



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SICILIANA

Il giudice designato Carola Corrado

ha pronunciato il seguente

DECRETO 12/2019

nel giudizio iscritto al numero **66485** del registro di segreteria, depositato in data 31.05.2019, promosso dalla Procura regionale ai sensi dell'art. 133 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 nei confronti di:

1) FORMICA Giovanni nato il 25/03/1971 a Roma, residente a Milazzo in Via Del Sole n. 41 pi. 1, C.F. FRMGNN71C25H501P, rappresentato e difeso dall'avv. Gaetano Callipo con studio in Gioia Tauro, via Lomoro n. 144, pec gaetano.callipo@pec.it;

2) ITALIANO Francesco nato l'11/11/1953 a Milazzo ed ivi residente in Via Palmiro Togliatti n.1 Habitat Milae Pal. B/3 pi. 1 int. 5, C.F. TLNFNC53S11F206W, rappresentato e difeso dall'avv. Gaetano Callipo con studio in Gioia Tauro, via Lomoro n. 144, pec gaetano.callipo@pec.it;

3) DI BELLA Giovanni nato il 21/03/1956 a Milazzo ed ivi residente in Via della Concordia n. 21, C.F. DBLGNN56C21F206Y, rappresentato e difeso dall'avv. Gaetano Callipo con studio in Gioia Tauro, via Lomoro n. 144, pec gaetano.callipo@pec.it;

4) MAISANO Damiano nato il 14/08/1972 a Milazzo ed ivi residente in Via Ten Tito Minniti, C.F. MSNDMN72M14F206G, rappresentato e difeso dall'avv. Carmelo Saitta, pec avvcarcelosaitta@pec.giuffre.it, ed elettivamente domiciliato in Palermo via D. Trentacoste 89 presso la sig.ra

Alessandra Alotta;

5) PRESTI Salvatore nato il 21/07/1965 a Fondachelli Fantina e residente a Milazzo in Via Gaeta n. 6, pi. 5, C.F. PRSSVT65L21D661Z, rappresentato e difeso dall'avv. Gaetano Callipo con studio in Gioia Tauro, via Lomoro n. 144, pec gaetano.callipo@pec.it;

6) TORRE Carmelo nato il 15/05/1959 a Milazzo ed ivi residente in Via Ten. Nino La Rosa n. 36, C.F. TRRCML59E15F206K rappresentato e difeso dall'avv. Gaetano Callipo con studio in Gioia Tauro, via Lomoro n. 144, pec gaetano.callipo@pec.it;

7) TRIMBOLI Piera nata il 25/09/1974 a Milazzo ed ivi residente in Via Risorgimento n. 24, C.F. TRMPRI74P65F206S, rappresentato e difeso dall'avv. Gaetano Callipo con studio in Gioia Tauro, via Lomoro n. 144, pec gaetano.callipo@pec.it;

8) NASTASI Gioacchino Franco nato il 01/06/1960 a Milazzo ed ivi residente in Piazza Gen. G.no Nastasi n. 18 pi. quin, C.F. NSTGCH60H01F206X, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Amalfa, pec francescopaolo.amalfa@cert.ordineavvocatibarcellona.it, ed elettivamente domiciliato in Palermo, via G. Daita n. 15 presso lo studio dell'avv. Antonio Atria;

9) ABBAGNATO Paola nata il 09/09/1970 a Milazzo ed ivi residente in Via Croce n. 9 pi. ter, C.F. BBGPLA70P49F206B, rappresentata e difesa dall'avv. Francesco Amalfa, pec francescopaolo.amalfa@cert.ordineavvocatibarcellona.it, ed elettivamente domiciliata in Palermo, via G. Daita n. 15 presso lo studio dell'avv. Antonio Atria;

10) ALESCI Francesco nato il 28/09/1948 a Mazzarrà Sant'Andrea, residente a Milazzo in Via Ettore Celi n. 17 Sc. B pi. 1 int. 4, C.F. LSCFNC48P28F066S, rappresentato e difeso dall'avv. Caneloro Nania ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Barcellona P.G., via Quasimodo n. 11;

11) ANDALORO Alessio nato il 23/07/1963 a Milazzo ed ivi residente in Via Ten. Giacomo Picciolo - Vico I n. 7 pi. Prim., C.F. NDLLSS63L23F206U, rappresentato e difeso dall'avv. Carmelo Saitta, pec avvcarcelosaitta@pec.giuffre.it, ed elettivamente domiciliato in Palermo via D. Trentacoste 89 presso la sig.ra Alessandra Alotta;

12) BAGLI Massimo nato il 30/10/1973 a Milazzo ed ivi residente in Via Leonardo da Vinci n. 4, C.F. BGLMSM73R30F206Z, rappresentato e difeso dall'avv. Caneloro Nania ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Barcellona P.G., via Quasimodo n. 11;

13) CAPONE Maurizio nato il 12/09/1977 a Milazzo ed ivi residente in Via G. Matteotti, C.F. CPNMRZ77P12F206N, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Amalfa, pec francescopaolo.amalfa@cert.ordineavvocatibarcellona.it, ed elettivamente domiciliato in Palermo, via G. Daita n. 15 presso lo studio dell'avv. Antonio Atria;

14) COCUZZA Valentina nata il 21/11/1979 a Barcellona P.G. e residente a Milazzo in Via Mad. del Lume n. 19 pi. 3, C.F. CCZVNT79S61A638P, rappresentato e difeso dall'avv. Caneloro Nania ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Barcellona P.G., via Quasimodo n. 11;

15) COPPOLINO Franco Mario nato il 23/06/1974 a Milazzo ed ivi

residente in Via S. Marina n. 97, C.F. CPPFNC74H23F206S, rappresentato e

difeso dall'avv. Francesco Amalfa, pec

francescopaolo.amalfa@cert.ordineavvocatibarcellona.it, ed elettivamente

domiciliato in Palermo, via G. Daita n. 15 presso lo studio dell'avv. Antonio

Atria;

16) DE GAETANO Francesco nato il 18/04/1964 a Milazzo ed ivi

residente in Via Palmara n. 8, C.F. DGTFNC64D18F206V, rappresentato e

difeso dall'avv. Francesco Amalfa, pec

francescopaolo.amalfa@cert.ordineavvocatibarcellona.it, ed elettivamente

domiciliato in Palermo, via G. Daita n. 15 presso lo studio dell'avv. Antonio

Atria;

17) FORMICA Pietro Tindaro nato il 08/09/1986 a Messina, residente a

Milazzo in Via Due Bagli n. 15 pi. prim, C.F. FRMPRT86P08F158K,

rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Amalfa, pec

francescopaolo.amalfa@cert.ordineavvocatibarcellona.it, ed elettivamente

domiciliato in Palermo, via G. Daita n. 15 presso lo studio dell'avv. Antonio

Atria;

18) FOTI Antonio nato il 26/06/1987 a Messina e residente a Milazzo in

Via Enrico Cosenz n. 51, C.F. FTONTN87H26F158Q, rappresentato e difeso

dall'avv. Francesco Amalfa, pec

francescopaolo.amalfa@cert.ordineavvocatibarcellona.it, ed elettivamente

domiciliato in Palermo, via G. Daita n. 15 presso lo studio dell'avv. Antonio

Atria;

19) ITALIANO Antonino nato il 14/03/1958 a Milazzo ed ivi residente in

Via Cap. Francesco Spoto n. 2, Pal. Orchidea Sc. A pi. 1, C.F.

TLNNNN58C14F206W;

20) MAGISTRI Simone nato il 08/01/1984 a Milazzo ed ivi residente in Via San Giovanni n. 28, pi. 3, C.F. MGSSMN84A08F206X, rappresentato e difeso dall'avv. Candeloro Nania ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Barcellona P.G., via Quasimodo n. 11;

21) MAGLIARDITI Maria nata il 23/09/1982 a Patti e residente a Milazzo in Via Fiumarella n. 11, C.F. MGLMRA82P63G377S, rappresentato e difeso dall'avv. Candeloro Nania ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Barcellona P.G., via Quasimodo n. 11;

22) MAIMONE Martina nata il 28/05/1990 a S. Agata di Militello, residente a Milazzo in Via S. Leone II Papa n. 66 pi. primo, C.F. MMNMTN90E68I199A;

23) MANNA Carmela nata il 01/09/1951 ad Augusta e residente a Milazzo in Via S. Marina n. 147, C.F. MNNCML51P41A494A, rappresentata e difesa dall'avv. Francesco Amalfa, pec francescopaolo.amalfa@cert.ordineavvocatibarcellona.it, ed elettivamente domiciliata in Palermo, via G. Daita n. 15 presso lo studio dell'avv. Antonio Atria;

24) MIDILI Giuseppe nato il 18/08/1963 a Milazzo ed ivi residente in Via Cianthro Coop Medusa 76, Sc PA, pi. 3 int. 7, C.F. MDLGPP63M18F206A, rappresentato e difeso dall'avv. Rosario Ventimiglia, pec avvrosarioventimiglia@puntopec.it fax 0941.722539;

25) NANÌ Gaetano nato il 01/04/1965 a Milazzo ed ivi residente in Via Matteo Nardi n. 41 pi. sec, C.F. NNAGTN65D01F206P, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Amalfa, pec

francescopaolo.amalfa@cert.ordineavvocatibarcellona.it, ed elettivamente

domiciliato in Palermo, via G. Daita n. 15 presso lo studio dell'avv. Antonio

Atria;

26) OLIVA Alessandro nato il 12/02/1978 a Milazzo ed ivi residente in

Erta S. Domenico n. 25 PL F Compl. Borgo Antico pi. 2 int. 4, C.F.

LVOLSN78B12F206Y, rappresentato e difeso dall'avv. Rosario

Ventimiglia, pec avvrosarioventimiglia@puntopec.it fax 0941.722539;

27) PIRAINO Rosario nato il 03/09/1968 a Milazzo ed ivi residente in Via

XX Settembre n. 97 pi. 4, C.F. PRNRSR68P03F206O, rappresentato e difeso

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

in Barcellona P.G., via Quasimodo n. 11;

28) QUATTROCCHI Stefania nata il 22/08/1978 a Milazzo ed ivi

residente in Piazza XXV Aprile int. 31, C.F. QTTSFN78M62F206G,

rappresentata e difesa dall'avv. Francesco Amalfa, pec

francescopaolo.amalfa@cert.ordineavvocatibarcellona.it, ed elettivamente

domiciliata in Palermo, via G. Daita n. 15 presso lo studio dell'avv. Antonio

Atria;

29) RIZZO Francesco nato il 20/04/1961 a Milazzo ed ivi residente in Via

Orsa Maggiore n. 8, C.F. RZZFNC61D20F206E, rappresentato e difeso

dall'avv. Rosario Ventimiglia, pec avvrosarioventimiglia@puntopec.it fax

0941.722539;

30) RUSSO Francesco nato il 08/08/1957 a Milazzo ed ivi residente in Via

G. Matteotti n. 49, C.F. RSSFNC57M08F206R, rappresentato e difeso

dall'avv. Rosario Ventimiglia, pec avvrosarioventimiglia@puntopec.it fax

0941.722539;

31) RUSSO Lydia nata il 06/07/1976 a Roma e residente a Milazzo in Piazza Angonia Tono n. 17, C.F. RSSLYD76L46H501M, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Amalfa, pec francescopaolo.amalfa@cert.ordineavvocatibarcellona.it, ed elettivamente domiciliato in Palermo, via G. Daita n. 15 presso lo studio dell'avv. Antonio Atria;

32) SARAÒ Santi Michele nato il 02/01/1971 a Milazzo ed ivi residente in Via Bastione n. 136, C.F. SRASTM71A02F206T, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Amalfa, pec francescopaolo.amalfa@cert.ordineavvocatibarcellona.it, ed elettivamente domiciliato in Palermo, via G. Daita n. 15 presso lo studio dell'avv. Antonio Atria;

33) SINDONI Mario Francesco nato l'11/02/1972 a Milazzo ed ivi residente in Via Spiaggia di Ponente n. 105 pi. primo, C.F. SNDMFR72B11F206P, rappresentato e difeso dall'avv. Candeloro Nania ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Barcellona P.G., via Quasimodo n. 11;

34) SPINELLI Fabrizio nato il 15/01/1973 a Genova, residente a Milazzo in Via John F. Kennedy n. 1, C.F. SPNFRZ73A15D969P, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Amalfa, pec francescopaolo.amalfa@cert.ordineavvocatibarcellona.it, ed elettivamente domiciliato in Palermo, via G. Daita n. 15 presso lo studio dell'avv. Antonio Atria.

VISTO

- il ricorso depositato in data 31 maggio 2019 dalla Procura regionale,

debitamente notificato ai presunti responsabili, con il quale l'organo requirente chiedeva la condanna dei predetti al pagamento della sanzione pecuniaria, determinata in complessivi € 88.312,80, in favore del Comune di Milazzo per l'asserita realizzazione della fattispecie di cui all'art. 148, comma 4, d.lgs. 267/2000 (TUEL), consistente nell'assenza o inadeguatezza dei controlli interni;

- il testo della norma invocata nell'atto introduttivo del giudizio, che così si esprime: *«In caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di cui al secondo periodo del comma 1 del presente articolo, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n.20, e successive modificazioni, e dai commi 5 e 5-bis dell'articolo 248 del presente testo unico, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione»;*

- il decreto di fissazione di udienza del 5 giugno 2019, con il quale è stata fissata l'udienza camerale per la data odierna;

- le memorie di costituzione depositate da tutti i convenuti, eccetto i sig.ri Italiano Antonino e Maimone Martina;

VISTI gli articoli 133 e 134 del Codice di giustizia contabile;

UDITI nell'udienza camerale del 4 luglio 2019 il pubblico ministero, dott.ssa Marcella Tomasi, l'Avv. Amalfa, l'Avv. Nania e l'Avv. Ventimiglia.

Esaminati gli atti e i documenti di causa

PREMESSO CHE

1. La Procura regionale promuoveva il presente giudizio, nelle forme dell'art.

133 del c.g.c., per sentire affermare la responsabilità di tipo sanzionatorio

indicata dall'art. 148, comma 4, TUEL con condanna al pagamento, in favore

del comune di Milazzo della somma complessiva di € 88.312,80, oltre alle

spese del presente giudizio in favore dello Stato, suddivisa nel modo

seguinte:

- euro 17.618,65 a carico del sindaco Giovanni FORMICA;

- euro 9.690,25 a carico del vice sindaco Francesco ITALIANO;

- euro 7.928,45 a carico di ciascuno degli assessori Salvatore PRESTI,

Carmelo TORRE, Piera TRIMBOLI e del presidente del consiglio

Gioacchino Franco NASTASI;

- euro 3.964,25 a carico di ciascuno degli assessori Giovanni DI BELLA e

Damiano MAISANO;

- euro 821,60 a carico di ciascuno dei consiglieri Paola ABBAGNATO,

Francesco ALESCI, 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 22

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.

La Procura agiva su segnalazione della Sezione di controllo per la Regione

siciliana della Corte dei conti, che adottava la deliberazione n. 215/2018

nell'adunanza del 5 dicembre 2018, con la quale veniva accertata per gli anni

2016 e 2017 la mancata attivazione del controllo di gestione e l'assenza del controllo strategico all'interno dell'Ente, nonché la mancata attivazione del controllo strategico sugli organismi partecipati, di quello sugli equilibri finanziari e del controllo di qualità dei servizi erogati, in disapplicazione di quanto previsto dagli artt. 147 *ter* e 147 *quater* del TUEL. Per la Sezione di controllo ciò non era giustificabile alla luce delle argomentazioni addotte dall'amministrazione in relazione alla situazione critica del comune di Milazzo.

Inoltre la Procura affermava che, in risposta al decreto istruttorio, con nota del 25 febbraio 2019, l'amministrazione rappresentava quali cause: la grave situazione contabile che conduceva allo stato di dissesto, con dichiarazione dello stesso una prima volta nel 2013, annullata successivamente dal TAR nel 2015, e poi una seconda volta con dichiarazione nel 2016, il ritardo nell'approvazione dei bilanci, il disordine organizzativo, la carenza di informatizzazione, la carenza di formazione del personale e l'approvazione di un regolamento sui controlli interni che si limitava a recepire le norme senza alcuna contestualizzazione rispetto all'effettiva realtà comunale. Si segnalava un miglioramento dal 2015, anno di insediamento dell'amministrazione, con l'avvio del controllo di qualità dei servizi nel 2016 e quello sugli equilibri finanziari dal 2017.

Non ritenendo sufficienti dette giustificazioni, secondo la Procura sarebbe sussistente nel caso di specie la condotta censurata dall'art. 148, comma 4, TUEL e sarebbe imputabile a tutti gli amministratori, ovvero al sindaco e ai componenti del consiglio e della giunta. Essi avrebbero omesso di svolgere in maniera sinergica e adeguata i compiti loro spettanti. Infatti i regolamenti

devono essere approvati dal Consiglio, ma su proposta predisposta dalla Giunta. Allo stesso modo il ritardo nell'approvazione di bilanci e rendiconti, quindi l'assenza di strumenti per svolgere il controllo di gestione, sarebbe da imputare a entrambi gli organi, poiché è la giunta a dover proporre al consiglio lo schema di bilancio, la relazione programmatica, il programma OOPP e la relazione illustrativa.

Dalla relazione del comune sarebbe emerso che il percorso intrapreso per il risanamento sarebbe stato ostacolato da atteggiamenti dilatori del consiglio dovuti ai cambiamenti di forza tra maggioranza e opposizione nel 2018.

Inoltre, con riguardo all'elemento soggettivo, secondo l'ufficio requirente, sarebbe riscontrabile la colpa grave, desumibile, da un lato, dalla chiarezza delle norme, dall'altro, dal ripetuto accertamento attraverso più deliberazioni da parte della Sezione di controllo della Corte dei conti delle carenze dei sistemi, nonché da un impegno non sempre costante nella ricostruzione della contabilità dell'ente.

Nonostante la condotta gravemente colposa, la Procura, tenendo in considerazione il contesto già gravemente compromesso nel quale si erano trovati ad operare i convenuti, chiedeva per loro la condanna alla sanzione minima pari a cinque volte l'indennità di carica degli amministratori.

A tal riguardo, dopo aver riepilogato i periodi di carica di ciascuno dei convenuti, la quantificazione della sanzione per il Sindaco e i componenti della Giunta era effettuata sulla base dell'indennità di funzione fissa, invece per i componenti del Consiglio, destinatari di solo gettone di presenza, era effettuata sulla base dell'importo medio mensile percepito dal singolo consigliere nell'ultimo anno di riferimento (2017). Questo era calcolato

sommando l'importo dei gettoni di presenza complessivamente percepiti nell'anno dai consiglieri per la partecipazione alle sedute del Consiglio (euro 38.992,25) con l'importo percepito per la partecipazione alle sedute delle commissioni consiliari (euro 14.247,75) e dividendo tale importo totale (53.240,00) per il numero dei consiglieri (28, escludendo i due consiglieri che, rivestendo anche la carica di assessore avevano optato per la relativa indennità di carica), ottenendo un importo annuo pro-capite pari ad euro 1.971,85, che corrispondeva ad un importo mensile pari ad euro 164,32.

2. Con comparsa depositata il 19 giugno 2019 si costituivano i sig.ri Nastasi, Spinelli, Abbagnato, Capone, Coppolino, De Gaetano, Formica P. T., Foti, Manna, Nani, Quattrocchi, Russo, Saraò. La difesa illustrava il sistema dei controlli interni previsto dal TUEL, soffermandosi sulle singole tipologie, ed in particolare illustrava poi il sistema per il comune di Milazzo previsto dal regolamento approvato dal commissario straordinario con deliberazione n. 14 del 29 aprile 2015. Sulla base del sistema dei controlli delineato dal regolamento, secondo la difesa, si sarebbe dovuta escludere qualunque responsabilità per i consiglieri comunali, posto che sarebbero figure rilevanti il segretario generale dell'ente, l'apposita struttura composta dal dirigente del settore economico finanziario e i singoli funzionari. Inoltre, dopo aver ripercorso la situazione che conduceva alla delibera della Sezione di controllo, la difesa riteneva essere priva di fondamento la contestazione di responsabilità al consiglio comunale consistente nel non aver approvato modifiche al regolamento sui controlli interni per renderli effettivi, né approvato gli strumenti di programmazione e rendicontazione propedeutici all'attivazione dei controlli interni a causa di atteggiamenti dilatori. Stante la

situazione di disordine contabile, a cui si erano trovati a dover far fronte gli organi comunali sin dall'insediamento, comunque al consiglio le proposte di delibera sarebbero dovute pervenire da parte della giunta. Inoltre gli atteggiamenti dilatori sarebbero riferibili al 2018 e al procedimento di approvazione del rendiconto 2014. Tale circostanza non avrebbe quindi alcuna rilevanza rispetto alla mancata attivazione del sistema dei controlli per il biennio 2016-2017.

In ogni caso il consiglio comunale approvava rilevanti delibere: nel 2016 la procedura di riequilibrio e il dissesto, nel 2017 l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato per il 2015 e il bilancio pluriennale 2015- 2017.

Con riguardo all'elemento soggettivo, secondo la difesa, per i consiglieri mancherebbe la colpa grave, poiché gli stessi non avrebbero adottato nessun comportamento gravemente negligente, imprudente o imperito. In via subordinata, la difesa chiedeva la riquantificazione della sanzione per la sig.ra Abbagnato, entrata in carico dal novembre 2016.

Con memoria depositata in data 20 giugno 2019 si costituivano i sig.ri Oliva, Midili, Russo e Rizzo, i quali contestavano l'ipotesi formulata a loro carico dalla Procura, muovendo dal riparto di competenze tra gli organi dell'ente.

Infatti in relazione al mancato adeguamento del regolamento sui controlli interni, la Procura non avrebbe prodotto in giudizio il regolamento da modificare e avrebbe tratto tale dato solo dall'esposizione orale effettuata dal segretario comunale in sede di adunanza presso la Sezione di controllo della Corte dei conti. Rispetto a tali affermazioni, peraltro, la Procura non avrebbe effettuato un riscontro con un'attività di verifica. In ogni caso il regolamento da modificare sarebbe stato approvato qualche mese prima rispetto al periodo

in contestazione.

Con riguardo al controllo di gestione, questo, secondo la difesa, presupporrebbe un'attività di programmazione e pianificazione attraverso la quale l'organo politico indirizzi la gestione. Ciò esulerebbe quindi dai compiti del consiglio comunale, perché l'attività di indirizzo, in relazione al programma elettorale, spetterebbe al sindaco e alla giunta. Inoltre i regolamenti, secondo lo Statuto, vengono predisposti e approvati dalla giunta, resi noti alla cittadinanza con idonee forme di pubblicità e successivamente sottoposti al consiglio per l'approvazione. Nessun regolamento sui controlli era stato sottoposto all'esame del consiglio.

La difesa dei predetti convenuti contestava inoltre l'applicazione della sanzione, che in base all'art. 148 TUEL deve riferirsi alla retribuzione mensile lorda. I consiglieri invece godono solo del gettone di presenza che non sarebbe assimilabile ad una retribuzione. Pertanto nessuna sanzione sarebbe addebitabile ai consiglieri.

Con memoria depositata in data 20 giugno 2019 si costituivano i sig.ri Magistri, Cocuzza, Bagli, Alesci, Magliarditi, Piraino, Sindoni. Nella memoria gli stessi ripercorrevano le argomentazioni che inducevano la Procura a ritenere sussistente la responsabilità degli amministratori. A tal riguardo la difesa sosteneva che la Procura si sarebbe basata sulla relazione del segretario comunale, del cui contenuto non erano a conoscenza i consiglieri. Questi più volte avrebbero sollecitato gli organi amministrativi per ottenere chiarimenti e approfondimenti sullo stato critico del comune, in particolare avrebbero sollecitato il segretario comunale, il collegio dei revisori dei conti e l'organo straordinario di liquidazione. Ebbene, il

segretario, nella sua funzione di consulente giuridico dell'ente, avrebbe omesso di fornire elementi di fatto e riferimenti normativi chiari e certi, tali da rendere edotti i consiglieri. Il collegio dei revisori dei conti avrebbe dovuto segnalare la necessità di eventuali interventi correttivi e risolutivi per la gestione contabile. L'Organo straordinario di liquidazione spiegava in una nota del 27 giugno 2018 le modalità da seguire nell'attività, l'oggetto dell'attività ricognitiva e indicava, in relazione ai debiti segnalati d'ufficio e accompagnati da relazioni riferibili allo schema di bilancio approvato dalla giunta, che queste relazioni però non chiarivano le modalità di imputazione al bilancio di mutui e anticipazioni di liquidità contratti prima della dichiarazione di dissesto. I consiglieri Magliarditi, Midili e Piraino con nota del 4 luglio 2018 chiedevano chiarimenti in ordine alla modalità da seguire per il riconoscimento dei debiti e per l'accertamento dei residui attivi e passivi. Con risposta del 12 luglio 2018 il collegio dei revisori rappresentava che vi era la strumentazione legislativa e tecnica per ovviare ad errori o violazioni e che, fino a quel momento, non risultavano certi e chiari i residui attivi, i quali oltre che vetusti costringevano tutti gli organi a una prudente azione e il consiglio comunale a un'attività di approfondimento con tempistiche non brevi.

Inoltre i suddetti convenuti contestavano la relazione del segretario comunale ed affermavano che l'addebito relativo al non aver aggiornato il regolamento sui controlli non sarebbe configurabile, considerato che vi era la mancata indicazione da parte del segretario della circostanza, vi era comunque la possibilità di applicare la normativa legislativa e non vi era stata l'attività di impulso da parte della Giunta con la predisposizione della delibera e il parere

tecnico del segretario comunale. Peraltro la difesa respingeva la contestazione di atteggiamenti dilatori, ritenendo che non sarebbe circostanziata e non terrebbe conto dei consiglieri assenti alle varie sedute. Infine si escluderebbe nel caso di specie la colpa grave, considerato che il consiglio non avrebbe ricevuto l'apporto tecnico giuridico da parte degli uffici, del segretario comunale, dell'ufficio di ragioneria e dal collegio dei revisori dei conti. Il Sindaco avrebbe il compito di vigilare e controllare gli uffici, dettando direttive per garantire il funzionamento e rendere consapevoli tutti gli organismi. Ciò nell'ottica anche della leale collaborazione che dovrebbe connotare i rapporti inter-organici. Mentre i consiglieri si erano profusi con il massimo impegno, pur essendo tenuti all'oscuro senza la necessaria consapevolezza, come contestato con nota del 2 gennaio 2017 dal Presidente del Consiglio. Pertanto non si potrebbe ravvisare un'ipotesi di colpa grave per i consiglieri coinvolti.

Si costituiva con memoria depositata il 24 giugno 2019 il sig. Maisano, che rappresentava di essere consigliere comunale senza alcuna delega connessa alle attività finanziarie dell'ente e, quindi, rispetto allo stesso non sarebbe possibile imputare alcuna mancanza in termini di impulso nell'adozione delle misure finanziarie. Peraltro avendo il Maisano assunto la carica nel 2015, rilevava la mancanza delle condizioni di gestione normali e tipiche per poter avviare un percorso procedimentale. Infatti, unitamente agli altri amministratori, il sig. Maisano aveva dovuto rimediare alle distorsioni presenti per porre in essere i procedimenti e gli atti necessari e indispensabili. Erano così approvati per gli anni 2015, 2016 e per il triennio 2017-2019 i documenti contabili dell'ente.

Lo stesso avrebbe agito, come gli altri amministratori, con tempistiche dettate dallo stato di necessità. Nel caso di specie se ne dovrebbe quindi escludere la colpa, che presuppone un comportamento non voluto e connotato da negligenza. A tal riguardo la difesa si riportava alla relazione del 25.02.2019 del segretario comunale, nella quale era esposto lo stato finanziario dell'ente. Infatti, seppur non costituendo un esimente, le criticità presenti sarebbero state indice di impotenza e impedimento nella gestione della cosa pubblica, tali da escludere la negligenza e la colpa.

Si costituiva in giudizio in data 24 giugno 2019 il sig. Andaloro con memoria avente contenuto analogo al precedente convenuto Maisano. Il sig. Andaloro ricopriva l'incarico di assessore con delega all'ambiente, all'igiene, all'arredo urbano e alla politica per gli animali. Inoltre, in aggiunta alle altre argomentazioni, rappresentava che, stante la situazione critica in cui si trovava l'ente, la condotta non solo non sarebbe stata connotata da negligenza, ma addirittura lo stesso unitamente agli altri amministratori interrompevano l'erogazione delle indennità di risultato e di posizione, nonché di posizione organizzativa a tutti i funzionari apicali.

Con memoria depositata in data 24 giugno 2019 si costituivano i sig.ri Formica, Italiano F., Torre, Trimboli, Di Bella e Presti, i quali, ripercorso il quadro normativo dei controlli interni e del controllo esterno della Corte dei conti, contestavano innanzitutto sia i rilievi contenuti nel ricorso sia nella delibera della Sezione di controllo n. 215/2018. Quest'ultima non conterrebbe alcuna censura in ordine al controllo di regolarità-amministrativa contabile, che rappresenterebbe il primo e fondamentale controllo. La sua attivazione costituirebbe indice della diligenza dell'amministrazione

insediatasi nel 2015.

Come meritevoli di considerazioni sarebbero inoltre i risultati conseguiti e lo sforzo profuso in una situazione di totale disordine gestionale, amministrativo e contabile, che conduceva nel 2016 alla dichiarazione di dissesto del comune. Al momento dell'insediamento l'amministrazione si era trovata a dover fronteggiare la situazione derivante dall'annullamento della prima dichiarazione di dissesto, a dover prendere atto che: l'ultimo bilancio approvato era relativo al 2013 e l'ultimo rendiconto al 2012, non vi erano figure professionali apicali, non vi era il ragioniere generale, non vi era il dirigente del settore tecnico, le competenze gestionali erano affidate con attribuzione di posizione organizzativa a personale assegnato a strutture di staff, non erano stati sottoscritti i contratti collettivi decentrati dal 2010, vi era carenza di informatizzazione negli uffici e vi era una formazione inadeguata del personale. La situazione era stata individuata anche dalla Sezione di controllo della Corte dei conti, che nella deliberazione n. 267/2016 rilevava l'inattendibilità e non veridicità del sistema contabile nel triennio 2013-2015 e nella deliberazione 190/2014 censurava il riaccertamento dei residui al 2011 perchè privo di qualsiasi riscontro documentale. A ciò sarebbe poi da aggiungere l'indagine condotta dalla locale Procura della Repubblica su 75 dipendenti, di cui 50 colpiti da misure cautelari personali per fatti di assenteismo risalenti al 2014. Circostanza questa che avrebbe imposto l'avvio dei procedimenti disciplinari e i relativi licenziamenti, con attività che avrebbe impegnato per mesi le strutture.

Tutto ciò per la difesa sarebbe scriminante rispetto alle affermazioni della Procura, considerato il nesso evidenziato dalla Sezione di controllo tra il

ritardo nell'approvazione dei bilanci e la mancata applicazione dei controlli interni. Peraltro se vi fosse il vincolo, in base al quale i controlli presuppongono un sistema di contabilità che renda possibile rilevare costi, ricavi e corretta gestione delle risorse, la deliberazione n. 215/2018 sarebbe contraddittoria. E tale contraddittorietà la Procura avrebbe cercato di superare, contestando ai convenuti la mancata approvazione degli strumenti contabili. Ciò per la difesa costituirebbe il comportamento antecedente rispetto a quello censurato dalle norme e quindi esulerebbe dall'ambito dell'art. 148 TUEL.

Inoltre a seguito della dichiarazione di dissesto, ai sensi dell'art. 248 TUEL, rimane sospeso il termine per la deliberazione del bilancio fino all'emanazione del decreto *ex art.* 261 TUEL e nel caso di specie tale decreto era notificato al Comune il 12 dicembre 2017 e il Comune approvava in data 28 febbraio 2018 il bilancio riequilibrato per il 2015 ed il pluriennale 2015-2017. Pertanto nel formulare le contestazioni agli amministratori non si sarebbe tenuto conto di detta sospensione.

Nondimeno l'approvazione degli strumenti finanziari competerebbe al Consiglio comunale ed il relativo ritardo comunque sarebbe dovuto alla situazione di disordine. Mentre rispetto ad alcuni comportamenti ostruzionistici in seno al Consiglio, lo stesso Sindaco si sarebbe fatto parte diligente chiedendo la nomina di un commissario *ad acta* e, solo in seguito a detta nomina, il consiglio approvava nell'ottobre 2018 il consuntivo 2014, quello 2015, il previsionale 2016-2018 e poi il previsionale 2017-2019.

Nella memoria la difesa si riportava interamente a quanto esposto nella relazione del 25 febbraio 2019 dal segretario comunale in ordine alla

situazione del comune e a quanto fatto dall'amministrazione, chiedendo, infine, il rigetto del ricorso.

All'udienza camerale del 4 luglio 2019, accertato che la notifica del decreto di fissazione della camera di consiglio era andata a buon fine, veniva dichiarata la contumacia dei convenuti Italiano Antonino e Maimone Martina, ai sensi dell'art. 93 c.g.c. A seguire il pubblico ministero illustrava le ragioni del ricorso, sostenendo che le difese dei convenuti non avrebbero aggiunto nulla alle informazioni fornite dal segretario comunale e che rimaneva incontestato l'essersi verificata la fattispecie prevista dalla norma quale presupposto per l'applicazione della sanzione. Rispetto alle eccezioni delle difese, il pubblico ministero riteneva non condivisibile quanto affermato in ordine all'aver compiuto un errore logico e di metodo, in quanto il comportamento sanzionato risulterebbe non quello previsto dalla norma, ma quello antecedente della mancata approvazione degli strumenti contabili, così come non condivisibili le osservazioni tendenti a ricondurre causalmente la mancata attivazione dei controlli interni esclusivamente alla *mala gestio* della precedente amministrazione. In conclusione insisteva nell'accoglimento del ricorso, ritenendo di aver provato anche l'elemento psicologico nonostante la sussistenza di tale elemento, in ipotesi come questa di evidente mancato rispetto di un precetto normativo, sarebbe *in re ipsa*.

L'avv. Amalfa si riportava alla memoria depositata e precisava che i soggetti deputati a svolgere attività nell'ambito dei controlli interni sarebbero individuati nel segretario generale, nei dirigenti dell'ente, nei funzionari comunali, nel collegio dei revisori dei conti e loro mancanze non sarebbero imputabili ai consiglieri comunali. Evidenziava poi l'avv. Amalfa che le

contestazioni mosse dalla Procura ai consiglieri sarebbero sostanzialmente di due tipi, ovvero il non avere attivato le modifiche al regolamento sul sistema dei controlli interni e l'aver posto in essere atteggiamenti dilatori e omissivi.

Sul primo punto lo stesso ricordava che non era stato sottoposto al consiglio comunale nessun tipo di modifica regolamentare, ascrivendosi in realtà alla giunta l'iniziativa di predisporre il regolamento attraverso gli uffici comunali.

Sul secondo punto ricordava che l'atteggiamento dilatorio contestato riguardava il ritardo, da parte del Consiglio, di circa 2 mesi nell'approvazione del rendiconto 2014, che non aveva rilevanza rispetto alla mancata attivazione del sistema dei controlli interni del 2016 e del 2017.

Successivamente l'avv. Ventimiglia ribadiva le argomentazioni già illustrate nella memoria difensiva, precisando che l'azione della Procura sarebbe fondata sulle sole affermazioni del segretario comunale. Anche l'avv. Nania si riportava alla propria memoria e si soffermava in particolare sull'imputazione della colpa grave effettuata da parte della Procura, sostenendo che la stessa dovrebbe essere specifica, mentre nel caso di specie la Procura non avrebbe operato alcuna valutazione sul punto, imputandola indiscriminatamente a tutti i consiglieri. Infine lo stesso formulava in udienza la richiesta di sospensione dell'eventuale sanzione, ritenendo esservi oltre alla sussistenza del *fumus*, per i motivi rappresentati, anche un danno concreto ai consiglieri, soprattutto in termini di immagine a livello locale.

CONSIDERATO CHE

1. Il presente giudizio ha ad oggetto l'applicazione della sanzione *ex art.* 148, comma 4, TUEL che così prevede: «*in caso di rilevata assenza o*

inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di cui al secondo periodo del comma 1 del presente articolo, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, e dai commi 5 e 5-bis dell'articolo 248 del presente testo unico, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione».

La norma fa riferimento alla assenza o inadeguatezza dei controlli interni. Infatti l'art. 148, comma 1, TUEL stabilisce che *«Le sezioni regionali della Corte dei conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificano il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale fine, il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette annualmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione; il referto è, altresì, inviato al presidente del consiglio comunale o provinciale».*

L'articolo citato disciplina una forma di controllo esterno della Corte dei conti e allo stesso tempo individua i responsabili del sistema dei controlli

interni. Prevedere infatti che la sanzione si applichi agli amministratori, significa individuare in questi i soggetti responsabili del sistema. Il legislatore circoscrive così la platea di coloro che soggiacciono a questa forma di responsabilità sanzionatoria. Invero, nulla esclude che gli altri soggetti coinvolti nel sistema dei controlli interni o gli amministratori stessi siano assoggettati a responsabilità amministrativa risarcitoria, qualora la loro condotta, in relazione ai controlli interni, sia causa di danno erariale. Appare evidente come, rispetto a fattispecie di tal genere, sia a volte difficile individuare e quantificare un preciso danno erariale, laddove comunque non sembra indubbio che il mancato controllo non consente di individuare e correggere gli eventuali errori o disfunzioni della gestione contabile-finanziaria di un ente. Da qui la necessità del ricorso alla previsione di una sanzione, seppur indirizzata solo ad alcuni dei soggetti, gli amministratori, senza menzionare gli organi amministrativi.

Secondo i principi espressi dalle Sezioni riunite (n. 12/QM/2007) quella sanzionatoria «è un tipo di responsabilità amministrativa che non può essere generica, ma tipizzata, in quanto, essendo di tipo sanzionatorio, le relative fattispecie devono necessariamente corrispondere ai parametri costituzionali di cui al summenzionato art. 25 della Costituzione, e cioè, al principio di stretta legalità nella molteplice accezione della tipicità, della tassatività (nel senso che le fattispecie legali non sono suscettibili di interpretazione analogica), della determinatezza, e della specificità (nel senso che la legge deve molto puntualmente indicare ogni elemento dell'intera fattispecie sanzionatoria, e cioè, sia con riferimento al precetto che alla sanzione)».

Ed inoltre «ai fini della sussistenza della responsabilità amministrativa di tipo sanzionatorio non occorre, da parte del giudice, verificare la sussistenza di un danno ingiusto risarcibile, non essendo, appunto, una forma di responsabilità per danno, ma è necessario che si accerti la mera violazione del precetto previsto dalla legge, oltre, ovviamente, l'elemento psicologico».

2. Alla luce di tali principi occorre quindi verificare nel caso di specie se sia riscontrabile la violazione del precetto normativo e se sia riscontrabile l'elemento psicologico, come contestato dalla Procura nella forma della colpa grave.

In relazione al primo punto può affermarsi che risulta assente per gli anni 2016 e 2017 nel comune di Milazzo il sistema dei controlli interni. Il fatto è stato constatato dalla Sezione di controllo della Corte dei conti con la deliberazione n. 215/2018 ed è non contestato dalle parti. Tale delibera specifica la situazione per ciascuno dei controlli interni. Posto quindi che vi è la violazione stigmatizzata dalle norme, occorre individuare chi sia responsabile di detta violazione.

Secondo le contestazioni della Procura tutti gli organi elettivi sarebbero responsabili della mancata completa attivazione dei suddetti controlli. Il consiglio comunale non avrebbe provveduto all'approvazione di idonee modifiche al regolamento sui controlli interni, per rendere effettivo e attuabile il sistema, e non avrebbe provveduto tempestivamente ad approvare gli strumenti di programmazione e rendicontazione propedeutici all'attivazione dei controlli. La giunta e il sindaco non avrebbero provveduto ad esercitare la funzione propulsiva ed esecutiva rispetto al regolamento sui

controlli e rispetto agli strumenti di programmazione e rendicontazione e non avrebbero adottato idonei provvedimenti di loro competenza per fronteggiare la carenza di informatizzazione degli uffici e la mancanza di formazione nel personale.

Tale ricostruzione è contestata dalla difesa di alcuni convenuti, secondo i quali la deliberazione n. 215/2018 sarebbe contraddittoria perché, rilevata la mancanza di un sistema contabile, andrebbe da sé l'impossibilità di attivare i controlli interni. E tale mancata attivazione non sarebbe addebitabile agli amministratori. Quindi per ovviare a tale contraddizione, sempre secondo la difesa, la Procura avrebbe contestato ai convenuti e invocherebbe la sanzione per il comportamento antecedente a quello sanzionato dalla norma, ovvero invocherebbe la sanzione, fra gli altri, per la mancata approvazione degli strumenti di programmazione economico finanziaria, che non costituisce però una condotta inclusa nell'alveo dell'art. 148 TUEL.

Si ritiene però di dissentire rispetto a quanto sostenuto dalla difesa, poiché in realtà, acclarata la mancata attivazione dei controlli, si tratta di capire chi doveva fare e cosa doveva fare per attivarli, al fine di stabilire in capo a quale soggetto debba ascrivere la responsabilità.

La situazione, che emerge dalla deliberazione n. 215/2018 della Sezione di controllo, dalla relazione del 25 febbraio 2019 del segretario comunale e dall'allegata deliberazione n. 267/2016 della Sezione di controllo, presenta un quadro desolante.

Nel 2013 si aveva la prima dichiarazione di dissesto, adottata da un commissario *ad acta*, la quale veniva successivamente annullata dai giudici amministrativi con sentenza del 22 luglio 2015. Pertanto l'amministrazione,

insediatasi a giugno 2015, si trovava a dover gestire la situazione creata da tale annullamento e, al momento dell'insediamento, risultavano approvati solo il bilancio di previsione per il 2013 e il rendiconto per il 2012. Nella deliberazione n. 267/2016, con la quale la Sezione controllo indicava come sussistenti i presupposti per la dichiarazione di dissesto, si dava atto anche di precedenti deliberazioni della medesima Sezione con le quali si indicavano misure correttive, rimaste però non adempiute dal comune. Inoltre in tale deliberazione si riportava la situazione economica finanziaria del comune, come emersa dalla relazione del 2016 della Ragioneria generale dello Stato su ispezione condotta da ottobre 2015 a gennaio 2016, e si affermava in conclusione che vi era inattendibilità e non veridicità del sistema contabile, squilibri nella gestione dei residui e crisi irreversibile di liquidità.

Dopo la dichiarazione di dissesto si procedeva nel giugno 2017 ad elaborare un'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, il cui vaglio da parte del Ministero dell'Interno riceveva esito favorevole con decreto notificato al Comune il 12 dicembre 2017.

A tutto ciò si aggiunga la situazione di disordine organizzativo in relazione alla struttura del comune e alla carenza del personale dirigenziale, nonché alle indagini per i fatti di assenteismo risalenti al 2014 a carico di 75 dipendenti. Nell'ambito di tali indagini erano emesse misure cautelari personali nei confronti di 50 dipendenti con l'avvio dei relativi procedimenti disciplinari, alcuni conclusi nel 2017 con irrogazione di licenziamenti e sospensioni. Inoltre nel luglio del 2017 anche il dirigente tecnico, neossuunto, era sottoposto a misura restrittiva della libertà personale per la pregressa attività.

Sicuramente si tratta di una situazione difficile da gestire per tutti e non può negarsi l'arduo compito di venire a capo del caos gestionale sussistente.

A tutto ciò non appare funzionale il comportamento tenuto dagli organi politici dell'ente con il "rimpallo" di responsabilità. Se da un lato si legge nella relazione del segretario comunale circa l'atteggiamento dilatorio del consiglio comunale, che conduceva ad una fase di stallo e solo con la nomina del *commissario ad acta* si giungeva ad approvare nell'ottobre 2018 il rendiconto 2014 e successivamente quello 2015, il bilancio di previsione 2016-2018 e 2017-2019; dall'altro vi è la nota del Presidente del consiglio dell'8 maggio 2018 prot. 238 (prodotta come documento dalle parti difese dall'avv. Callipo), nella quale segnalava che il termine *ex art. 264 TUEL*, assegnato per l'approvazione degli altri bilanci o rendiconti non approvati dall'ente, era stato superato senza che nessun bilancio da approvare pervenisse al consiglio da parte degli uffici e dell'amministrazione comunale.

Appare evidente che gli organi anziché collaborare si rimpallavano le relative competenze, chiare a tutti quanto all'attività propulsiva e di impulso della giunta e di approvazione del consiglio sia rispetto ai regolamenti sia rispetto agli strumenti finanziari di programmazione. Tutto ciò con valore sintomatico delle circostanze perché gli avvenimenti segnalati avvenivano nel 2018, mentre la contestazione nell'odierno giudizio muove dalla delibera n. 215/2018 che fa riferimento al mancato avvio dei controlli per il 2016 e 2017. Quindi tutto ciò soltanto sintomatico dei comportamenti degli organi perché i fatti del 2018 sono qui non rilevanti.

Dal quadro che emerge, anche in ordine alla vicenda di riduzione del

personale in seguito ai licenziamenti, può presumersi che gli organi politici non siano stati supportati da quelli amministrativi, ma questo in ogni caso non li esonera da responsabilità. Quando un soggetto assume un incarico, ancorché elettivo, si assume le responsabilità ad esso riconnesse dalla legge. In particolare, per svolgere al meglio e nell'interesse pubblico l'incarico, chi lo assume, oltre al diritto di avere informazioni e notizie (che nel Tuel si evince anche dalla tipologia di accesso generalizzato prevista per i consiglieri dall'art. 43, comma 2), ha il dovere di informarsi.

Pertanto il mancato supporto degli organi amministrativi non costituisce un esimente, così come non costituisce un esimente che il disordine gestionale sia da ascrivere alla precedente amministrazione. Infatti, se anche così fosse, quando si insedia una nuova amministrazione lo fa in continuità con la precedente, assumendo la gestione allo stato in cui è lasciata in quel momento. Pertanto la nuova amministrazione, partendo dalla situazione trovata, deve adoperarsi al meglio per superare le criticità riscontrate.

Nondimeno vi è da dire che era nota la necessità di avviare il sistema dei controlli interni, perché già vi erano presedenti deliberazioni della Sezione di controllo sul mancato invio dei relativi referti: alcune precedenti con riferimento ai referti sui controlli negli anni 2012, 2013 e 2014 (indicate nel ricorso) e la n. 297/2016 (indicata nella relazione del 25.02.2019 del segretario comunale), invece, comunicata all'attuale amministrazione. Tali deliberazioni vengono comunicate al consiglio, per il tramite del loro presidente, al sindaco e all'organo di revisione.

In altri termini parallelamente all'attività intrapresa per la normalizzazione della gestione contabile, doveva essere intrapresa un'attività per l'avvio del

sistema dei controlli. Del resto che tutto doveva andare di pari passo lo si deduce dal fatto che l'«attivazione avrebbe potuto fornire un significativo contributo per avviare una gestione improntata all'efficienza ed all'efficacia dell'azione complessiva di governo della cosa pubblica. Sebbene infatti sia certamente rilevante il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale, è di tutta evidenza che la mancata realizzazione di tale sistema incide negativamente sulla funzionalità generale della macchina amministrativa» (sez. controllo Sicilia n. 215/2018).

3. Fatte queste premesse sul contesto e delineato il perimetro dell'odierno giudizio agli anni 2016 e 2017, rispetto a tali anni bisogna verificare le contestazioni specifiche.

Con riguardo al consiglio viene addebitato il ritardo nell'approvazione alle modifiche del regolamento ed agli strumenti finanziari.

Sicuramente i controlli presuppongono una disciplina che, a livello regolamentare, stabilisca i compiti da svolgere. Nel caso di specie vi è il regolamento, che risulta allegato alla nota del 25 febbraio 2019 del segretario comunale, prodotta dalla Procura, quindi presente nel fascicolo di questo giudizio. Detto regolamento, seppur possa essere migliorato, comunque individua i soggetti e i compiti. Pertanto, al di là delle modifiche per la contestualizzazione rispetto al comune di Milazzo, i soggetti indicati potevano attivarsi per iniziare a instaurare un'attività di controllo, individuando quanto meno il personale, le strutture e le metodologie da utilizzare (come da regolamento vedi fra gli altri gli artt. 7, 11, 14).

In relazione ai ritardi nell'approvazione degli strumenti finanziari, come già

detto sopra, gli atteggiamenti dilatori si riferiscono a presunti comportamenti avvenuti nel 2018 e quindi qui non rilevanti. Nel 2016 il consiglio approvava: in data 4 aprile 2016 il bilancio di previsione 2014-2016, per fronteggiare la situazione difficile dovuta all'annullamento della dichiarazione di dissesto e conseguente interruzione dell'attività dell'OSL; in data 30 aprile 2016 il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario *ex art.* 243 *bis* TUEL, ma nei 90 giorni successivi non deliberava sul piano di riequilibrio; in data 8 novembre 2016 la dichiarazione di dissesto. In ogni caso per il 2016 la contestazione di ritardo nell'approvazione degli strumenti finanziari non risulta provata.

In seguito alla suddetta dichiarazione di dissesto si procedeva in data 8 giugno 2017 ad approvare un'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, il cui vaglio da parte del Ministero dell'Interno riceveva esito favorevole con decreto notificato al Comune il 12 dicembre 2017. Ai sensi dell'art. 248 TUEL *«a seguito della dichiarazione di dissesto, e sino all'emanazione del decreto di cui all'articolo 261, sono sospesi i termini per la deliberazione del bilancio»*.

Il decreto di cui all'art. 261 TUEL è quello emesso dal Ministero dell'interno in seguito all'esito favorevole dell'istruttoria sull'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato. Detto decreto veniva notificato al comune di Milazzo in data 12.12.2017 e quindi per tutto il corso del 2017 il consiglio non poteva procedere ad approvare alcun bilancio dopo la delibera relativa all'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.

Ne consegue che nessuna condotta produttiva di ritardo nell'approvazione degli strumenti finanziari può essere addebitata per gli anni 2016 e 2017.

Con riguardo alle contestazioni mosse al sindaco e alla giunta dalla Procura per gli stessi anni, ovvero il non aver provveduto ad esercitare la funzione propulsiva ed esecutiva loro attribuita dalla legge, né con riguardo al regolamento sui controlli interni, né con riguardo ai fondamentali strumenti di programmazione e rendicontazione, vale quanto detto sopra per il consiglio in riferimento al regolamento e ai termini di approvazione del bilancio per gli anni 2016 e 2017. Per le contestazioni relative al non aver adottato gli idonei provvedimenti di loro competenza che consentissero di fronteggiare la carenza di informatizzazione degli uffici e la mancanza e carenza di formazione del personale, queste permangono. Ma, se per effettuare il controllo di gestione ed il controllo strategico servono i dati contabili e se nel 2016 il sistema contabile era inattendibile e nel 2017 non si poteva approvare un bilancio prima del decreto del Ministero dell'interno, era impossibile avere i dati per avviare detti controlli. I suddetti organi avrebbero dovuto in parallelo avviare tutte le attività prodromiche per attivare il sistema dei controlli, ma, anche facendolo in modo da avere un sistema pronto quando sarebbero stati pronti gli strumenti finanziari, comunque non si sarebbe potuto effettuare alcun controllo nel 2016 e nel 2017.

In altri termini, rientravano nella condotta esigibile dal sindaco e dalla giunta l'adozione delle direttive e dei provvedimenti per porre rimedio alla carenza di informatizzazione e di formazione del personale, ma anche se avessero fatto ciò, al 31.12.2017 non avrebbero avuto i dati contabili necessari per rendere effettivi i controlli.

Se si analizza la situazione, si osserva che: nel 2016, pur avendo approvato

in aprile il bilancio 2014-2016, vi era la deliberazione della Sezione controllo la n. 267 nella quale, anche sulla base della relazione del marzo 2016 della Ragioneria generale dello Stato che aveva condotto un'ispezione da ottobre 2015 a gennaio 2016, si affermava che il sistema contabile era inattendibile; nel 2017 non si poteva procedere all'approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato, pervenendo il decreto del Ministero dell'interno a dicembre 2017. Ciò rendeva inattuabile il sistema dei controlli interni, poiché il controllo di gestione, quello strategico, quello sugli equilibri finanziari, quello sulle società partecipate presuppongono un sistema contabile gestionale affidabile.

I controlli interni sono previsti in una prospettiva di miglioramento della programmazione, poiché costituiscono la principale occasione di verifica dell'operato dell'amministrazione alla luce dei principi di regolarità, efficacia, efficienza, economicità, equilibrio finanziario e qualità delle prestazioni (sez. Aut. n. 13/2018). La rete dei controlli interni ha lo scopo di riscontrare se e in quale misura il sistema amministrativo dell'ente sia in grado di perseguire gli obiettivi gestionali. Per tale ragione occorre l'utilizzo di indicatori capaci di monitorare l'adeguatezza della programmazione, i livelli di efficacia, efficienza ed economicità raggiunti nell'attuazione del programma, la quantità e qualità dei servizi resi nonché l'adeguatezza dell'organizzazione agli scopi perseguiti. Il controllo di gestione si avvale di indicatori che misurano lo stato di attuazione degli obiettivi programmati, obiettivi che si rinvergono preliminarmente nel DUP. Il controllo strategico mira a valutare la programmazione alla luce dei risultati effettivamente ottenuti, che deve essere modificata in caso di scostamenti tra esiti raggiunti

ed esiti previsti.

Il controllo sugli equilibri finanziari nei processi gestionali è diretto ad assicurare gli equilibri di bilancio ed il rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Il controllo sugli organismi partecipati prevede che l'Ente locale definisca preventivamente gli obiettivi gestionali cui le società partecipate, limitatamente a quelle non quotate, dovranno tendere e ne effettua un monitoraggio periodico, con l'indicazione degli adeguati correttivi da introdurre nei casi di scostamento dagli obiettivi assegnati "anche con riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente" (art. 147 *quater* TUEL).

Queste forme di controllo ruotano tutte intorno alla programmazione economico finanziaria dell'ente, senza la quale nessun obiettivo può essere definito mancando la contezza delle risorse attribuibili a ciascun obiettivo. Nondimeno la programmazione economica e la gestione presuppongono un sistema contabile corretto per la rilevazione dei dati. Del resto nella stessa deliberazione n. 215/2018 della Sezione controllo si dà conto che *«la mancata attivazione di un sistema di contabilità economica, che supporti l'affidabilità del controllo di gestione, fornendo puntuali informazioni circa l'efficienza gestionale in termini di adeguato consumo di risorse, anche allorquando dovesse muovere i primi passi il controllo di gestione, rischierebbe di ridurre tale attività a mero adempimento formale»*.

Pertanto senza i necessari presupposti, la cui mancanza è un dato acclarato, l'attivazione del sistema avrebbe condotto a un mero adempimento formale privo di alcuna reale efficacia. Si sarebbero avuti controlli inadeguati nella sostanza. Il porre in essere gli altri adempimenti oggetto delle contestazioni

senza avere gli strumenti di programmazione economica per definire obiettivi, budget ecc., non rendeva attuabile il sistema dei controlli.

Se tutto ciò è vero e se non è addebitabile al consiglio e alla giunta il ritardo nell'approvazione degli strumenti finanziari negli anni 2016 e 2017, si ritiene di non poter accogliere la domanda della Procura.

La sanzione nel nostro ordinamento non può essere inflitta a scopo educativo, ovvero persuasivo e/o ammonitorio per indurre ad adempiere o per evitare il protrarsi dell'inadempimento negli anni a venire, nei quali, mutate le condizioni, le eventuali violazioni potranno sempre essere sanzionate. La sanzione può essere inflitta laddove vi sia la violazione contestata, la condotta per evitarla sia esigibile e vi sia l'elemento psicologico.

4. In conclusione si rigetta il ricorso proposto dalla Procura per l'applicazione della sanzione *ex art.* 148, comma 4, TUEL a carico del sindaco e dei componenti della giunta e del consiglio del comune di Milazzo.

5. A mente dell'art. 134 c.g.c. vanno liquidate le spese legali in favore dei convenuti, quantificate ai sensi del D.M. 55/2014, modificato dal D.M. 37/2018, secondo il quale i compensi possono essere aumentati fino all'80% o diminuiti fino al 50% e quando in una causa l'avvocato assiste più soggetti aventi la stessa posizione processuale, il compenso unico può di regola essere aumentato per ogni soggetto oltre il primo nella misura del 30 per cento, fino a un massimo di dieci soggetti, e del 10 per cento per ogni soggetto oltre i primi dieci, e sono da computarsi in base al valore delle singole domande di condanna. Pertanto considerato il valore della sanzione contestata a ciascuno per il range da considerare, esclusa la fase decisionale

nel computo, applicata la riduzione del 50% e l'aumentato del 30 % e del

10% per coloro che si trovavano nella stessa posizione, con arrotondamento,

le spese si liquidano come segue:

- € 950 in favore del sig. Nastasi ed € 760 nei confronti dei sig.ri Spinelli,

Abbagnato, Capone, Coppolino, De Gaetano, Formica P. T., Foti, Manna,

Nanì, Quattrocchi, Russo, Saraò.

- € 2.080 in favore dei sig.ri Formica, Italiano F., Torre, Trimboli, e Presti,

ed € 580 in favore del sig. Di Bella, con distrazione in favore dell'avv.

Callipo dichiaratosi antistatario;

- € 350 in favore dei sig.ri Oliva, Midili, Russo, Rizzo;

- € 520 in favore dei sig.ri Magistri, Cocuzza, Bagli, Alesci, Magliarditi,

Piraino, Sindoni;

- € 580 in favore del sig. Maisano e € 190 in favore del sig. Andaloro.

Gli importi indicati, oltre IVA e oneri come per legge, sono a carico del

comune di Milazzo.

Non vi è luogo a provvedere sulle spese nei confronti della sig.ra Maimone

Martina e del sig. Italiano Antonino, non costituiti.

Tutto ciò premesso e considerato

Il giudice designato

- dichiara la contumacia della sig.ra Maimone Martina e del sig. Italiano

Antonino;

- rigetta il ricorso;

- liquida le spese, ponendole a carico del comune di Milazzo, negli importi,

al netto di IVA e oneri come per legge, come segue:

- € 950 in favore del sig. Nastasi ed € 760 nei confronti dei sig.ri Spinelli,

Abbagnato, Capone, Coppolino, De Gaetano, Formica P. T., Foti, Manna,

Nani, Quattrocchi, Russo, Saradò;

- € 2.080 in favore dei sig.ri Formica, Italiano F., Torre, Trimboli, e Presti,

ed € 580 in favore del sig. Di Bella con distrazione in favore dell'avv.

Callipo dichiaratosi antistatario;

- € 350 in favore dei sig.ri Oliva, Midili, Russo, Rizzo;

- € 520 in favore dei sig.ri Magistri, Cocuzza, Bagli, Alesci, Magliarditi,

Piraino, Sindoni;

- € 580 in favore del sig. Maisano e € 190 in favore del sig. Andaloro;

- nulla per le spese nei confronti dei sig.ri Italiano Antonino e Maimone

Martina.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Così deciso nella camera di consiglio del 4 luglio 2019.

Il Giudice designato

F.to Carola Corrado

Depositata in Segreteria nei modi di legge.

Palermo, 29 luglio 2019

Il Direttore della Segreteria

F.to Dott.ssa Rita Casamichele