



Sentenza n.

90/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA TOSCANA

composta dai seguenti Magistrati

Angelo Bax Presidente

Elena Papa Giudice

Annalaura Leoni Giudice relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di opposizione, ex art. 135 c.g.c., iscritto al n. 63190 del registro di Segreteria, promosso da:

MUNGAI Franco (c.f. MNGFNC54P03E715F), nato a Lucca il 03.09.1954, residente a Massarosa (LU), via Monsignor F. Giannini n. 534 - loc. Bozzano e **NATALI Stefano** (c.f. NTLSFN72R27E715M), nato a Lucca il 27.10.1972 e residente a Massarosa (LU), via Sarzanese Sud n. 1976/C loc. Quiesa, rappresentati e difesi, giusta procura in atti, dall'avv. Giancarlo Altavilla presso il cui studio, in Pisa, Via Mazzini n. 17, sono elettiivamente domiciliati (pec giancarlo.altavilla@pecordineavvocatipisa.it);

ponenti

udit, all'udienza pubblica del 10 aprile 2025, con l'assistenza del Segretario, dott. Andrea Pitzalis, la relatrice, primo referendario Annalaura Leoni, l'avv. Giancarlo Altavilla per gli opposenti e il

Pubblico ministero, nella persona del sostituto procuratore generale
dott. Massimo Lupi;
ritenuto in

FATTO

1. Con decreto n. 4/2025, il Giudice monocratico designato dal presidente della Sezione, accertata agli effetti dell'art. 248, co. 5, TUEL la responsabilità di Franco Mungai e Stefano Natali per aver contribuito al verificarsi del dissesto del comune di Massarosa (LU), dichiarato con deliberazione consiliare n. 84 del 27 novembre 2019, ha condannato i medesimi, nella loro qualità di sindaco e assessore al bilancio *pro tempore*, al pagamento in favore dell'Ente rispettivamente di euro 13.944,30 e di euro 6.274,95, dichiarando, al contempo, la sussistenza dei presupposti di fatto per l'applicazione nei loro confronti delle sanzioni interdittive previste dal citato art. 248, co. 5, TUEL.

2. Gli amministratori condannati hanno proposto opposizione a tale decisione, con ricorso ex art. 135 c.g.c. depositato l'11 marzo 2025.

Rammentato di essere stati Amministratori dell'Ente negli anni antecedenti alla dichiarazione di dissesto, intervenuta per decisione ritenuta precipitosa e non necessaria dell'Amministrazione subentrata a seguito d'elezioni nel 2019, hanno censurato il provvedimento monocratico ritenendolo viziato per "Error in judicando *per travisamento dei fatti, difetto di istruttoria, mancanza dei presupposti e ingiustizia manifesta, oltretché per violazione e falsa applicazione dell'art. 248 TUEL*". Il Giudice della prima fase di giudizio avrebbe riconosciuto in capo ai ricorrenti responsabilità non tanto per aver

provocato il dissesto, bensì per aver aggravato la situazione finanziaria già complessa dell'Ente.

Al contrario, risulterebbe dimostrato in atti – in particolare da perizia allegata, predisposta da revisore contabile di fiducia – che la complessiva situazione finanziaria del comune di Massarosa, ereditata dagli amministratori ricorrenti nel 2009, sarebbe migliorata grazie alle azioni di governo da loro poste in essere, sia sul versante delle entrate che su quello delle spese.

Eccepita preliminarmente l'irrilevanza dei fatti contabili riconducibili al quinquennio 2009-2014 – quando i ricorrenti, assunto il governo dell'Ente, avevano rivestito il ruolo di Sindaco, il Mungai, e di assessore ai Lavori pubblici, il Natali – in quanto riferiti a condotte prescritte, i ricorrenti hanno rappresentato di aver omesso, durante il mandato, spese superflue, rinunciando a rimborsi personali per spese istituzionali, e di aver garantito ai cittadini l'esercizio dei servizi essenziali, recuperando crediti, riducendo le spese e risolvendo contenziosi definiti milionari.

Pur a fronte della tendenziale rigidità del bilancio dell'Ente, dall'analisi dei dati contabili svolta nella perizia emergerebbero, invero, nel periodo 2014-2018, la riduzione del ricorso all'anticipazione di tesoreria – a fronte di tensioni di liquidità d'origine remota –, nonché la contrazione delle spese correnti, dello stock del debito e dell'ammontare complessivo dei residui attivi e passivi; tali dati, oltre a porre in dubbio la stessa necessità della dichiarazione di dissesto – ricondotta a ragioni politiche –, mostrerebbero i benefici che l'operato

dei ricorrenti avrebbe apportato alla complessiva situazione finanziaria del comune di Massarosa e l'assenza di condotte gravemente colpose a loro imputabili.

Tali considerazioni troverebbero suffragio nell'assenza di rilievi nelle valutazioni di competenza dei revisori in sede di parere al bilancio di previsione 2019-2021 e relative al rendiconto consuntivo 2018 e negli stessi esiti della gestione dell'OSL, conclusasi con un saldo attivo finale, che in particolare smentirebbe i dubbi di inesigibilità dei residui attivi, tra le ragioni fondanti il dissesto. L'OSL avrebbe gestito i residui preesistenti, restituendo al Comune una situazione sostenibile anche in termini di cassa.

A giudizio degli opposenti, dalle circostanze riportate emergerebbe la non corretta interpretazione dei dati finanziari fondativi il dissesto, la non necessarietà di tale esito e la percorribilità di un percorso di risanamento, nonché la non addebitabilità a loro, quali amministratori, di omissioni o di condotte tali da aggravare la situazione finanziaria dell'Ente.

Le scelte degli amministratori, compresa quella di non ricorrere alla procedura di riequilibrio, sarebbero state, peraltro, suffragate dalle considerazioni espresse, nell'esercizio delle relative competenze, dai revisori e dalla responsabile dei servizi finanziari.

I ricorrenti hanno, quindi, enfatizzato gli indirizzi, volti al risanamento dell'Ente, forniti dal Mungai, quale Sindaco uscente, agli altri candidati, in occasione delle elezioni 2019, in particolare i suggerimenti relativi all'alienazione della partecipazione in Toscana Energia, opzione non

perseguita dall'Amministrazione poi subentrata.

Hanno negato, inoltre, che le condotte addebitate si connotino come gravemente colpose e ritenuto indimostrato il nesso tra la decisione di non intraprendere la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale loro ascritta – solo tentata dalla successiva Amministrazioni con modalità, peraltro, che gli opposenti hanno criticato – e il dissesto dell'Ente, non dovendosi ritenere tale omissione aggravante le condizioni del Comune; il provvedimento opposto non conterrebbe alcun accertamento relativamente al piano di riequilibrio commissionato dall'Amministrazione subentrata nel 2019 – retribuito, ma che si afferma mai predisposto –, né valutazioni circa l'effettiva adeguatezza nella fattispecie della procedura di riequilibrio.

Con separata doglianza, a conclusione, i ricorrenti hanno contestato il decreto opposto per difetto di motivazione, nella parte in cui ha determinato la misura della sanzione pecuniaria irrogata.

3. All'udienza di discussione, il difensore degli opposenti, rinviando alle produzioni documentali e peritali, ha ulteriormente argomentato insistendo per la riforma del decreto n. 4/2025 e, conseguentemente, per il rigetto dell'originaria pretesa della Procura erariale; il Pubblico Ministero, riportandosi al ricorso introduttivo del presente giudizio e replicando alle argomentazioni avversarie, ha chiesto il rigetto dell'opposizione e la conferma del provvedimento del Giudice monocratico.

Considerato in

DIRITTO

1. Il Collegio non ritiene condivisibili le censure mosse dagli opposenti al provvedimento del Giudice monocratico che, al contrario di quanto prospettato nel ricorso, appare aver correttamente ricostruito i presupposti di fatto integrativi, nella fattispecie all'esame, le condizioni descritte all'art. 248, co. 5, TUEL, congruamente motivando in merito ai singoli elementi constitutivi dell'illecito ivi sanzionato.

2. I ricorrenti hanno, con il primo motivo di ricorso, formulato censure essenzialmente rivolte al merito della valutazione, contestando il travisamento dei fatti posti a fondamento della condanna e la – conseguente – non corretta applicazione della disposizione disciplinante l'illecito, determinata, nella sostanza, da una non corretta ricostruzione circa la sussistenza nella fattispecie degli elementi strutturali della responsabilità contestata.

Ingiustamente, pertanto, il Giudice della prima fase del giudizio avrebbe concluso ravvisando i presupposti per una condanna degli odierni ricorrenti, i quali avrebbero, invero, correttamente amministrato il comune di Massarosa per circa un decennio, migliorandone la situazione finanziaria, critica già all'inizio del primo mandato a loro riferibile, non correttamente qualificata tale da giustificare il dissesto dell'Ente dall'Amministrazione loro subentrata nel 2019, come dimostrerebbe la positiva e rapida conclusione della gestione affidata all'OSL.

2.1. Chiaro e indiscusso è che l'art. 248, co. 5, TUEL definisca un regime sanzionatorio – di tipo pecuniario e interdittivo – quale conseguenza dell'accertamento da parte di questa magistratura della

responsabilità degli amministratori pubblici locali per aver contribuito alla verificazione del dissesto finanziario di un Ente con condotte dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive.

Il parametro normativo, pertanto, fa discendere le cennate conseguenze sanzionatorie ad una situazione di fatto, ovvero l'intervenuta dichiarazione di dissesto dell'Ente, cui si correli l'accertamento della sussistenza di condotte – commissive od omissive – causalmente contribuenti a tale verificazione che – per quel che interessa nella fattispecie – siano ascrivibili al dolo o alla colpa grave degli Amministratori dell'Ente locale.

La dichiarazione di dissesto finanziario costituisce, al contempo, “presupposto processuale” che attiene all'oggetto della causa, “condizione obiettiva di punibilità” e “presupposto di fatto”, utilizzato dal legislatore per l'irrogazione delle misure sanzionatorie prefissate *ex lege* (da ultimo, Sez. giur. Abruzzo decreto n. 2/2025); la decisione assunta dall'Amministrazione comunale di deliberare in tal senso, ritenendone sussistenti tutti i presupposti prescritti dall'art. 244 TUEL, non è oggetto delle valutazioni di competenza di questa Magistratura – né in sede monocratica, né nella presente fase di opposizione -, ma ne costituisce il presupposto, nei sensi anzidetti, giustificando l'intervento accertativo del Giudice circa la sussistenza di un contributo causale degli amministratori dell'Ente alla verificazione del dissesto (Sez. giur. Abruzzo n. 280/2021).

La deliberazione consiliare di dissesto è, pertanto, sì contestabile, ma non nella presente sede; nella fattispecie, peraltro, è pacificamente

riconosciuto che l'atto deliberativo n. 84/2019 sia stato oggetto di impugnazione innanzi agli organi di giustizia amministrativa; all'esito del giudizio primo grado, risulta sia stata esclusa la fondatezza del ricorso volto a contestare il difetto d'istruttoria e l'assenza dei presupposti di cui all'art. 244 TUEL (TAR Toscana n. 206/2020), con pronuncia avverso la quale gli odierni ricorrenti, per ragioni evidentemente non sindacabili, hanno ritenuto in un primo tempo di proporre impugnazione, per poi rinunciarvi, con conseguente dichiarazione d'estinzione del relativo giudizio (Cons. Stato, Sez. V, decreto n. 147/2023).

Se, pertanto, non è l'*an* del dissesto ad essere oggetto delle odierne verifiche, le argomentazioni spese dai ricorrenti per contestare l'effettiva sussistenza di condizioni di crisi finanziaria dell'Ente tali da giustificare l'assunzione dell'estrema decisione ex art. 244 TUEL assumono il diverso rilievo di interrogare circa il se e in che termini le condotte gestorie a loro ascritte siano state tali da contribuire, incidendo negativamente sulle complessive condizioni dell'Ente, a tale valutazione e se tali condotte siano qualificabili anche come dolose o, quantomeno, gravemente colpose.

Proprio tale verifica consente di evitare che l'eventuale dissesto artatamente deliberato per ragioni squisitamente politiche – scenario che i ricorrenti hanno più volte descritto a suffragio delle proprie tesi difensive, onde scardinare *ab imis* la ricostruzione favorevole alla loro condanna – possa determinare conseguenze sanzionatorie ingiuste nei confronti di amministratori privi di responsabilità gestorie.

2.2. Tanto premesso, non può che confermarsi quanto osservato dal Giudice monocratico circa la sussistenza nella fattispecie di tutti gli elementi costitutivi dell'illecito contestato dalla Procura nei confronti degli odierni ricorrenti.

Questi censurano, invero, la ricostruzione contenuta nel decreto, che avrebbe a loro ascritto l'aggravamento della situazione già complessa del comune di Massarosa, ignorando, come la perizia allegata dimostrerebbe, il percepibile miglioramento delle condizioni finanziarie dell'Ente durante la gestione loro riconducibile, dovuta ad azioni virtuose sia sul versante delle entrate che su quello delle spese, e manifestatosi nella riduzione del ricorso all'anticipazione di tesoreria – a fronte di tensioni di liquidità d'origine remota –, nella contrazione delle spese correnti, dello stock del debito e dell'ammontare complessivo dei residui attivi e passivi.

Come rilevato dal Giudice monocratico, risulta, diversamente, in atti, che l'Ente, al momento della dichiarazione di dissesto, si trovasse in una situazione di grave squilibrio non risolvibile mediante l'applicazione delle misure ordinarie di cui agli articoli 193 e 194 TUEL. Ciò risulta, in particolare, desumibile dall'entità e dalla complessiva evoluzione della formazione e del ripiano del disavanzo dell'Ente, nonché dal reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria, non restituita al termine dell'esercizio, a fronte di evidenti difficoltà di liquidità, correlate alle criticità nella gestione e nello smaltimento dei residui attivi (pari, al 31.12.2018, ad euro 22.462.824,94).

Ed, invero, considerando il solo quinquennio 2014-2018, l'Ente ha

reiteratamente chiuso gli esercizi in disavanzo (nel 2014 pari a euro 6.835.431,62; nel 2015 pari a euro 6.692.061,94; nel 2016 pari a euro 8.441.388,03; nel 2017 pari a euro 8.000.640,27; nel 2018 pari a euro 7.564.284,23) che risulta ascrivibile, come rilevato dai revisori nella Relazione sulle cause del dissesto, non solo alla componente straordinaria – riferibile alle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui e da ripianarsi in trent'anni, secondo le modalità previste dal D.M. 2 aprile 2015 –, bensì anche alla gestione ordinaria, per cifre, pur altalenanti, che mostrano, d'altro canto, un progressivo tendenziale aumento nel periodo in esame (nel 2015 pari ad euro 1.505.458,95, nel 2016 pari ad euro 3.254.785,04, nel 2017 pari ad euro 3.222.044,08 e nel 2018 euro 2.969.480,20). Proprio i revisori, nel citato documento, hanno affermato che “*[I]l’Ente non è riuscito nei tempi tassativi stabiliti dalla normativa a ripianare il disavanzo ordinario generato dalla gestione ed anzi ha generato ulteriori disavanzi che non sono stati recuperati nei tempi previsti dall’art. 188 TUEL*”. Tali risultati patologici e non congruamente affrontati erano espressione di una gestione connotata da una forte crisi di liquidità, attestata, nei prospetti dimostrativi del risultato d'amministrazione, da fondo di cassa pari a zero (dal 2015) e dal reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria, non restituita al termine dell'esercizio (nel dettaglio, non estinta per euro 1.012.609,95 al 31.12.2015, per euro 3.431.310,25 al 31.12.2016, per euro 4.869.402,66 al 31.12.2017 e per euro 2.010.025,02 al 31.12.2018), che, a fronte di evidenti difficoltà nella riscossione – dimostrata da ingenti volumi di residui attivi – da

strumento volto a far fronte a momentanee carenze di liquidità, ha assunto la distorta natura di modalità di finanziamento a breve termine delle funzioni tutte dell'Ente; ciò con correlati effetti anche in termini di ritardi nei pagamenti dei debiti commerciali e aumento dei residui passivi.

D'altro canto, difformemente da quanto sostenuto dai ricorrenti, l'organo di revisione aveva segnalate le difficoltà dell'Ente anche in documenti antecedenti al parere reso in occasione della deliberazione di dissesto.

Così nel parere al bilancio di previsione 2019-2021, conclusivamente formulava le seguenti osservazioni: “[...] b) *Stante la consistente anticipazione di tesoreria è necessario ridurne l'entità anche potenziando le attività di recupero crediti, avendo residui attivi complessivi superiori a 22 milioni di euro;* c) *Si rileva che continuano a rimanere estremamente lunghi i tempi di pagamento dei fornitori con potenziali rischi per l'ente e pertanto si raccomanda di ridurne la durata in conformità alla attuale normativa in merito;* d) *Si raccomanda infine di destinare il provento da alienazione della partecipazione a Toscana Energia spa così da garantire il rispetto dei vincoli contabili e normativi visto il disavanzo dell'ente, valutando così la possibilità di procedere al recupero anticipato del disavanzo, ponendo così in essere comportamenti di sana gestione finanziaria”.* Ma già nella Relazione al rendiconto della gestione 2016 l'organo di revisione aveva riassunto i rilievi avanzati nei seguenti termini: “*necessità di contenimento della spesa corrente; necessità di recupero degli incassi sospesi, mediante*

potenziamento per la maggior efficacia della azione dell'ufficio tributi; risoluzione delle annose, e talune ingenti, partite di credito; concretizzazione delle alienazioni, funzionali alla riduzione dell'indebitamento complessivo ed al recupero della liquidità, oggi interamente disponibile solo mediante anticipazione di tesoreria; verifica della sostenibilità della capacità di rientro del maggior deficit originato dall'esercizio 2016"; in merito alla gestione 2017 veniva, quindi, segnalato conclusivamente che la proposta di rendiconto mostrasse "le criticità già note e per le quali [l'organo di revisione] rinnova agli organi dell'Ente tutte le considerazioni e raccomandazioni espresse già in sede di Relazione al Rendiconto 2016, che si intendono qui dunque integralmente richiamate", aggiungendo che "onde dar seguito a dette raccomandazioni, nel corso del 2017 questo Collegio ha avuto modo di esprimersi in modo ancor più esplicito in sede di Parere all'assestamento generale del bilancio di previsione 2017-2019 e verifica della sussistenza degli equilibri di bilancio (artt. 175 e 193 del D.lgs. n. 267/00) laddove, relativamente agli equilibri richiesti nella gestione di cassa, si rilevava la cronicità della anticipazione di Tesoreria per importi considerevoli, a fronte di una entità sempre considerevole di spese correnti scadute. A detti rilievi ha fatto seguito, tanto nel successivo mese di ottobre, quanto alla fine dell'anno, una attività di riscontro documentato con il Sindaco e gli Assessori competenti relativamente ai provvedimenti assunti in ordine al recupero della liquidità dell'Ente". Analogamente, nel parere sulla proposta di rendiconto 2018 venivano sollecitate: "1) Necessità di

contenimento della spesa corrente; 2) Potenziamento delle azioni di recupero dei residui attivi vista l'entità particolarmente significativa degli stessi; 3) Potenziamento delle attività di recupero dell'evasione tributaria; 4) Risoluzione delle annose e talune ingenti partite a credito; 5) Monitoraggio circa la sostenibilità della capacità di copertura dell'extra deficit e del deficit degli anni passati". L'organo di revisione ha, pertanto, segnalato con chiarezza nel corso degli esercizi le criticità nella gestione dell'Ente e l'urgenza di ripiano del disavanzo accumulato.

Circostanze, queste, che trovano conferma anche nelle affermazioni contenute nelle deliberazioni della competente Sezione regionale di controllo (nn. 79 e 139 del 2017 e n. 361/2019).

Così, da ultimo con delibera n. 361/2019, la Sezione di controllo evidenziava di aver "rilevato gravi irregolarità connesse al disavanzo di amministrazione con la pronuncia specifica di accertamento (deliberazione del 7 marzo 2017 n. 79), emessa in sede di esame del rendiconto 2014. La deliberazione della Sezione ha evidenziato una situazione finanziaria dell'ente problematica poiché, sull'esercizio in esame, è stato accertato un disavanzo effettivo di amministrazione di 6.835.431,62 euro, di cui 5.329.972,67 euro derivanti dal riaccertamento straordinario dei residui e 1.505.458,95 euro derivante dalla gestione al termine dell'esercizio 2014. Nell'esercizio successivo, il 2015, analizzato con la presente deliberazione, il disavanzo è risultato sempre elevato e, sebbene ne sia stata riscontrata una lieve riduzione nell'importo complessivo (pari a 41.011,69 euro), l'analisi ha

evidenziato un aumento della componente derivante dalla gestione, cioè del disavanzo non derivante dalle operazioni di riacquisto straordinario dei residui. Rispetto al 2015, al termine dell'esercizio 2016 la situazione risulta in netto peggioramento, poiché oltre ad essere aumentato il disavanzo complessivo (il saldo negativo della quota disponibile è infatti peggiorato di 1.749.326,09 euro), è stato riscontrato anche un aumento di 1.933.118,25 euro della componente del disavanzo derivante dalla gestione ordinaria dell'esercizio. Al disavanzo di amministrazione si è associata nel tempo anche la presenza di difficoltà nella gestione dei flussi di cassa, evidenziata dal costante ricorso alle anticipazioni di tesoreria e dal mancato rimborso delle stesse al termine degli esercizi 2013/2016. Va peraltro evidenziato come la sofferenza di cassa permanga nonostante il ricorso alle anticipazioni di liquidità concesse dalla Cassa depositi e prestiti”.

La situazione di crisi finanziaria in cui versava l'Ente è stata ben compendiata nella Relazione dell'organo di revisione sulle cause del dissesto, ove è stato rilevato che “[i]l protrarsi del disavanzo di amministrazione non recuperato nei tempi stabiliti dall'art. 188 del TUEL, la significativa e perdurante consistenza dei residui attivi successivamente rilevatisi sia inesigibili e [in] parte di dubbia o difficile esazione, i lunghi tempi di pagamento dei fornitori dell'Ente, il sistematico ricorso da anni all'anticipazione di tesoreria, l'improprio utilizzo di risorse di competenza per fronteggiare le spese dell'esercizio precedente senza procedere con il riconoscimento del debito fuori

bilancio come previsto dall'art. 194 TUEL, la sottostima di alcuni accantonamenti e la sovrastima di alcune entrate, hanno creato negli anni una situazione di crisi strutturale ed irreversibile", evidenziando che, dalle verifiche operate dai tecnici dell'Ente in sede di riaccertamento dei residui, ne fossero emersi di attivi da cancellare o svalutare interamente per euro 5.907.686,47.

A fronte del protrarsi della situazione di squilibrio – che, come gli stessi amministratori riconoscono, addirittura preesisteva al loro primo mandato (ovvero all'esercizio 2009) –, i ricorrenti, consapevoli quindi delle difficoltà dell'Ente – reiteratamente rilevate anche dall'organo di revisione e da questa magistratura – avrebbero dovuto attivarsi nel quinquennio 2014-2019, avendo riguardo agli schemi normativamente previsti a fronte di situazioni di tal genere.

Rilevata l'impossibilità di ottemperare alla regola generale (art. 188 TUEL) dell'immediata applicazione del disavanzo d'amministrazione all'esercizio in corso di gestione o, in subordine, il suo ripiano negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, considerata, quindi, l'insufficienza degli strumenti ordinari, prescritti dagli artt. 193 e 194 TUEL, a fronteggiare lo squilibrio, gli amministratori dell'Ente erano tenuti a considerare gli strumenti alternativi di recupero del disavanzo apprestati dal legislatore (*in primis*, l'adozione di una procedura di riequilibrio ex art. 243-bis e ss. TUEL), ovvero a valutare gli esiti alternativi, quali, appunto, la stessa dichiarazione di dissesto.

Le Sezioni riunite di questa Corte, come ricordato anche nel provvedimento opposto, è chiara nel ribadire che, con le previsioni di

cui all'art. 248, co. 5, TUEL, “[...] il legislatore ha, così, voluto colpire non solo i gravi fenomeni di cattiva gestione della cosa pubblica senz'altro forieri di un nocumento patrimoniale pubblico - si pensi, ad esempio, alla mancata riscossione di tributi o del corrispettivo di servizi su domanda, determinanti un danno erariale da mancato incameramento di un'entrata - che, incidendo, mediante comportamenti protratti nel tempo, sugli equilibri di bilancio, abbiano determinato il default dell'ente, ma, altresì, le condotte, soprattutto omissione, magari intervenute successivamente alla primigenia verificazione del danno, che non hanno impedito il protrarsi dello stesso, concorrendone a determinare l'aggravamento e, in definitiva, la situazione di dissesto” (Sez. riunite n. 4/2022).

Pertanto, anche l'inerzia – o l'inadeguato intervento – a fronte della situazione di squilibrio, tale da aggravarne l'entità, sì da rendere inevitabile il dissesto, costituisce condotta causativa integrante la fattispecie sanzionata; né rileva che questa sia configurabile come “mera” concausa e non come prima causa del dissesto dell'Ente, sanzionando il legislatore non la determinazione, bensì anche il contributo, al verificarsi del dissesto (in termini, da ultimo, Sez. giur. Calabria ord. n. 22/2025; Sez. App. Sicilia n. 106/2024).

Proprio tale tipo d'omissione gravemente colposa deve, quindi, essere ascritta agli odierni ricorrenti che, pur a fronte di precisi obblighi d'intervento, in applicazione delle regole previste dal legislatore nel TUEL, hanno ritenuto di non agire in senso a ciò conforme.

Non si contesta, in questa sede, la decisione di non aver intrapreso il

percorso del piano di riequilibrio in quanto tale, né tale contestazione deve rinvenirsi nella motivazione del decreto opposto. È, infatti, chiara a questo Collegio – come anche al Giudice monocratico, che espressamente ha affrontato tale profilo – la piena discrezionalità da riconoscersi all'Ente circa tale valutazione e che debba “*escludersi che vi sia un favor del legislatore, inteso quale obbligo preferenziale, nei confronti dell'una procedura (in particolare del PRFP), rispetto all'altra (il dissesto). Non vi è, anzi, nessun percorso obbligato in base al quale il ricorso al dissesto sarebbe ammesso solo in caso di fallimento del PRFP. Si tratta viceversa di due rimedi alternativi*” (Sez. giur. Abruzzo n. 280/2021).

Ciò che rileva è, come chiarito nel provvedimento opposto, che “*per il risanamento di disavanzi che non possono essere risolti in archi temporali coincidenti con il triennio di gestione del bilancio, il legislatore appronta strumenti di natura straordinaria funzionali a governare le azioni di risanamento che superano l'orizzonte temporale del mandato amministrativo*”; da ciò consegue l’obbligo giuridico degli amministratori “*di assicurare che il ripiano del disavanzo, in quanto esorbitante la durata del loro mandato, si incanalasse in una delle due strade previste, per questi casi, dall’ordinamento, e cioè il piano di riequilibrio o il dissesto. Restando inerti per due consiliature hanno aggravato la situazione dell’ente, sottraendolo alla disciplina specificamente prevista dall’ordinamento per la soluzione delle crisi strutturali, ed hanno sostanzialmente affidato all’amministrazione successiva il compito di far fronte al disavanzo irrisolto, lasciando che*

fosse quest'ultima a scegliere la strada ritenuta più congrua".

Non può che convenirsi, quindi, con il decreto opposto ove afferma che le difese degli attuali ricorrenti “*non sono dirimenti, ma evidenziano, piuttosto, come l'amministrazione, insediatasi nel 2009 con una situazione economico-finanziaria già grave, abbia sostanzialmente usufruito di un arco temporale decennale per il risanamento del comune, senza, tuttavia, riuscire a superare la crisi e senza, d'altro canto, avviare i necessari rimedi previsti dall'ordinamento, almeno dal 2012, per il ripiano dei disavanzi non ripianabili con i mezzi ordinari*”.

Gli amministratori avrebbero, pertanto, dovuto assicurare un maggiore sforzo di diligenza e di attenzione nelle scelte gestorie, per ricercare soluzioni volte a garantire e salvaguardare quegli equilibri di bilancio, contabili e finanziari, dell'ente e scegliere, tra le diverse opzioni possibili, quella più rispondente ad una prudente gestione (in termini

Sez. giur. Molise n. 35/2025; Sez. giur. Umbria n. 84/2022).

2.2.1. In particolare, si osserva che le stesse azioni che i ricorrenti affermano di aver posto in essere – ed i cui risultati sono tra i primi motivi di opposizione al decreto del Giudice monocratico – o di aver prospettato alla successiva Amministrazione come risolutive della situazione di grave crisi finanziaria dell'Ente – ci si riferisce in particolare all'alienazione delle quote di partecipazione a Toscana Energia – appaiono tardivamente intraprese – se non sostanzialmente delegate all'Amministrazione successiva – o di incerta realizzazione; queste non appaiono poi tarate, nella loro portata decisiva, sui tempi previsi dal legislatore per il superamento dello squilibrio, e, quindi, in

definitiva, insufficienti a ritenere correttamente adempiuto l'obbligo giuridico gravante sugli amministratori ricorrenti. In generale affinché le misure di risanamento intraprese dagli amministratori possano dirsi tali da poter escludere l'accertamento di un'inerzia gravemente colposa, sì da ritener insussistente un contributo causale al dissesto, queste non possono risolversi in azioni palliative e meramente episodiche e, soprattutto, non proporzionate alla condizione di squilibrio già manifestata e periodicamente aggravatasi (Sez. app.

Sicilia n. 106/2024 che condivide Sez. giur. Sicilia n. 541/2023).

2.2.2. Non appaiono, poi, condivisibili le argomentazioni sostenute dai ricorrenti circa la sostanziale inutilità della procedura di dissesto e – per quanto qui di interesse – la correlata assenza dei presupposti di crisi finanziaria che l'avrebbero giustificata, rinvenuta nei rapidi e positivi esiti della gestione affidata all'Organismo straordinario di liquidazione. Premessa la peculiarità della disciplina di tale gestione e gli specifici istituti previsti in ipotesi di deliberazione del dissesto finanziario al fine di incrementare la massa attiva della gestione liquidatoria (quali l'anticipo di liquidità previsto dall'art. 14, co. 1, del d.l. n. 113/2016), al contrario, i risultati della stessa potrebbero comprovare che, attraverso una corretta e rigorosa gestione delle componenti positive del bilancio, con l'attivazione piena dei meccanismi volti all'esazione dei crediti vantati – e che, come documentalmente provato, nella gestione ordinaria dell'Ente rimanevano non riscossi, confluendo tra i residui attivi – le condizioni del comune di Massarosa avrebbero potuto essere ben diverse da

quelle che in concreto si palesavano nel 2019, anno del dissesto; ciò porterebbe, al contrario, a dimostrare proprio la non corretta gestione – *rectius*, l'inerzia – addebitabile a chi ha diretto l'Ente ordinariamente – e per un decennio – rendendo poi necessario un intervento esterno.

2.3. Da tali considerazioni discende, pertanto, l'accertamento della responsabilità degli odierni ricorrenti, ex art. 248, co. 5, TUEL, per aver contribuito al dissesto del comune di Massarosa, in considerazione delle funzioni loro spettanti – e delle scelte in concreto assunte – nella gestione finanziaria e contabile dell'Ente, nel loro rispettivo ruolo di Sindaco e Assessore al bilancio.

3. Relativamente alle censure più volte adombrate dalla difesa dei ricorrenti in merito all'incarico retribuito, conferito dall'Amministrazione eletta nel 2019 a società esterna, per la definizione di un piano di riequilibrio, che non sarebbe stato poi predisposto, si precisa che tale vicenda evidentemente esorbita il perimetro del sindacato di questo Collegio nella presente fattispecie, limitato alle valutazioni circa la responsabilità ascrivibili agli odierni ricorrenti ai sensi dell'art. 248, co. 5, TUEL.

4. I ricorrenti hanno, infine, censurato il provvedimento del Giudice monocratico in quanto non adeguatamente motivato in punto di quantificazione del trattamento sanzionatorio irrogato ai medesimi.
La censura è all'evidenza infondata.

Il Giudice della prima fase ha ampiamente argomentato in merito alla misura della sanzione ove, a fronte delle richieste della Procura, ha ritenuto di considerare il complessivo quadro finanziario e la

circostanza che i ricorrenti “*nonostante l’omessa attivazione delle procedure di riequilibrio straordinarie, avessero comunque dato avvio, nel biennio 2017-2018, ad alcune azioni finalizzate al miglioramento di alcune delle criticità rilevate*” nonché il fatto “*che gli stessi rispondano a titolo di colpa grave e non di dolo*”, limitando la sanzione a dieci volte la retribuzione dovuta per Franco Mungai, sindaco in entrambi mandati, dal 2009 al 2019, e a cinque volte per Stefano Natali, che ha avuto la delega al bilancio solo nel secondo mandato.

Il Collegio ritiene di dover concordare con le ragioni esposte e, pertanto, di confermare la quantificazione della sanzione pecuniaria nella misura di dieci volte la retribuzione dovuta per Franco Mungai (sindaco dal 2009 al 2019) e nella misura di cinque volte per Stefano Natali (assessore al bilancio nel periodo 2014-2019); l’entità della sanzione a favore del Comune di Massarosa è, quindi, ribadita nella somma di euro 13.944,30 per Franco Mungai e nella somma di euro 6.274,95 per Stefano Natali. Analogamente si conferma l’accertamento nei confronti dei medesimi della sussistenza dei presupposti di fatto per l’applicazione della misura interdittiva prevista dall’art. 248, co. 5, TUEL, discendente *ex lege* dal riconoscimento di responsabilità del dissesto.

5. Si ritiene, pertanto, che l’opposizione vada respinta e il decreto n. 4/2025 emesso dal Giudice monocratico presso questa Sezione integralmente confermato.

6. La complessità e la novità delle questioni trattate giustificano l’integrale compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, in composizione collegiale, definitivamente pronunciando sul giudizio iscritto al n. 63190 del registro di segreteria, respinge l'opposizione, confermando il decreto opposto n. 4/2025 emesso dal giudice monocratico presso questa Sezione, provvisoriamente sospeso ex art. 135, co. 2, c.g.c..

Spese di lite compensate.

Manda la Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Firenze, nella camera di consiglio del 10 aprile 2025.

Il Magistrato estensore

Il Presidente

Annalaura Leoni

Angelo Bax

F.to digitalmente

F.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 02/07/2025

Il Funzionario

Daniele Iliceto

F.to digitalmente

**CORTE DEI CONTI
SEGRETERIA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER LA REGIONE TOSCANA
Per copia conforme all'originale esistente presso
questo Ufficio composta di n. 6 fogli.**

Firenze, li 02/07/2025

IL FUNZIONARIO
dott. Daniele Iliceto

f.to digitalmente