



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SICILIANA

composta dai magistrati:

dott. Guido Carlino

Presidente

dott. Giuseppe Grasso

Consigliere relatore

dott. Gioacchino Alessandro

Consigliere

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA n. 438/2020**

nel giudizio di opposizione ex art. 135 c.g.c., relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria, iscritto al n.66485 del registro di segreteria, proposto dal Procuratore regionale della Corte dei conti per la Sicilia nei confronti di:

**Formica Giovanni**, nato a Roma il 25/3/1971 e residente in Milazzo (ME), via Del Sole n.41 (c.f. FRMGNN71C25H501P), rappresentato e difeso dall'avv. Gaetano Callipo ed elettivamente presso il suo studio in Gioia Tauro (RC) via Lomoro n.144.

**Italiano Francesco**, nato a Milazzo il 11/11/1953 ed ivi residente in via Togliatti n.1 Habitat Milae Pal.B/3 pi.1 int.5, (c.f. TLNFNC53S11F206W), rappresentato e difeso dall'avv. Gaetano Callipo ed elettivamente presso il suo studio in Gioia Tauro (RC) via Lomoro n.144.

**Di Bella Giovanni**, nato il 21/3/1956 a Milazzo ed ivi residente in Via

Della Concordia n.21 (c.f. DBLGNN56C21F206Y), rappresentato e difeso dall'avv. Gaetano Callipo ed elettivamente presso il suo studio in Gioia Tauro (RC) via Lomoro n.144.

**Maisano Damiano**, nato a Milazzo il 14/8/1972 ed ivi residente in Via Tenente Tito Minniti, (c.f. MSNDMN72M14F206G), rappresentato e difeso dall'avv. Carmelo Saitta ed elettivamente presso il suo studio in Roccalumera (ME) via Umberto I n.141.

**Presti Salvatore**, nato a Fondachelli Fantina (ME) il 21/7/1965 e residente a Milazzo in via Gaeta n.6 (c.f. PRSSVT65L21D661Z), rappresentato e difeso dall'avv. Gaetano Callipo ed elettivamente presso il suo studio in Gioia Tauro (RC) via Lomoro n.144.

**Torre Carmelo**, nato a Milazzo il 15/5/1959 ed ivi residente in via Tenente Nino La Rosa n.36 (c.f. TRRCML59E15F206K), rappresentato e difeso dall'avv. Gaetano Callipo ed elettivamente presso il suo studio in Gioia Tauro (RC) via Lomoro n.144.

**Trimboli Piera**, nata a Milazzo il 25/9/1974, ed ivi residente in via Risorgimento n.24 (c.f. TRMPRI74P65F206F), rappresentata e difesa dall'avv. Gaetano Callipo ed elettivamente presso il suo studio in Gioia Tauro (RC) via Lomoro n.144.

**Nastasi Gioacchino Franco**, nato a Milazzo il 1/6/1960 ed ivi residente in Piazza Generale Nastasi n.18 (c.f. NSTGHC60H01F206X), rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Amalfa ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Milazzo via Tre Monti n.70.

**Abbagnato Paola**, nata a Milazzo il 9/9/1970 ed ivi residente in via

Croce n.9 (c.f. BBGPLA70P49F206B), rappresentata e difesa dall'avv. Francesco Amalfa ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Milazzo via Tre Monti n.70.

**Alesci Francesco**, nato a Mazzarrà Sant'Andrea (ME) il 28/9/1948 e residente a Milazzo in via E. Celi n.17 (c.f. LSCFNC48P28F066S), rappresentato e difeso dall'avv. Candeloro Nania ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Barcellona pozzo di Gotto (ME) via Quasimodo n.11.

**Andaloro Alessio**, nato a Milazzo il 23/7/1963 ed ivi residente in via Tenente Giacomo Picciolo Vico I, n.7 (c.f. NDLLSS63L23F206U), rappresentato e difeso dall'avv. Carmelo Saitta ed elettivamente presso il suo studio in Roccalumera (ME) via Umberto I n.141.

**Bagli Massimo**, nato a Milazzo il 30/10/1973 ed ivi residente in via Leonardo da Vinci n.4 (c.f. BGLMSM73R30FF2016Z) rappresentato e difeso dall'avv. Candeloro Nania ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Barcellona Pozzo di Gotto (ME) via Quasimodo n.11.

**Capone Maurizio**, nato a Milazzo il 12/9/1977 ed ivi residente in via Matteotti (c.f. CPNMRZ77P12F206N) rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Amalfa ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Milazzo via Tre Monti n.70.

**Cocuzza Valentina**, nata a Barcellona P.G. 21/11/1979, e residente a Milazzo in via Madonna del Lume n.19 (c.f. CCZVNT79S61A638P) rappresentata e difesa dall'avv. Candeloro Nania ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Barcellona Pozzo di Gotto (ME) via Quasimodo n.11.

**Coppolino Franco Mario**, nato a Milazzo il 23/6/1974 ed ivi

residente in via S. Marina n.97 (c.f. CPPFNC74H23F206S),

rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Amalfa ed elettivamente

domiciliato presso il suo studio in Milazzo via Tre Monti n.70.

**De Gaetano Francesco**, nato a Milazzo il 18/4/1964 ed ivi residente

in via Palmara n.8 (c.f. DGTFNC64D18F206V), rappresentato e

difeso dall'avv. Francesco Amalfa ed elettivamente domiciliato presso

il suo studio in Milazzo via Tre Monti n.70.

**Formica Pietro Tindaro**, nato a Messina il 8/9/1986 e residente a

Milazzo in via Due Bagli n.15 (c.f. FRMPRT86P08F158K),

rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Amalfa ed elettivamente

domiciliato presso il suo studio in Milazzo via Tre Monti n.70.

**Foti Antonio**, nato a Messina il 26/6/1987 e residente a Milazzo in

via Enrico Cosenz n.51. (c.f. FTONTN87H26F158Q), rappresentato e

difeso dall'avv. Francesco Amalfa ed elettivamente domiciliato presso

il suo studio in Milazzo via Tre Monti n.70.

**Italiano Antonino**, nato a Milazzo il 14/3/1958 ed ivi residente in via

Capitano Francesco Spoto n.2 Pal. Orchidea scala A piano 1 (c.f.

TLNNNN58C14F206W) rappresentato e difeso dall'avv. Francesco

Amalfa ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Milazzo via

Tre Monti n.70.

**Magistri Simone**, nato a Milazzo l'8/1/1984 ed ivi residente in via

San Giovanni n.28 (c.f. MGSSMN84A08F206X), rappresentato e

difeso dall'avv. Candeloro Nania ed elettivamente domiciliato presso

il suo studio in Barcellona Pozzo di Gotto (ME) via Quasimodo n.11.

**Magliarditi Maria**, nata a Patti il 23/9/1982 e residente a Milazzo in via Fiumarella n.11 (c.f. MGLMRA82P63G377S), rappresentata e difesa dall'avv. Candeloro Nania ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Barcellona Pozzo di Gotto (ME) via Quasimodo n.11.

**Maimone Martina**, nata a S. Agata di Militello il 28/5/1990 e residente a Milazzo in via S. Leone Il Papa n.66 (c.f. MMNMTN90E68I199A).

**Manna Carmela**, nata ad Augusta (SR) l' 1/9/1951 e residente a Milazzo in via S. Marina n.147 (c.f. MNNCML51P41A494A), rappresentata e difesa dall'avv. Francesco Amalfa ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Milazzo via Tre Monti n.70.

**Midili Giuseppe**, nato a Milazzo il 18/8/1963 ed ivi residente via Ciantro Coop. Medusa n.76 (c.f. MDLGPP63M18F206A), rappresentato e difeso dall'avv. Rosario Ventimiglia ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in San Salvatore di Fitalia (ME) via Dei Mille n.3.

**Nanì Gaetano**, nato a Milazzo l' 1/4/1965 ed ivi residente in via Nardi n.41 (c.f. NNAGTN65D01F206P), rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Amalfa ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Milazzo via Tre Monti n.70.

**Oliva Alessandro**, nato a Milazzo il 12/2/1978 ed ivi residente in Erta S. Domenico n.25 (c.f. LVOLSN78B12F206Y), rappresentato e difeso dall'avv. Rosario Ventimiglia ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in San Salvatore di Fitalia (ME) via Dei Mille n.3.

**Piraino Rosario**, nato a Milazzo il 3/9/1968 ed ivi residente in via XX

Settembre n.97 (c.f. PRNRSR68P03F206O), rappresentato e difeso

dall'avv. Candeloro Nania ed elettivamente domiciliato presso il suo

studio in Barcellona Pozzo di Gotto (ME) via Quasimodo n.11.

**Quattrocchi Stefania**, nata a Milazzo il 22/8/1968 ed ivi residente in

Piazza XXV Aprile (c.f.QTTSFN78M62F206G), rappresentata e

difesa dall'avv. Francesco Amalfa ed elettivamente domiciliata presso

il suo studio in Milazzo via Tre Monti n.70.

**Rizzo Francesco**, nato a Milazzo il 20/4/1961 ed ivi residente in via

Orsa Maggiore n.8 (RZZFNC61D20F206E), rappresentato e difeso

dall'avv. Rosario Ventimiglia ed elettivamente domiciliato presso il

suo studio in San Salvatore di Fitalia (ME) via Dei Mille n.3.

**Russo Francesco**, nato a Milazzo l'8/8/1957 ed ivi residente in via

Matteotti n.49 (c.f. RSSFNC57M08F206R), rappresentato e difeso

dall'avv. Rosario Ventimiglia ed elettivamente domiciliato presso il

suo studio in San Salvatore di Fitalia (ME) via Dei Mille n.3.

**Russo Lydia**, nata a Roma il 6/7/1976 e residente a Milazzo in

Piazza Angonia Tono n.17 (c.f. RSSLYD76L46H501M),

rappresentata e difesa dall'avv. Francesco Amalfa ed elettivamente

domiciliata presso il suo studio in Milazzo via Tre Monti n.70.

**Saraò Santi Michele**, nato a Milazzo il 2/1/1971 ed ivi residente in

via Bastione n.136 (c.f. SRASTM71A02F206T) rappresentato e

difeso dall'avv. Francesco Amalfa ed elettivamente domiciliato presso

il suo studio in Milazzo via Tre Monti n.70.

**Sindoni Mario Francesco**, nato a Milazzo l' 11/2/1972 ed ivi

residente in via Spiaggia di Ponente n.105 (c.f.

SNDMFR72B11F206P), rappresentato e difeso dall'avv. Candeloro

Nania ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Barcellona

pozzo di Gotto (ME) via Quasimodo n.11.

**Spinelli Fabrizio**, nato a Genova il 15/1/1973 e residente a Milazzo

in via Kennedy n.1 (c.f. SPNFRZ73A15D969P), rappresentato e

difeso dall'avv. Francesco Amalfa ed elettivamente domiciliato presso

il suo studio in Milazzo via Tre Monti n.70.

avverso

il decreto del Giudice monocratico della Sezione giurisdizionale per la

Regione siciliana n.12/2019 del 4 luglio 2019, depositato in data 19

luglio 2019, comunicato alle parti costituite ma non notificato.

Esaminati gli atti e documenti di causa.

Uditi nella pubblica udienza del 23/10/2019 il relatore dott. Giuseppe

Grasso, il Pubblico Ministero, nelle persone del procuratore regionale

dottor Gianluca Albo e del sostituto procuratore generale dott.ssa

Marcella Tommasi, l'avv. Amalfa, anche con delega dell'avv. Nania, e

l'avv. Ventimiglia, per i resistenti costituiti.

### **FATTO**

Il Procuratore regionale ha proposto opposizione ex art. 135 c.g.c.,

avverso il decreto del giudice monocratico presso questa Sezione

giurisdizionale n.12/2019 dei 4 luglio/29 luglio 2019, con il quale è

stato rigettato il ricorso ex art.133 c.g.c. per l'applicazione della

sanzione pecuniaria nei confronti dei signori Formica Giovanni,

Italiano Francesco, Salvatore Presti, Carmelo Torre, Piera Trimboli,

Giovanni Di Bella, Damiano Maisano, Gioacchino Franco Nastasi,

Paola Abbagnato, Francesco Alesi, Alessio Andaloro, Massimo Bagli, Maurizio Capone, Valentina Cocuzza, Franco Mario Coppolino, Francesco De Gaetano, Pietro Tindaro Formica, Antonio Foti, Antonino Italiano, Simone Magistri, Maria Magliarditi, Martina Maimone, Carmela Manna, Giuseppe Midili, Gaetano Nanì, Alessandro Oliva, Rosario Piraino, Stefania Quattrocchi, Francesco Rizzo, Francesco Russo, Lydia Russo, Santi Michele Saraò, Mario Francesco Sindoni, Fabrizio Spinelli, chiamati in giudizio nelle loro rispettive qualità di sindaco, vice sindaco, assessore, presidente del consiglio comunale e consiglieri comunali *pro-tempore* del Comune di Milazzo (ME).

Nei confronti dei predetti era stato contestato l'illecito previsto dall'art. 148, comma 4, del D.lgs.n.267/2000 (*assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo*) con la conseguente richiesta di applicazione di una complessiva sanzione pecuniaria di € 88.312,80 in favore del Comune di Milazzo, diversamente ripartita tra i vari intimati in ragione del loro ruolo, a causa della mancata attivazione del controllo di gestione e del controllo strategico per gli anni 2016 e 2017, secondo quanto accertato dalla Sezione controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana con la deliberazione n.215/2018.

Con il decreto impugnato, il Giudice monocratico aveva affermato l'infondatezza della domanda attorea per l'insussistenza dell'elemento soggettivo, in considerazione della difficile situazione amministrativa e gestionale del Comune di Milazzo, resa palese dal



dissesto formalmente dichiarato, dai conseguenti commissariamenti e dai gravi ritardi nell'approvazione degli strumenti finanziari preventivi e consuntivi; siffatta situazione, che non poteva ritenersi addebitabile ai convenuti, rendeva pertanto difficile la istituzione di un efficace sistema dei controlli. Peraltro, poiché per tutto il corso del 2017 il Consiglio comunale non aveva potuto procedere ad approvare alcun bilancio dopo la delibera relativa all'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato di cui all'art. 148 del TUEL, aveva rilevato che gli atteggiamenti dilatori si riferissero a condotte realizzate nel 2018 e quindi non rilevanti nell'ambito del giudizio.

Il PM censura la motivazione addotta dal giudice monocratico, nella parte in cui, rigettando la domanda, ha affermato che, per gli anni 2016 e 2017, non rientrasse tra i comportamenti esigibili l'istituzione di un sistema di controlli interni e che, di conseguenza, non potesse ritenersi sussistente l'elemento soggettivo della colpa grave a carico degli amministratori per la mancanza di un sistema contabile affidabile.

Il PM contesta, in particolare, la motivazione del rigetto della domanda, precisando che essa neutralizza l'applicazione della fattispecie sanzionatoria, sconfinando dai limiti legislativi in quanto introduce un evento naturalistico non richiesto e, cioè, l'effettività dei controlli non istituiti.

Il giudice, infatti, avrebbe dovuto arrestare la propria valutazione all'accertamento dell'elemento oggettivo e alla riconducibilità dell'omissione al comportamento gravemente colposo degli

amministratori in carica.

Al riguardo, evidenzia non solo la mancanza di una azione propulsiva da parte degli amministratori in relazione alla mancata realizzazione dei controlli interni ma il protrarsi dell'inerzia negli anni successivi.

Afferma, in definitiva, che i gravi ritardi nell'approvazione dei documenti contabili fondamentali non avrebbero potuto esonerare gli amministratori dalla suddetta responsabilità e dall'obbligo dell'adempimento.

Conclude, quindi, chiedendo la riforma del decreto impugnato e la irrogazione della sanzione pecuniaria nella misura richiesta nell'atto introduttivo del giudizio.

Si sono costituiti in questa fase del giudizio, con il patrocinio dell'avv. Candeloro Domenico Nania, i signori Magistri Simone, Cocuzza Valentina, Bagli Massimi, Alesci Francesco, Magliarditi Maria, Piraino Rosario, Sindoni Mario Francesco, i quali hanno richiesto il rigetto dell'opposizione, affermando la loro assenza di responsabilità perché, nel caso in questione, in relazione alla normativa generale sulla separazione dei poteri tra gestione amministrativa e gestione politica, l'adempimento postulato dal requirente non poteva che scaturire da una collaborazione tra organi burocratici e organi di indirizzo politico.

E a tal proposito, propongono eccezione di incostituzionalità delle norme applicate per quanto concerne la necessità di un chiarimento dei confini tra i due ruoli, atteso che, in concreto, nella vicenda in questione non vi è stato un sufficiente contributo chiarificatore da parte del segretario generale e degli altri organi burocratici dell'ente,

e che, essendosi i consiglieri comunali adeguati alle direttive dell'organo di liquidazione, nessuna responsabilità può essere loro addebitata sulla tardiva dichiarazione di dissesto, in quanto essa è stata tardivamente sottoposta loro da parte della Giunta comunale.

Si sono costituiti in giudizio, con il patrocinio dell'avv. Amalfa, i convenuti Nastasi Gioacchino Franco, Spinelli Fabrizio, Abbagnato Paola, Capone Maurizio, Coppolino Franco Mario, De Gaetano Francesco, Formica Pietro Tindaro, Foti Antonio, Italiano Antonino, Manna Carmela, Nanì Gaetano, Quattrocchi Stefania, Russo Lydia, Saraò Santi Michele, i quali hanno chiesto il rigetto dell'opposizione ribadendo che nessuna responsabilità può essere addebitata ai componenti del Consiglio comunale in quanto nessuna proposta di nuovo regolamento dei controlli interni era stata presentata dall'organo amministrativo che ne cura ordinariamente l'istruttoria, ossia dalla Giunta municipale.

Osservano e ribadiscono la esattezza della decisione del giudice monocratico, che ha correttamente delimitato l'oggetto del giudizio agli anni 2016 e 2017, rilevando tuttavia che il regolamento approvato nel 2015 poteva, seppur emendabile in senso migliorativo, essere già utilizzato per l'effettuazione dei prescritti controlli.

Si sono, altresì, costituiti, con il patrocinio dell'avv. Carmelo Saitta, i signori Maisano Damiano e Andaloro Alessio, i quali hanno chiesto il rigetto della opposizione avanzata dal pubblico ministero, rilevando la correttezza delle motivazioni addotte dal Giudice monocratico e richiamando, in modo particolare, la difficile situazione del Comune di

Milazzo che certamente aveva contribuito a rendere ardua la realizzazione di tutti gli adempimenti previsti in materia di controlli.

Si sono, infine, costituiti in giudizio, con il patrocinio dell'avv. Rosario Ventimiglia, i signori Oliva Alessandro, Midili Giuseppe, Russo Francesco e Rizzo Francesco, che hanno chiesto il rigetto del ricorso in opposizione, rilevando la logicità delle argomentazioni del Giudice monocratico.

All'odierna udienza, il pubblico ministero ha depositato una "nota di lume" ribadendo quanto già precedentemente osservato, sia con riferimento ai presupposti necessari per l'affermazione della responsabilità sanzionatoria, sia in relazione alla circostanza che erano stati gli stessi amministratori a mettersi nelle condizioni di non potere istituire i controlli interni; il PM e le altre parti presenti hanno concluso come da verbale, insistendo nelle loro domande ed eccezioni.

### **DIRITTO**

Il ricorso in opposizione proposto dal Procuratore regionale deve ritenersi infondato.

Il Collegio preliminarmente ritiene di dovere svolgere alcune precisazioni, sia in ordine alla disciplina dei controlli interni nell'ambito degli enti locali, per poterne trarre poi le dovute conclusioni alla luce del quadro amministrativo del Comune di Milazzo, sia in relazione ai principi che regolano il sistema sanzionatorio nella materia *de qua*.

E' necessario premettere che la norma inserita nell'art. 148 TUEL, approvato con D.lgs. n.267/2000 (come modificato dal

D.L.n.174/2012, convertito con modificazioni in L. 213/2012), che attribuisce alla Corte dei conti in sede di controllo il compito di verificare il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio, trova a sua volta una base normativa di riferimento nelle disposizioni che disciplinano i controlli interni nell'ambito degli enti locali (artt.147, 147 bis, ter, quater e quinquies del TUEL, il primo modificato i successivi introdotti dal D.L. 174/2012), nonché nel d.lgs. n.286/1999, ove viene disciplinata, con caratteri di generalità, la materia dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni.

A tal riguardo va osservato, anche al fine di mettere sin d'ora in luce lo stretto legame tra strumenti di programmazione e controllo di gestione, che *“l'introduzione di metodi di valutazione comparativa dei costi, previsti dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, le procedure di verifica della programmazione e gestione del bilancio, richiamate dal d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, i sistemi di carattere informativo-statistico per la valutazione dei risultati, voluti dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, hanno trovato nel d.lgs. n. 286/1999 la loro più completa espressione, assorbiti nell'ambito di quattro tipologie di controllo interno finalizzate alla corretta determinazione degli obiettivi, alla esaustiva tenuta della contabilità analitica e alla precisa rilevazione delle informazioni. È così che il sistema dei controlli interni sugli Enti locali si è inserito definitivamente nel circuito di “programmazione-gestione-controllo” al fine di razionalizzare le strutture e la spesa nonché di garantire una maggiore economicità, efficienza ed efficacia dell'azione*

*amministrativa” (così Sez. Aut. Deliberazione n. 13/2018/FRG).*

*In particolare, ai sensi dell’art. 147, “Gli enti locali, nell’ambito della loro autonomia normativa ed organizzativa, individuano strumenti e metodologie adeguati a: a) garantire attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, regolarità e correttezza dell’azione amministrativa; b) verificare, attraverso il controllo di gestione, l’efficacia, efficienza ed economicità dell’azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati; c) valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale; d) valutare l’adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell’indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti. “*

*La disposizione in esame prevede che gli enti locali disciplinino il sistema dei controlli interni secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione; prevede, inoltre, che partecipino all’organizzazione del sistema dei controlli interni il segretario dell’ente, il direttore generale e i responsabili dei servizi e le unità di controllo.*

*Va inoltre rilevato che, ai sensi dell’art. 3, comma 2, del DL 174/2012, “Gli strumenti e le modalità di controllo interno di cui al comma 1, lettera d), sono definiti con regolamento adottato dal Consiglio e resi operativi dall’ente locale entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, dandone comunicazione al Prefetto ed alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti”.*

Ciò premesso, va rilevato che la responsabilità sanzionatoria prevista dall'art. 148, può essere contestata a carico degli amministratori solamente *“In caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie”* e, cioè, per la mancata approvazione degli strumenti di controllo ovvero per la loro adeguatezza, secondo quanto previsto dalla vigente normativa.

Ovviamente, trattandosi di disposizione di carattere sanzionatorio, la stessa deve essere considerata di stretta interpretazione e come tale soggetta al principio di tassatività in ordine ai destinatari e in relazione alla condotta imputabile, secondo le disposizioni che regolano le competenze degli organi nell'ambito degli enti locali, anche in adesione ai principi generali in materia di sanzioni amministrative, contenuti nei principali corpi normativi di riferimento di settore (legge 689/1981 e d.lgs. 472/1997).

Conseguentemente, in base al principio di tassatività della norma, la sanzione di cui all'art. 148 TUEL non può applicarsi oltre i casi da essa considerati.

La lettura della norma impone, quindi, di precisare la portata delle responsabilità degli “amministratori” sulla base delle specifiche funzioni ad essi intestate, distinguendo il ruolo del sindaco, della giunta comunale, del presidente del consiglio comunale e dei singoli consiglieri comunali, secondo le competenze ad essi attribuite dalla legge.

Con l'entrata in vigore della legge n. 142/1990, recepita in Sicilia con la legge regionale n. 48/1991, è stata introdotta la separazione delle

funzioni tra organi c.d. esecutivi (sindaco e giunta) ed organo di normazione, di indirizzo e di programmazione (consiglio comunale).

E difatti l'art. 32 della legge 142/1990, prevede che il consiglio comunale sia l'organo competente in materia di regolamenti (e, come tale, responsabile per la mancata approvazione dei regolamenti) e che la Giunta comunale sia l'organo propositivo.

Questo vale, ovviamente, anche per la mancata approvazione del regolamento sui controlli interni o per la mancata presentazione di una proposta per l'adozione del regolamento sui controlli.

Per delineare la portata e il significato dell'art. 148 TUEL in ragione della sanzione in esso prevista occorre quindi tenere conto delle specifiche competenze funzionali.

Il Consiglio, infatti, svolge una funzione normativa e di programmazione, provvedendo ad approvare i regolamenti, gli strumenti finanziari e gli atti generali in genere, ma non emette provvedimenti amministrativi nel senso proprio del termine, ossia atti di vera e propria amministrazione.

Nel caso concreto, alla luce del dettato normativo, potrebbero essere sanzionati i Consiglieri comunali, il Sindaco e la Giunta comunale esclusivamente in ragione, i primi, dell'assenza o dell'inadeguatezza del regolamento sui controlli, i secondi per il mancato esercizio dell'attività di proposta del regolamento sui controlli.

Di contro, rientra nella competenza degli organi burocratici dell'ente locale, che devono essere individuati nel regolamento dei controlli, dare ad esso esecuzione ed attuazione.



Vanno, quindi, verificate in concreto le due censure mosse dalla Procura regionale nei confronti dei convenuti per non avere provveduto all'approvazione dello strumento e per non avere approvato gli strumenti propedeutici di programmazione e rendicontazione finanziaria per svolgere dette attività di controllo.

Ciò posto, nessuna responsabilità può essere attribuita ai convenuti, poiché, in realtà, presso il Comune di Milazzo esisteva, nel momento della verifica della Sezione di controllo della Corte dei conti, il regolamento dei controlli interni, che era stato approvato con deliberazione del commissario prefettizio n.14 del 29/4/2015; di conseguenza, non si può affermare che vi fosse una assenza di strumenti e metodologie di controllo, né parte attrice ha contestato l'inadeguatezza di tale regolamento.

Anche la contestazione mossa al Consiglio per non avere provveduto all'approvazione di idonee modifiche del regolamento dei controlli interni che rendesse attuabile il sistema dei controlli previsto dal legislatore è infondata, in quanto il regolamento vigente, seppur emendabile in senso migliorativo, comunque ne individuava i soggetti e i compiti.

I soggetti ivi indicati potevano e dovevano, infatti, attivarsi per iniziare a instaurare un'attività di controllo, individuando quanto meno il personale, le strutture e le metodologie da utilizzare. Sfugge, pertanto, alla previsione sanzionatoria a carico dei predetti tutto ciò che consegue alla mancata applicazione delle disposizioni in materia di controllo interno.

Deve, altresì, ritenersi infondata la contestazione circa la mancata attivazione del sistema dei controlli addebitabile al Sindaco e alla Giunta poiché, ai sensi dell'art. 4 del suddetto regolamento, l'attività di controllo e la sua organizzazione compete, secondo le rispettive competenze, al Segretario comunale, ai dirigenti, ai funzionari responsabili dei servizi, al nucleo di valutazione e al collegio dei revisori dei conti.

Infatti, ai sensi dell'art. 4 comma 2 del regolamento, la figura preminente di sovrintendenza al controllo gestionale è il segretario comunale, che collabora con la struttura proposta a tale controllo, curando la predisposizione del referto annuale da inviare alla Corte dei conti.

Ancora, ai sensi del successivo art. 7, è il segretario comunale che dirige e coordina il controllo strategico individuando la struttura e il personale.

Dalla lettura delle norme regolamentari non rinviene questa Sezione alcuna lacuna o incompletezza, come diversamente affermato dal segretario comunale in sede di audizione presso la Sezione controllo, ma piuttosto una mera inadempienza ai precetti regolamentari, non imputabile agli odierni convenuti, atteso che il regolamento fa ricadere le attività connesse ai controlli interni in capo al segretario comunale, ovvero, per taluni aspetti (art.14 reg.), anche in capo al responsabile del servizio finanziario, di intesa con il segretario comunale, per la creazione di una apposita struttura per il controllo gestionale e per l'assegnazione del relativo personale.

Tenuto conto che è il segretario comunale che svolge un ruolo chiave di preminenza e sovrintendenza nel sistema dei controlli interni, la dichiarazione del segretario comunale circa *l'assenza di figure chiave nella struttura comunale per svolgere tale attività*, resa alla Sezione controllo di questa Corte e riportata nella deliberazione n.215/2018 del 5/12/2018, appare generica e fuorviante, in quanto ricade su tale funzionario la responsabilità per il mancato impulso alla attivazione dei controlli interni, dovendosi escludere di contro, qualsiasi responsabilità del sindaco, della giunta comunale e a maggior ragione del Presidente e dei componenti il consiglio comunale. E' pur vero, osserva il collegio, che la figura di riferimento, responsabile dei controlli interni, è il Segretario comunale, ma ciò non significa che costui non necessiti di personale e di mezzi adeguati ovvero possa in concreto trovarsi nelle condizioni di non potere espletare adeguatamente tali funzioni a cagione di un eccezionale stato di confusione e di crisi amministrativo contabile (stato di dissesto finanziario conclamato; assenza dei propedeutici strumenti di programmazione; inattendibilità delle scritture contabili, ecc.) e di deficiarietà organizzativa (mancanza di figure apicali, carenze del sistema informatici, ecc.), risalenti e difficilmente fronteggiabili dal citato vertice burocratico e degli organi politici dell'ente in così breve tempo rispetto al loro insediamento: tali circostanze, tuttavia, appaiono non adeguatamente contestate dalla pubblica accusa.

Infatti, la contestazione mossa alla Giunta e al Sindaco per non aver provveduto ad "esercitare la funzione propulsiva ed esecutiva"

attribuita loro dalla legge né con riguardo alla modifica del regolamento, né riguardo gli strumenti di programmazione e controllo, ovvero per non avere risolto le problematiche relative alla informatizzazione e alle carenze di personale che, secondo quanto emergeva dagli atti, avevano impedito il funzionamento dei controlli interni, appare meramente labiale, non essendovi prova in atti della richiesta di opportune misure da adottare, negli ambiti di competenza, da parte dei soggetti istituzionalmente preposti al funzionamento dei controlli.

In ogni caso, come anticipato, non sembra plausibile sostenere - a meno di non voler trasformare la fattispecie contestata in una forma di responsabilità oggettiva o di interpretare il principio di continuità amministrativa, invocato dall'accusa, in chiave esattamente contraria al principio di responsabilità di mandato canonizzato dalla più recente giurisprudenza costituzionale (*infra* citata) - che lo stato di deficitarietà organizzativa, di confusione amministrativa e contabile e di conclamato dissesto finanziario, che gli organi oggi chiamati in giudizio hanno dovuto fronteggiare all'atto dell'insediamento avvenuto nel giugno 2015, possano essere irrilevanti quali circostanze impeditive o comunque pregiudizievoli rispetto all'azione propulsiva finalizzata alla corretta implementazione dei controlli interni, la cui omissione viene ad essi rimproverata, quanto meno ai fini della valutazione concernente l'intensità dell'elemento soggettivo (colpa grave).

Ed invero, proprio in ordine al rapporto tra il sistema di responsabilità

sulle decisioni di bilancio e l'apparato sanzionatorio per il dissesto la Corte costituzionale (sentenza n. 18/2019) rammenta che *“Il precetto dell'equilibrio di bilancio, riguardato sotto il profilo della “salvaguardia di bilancio”, costituisce uno strumento di verifica e misurazione della responsabilità giuridiche e politiche dei soggetti investiti di cariche pubbliche e la disciplina di salvaguardia, “strumentale all'effettività di adempimenti primari del mandato elettorale”, è funzionale a “un'esigenza sistemica unitaria dell'ordinamento, secondo cui sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l'incuria del loro squilibrio strutturale interrompono – in virtù di una presunzione assoluta – il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti” (Corte cost., n. 282/2017).*

Nel solco della più recente ed avvertita giurisprudenza della Corte costituzionale viene, quindi, riconosciuta al bilancio la natura di *“bene pubblico”* funzionalmente volto alla *“tutela del corretto esercizio del mandato elettorale”* (cfr. Corte cost., sentenza n. 247/2017); a tal fine, la trasparenza dei conti e la tempestività degli interventi correttivi assumono valore fondamentale per evitare che il rinvio ai futuri esercizi delle misure di risanamento aggravi l'esercizio del mandato dei futuri amministratori e faccia ricadere il peso del risanamento sulle future generazioni (sentenza n. 18/2019 cit.).

Non pare, pertanto, coerente con il suesposto insegnamento trascurare che gli amministratori chiamati in causa hanno dovuto fronteggiare, appena insediatisi nel giugno 2015, la descritta situazione di crisi conclamata e di carenza di strumenti di

programmazione (rammentando, tra l'altro, che l'ultimo bilancio di previsione approvato era quello relativo all'esercizio 2013 e l'ultimo rendiconto approvato riguardava l'esercizio 2012) e farsi carico, al contempo, delle procedure di dissesto finanziario e dell'avvio del risanamento dell'ente nonché di ripristinare la corretta tenuta e l'attendibilità delle scritture contabili, da tempo deteriorate, prima di potere esercitare la pretesa azione "propulsiva" del controllo di gestione e di quello strategico limitatamente alle proprie competenze e in relazione ad adempimenti organizzativi e funzionali i cui contenuti non risultano peraltro specificati nel tema accusatorio.

Conseguentemente, tutti i convenuti devono ritenersi esenti dalla responsabilità sanzionatoria di cui all'art. 148 del d.lgs.267/2000.

Ai sensi dell'art. 31 c.g.c. vanno liquidate, a carico del Comune di Milazzo, le spese legali in favore dei convenuti costituitisi in questa fase del giudizio con il patrocinio di avvocato, secondo i vigenti parametri normativi di cui al DM 55/2014, come modificato dal D.M. 37/2018. Pertanto, le spese si liquidano in euro 1.500,00 oltre IVA, CPA a favore dei convenuti Maisano Damiano e Gioacchino Franco Nastasi ed in euro 290,00, oltre IVA e CPA, a favore di ciascuno degli altri convenuti costituiti (Abbagnato Paola, Capone Maurizio, Coppolino Franco Mario, De Gaetano Francesco, Formica Pietro Tindaro, Foti Antonio, Manna Carmela, Nanì Gaetano, Quattrocchi Stefania, Russo Lydia, Saraò Santi Michele, Spinelli Fabrizio, Alesci Francesco, Bagli Massimo, Cocuzza Valentina, Magistri Simone, Magliarditi Maria, Piraino Rosario, Sindoni Mario

Francesco, Andaloro Alessio, Midili Giuseppe, Oliva Alessandro, Rizzo Francesco, Russo Francesco; non vi è luogo a provvedere in relazione ai convenuti non costituiti (Di Bella Giovanni, Formica Giovanni, Italiano Francesco, Maimone Martina, Presti Salvatore, Torre Carmelo e Trimboli Piera).

**P. Q. M.**

La Corte dei conti - Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana, definitivamente pronunciando, rigetta la domanda del Procuratore regionale nei confronti di Giovanni Formica, Francesco Italiano, Salvatore Presti, Carmelo Torre, Piera Trimboli, Giovanni Di Bella, Damiano Maisano, Gioacchino Franco Nastasi, Paola Abbagnato, Francesco Alesi, Alessio Andaloro, Massimo Bagli, Maurizio Capone, Valentina Cocuzza, Franco Mario Coppolino, Francesco De Gaetano, Pietro Tindaro Formica, Antonio Foti, Antonino Italiano, Simone Magistri, Maria Magliarditi, Martina Maimone, Carmela Manna, Giuseppe Midili, Gaetano Nani, Alessandro Oliva, Rosario Piraino, Stefania Quattrocchi, Francesco Rizzo, Francesco Russo, Lydia Russo, Santi Michele Saraò, Mario Francesco Sindoni, Fabrizio Spinelli, confermando, pur con diversa motivazione, il decreto del Giudice monocratico presso la Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana n.12/2019 del 4/7/2019, depositato in data 19/7/2019.

Liquida l'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa a carico del Comune di Milazzo nella misura di euro 1.500,00 oltre IVA e CPA, a favore dei convenuti Maisano Damiano e Gioacchino Franco Nastasi, ed in euro 290,00, oltre IVA e CPA, a favore di

ciascuno degli altri convenuti costituiti ( Abbagnato Paola, Capone Maurizio, Coppolino Franco Mario, De Gaetano Francesco, Formica Pietro Tindaro, Foti Antonio, Manna Carmela, Nanì Gaetano, Quattrocchi Stefania, Russo Lydia, Saraò Santi Michele, Spinelli Fabrizio, Alesci Francesco, Bagli Massimo, Cocuzza Valentina, Magistri Simone, Magliarditi Maria, Piraino Rosario, Sindoni Mario Francesco, Andaloro Alessio, Midili Giuseppe, Oliva Alessandro, Rizzo Francesco, Russo Francesco); nulla per le spese per i convenuti non comparsi in questa fase del giudizio (Di Bella Giovanni, Formica Giovanni, Italiano Francesco, Maimone Martina, Presti Salvatore, Torre Carmelo e Trimboli Piera).

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 23 ottobre 2019.

**L'Estensore**

**Il Presidente**

**Dott. Giuseppe Grasso**

**Dott. Guido Carlino**

*(firmato digitalmente)*

*(firmato digitalmente)*

Depositata oggi in segreteria nei modi di legge.

Palermo, 10 settembre 2020

Il Direttore della Segreteria

Dott.ssa Rita Casamichele

*(firmato digitalmente)*