagamento di oltre 70 milioni di euro interessi.

Sui rapporti con la SIDRA spa o sulle criticità connesse alla nota informativa prevista dall'articolo 6, comma 4, del decreto legge n. 95 del 2012 (ripetutamente sollecitata dalla Sez. controllo) contenente la verifica dei crediti e debiti reciproci tra l'Ente e le società partecipate allegate rendiconto nulla è stato osservato, fatta eccezione per la constatazione del permanere delle medesime criticità nei rapporti con la SIDRA, anche per la nuova amministrazione.

Al riguardo, si ritiene opportuno richiamare quanto evidenziato dalla delibera n. 153/2018 sugli accantonamenti che si sarebbero dovuti predisporre: *“Viene così in considerazione la perdita di esercizio della società Sostare s.r.l., società partecipata al 100 per cento che, nell'anno 2014, ha registrato un risultato negativo pari a 310.236 euro per il quale, in considerazione del preesistente conseguimento nel triennio 2011-2013 di un risultato medio non negativo, il comune di Catania avrebbe dovuto accantonare nel 2015 una quota pari al 25 per cento della perdita registrata*

di valore pari a 77.559 euro.

Nell'esercizio 2015 vengono in rilievo i risultati di esercizio negativi registrati dalla Asec s.p.a., di importo pari a 3.895.000 euro, e quello della Azienda Metropolitana Trasporti Catania s.p.a., di valore corrispondente a 4.996.839 euro.

Il comune, detenendo per le suddette società la totalità delle quote azionarie, avrebbe dovuto accantonare nell'esercizio 2016, secondo il criterio posto dall'articolo 1, comma 552, della legge 147 del 2013, una quota complessiva pari a 4.445.919 euro corrispondente al 50 per cento delle perdite registrate nell'esercizio 2015. [...] In quest'ottica il Comune di Catania negli esercizi 2015 e 2016 non risulta avere accantonato alcun importo per la costituzione del fondo rischi relativo alle perdite delle società partecipate in palese violazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 551 e seguenti della legge n. 147 del 2013."

Non risulta apprezzabile neanche il rinvio compiuto al principio di separazione tra funzioni di indirizzo ed amministrazione in ordine alle particolarmente consistenti anticipazioni di tesoreria non successivamente regolarizzate (pari a circa 171 milioni di euro nel 2016). Il continuo ricorso alle anticipazioni di tesoreria ha infatti prodotto interessi per oltre 5 milioni di euro.

Né sono stati forniti chiarimenti sulla irregolarità contabile sostanziatasi nell'aver mantenuto tra i residui passivi conservati nel rendiconto 2016 anche quelli relativi ad alcuni debiti per i quali l'ente risultava già aver attestato, nei confronti della Cassa Depositi e Prestiti, i relativi pagamenti, per un importo complessivo di 4,7 milioni di euro.

Gli amministratori, sebbene i singoli provvedimenti fossero di competenza dei dirigenti - dato il carattere pluriennale delle predette disfunzioni - hanno avuto modo di osservare le stesse all'interno dei diversi bilanci e rendiconti, tuttavia, sul punto, non risulta essere stato esercitato nessun potere di controllo politico-amministrativo, né che sia stato adottato alcun provvedimento di correzione.

Il mancato esercizio del potere di controllo e di correzione delle disfunzioni da parte della Giunta risulta ancor più evidente se si considera che la sovrastima delle entrate, contestata dalla Procura regionale, si è protratta lungo il corso di tutti gli anni nonostante, puntualmente, i diversi rendiconti testimoniassero una scarsissima capacità di riscossione.

Non tener conto di quest'ultimo fattore nella redazione di ogni bilancio di previsione successivo concretizza esattamente la mancata adozione di provvedimenti correttivi che il legislatore richiede agli organi di governo in caso di scostamenti tra la fase di indirizzo "politico" e la fase di attuazione/gestione "amministrativa".

Un intervento di correzione volto ad una maggiore prudenza nella modulazione delle risorse si mostrava, inoltre, necessario in considerazione sia della costanza degli scostamenti che si sono realizzati dal 2013 al 2017 ma, soprattutto, della dimensione degli stessi scostamenti che determinavano la sostanziale inattendibilità dei dati contabili utilizzati come parametri.

5.3. Analoghe osservazioni vanno effettuate in ordine ai debiti fuori bilancio ed al loro mancato riconoscimento.

Benché sia noto che l'avvio e la predisposizione dei documenti prodromici al riconoscimento dei singoli debiti fuori bilancio da parte del consiglio

comunale sia rimessa all'apparato amministrativo, l'esame delle relazioni al rendiconto dei vari anni consentiva di rilevare la presenza costante di debiti fuori bilancio non riconosciuti, per i quali gli amministratori non hanno adottato nessun intervento di correzione contribuendo, in tal modo, al permanere delle condizioni patologiche in atto e ad aggravarne le dimensioni.

Al riguardo, si ritiene, inoltre, di condividere e fare proprie le argomentazioni contenute nella pronuncia Corte dei conti, Sez. giur.

Campania, n. 314 del 25/07/2019 che su fattispecie analoga ha affermato

“Puntuale e condivisibile, in proposito, è la prospettazione del Requirente

[...] 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 interessi locali con immediata ed evidente conseguenza

sulla gestione delle scelte di politica territoriale.[...]

E, peraltro, sarebbe aberrante sostenere, a fronte della conoscenza di debiti

fuori bilancio conclamati fin dall'avvio del mandato politico [...] che i

responsabili degli 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. [...]

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 [...] – 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”.

A tal proposito, occorre considerare, inoltre, che l'impossibilità di verificare l'effettiva condizione di strutturale deficitarietà dell'ente ai sensi dell'art. 242 TUEL ha determinato la mancata applicazione delle conseguenze connesse al verificarsi della stessa. In più, l'art. 188, comma 1^{quater} del TUEL, prevede espressamente che “agli enti locali che presentino, nell'ultimo rendiconto deliberato, un disavanzo di amministrazione ovvero debiti fuori bilancio, ancorché da riconoscere, nelle more della variazione di bilancio che dispone la copertura del disavanzo e del riconoscimento e finanziamento del debito fuori bilancio, è fatto divieto di assumere impegni e

pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge. Sono fatte

salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti

esercizi.” Tuttavia, dalla semplice lettura dei rendiconti risulta che tale

divieto non sia stato osservato.

6. Con riferimento alle condotte contestate dal requirente nei confronti

del Collegio dei revisori si evidenzia quanto segue.

In primo luogo, si ritiene che non possano essere prese in esame le

prospettazioni difensive relative a giudizi ipotetici che sarebbero potuti

derivare da diverse votazioni del Consiglio comunale o da rimodulazioni

ulteriori del PRFP. Né può ritenersi che la disposizione di cui al comma *5bis*

configuri una responsabilità per fatto altrui soltanto in ragione della

previsione del dissesto quale sostanziale “condizione di procedibilità” che

deve essere deliberata da organi di governo dell’ente. Inoltre, non saranno

esaminate le contestazioni mosse nei confronti della delibera n.

153/2018/PRSP che, sebbene impugnata dal Comune di Catania, è stata

confermata dalla pronuncia delle Sezioni Riunite in Sede Giurisdizionale in

Speciale Composizione n. 32/2018/EL depositata in data 20/12/2018.

Occorre, poi, considerare che le difese dei componenti dell’organo di

revisione hanno sottolineato che questi ultimi, nel rilasciare i previsti pareri,

hanno formulato anche i necessari rilievi e che, pertanto, nessuna

responsabilità può essere loro contestata.

Al riguardo, è opportuno evidenziare che la fattispecie di cui al comma *5bis*

dell’art. 248 TUEL prevede che *ove si accertino gravi responsabilità nello*

svolgimento dell’attività del collegio dei revisori, o ritardata o mancata

comunicazione, secondo le normative vigenti, delle informazioni, i

componenti del collegio riconosciuti responsabili in sede di giudizio [...]

non possono essere nominati nel collegio dei revisori degli enti locali e degli

enti ed organismi agli stessi riconducibili fino a dieci anni, in funzione della

gravità accertata”.

Con l'espressione “gravi responsabilità” si ritiene che il legislatore, ai sensi

dell'art. 240 TUEL, intenda sanzionare le condotte che non rispondono alla

diligenza del mandatario e quindi, ai sensi dell'art. 1710 c.c., alla diligenza

del buon padre di famiglia.

Al riguardo, inoltre, si evidenzia che “l'art. 240 va posto in correlazione con

il precedente art. 239 in quanto, mentre antecedentemente alla riforma

operata dalla legge n. 142 del 1990, il ruolo dei revisori era circoscritto al

controllo consuntivo della gestione e si limitava essenzialmente ad un mero

riscontro formale delle scritture contabili in assenza di qualsivoglia analisi

complessiva della regolarità contabile e finanziaria della gestione dell'Ente

(art. 129 R.D. n. 148/1915; art. 309 R.D. n. 383/1934), a seguito della legge

142/90 (art. 57) e del D.Lgs n. 77/1995 (art. 105, commi 2,3,4 e 5), le cui

disposizioni in materia sono oggi trasfuse nel T.U.E.L. (art. 239), l'organo

di revisione è divenuto organo non solo di controllo ma anche di consulenza

e collaborazione dell'Ente. A detto Organo si impone un dovere di vigilanza

sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente

relativamente all'acquisizione delle entrate, all'attività contrattuale,

all'amministrazione dei beni, ed alla regolarità dei procedimenti e dei

relativi risultati.” (Corte dei conti, Sez. Controllo Veneto, delib. n. 241 del

04/04/2016).

Sul punto, tuttavia, si ritiene che la mera riproposizione negli anni di rilievi

sostanzialmente identici nel contenuto non risponde alla citata diligenza del buon padre di famiglia e, in particolare, confligge con il dettato del comma 1bis dell'art. 239 TUEL il quale dispone che *“Nei pareri di cui alla lettera b) del comma 1 è espresso un motivato giudizio di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio e dei programmi e progetti, anche tenuto conto dell'attestazione del responsabile del servizio finanziario ai sensi dell'articolo 153, delle variazioni rispetto all'anno precedente, dell'applicazione dei parametri di deficitarietà strutturale e di ogni altro elemento utile. Nei pareri sono suggerite all'organo consiliare le misure atte ad assicurare l'attendibilità delle impostazioni. I pareri sono obbligatori. L'organo consiliare è tenuto ad adottare i provvedimenti conseguenti o a motivare adeguatamente la mancata adozione delle misure proposte dall'organo di revisione.”*

Alla formulazione dei rilievi, sarebbe dovuta seguire, dunque, l'adozione di adeguate misure correttive o di adeguate motivazioni in senso contrario. Il collegio dei revisori, invece, nonostante tali iniziative non siano state adottate – come testimonia il ripetersi nel tempo sostanzialmente dei medesimi rilievi – non ha mai rilasciato un parere negativo, nonostante la gravità delle diverse criticità che esso stesso rilevava.

Con segnato riguardo, poi, alle argomentazioni poste alla base delle singole prospettazioni difensive dei componenti del collegio dei revisori non si ritiene possano essere condivise, anche in ragione della sostanziale incoerenza su riferita.

Non si ritiene condivisibile che i revisori possano lamentare di non avere avuto a disposizione le informazioni necessarie o che siano pervenute in

ritardo per valutare correttamente determinati atti ma, al contempo, abbiano rilasciato i richiesti pareri in senso favorevole.

Parimenti, va rilevata la reiterazione dei ritardi nella produzione delle periodiche relazioni che evidenziano la gravità della colpa nella condotta tenuta da tutti i componenti del Collegio dei revisori.

Né, tantomeno, si ritiene risponda alla diligenza del buon padre di famiglia la condotta di chi, ad esempio, abbia avallato negli anni la previsione di accertamento delle medesime entrate senza, tuttavia, prendere atto -in violazione del principio di attendibilità- delle ben più contenute riscossioni (recupero evasione, riscossione imposta pubblicità, proventi di sanzioni al codice della strada ecc.) o, ancora, di chi nonostante la stima di un contenzioso gravante sull'ente alla data del 31 dicembre 2015 di 601,2 milioni di euro non abbia espresso alcun rilievo sulla formazione, solo dall'esercizio successivo, di un fondo rischi per spese legali di 10 milioni di euro, poi divenuti 35.

Non risulta, poi, diligente il ripetuto rilascio di pareri favorevoli su documenti contabili che sottostimano le spese in maniera evidente, come nel caso della previsione di spese inferiori all'importo contenuto nei contratti di servizio.

Da ultimo, non si ritiene possano essere condivise le difese relative alle contestazioni inerenti alla relazione sulle cause del dissesto. Affermare che tale relazione non sia dovuta nelle ipotesi di dissesto guidato non trova alcun fondamento normativo. Il riscontro della presenza delle condizioni per la deliberazione dello stato di dissesto, effettuato dalle Sezioni di controllo della Corte dei conti, non può, infatti, essere considerato sovrapponibile ad

una relazione sulle cause che hanno determinato la comparsa delle citate condizioni.

7. Con specifico riguardo al nesso causale è stato osservato, da più convenuti, che la Procura non avrebbe fornito prova del fatto che il Comune di Catania non sarebbe ugualmente andato in dissesto anche in assenza di un contributo degli odierni convenuti.

Tale prospettazione non si ritiene condivisibile per più ragioni.

In primo luogo, come accennato in premessa, la modifica legislativa che ha condotto all'odierna formulazione dell'art. 248 comma 5 TUEL, ai fini della configurazione della fattispecie, richiede che vi sia stato un contributo al verificarsi del dissesto e non più la determinazione dello stesso, come previsto nella sua precedente formulazione.

Diversamente argomentando, si rischierebbe che una eventuale nuova compagine amministrativa neoeletta che dovesse, sin da subito, rinvenire le condizioni per la dichiarazione del dissesto potrebbe differirne la delibera, aggravandolo, confidando nel non aver contribuito alla prima comparsa dei presupposti.

Secondo il quadro normativo odierno, invece, come accennato, la decisione di dichiarare lo stato di dissesto rappresenta una determinazione vincolata ed ineludibile in presenza dei presupposti di fatto individuati dal legislatore (*ex multis Consiglio di Stato, Sez. V, nr. 143 del 2012*)

Occorre, inoltre, che si valuti la sussistenza di un apporto gravemente colposo rispetto al dissesto nel momento in cui esso è stato dichiarato e tenendo conto delle grandezze finanziarie a quel momento, non di quelle eventualmente presenti al momento della prima comparsa dei presupposti

che ne avrebbero potuto determinare la dichiarazione.

L'accertamento attiene, infatti, alla presenza di un significativo contributo, anche omissivo, al verificarsi del dissesto effettivamente dichiarato e parametrato complessivamente alle relative grandezze finanziarie.

Nel caso in esame, pertanto, tenuto conto delle criticità già esaminate, il contributo al verificarsi del dissesto si ritiene vada individuato nell'aver assicurato un rispetto meramente ragionieristico dei saldi del piano senza, tuttavia, invertire la tendenza verso un percorso di risanamento. Sul punto, costituisce un dato di fatto il permanere - lungo tutto il periodo preso in esame - dello scarso livello di riscossioni e di lotta all'evasione, del permanere di debiti fuori bilancio non riconosciuti e di forti criticità nella gestione di cassa, nonché l'aggravamento di alcune condizioni, prima fra tutte l'esposizione per debiti e interessi.

7.1. In ordine alla mancata prova del nesso causale tra le singole condotte e ciascun convenuto occorre, altresì, precisare che la valutazione non può essere effettuata con metodi meramente aritmetici ponendo a raffronto le grandezze finanziarie delle singole attività che si ritengano "corrette" o "non corrette". Un'operazione di tal fatta potrebbe costituire, in quel caso, una indebita ingerenza, seppur indiretta, dell'attività giudiziaria su quella politica atta a lederne la discrezionalità e risulterebbe, peraltro, inadeguata, in quanto darebbe una visione atomistica e parcellizzata del complesso e completo fenomeno gestorio. Con riferimento alla stabilizzazione dei precari, ad esempio, è stato evidenziato che, seppur i costi per il personale si siano ridotti nel breve periodo, attraverso il sostanziale trasferimento degli stessi in capo ad altra amministrazione, è ragionevole presumere che nel lungo

periodo determineranno un incremento dei citati oneri.

Per tali ragioni, si ritiene di non procedere ad un mero computo aritmetico dei valori finanziari collegati ai provvedimenti adottati dai singoli convenuti, ma di condividere la ricostruzione della Procura che, valorizzando il ruolo dei principali documenti contabili dell'Ente locale, ha ricondotto la contestata responsabilità, con riguardo ai componenti della giunta, all'approvazione dei progetti di bilancio e dei rendiconti e, rispetto ai componenti del collegio di revisione, all'adozione dei relativi pareri favorevoli, nonostante detti documenti non assicurassero un risanamento finanziario dell'ente e non fossero nella sostanza attendibili. Detta impostazione non costituisce, peraltro, come affermato dalle difese di alcuni convenuti, di una forma di responsabilità oggettiva dovuta alla mera partecipazione alla giunta BV quanto, piuttosto, il frutto della sintesi delle volontà individuali di approvare collegialmente dei documenti contabili non diretti concretamente al risanamento finanziario dell'ente. I singoli componenti della giunta hanno, infatti, espresso in ogni occasione voto favorevole ai progetti di detti documenti ed è a quest'ultimo comportamento che va, pertanto, ricondotto ogni addebito.

I convenuti, infatti, ben avrebbero potuto procedere con la dichiarazione di dissesto non appena avessero avuto percezione della non idoneità delle misure adottate al risanamento finanziario dell'ente, rinunciando sostanzialmente all'utilizzo di un PRFP che, in più occasioni, hanno definito inadeguato ed inattendibile. In tale ipotesi, non si sarebbe potuto rinvenire alcun contributo gravemente colposo al verificarsi del dissesto e, pertanto, nessuna responsabilità. Diversamente, il mancato tempestivo avvio della

procedura di dissesto ed il rispetto meramente formale dei saldi del PRFP, unitamente alla mancata correzione delle diverse criticità riscontrate, ha avuto l'effetto di aggravare le dimensioni del dissesto tardivamente dichiarato.

Va aggiunto poi che le condotte contestate vanno considerate in maniera unitaria e complessiva, in quanto strettamente connesse. La Procura ha, infatti, evidenziato, tra l'altro, come il mancato riconoscimento dei debiti fuori bilancio si traduca in un aumento del potere di spesa e contestuale successivo incremento del disavanzo o che la sovrastima delle entrate determina, unitamente alla mancata riscossione, in termini di cassa, un aumento delle anticipazioni di tesoreria non restituite. È evidente, pertanto, come le singole criticità rilevate siano fortemente interconnesse e siano cristallizzate attraverso la approvazione degli schemi dei principali documenti contabili da parte della giunta e la mancata attivazione di misure correttive.

8. Una ulteriore specifica valutazione si rende necessaria, tenuto conto delle condotte evidenziate, in ordine all'elemento soggettivo degli odierni convenuti.

Anzitutto, i convenuti sono chiamati a rispondere non *uti singuli* ma quali componenti di organi assembleari (Giunta e Collegio dei revisori) ed, in quanto tali, chiamati a rispondere delle delibere adottate dagli stessi organi.

Al riguardo, sebbene la volontà dell'organo collegiale non possa essere individuata con la sommatoria delle volontà dei diversi componenti quanto, piuttosto, come la sintesi delle stesse, occorre considerare il contenuto del comma *1ter* dell'art. 1 della legge 20/94 che stabilisce: “*Nel caso di*

deliberazioni di organi collegiali la responsabilità si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole.”

Per tali ragioni non possono, pertanto, condividersi le prospettazioni difensive di alcuni amministratori secondo cui non potrebbero essere ritenuti responsabili coloro i quali abbiano approfonditamente valutato le voci di spesa relative ai propri assessorati, in quanto non sarebbe loro richiesto di esaminare le restanti parti dei documenti contabili sottoposti alla loro approvazione. La predisposizione da parte della Giunta, quale organo di governo, del bilancio di previsione o del DUP, per la successiva approvazione costituisce, infatti, il momento di traduzione dei programmi politici in azioni concrete e, per tale ragione, l'espressione di un voto favorevole non può essere riferito da ogni assessore alle voci relative alla propria delega ma viene formulato in relazione al documento nel suo complesso e relativamente agli effetti che esso realizza. Altrettanto può essere affermato, in relazione alla predisposizione dei rendiconti che assolvono parallelamente alla valutazione dei risultati ottenuti ed, in tal modo, alla citata funzione di controllo politico-amministrativo condivisa con il Consiglio comunale.

Va, poi, considerato che per motivazioni in parte analoghe a quanto evidenziato in ordine principio di separazione tra politica ed amministrazione non possono condividersi le prospettazioni difensive volte ad invocare l'esimente di cui alla seconda parte del comma 1^{ter} dell'art. 1 della Legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Al riguardo, è stato chiarito: “*Va premesso che (cfr. per tutte Sezione 1^a di Appello, sent. n. 407/ 2017) “l'esimente politica, nel porsi quale corollario*

del principio di separazione tra compiti di direzione politica, spettanti agli 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)'' (Corte dei conti, Sez. giur. Campania sent. n. 349 del 2019).

Inoltre, sul punto, si ritiene che 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)''.

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

arreare 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". (Corte dei conti, Sez. giur. Campania sent. n. 314 del

2019).

Nel caso in esame, in sintesi, si ritiene che la responsabilità debba essere

riscontrata in coloro i quali nel corso di più esercizi, nonostante l'assenza di

mutamenti delle criticità, abbiano continuato ad approvare, o ad apporre

pareri favorevoli, realizzando in tal modo una condotta gravemente colposa.

La presenza delle numerose delibere della Sezione di controllo della Corte dei conti ed i rilievi contenuti nelle diverse relazioni ai rendiconti hanno certamente escluso ogni possibile buona fede negli amministratori che non hanno considerato il permanere delle criticità negli anni e nel corso di più cicli di bilancio.

Analogamente, per quanto concerne i componenti del collegio dei revisori, si ritiene che il comportamento dei revisori che, nonostante le indicazioni contenute nelle delibere della Sez. di controllo della Corte dei conti e le criticità riscontrate direttamente, hanno continuato ad esprimere pareri favorevoli configuri una condotta gravemente colposa.

Sul punto, con riferimento a tutti gli odierni convenuti, amministratori e revisori, si ritiene sufficiente ricordare che già la delibera n. 269 del 2013 di approvazione del PRFP ha segnalato le seguenti criticità:

- una persistente difficoltà nel riscuotere le entrate proprie;
- il cronico ricorso all'anticipazione di tesoreria, idoneo a rivelare una incapacità strutturale dell'Ente di far fronte ai normali pagamenti;
- il mantenimento in bilancio di una quota elevata di residui attivi di Tit. I e III con oltre cinque anni di anzianità, di dubbia esigibilità e in grado di incidere in misura determinante sul risultato d'amministrazione del Comune;
- la mancanza di una fedele rappresentazione contabile dei rapporti con le società partecipate, necessaria per evidenziare le obbligazioni che il Comune ha nei confronti di tali organismi;
- l'inclusione nei servizi per conto di terzi di voci che non rientrano

nelle partite di giro, secondo i principi contabili per gli enti locali;

- la presenza di debiti fuori bilancio di rilevante ammontare e di passività ancora da riconoscere;
- un consistente indebitamento.

Con la medesima delibera è stato, inoltre, raccomandato che le iniziative descritte all'interno del piano *“oltre a garantire la copertura delle passività dovranno altresì assicurare il graduale ripristino dell'equilibrio strutturale del bilancio, per come disposto dall'art. 243 –bis, comma 8, del TUEL”*.

Sempre nella stessa delibera è stato osservato che *“il piano sarà in grado di produrre i risultati attesi a condizione che non si manifestino nuovi debiti fuori bilancio che non trovino adeguata capienza nel predetto fondo istituito dall'Ente e che, come opportunamente rappresentato dalla Commissione ministeriale, il Comune riesca a realizzare compiutamente tutte le iniziative di risanamento deliberate.*

Per quanto attiene i debiti fuori bilancio, si rammenta che è indispensabile procedere al loro formale riconoscimento con un puntuale coinvolgimento dell'organo consiliare, adempimento, questo, sinora gravemente trascurato dall'Ente e richiamato dallo stesso Comune all'interno del piano (a pag. 23) tra le attività da completare.

La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, utile ad impedire la più grave situazione del dissesto, va quindi attuata con rigore assicurando al contempo il rispetto dei vincoli di finanza pubblica.”

Le medesime criticità erano sostanzialmente rinvenute, tra le altre, anche nelle delibere Corte dei conti, Sez. controllo nn. 8 del 2015, 200 del 2015 e 185/2016 che in maniera ripetuta hanno evidenziato le criticità esistenti ed i

rischi ad esse connesse.

La delibera Corte dei conti, Sez. controllo n. 153 del 2018 ha, tuttavia, confermato, ancora una volta, il permanere, ed in alcuni casi l'aggravarsi, di tutti i fattori di criticità contenuti nella delibera 269/2013, fatta eccezione per l'utilizzo improprio delle partite di giro.

Si deve ritenere, pertanto, che l'elemento soggettivo della colpa grave debba essere riscontrato nella condotta di tutti coloro i quali abbiano, nel corso di almeno due esercizi di bilancio, continuato ad approvare o ad apporre pareri favorevoli, nonostante il permanere delle predette criticità.

Al riguardo, occorre, altresì, rilevare la non applicabilità retroattiva dell'art. 21, comma 2 del nuovo decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, in quanto tale interpretazione sarebbe in palese contrasto con il testo della medesima disposizione che indica la propria applicabilità "*ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 luglio 2021*". Né può procedersi a sollevare la prospettata questione di legittimità costituzionale in quanto ritenuta anzitutto irrilevante ai fini della decisione del presente giudizio, poiché l'elemento soggettivo richiesto ai fini dell'applicazione agli amministratori delle sanzioni di cui all'art. 248 comma 5 non è quello previsto in via generale dall'art. 1 della legge 20 del 1994, ma quello contemplato proprio dall'art. 248, comma 5, che espressamente richiede un contributo attraverso condotte dolose o gravemente colpose.

9. Con specifico riferimento alle altre illegittimità costituzionali prospettate si ritiene che non possano essere condivise in ragione della loro manifesta infondatezza.

In primo luogo, non è stata motivata in alcun modo la violazione degli artt.

24 e 111 Cost. e dell'art. 6 CEDU da parte della previsione del rito speciale di cui agli artt. 133 e ss. c.g.c. ed è stato già chiarito che la natura sommaria di un rito non determina necessariamente una lesione del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost.

Per quanto concerne la contestata previsione, al comma 5 dell'art.248 TUEL, di sanzioni interdittive c.d. di *status* in misura fissa, si ritiene che la stessa rientri nell'amplessima discrezionalità del legislatore circa la previsione astratta delle sanzioni, peraltro amministrative, (Corte cost. sent., 25 settembre 2018 n. 222) e si ritiene che le stesse non siano manifestamente irragionevoli.

Il termine di dieci anni, infatti, si ritiene sia commisurato a più parametri presenti proprio nell'ordinamento degli enti locali, quale la normale durata della larga parte dei mandati politici, fissata in cinque anni, o alla durata della procedura di dissesto che, ai sensi dell'art. 251 TUEL, è fissata anch'essa in cinque anni. La fissazione di una sanzione nella misura del doppio del danno causato (nel caso in esame la durata del dissesto) si ritiene non assuma caratteri di sproporzionalità tali da divenire irragionevoli.

Non può, peraltro, sottacersi la differenza tra i diritti eventualmente oggetto di limitazione ai commi 5 e *5bis*. Nel primo caso, infatti, il legislatore limita sostanzialmente i diritti di elettorato passivo nell'interesse delle collettività amministrative e della sana gestione finanziaria mentre, nelle ipotesi di cui al comma *5bis*, la limitazione, seppur anch'essa nell'interesse delle collettività amministrative e della sana gestione finanziaria, incide sul diritto al lavoro dell'individuo. Pertanto, la differenza intercorrente tra i commi 5 e *5bis* trova una propria giustificazione ontologica non irragionevole.

Analogamente, si ritiene manifestamente infondata la prospettata illegittimità costituzionale della norma in ragione dell'utilizzo - quale parametro della sanzione pecuniaria - della retribuzione lorda.

Al riguardo, si ritiene ragionevole che il legislatore tenga in considerazione l'esborso effettivamente sostenuto dall'ente ed, inoltre, data la natura sanzionatoria della stessa previsione, che si debba tener conto anche degli oneri fiscali e previdenziali di cui abbia tratto vantaggio il soggetto sanzionato.

A tal riguardo, pertanto, non può essere accolta la richiesta di ricalcolo formulata dall'Avv. Scurria, in quanto il provvedimento prodotto afferisce alla previsione tabellare della retribuzione al netto dell'Iva e degli oneri previdenziali.

10. Tenuto conto di quanto sopra, si ritiene che vi sia stato un contributo gravemente colposo al verificarsi del dissesto del Comune di Catania da parte dei convenuti che, nel corso di almeno due esercizi di bilancio, abbiano approvato i bilanci di previsione ed i rendiconti, esprimendo voto o parere favorevole nonostante il permanere delle medesime condizioni di squilibrio ed in assenza di interventi correttivi. Pertanto, non possono essere ritenuti responsabili per mancanza dell'elemento soggettivo della colpa grave i convenuti AS, LAG e TF che - nel corso del periodo preso in esame - non hanno espresso voto favorevole, sui documenti di previsione e rendiconti, riferibile almeno a due esercizi consecutivi.

10.1. Con riferimento ai restanti convenuti occorre, altresì, considerare che - sebbene questi ultimi abbiano fornito un contributo significativo e gravemente colposo al verificarsi del dissesto del Comune di Catania - essi

hanno agito all'interno di un ente già in condizioni di squilibrio e, pertanto, si ritiene congrua l'applicazione della sanzione pecuniaria nella misura di dieci volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione.

Inoltre, con riguardo ai componenti del Collegio dei revisori, tenuto conto della gravità delle condotte, si ritiene congruo limitare la sanzione interdittiva alla durata di 5 anni.

Ai sensi dell'art. 134 comma 2 c.g.c. si fissa il termine massimo di trenta giorni ai fini del pagamento immediato in misura ridotta della sanzione pecuniaria al Comune di Catania.

Data la complessità della questione si ritiene di compensare le spese.

Il presente decreto sarà comunicato al Pubblico Ministero e, a cura di quest'ultimo, notificato agli interessati e all'ordine professionale di appartenenza dei revisori, nonché al Ministero dell'Interno.

PER QUESTI MOTIVI

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Siciliana,

- Rigetta il ricorso nei confronti dei convenuti AS, LAG e TF;
- Accoglie parzialmente il ricorso nei confronti dei convenuti BV, BL, DR, GG, LO, MA, DS, CM, VA, SCV, SN, CC, SF, BFe LC.

RICONOSCE

- ai sensi dell'articolo 248, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 la responsabilità dei Sigg. BV, BL, DR, GG, LO, MA, DS, CM, VA, SCV nel verificarsi del dissesto del Comune di Catania, dichiarato con deliberazione consiliare n. 37 del 12 dicembre 2018;

- ai sensi dell'articolo 248, comma 5*bis* del decreto legislativo 18 agosto

2000, n. 267 che i Sigg. SN, CC, SF, BFe LC hanno gravi responsabilità nello svolgimento delle attività del collegio dei revisori e la ritardata o mancata comunicazione, secondo le normative vigenti, delle informazioni in occasione del dissesto del Comune di Catania, dichiarato con deliberazione consiliare n. 37 del 12 dicembre 2018.

DICHIARA

- nei confronti dei sigg. BV, BL, DR, GG, LO, MA, DS, CM, VA, SCV l'applicazione delle sanzioni interdittive previste dallo stesso art. 248, comma 5;

- nei confronti dei sigg. SN, CC, SF, BFe LC l'applicazione delle sanzioni interdittive previste dallo stesso art. 248, comma 5 *bis* per la durata di cinque anni;

CONDANNA

i seguenti convenuti al pagamento in favore del Comune di Catania delle somme per ciascuno di essi indicate di seguito:

○ BV:

€ 48.678,20 (euro quarantottomilaseicentosestantotto,20);

○ BL:

€ 44.297,20 (euro quarantaquattromiladuecentonovantasette,20);

○ DR:

€ 44.297,20 (euro quarantaquattromiladuecentonovantasette,20);

○ GG:

€ 44.297,20 (euro quarantaquattromiladuecentonovantasette,20);

○ LO:

€ 22.148,60 (euro ventiduecentoquarantotto,60);

○ MA:

€ 44.297,20 (euro quarantaquattromiladuecentonovantasette,20);

○ DS:

€ 44.297,20 (euro quarantaquattromiladuecentonovantasette,20);

○ CM:

€ 51.112,10 (euro cinquantunomilacentododici,10)

○ VA:

€ 44.297,20 (euro quarantaquattromiladuecentonovantasette,20);

○ SCV:

€ 44.297,20 (euro quarantaquattromiladuecentonovantasette,20);

○ SN:

€ 21.411,00 (euro ventunomilaquattrocentoundici,00);

○ CC:

€ 14.274,00 (euro quattordicimiladuecentosettantaquattro,00);

○ SF:

€ 21.411,00 (euro ventunomilaquattrocentoundici,00);

○ BF:

€ 14.274,00 (euro quattordicimiladuecentosettantaquattro,00);

○ LC:

€ 14.274,00 (euro quattordicimiladuecentosettantaquattro,00).

ASSEGNA

il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente decreto ai fini del pagamento immediato delle suindicate sanzioni pecuniarie nella misura ridotta, pari al trenta per cento.

Compensa le spese.

Si comunichi il presente decreto al Pubblico Ministero, per la successiva notificazione agli interessati ed all'ordine professionale di appartenenza dei revisori, nonché al Ministero dell'interno per la conseguente sospensione dall'elenco di cui all'articolo 16, comma 25, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

Così deciso in camera di consiglio.

Il Giudice designato

Salvatore Grasso

(f.to digitalmente)

Depositata in Segreteria il _____