

Le fattispecie di responsabilità sanzionatoria nel sistema della responsabilità amministrativa

*

di Tommaso Miele - Consigliere della Corte dei conti

* Il presente scritto riproduce, con i dovuti aggiustamenti, il testo della relazione tenuta dal Dott. Tommaso Miele, in occasione del Corso di formazione e aggiornamento sul tema "Evoluzione normativa e giurisprudenziale delle ipotesi di responsabilità sanzionatoria e di altre forme tipizzate di responsabilità introdotte dall'ordinamento e affidate alla cognizione del giudice contabile", organizzato dal Consiglio di Presidenza della Corte dei conti e svoltosi a Roma, presso la Corte dei conti, nell'Aula delle Sezioni Riunite, nei giorni 1-2-3 aprile 2008.

SOMMARIO:

1. Premessa – 2. La natura della responsabilità amministrativa: impostazione del problema - 3. Le diverse fattispecie di responsabilità sanzionatoria previste dall'ordinamento e affidate alla cognizione del giudice contabile: a) la fattispecie di responsabilità sanzionatoria di cui al combinato disposto delle disposizioni di cui agli artt. 45, comma 2, lett. c), e 46, comma 1, del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214; b) la fattispecie di responsabilità sanzionatoria prevista dall'art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003); c) le fattispecie di responsabilità amministrativa previste dalla legge finanziaria 2008 - 4. I profili di costituzionalità della responsabilità amministrativa di tipo risarcitorio e della responsabilità amministrativa di tipo sanzionatorio: le fattispecie di responsabilità sanzionatoria nel sistema della responsabilità amministrativa devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti - 5. La giurisprudenza della Corte dei conti relativa alle fattispecie di responsabilità sanzionatoria affidate alla cognizione del giudice contabile - 6. Aspetti particolari della fattispecie di responsabilità sanzionatoria prevista dall'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002: la condotta e l'evento - 7. Aspetti particolari della fattispecie di responsabilità sanzionatoria prevista dall'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002: l'elemento psicologico - 8. Aspetti processuali - 9. Ente beneficiario della sanzione - 10. Conclusioni. Prospettive e possibile evoluzione normativa e giurisprudenziale delle fattispecie di responsabilità sanzionatoria

1. Premessa

Fra le tante innovazioni e i numerosi interventi sul piano legislativo che si sono registrati negli ultimi anni in materia di responsabilità amministrativa, sia sul piano sostanziale che sul piano formale, e più strettamente rituale, assume un particolare rilievo la tendenza del legislatore, rilevabile nelle leggi finanziarie degli ultimi anni, a procedere alla tipizzazione di alcune fattispecie di responsabilità sanzionate. Invero l'ordinamento già conosceva fattispecie di questo tipo, quale, ad esempio, quella prevista dal combinato disposto delle disposizioni di cui agli artt. 45, comma 2, lett. c), e 46, comma 1, del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 in materia di mancata presentazione del conto giudiziale, ma è con la fattispecie di responsabilità sanzionatoria prevista dall'art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) che si registra una innovazione sul piano legislativo che segna una nuova tendenza del legislatore a prevedere, accanto alla generale responsabilità amministrativa per danno, di tipo risarcitorio, devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti, fattispecie di responsabilità amministrativa tipizzate sanzionate, pur in assenza di danno patrimoniale, con una sanzione previamente prevista dalla legge, e devolute anch'esse alla cognizione del giudice contabile.

Una tale tendenza, inizialmente rilevata con diffidenza dalla stessa giurisprudenza della Cor-

te dei conti, che vedeva in essa il pericolo di una graduale eliminazione o riduzione della generale responsabilità amministrativa per danno, ha ricevuto un ulteriore segnale di manifestazione con l'ultima legge finanziaria, dove, con disposizioni, invero, non proprio chiare sul piano sistematico e logico-giuridico, sono state previste delle fattispecie di responsabilità che, pur mediante un esplicito riferimento alla responsabilità erariale, non configurano certamente una forma di responsabilità per danno di tipo risarcitorio, e sembrano identificare, piuttosto, delle ulteriori fattispecie di responsabilità sanzionatoria, che difettano, tuttavia, della chiara ed espressa previsione della sanzione come pure tali fattispecie richiederebbero alla luce dell'art. 25 della Costituzione. Ci si riferisce, in particolare, alle disposizioni di cui all'art. 3, comma 56, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), dove si prevede una forma di "responsabilità erariale" nel caso in cui l'affidamento di incarichi di collaborazione, di studio o di ricerca, ovvero di consulenze, a soggetti estranei all'amministrazione avvenga in violazione delle disposizioni regolamentari che gli enti locali sono tenuti ad adottare ai sensi dello stesso comma 56 dell'art. 3 della legge finanziaria 2008 (art. 3, comma 56, legge 24 dicembre 2007, n. 244 – legge finanziaria 2008), e alle disposizioni di cui all'art. 3, comma 59, della stessa legge finanziaria 2008, dove la norma, nel prevedere <<la nullità del contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicuri propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile>>, e che <<i contratti di assicurazione in corso alla data di entrata in vigore della presente legge cessano di avere efficacia alla data del 30 giugno 2008>>, si stabilisce espressamente che <<in caso di violazione della presente disposizione, l'amministratore che pone in essere o che proroga il contratto di assicurazione e il beneficiario della copertura assicurativa sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo>> (art. 3, comma 59, legge 24 dicembre 2007, n. 244 – legge finanziaria 2008).

Alla luce di tali disposizioni, può ben dirsi che <<tali fattispecie – come è stato affermato nella sentenza n. 12/QM/2007 del 27 dicembre 2007 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti – si inquadrano in quel sistema tipizzato di fattispecie di responsabilità sanzionatoria che si è venuto delineando, negli ultimi anni, mediante la previsione, sul piano legislativo, di fattispecie tipizzate di illeciti amministrativo-contabili, che si aggiungono alle tradizionali fattispecie di responsabilità sanzionatoria già conosciute dall'ordinamento e rientranti nella giurisdizione della Corte dei conti (..)che stanno dando luogo ad un vero e proprio sistema sanzionatorio contabile (cfr. Sez. giur. Umbria, 8 maggio 2007, n. 128) che si affianca, nella tutela delle risorse pubbliche, al sistema tradizionale della responsabilità amministrativa di tipo risarcitorio basato sulla clausola generale del risarcimento dei danni>> (cfr. Corte dei conti – Sezioni Riunite, n. 12/QM/2007 del 27 dicembre 2007).

Proprio la pluralità di tali fattispecie di responsabilità sanzionatoria, che ci fanno ormai parlare di un vero e proprio <<sistema sanzionatorio contabile>>, e la evidente diversità sostanziale delle stesse rispetto alle normali e generali fattispecie di responsabilità amministrativa per danno conosciute dal giudice contabile pongono, peraltro, il problema di operare una ricognizione delle diverse fattispecie di responsabilità sanzionatoria previste dall'ordinamento e devolute alla giurisdizione del giudice contabile, nonché di stabilire la natura della responsabilità amministrativa di tali fattispecie, e ciò non tanto per una mera ricostruzione sistematica, o per una mera indagine scientifica, ma anche – e soprattutto – per indagare, sul piano sostanziale, sui presupposti e le condizioni necessarie per l'integrazione della fattispecie, e, sul piano formale e processuale, sul tipo di procedimento ad esse applicabile nel relativo giudizio innanzi al giudice contabile.

Nondimeno occorre operare una ricostruzione sistematica di tali fattispecie di responsabilità sanzionatorie al fine di verificarne la loro compatibilità con la previsione di cui all'art. 103, comma 2, della Costituzione, nonché la loro compatibilità con le normali fattispecie di responsabilità amministrativa di tipo risarcitoria nel più generale sistema delle diverse forme di responsabilità rientranti nella giurisdizione della Corte dei conti ai sensi del citato art. 103, comma 2, della Costituzione.

Sul piano più strettamente sostanziale, rilevata la diversità di tali fattispecie rispetto alle normali fattispecie di responsabilità amministrativa per danno di tipo risarcitorio, generiche, o meglio, non tipizzate, occorre verificare quale sia il titolo soggettivo di imputazione della sanzione, e, in particolare, se sia sufficiente la colpa lieve o se sia necessaria la colpa grave, oltre che il dolo.

Sul piano processuale, appare, poi, necessario indagare sul tipo di procedimento giurisdizionale da seguire per applicare tali sanzioni nel relativo giudizio innanzi alla Corte dei conti, accertando, relativamente alla fase istruttoria, chi possa o debba richiedere l'applicazione della sanzione, la necessità dell'invito a dedurre di cui all'art. 5, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 19., e relativamente alla fase giudiziale, la possibilità di applicare ad esse il c.d. procedimento monitorio di cui all'art. 55 del Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e agli artt. 49 e 50 del R.D. 13 agosto 1933, n. 1038, o la possibilità di applicare il c.d. potere di riduzione dell'addebito, o, infine, se nel giudizio esitato nella applicazione della sanzione possa ritenersi applicabile il c.d. condono contabile di cui all'art. 1, comma 231-233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

Con riferimento specifico alla fattispecie di responsabilità sanzionatoria prevista dall'art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) occorre poi stabilire: a) se vi sia necessità di portare ad esecuzione la delibera di contrarre un mutuo con la stipula del relativo contratto; b) se, nel caso di delibera per far fronte ad una sentenza esecutiva di condanna emessa successivamente al 7 novembre 2001 ma relativa a fatti accaduti precedentemente alla predetta data, il debito debba ritenersi "maturato" con il deposito della sentenza di condanna stessa o con il momento – antecedente – in cui l'ente, soggetto passivo dell'obbligazione pecuniaria, avrebbe dovuto eseguire la controprestazione; c) se il destinatario dell'introito della sanzione pecuniaria sia lo Stato o l'ente di appartenenza degli amministratori che hanno adottato la delibera. A tali questioni è stata data una risposta, con soluzioni non del tutto condivisibili nel merito, dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con la ricordata sentenza n. 12/QM/2007 del 27 dicembre 2007. Ma procediamo con ordine nell'affrontare le singole questioni.

2. La natura della responsabilità amministrativa: impostazione del problema

In dottrina e in giurisprudenza si è di tanto in tanto sviluppato il dibattito in merito alla natura della responsabilità amministrativa, e in tale contesto si è sostenuta talvolta la natura contrattuale, e più specificamente risarcitoria, della responsabilità amministrativa, e talaltra la natura sanzionatoria della stessa responsabilità amministrativa per danno, e ciò in considerazione della officialità dell'azione, della presenza del pubblico ministero contabile, ecc..

Il dibattito in merito alla natura risarcitoria o sanzionatoria della responsabilità amministrativa, quindi, ha riguardato non tanto la natura della responsabilità amministrativa per danno rispetto alla natura delle fattispecie di responsabilità sanzionatorie devolute alla cognizione del giudice contabile, ma, in generale, la natura della generica responsabilità amministrativa per danno di cui tradizionalmente conosce la Corte dei conti.

Va peraltro, detto che chi ha sostenuto la natura sanzionatoria della generica responsabilità amministrativa per danno, in considerazione degli indubbi elementi pubblicistici rilevabili nella sua

disciplina (officialità dell'azione, intestazione al pubblico ministero contabile della relativa azione di responsabilità, potere di riduzione dell'addebito, intrasmissibilità agli eredi, ecc.), non si è reso conto di quali fossero le conseguenze di una tale ipotesi, e cioè, l'eventuale incostituzionalità dell'intero sistema della responsabilità amministrativa che prevede fattispecie di danno non tipizzate. E' appena il caso di rilevare, infatti, che qualora si volesse anche solo ipotizzare una generale natura sanzionatoria della responsabilità amministrativa devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti – come pure da taluni è stato ipotizzato, seppure sul piano meramente teorico e dottrinario - la questione riguarderebbe, invero, anche eventuali profili di costituzionalità della stessa responsabilità amministrativa in relazione al principio di stretta legalità di cui all'art. 25, comma 2, della Costituzione (<<*Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso*>>), nella molteplice accezione della tipicità, della tassatività e della determinatezza dell'intera fattispecie sanzionatoria, e cioè, sia con riferimento al precetto che alla sanzione, attesa la atipicità delle fattispecie in relazione alle quali essa si configura. In proposito deve osservarsi, infatti, che, qualora si volesse ipotizzare che la responsabilità amministrativa abbia, in generale, una natura e una connotazione di tipo sanzionatorio – il che ritengo di dover decisamente escludere - ne deriverebbe che, onde evitare una palese incostituzionalità in riferimento al summenzionato principio di stretta legalità di cui all'art. 25 della Costituzione, la stessa responsabilità dovrebbe configurarsi non già – come avviene nella generalità dei casi – in relazione a fattispecie generiche e non tipizzate (nel senso di fattispecie non tipizzate astrattamente e previamente dalla legge) che presentino un danno ingiusto cagionato da un amministratore o un dipendente pubblico, in violazione di obblighi di servizio, alla amministrazione di appartenenza, o, in taluni, casi, anche ad enti diversi da quelli di appartenenza, ma dovrebbe necessariamente configurarsi in relazione a fattispecie tipizzate, e tassative, predeterminate astrattamente dalla legge con determinatezza e specificità sia nel precetto che nella sanzione, e cioè, sia con riferimento ai singoli comportamenti dannosi ai quali le sanzioni vengono riconnesse, che con riferimento alle sanzioni connesse alla violazione dei diversi precetti. In altre parole, qualora si volesse ipotizzare che la responsabilità amministrativa abbia, in generale, una natura e una connotazione di tipo sanzionatorio, la stessa dovrebbe essere prevista in singole fattispecie sanzionatorie tipizzate, che la legge dovrebbe previamente prevedere, in modo tassativo, con determinatezza e specificità, in osservanza del principio di stretta legalità di cui all'art. 25 della Costituzione. Alla stregua di tali considerazioni, pertanto, deve ritenersi che una eventuale natura sanzionatoria, in via generale, della responsabilità amministrativa – come pure si ritiene da parte di taluni - comporterebbe l'illegittimità costituzionale di tutte le vigenti disposizioni di legge che disciplinano la “generica” responsabilità amministrativa per danno ingiusto degli amministratori e dei dipendenti pubblici, senza previamente prevedere, in modo tassativo, con determinatezza e specificità, le singole fattispecie dannose in relazione alle quali si configura, nel vigente ordinamento, la responsabilità amministrativa per danno ingiusto degli amministratori e dei dipendenti pubblici.

Alla luce di tali considerazioni, acclarato che la responsabilità amministrativa per danno ha, in via generale, indubbia natura risarcitoria, non v'è dubbio che il problema della natura – risarcitoria o sanzionatoria – delle diverse tipologie di responsabilità amministrativa devolute alla cognizione del giudice contabile debba essere più propriamente posto con riferimento alle diversità rilevabili fra le generiche e non tipizzate fattispecie di responsabilità amministrativa per danno tradizionalmente devolute alla giurisdizione della Corte dei conti, e le diverse fattispecie di responsabilità amministrativa sanzionatoria introdotte recentemente nell'ordinamento e devolute alla cognizione del giudice contabile, di cui sopra si è detto.

Sul piano giurisprudenziale va ricordato che il problema della natura delle fattispecie di re-

sponsabilità in questione è stato affrontato dalla Sezione giurisdizionale per la regione Umbria (sentenza 8 maggio 2007, n. 128) di fronte alla quale erano stati prospettati diversi dubbi di costituzionalità per il denunciato contrasto, da un lato, con i principi e le norme costituzionali su cui la Consulta (nel giudicare della c.d. “responsabilità formale”) ebbe a fondare la sentenza n. 72/1983 e, dall’altro lato, la configurazione di una “responsabilità senza colpa e senza danno”. La Sezione, tuttavia, ha ritenuto manifestamente infondati entrambi i profili, dopo una approfondita disamina a carattere sistematico sul processo di “radicale trasformazione” subito dalla responsabilità amministrativo-contabile in particolare dopo le riforme degli anni novanta.

In particolare, con riferimento al paragone con la responsabilità formale, la Sezione umbra richiama anzi tutto, sul piano giurisprudenziale, la “nuova e più qualificante” funzione di “*deterrenza*” assunta dalla responsabilità amministrativo-contabile nella sua più moderna conformazione, rispetto alle finalità di salvaguardia delle risorse pubbliche; detta funzione è desunta, in primo luogo, dalla giurisprudenza costituzionale, ove trovasi affiancata a quella “restitutoria” tradizionale e si “combina” con essa, “nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere la prospettiva della (ri-detta) responsabilità ragione di stimolo e non di disincentivo” (v. Corte Cost. sent. n. 371/1998). In secondo luogo, si pone in evidenza come anche nella giurisprudenza della Corte di cassazione quella “amministrativo-contabile” sia configurata come una “forma di responsabilità *sui generis*”, con elementi risarcitori e sanzionatori che si combinano insieme, quasi “un *tertium genus*”, in linea con l’origine storica della responsabilità in questione (Cass. SS. UU. n. 123/2001). In terzo luogo, sul fronte della giurisprudenza contabile, la Sezione ricorda lo sforzo di armonizzare i nuovi aspetti sanzionatori della responsabilità amministrativo-contabile con quelli risarcitori tradizionali, secondo i paradigmi della “tipicità” e della “generalità”.

Fatta questa premessa giurisprudenziale, l’analisi della Sezione umbra prosegue con l’individuazione, sul piano legislativo, di “tipizzati illeciti amministrativi-contabili, con relativa sanzione” (secondo una “nuova linea di tendenza del legislatore, nella quale si preferisce integrare con nuove tecniche di *drafting* le forme e le modalità classiche della tutela delle pubbliche risorse”). In particolare, accanto all’art. 30 in esame, vengono richiamati, tra gli altri: l’ipotesi di cui all’art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, in tema di violazione delle disposizioni riguardanti l’assunzione o l’impiego di lavoratori da parte delle pubbliche amministrazioni; l’ipotesi di cui all’art. 56, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, in materia di responsabilità del dirigente che ha disposto l’assegnazione di un dipendente a mansioni superiori; l’ipotesi di cui all’art. 24, comma 4, della legge n. 289/2002 (e successive modificazioni, fino all’art. 1, commi 4, 9 e 10, della legge n. 191/2004), in materia di nullità degli atti e per l’acquisizione di beni e servizi; la particolarissima sanzione interdittiva prevista dall’art. 248, comma 5, del tuel, conseguente alla “dichiarazione di dissesto”, che – a mo’ di “pena accessoria” – vieta l’assunzione di alcune cariche pubbliche agli “amministratori che la Corte dei conti ha riconosciuto responsabili di danni da loro prodotti nei cinque anni precedenti il verificarsi del dissesto finanziario” stesso. Osserva la Corte che “*in pratica, le nuove forme di sanzioni (v., ancora più di recente, art. 1, comma 593, della l. 296/2006, in materia di “retribuzione” ai dirigenti ed ai titolari di incarichi pubblici), che si aggiungono a quelle “storiche” (v., per tutte, quella di cui al già citato art. 46 del R.D. n°1214/1934), stanno dando luogo ad un vero e proprio sistema sanzionatorio contabile, a carattere eminentemente “punitivo”, nel quale campeggia la ricordata funzione di “deterrenza” della responsabilità amministrativo-contabile*”; trattasi “*di un sistema tipizzato che si affianca, nella tutela delle risorse pubbliche, al sistema tradizionale, basato sulla clausola generale del risarcimento dei danni, ossia su una misura che costituisce comunque anch’essa una “sanzione”, seppur a matrice eminentemente civilistica, sul piano della teoria generale del diritto*”. In conclusione – si afferma – “*la verità è che il legi-*

slatore gode di ampia discrezionalità nel disciplinare il sistema della responsabilità amministrativo contabile e, sul piano costituzionale, non si individuano principi e/o valori tali da limitare una siffatta discrezionalità alla misura necessariamente “risarcitoria” della responsabilità stessa” (cfr. Corte dei conti – Sez. giur. per la Regione Umbria, 8 maggio 2007, n. 128).

Con riferimento particolare alla fattispecie di responsabilità sanzionatoria prevista dall’art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), anche la Sezione Lazio si era interrogata sulla natura della responsabilità in questione, tenendola nettamente distinta dalla ordinaria responsabilità “amministrativo-contabile”. Ad avviso della Sezione laziale, infatti, la potenziale lesione degli equilibri di bilancio, che trova sanzione nella norma suddetta, prescinde dal verificarsi di un “danno” risarcibile in senso proprio; i due profili (quello sanzionatorio e quello risarcitorio) restano peraltro distinti e possono coesistere, qualora in conseguenza della violazione del vincolo costituzionale venga anche a verificarsi per l’amministrazione pubblica un danno patrimonialmente valutabile. Ha affermato, in particolare, la Sezione Lazio sul punto che <<la disposizione di cui trattasi introduce nell’ordinamento una fattispecie sanzionatoria che differisce dalla comune responsabilità di cui conosce questa Corte. Ed, in effetti, se non vi è dubbio che la responsabilità amministrativa ha una prevalente connotazione pubblicistico-sanzionatoria, essendo privilegiata - piuttosto che l’integrale reintegrazione del danno erariale - la finalità di assicurare il rispetto delle regole di buona amministrazione censurando le più gravi violazioni degli obblighi di servizio, è però certo che dette violazioni non hanno rilievo nel giudizio di responsabilità amministrativa, ove non abbiano cagionato un effetto lesivo per l’erario, essendo il danno - al tempo stesso - parametro e limite nella quantificazione dell’addebito da imputare al soggetto responsabile. Nell’ipotesi all’esame, invece, la condotta trasgressiva viene sanzionata a prescindere dalla produzione del danno, avendo il legislatore ritenuto meritevole di particolare protezione la regola dell’equilibrio di bilancio anche quando la sua violazione non comporti un danno attuale e concreto valutabile economicamente, ma soltanto il pericolo di disequilibri che incidano negativamente sulla stabilità e la crescita economica del paese nel suo complesso. E’ evidente, peraltro, che, ove quella stessa condotta illecita cagionasse un danno erariale economicamente valutabile, la fattispecie rientrerebbe nel genus della responsabilità amministrativa che - come è noto - è configurata dal legislatore mediante ricorso ad una clausola generale, secondo cui la responsabilità discende dall’aver cagionato danno erariale nell’esercizio delle funzioni con azioni od omissioni imputabili a dolo o colpa grave. Tanto premesso, è indubbio - ha proseguito la Sezione Lazio - che la fattispecie all’esame configuri una vera e propria responsabilità sanzionatoria, essendo irrilevante - ai fini della irrogazione della sanzione - che la violazione del divieto costituzionale abbia prodotto un danno e tenuto conto che la sanzione è commisurata a parametri certi (le indennità percepite dagli amministratori al momento della violazione) ed è irrogabile, nei limiti minimo e massimo individuati dalla legge stessa, in ragione della mera potenzialità lesiva insita nella condotta trasgressiva>> (cfr. Corte dei conti – Sez. giur. per la Regione Lazio, 20 dicembre 2005, n. 3001).

3. Le diverse fattispecie di responsabilità sanzionatoria previste dall’ordinamento e affidate alla cognizione del giudice contabile: a) la fattispecie di responsabilità sanzionatoria di cui al combinato disposto delle disposizioni di cui agli artt. 45, comma 2, lett. c), e 46, comma 1, del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214; b) la fattispecie di responsabilità sanzionatoria prevista dall’art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003); c) le fattispecie di responsabilità amministrativa previste dalla legge finanziaria 2008

Come già si è detto, l’ordinamento prevede ormai una pluralità di fattispecie di responsabilità sanzionatoria, che ci fanno ormai parlare di un vero e proprio <<sistema sanzionatorio contabi-

le>>. Tali fattispecie di responsabilità amministrativa, devolute alla cognizione del giudice contabile, sicuramente non hanno natura risarcitoria in quanto non sono collegate ad una fattispecie di danno, ma sono costruite come fattispecie di sanzioni: di qui l'esigenza di operare non solo una attenta ricognizioni di tali fattispecie di responsabilità sanzionatoria devolute alla cognizione del giudice contabile, ma anche di collocare le stesse nel più generale sistema della responsabilità amministrativa devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti ai sensi dell'art. 103, comma 2, della Costituzione.

Iniziando dalla ricognizione delle fattispecie, va detto che l'ordinamento, ancor prima delle recenti fattispecie previste dalla legge finanziaria per il 2003 (art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289) e dalla legge finanziaria per il 2008 (art. 3, comma 56 e 59, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 – legge finanziaria 2008), già conosceva una fattispecie di responsabilità sanzionatoria, come quella prevista dal combinato disposto delle disposizioni di cui agli artt. 45, comma 2, lett. c), e 46, comma 1, del R.D. n. 1214/1934, in materia di conti giudiziali. In particolare, l'art. 45 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 (recante "Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti"), dopo aver stabilito, al comma 1, che <<la presentazione del conto costituisce l'agente dell'amministrazione in giudizio>>, stabilisce, al comma 2, che <<il giudizio può essere iniziato dietro istanza del pubblico ministero per decreto della competente sezione, da notificarsi dall'agente, con la fissazione di un termine a presentare il conto nei casi: a) di cessazione degli agenti dell'amministrazione del loro ufficio; b) di deficienze accertate dall'amministrazione; c) di ritardo a presentare i conti nei termini stabiliti per legge o per regolamento>> (art. 45, comma 2, R.D. n. 1214/1934). L'art. 46 dello stesso R.D. n. 1214/1934 stabilisce, poi, che <<spirato il termine stabilito dalla Corte, questa, citato l'agente dell'amministrazione ad istanza del pubblico ministero, può condannarlo a ragione della mora, ad una pena pecuniaria non maggiore della metà degli stipendi, degli aggravi e delle indennità al medesimo dovute, e quando esso non goda di stipendi, di aggravi e di indennità può condannarlo al pagamento di una somma non maggiore di lire 2 milioni>> (art. 46, comma 1, R.D. n. 1214/1934). <<Nel caso che l'agente persista nella sua renitenza a dare il conto – stabilisce, poi, il comma 3 dello stesso art. 46 - questo, per decreto della Corte, ad istanza del pubblico ministero, sarà fatto compilare a spese dell'agente>> (art. 46, comma 3, R.D. n. 1214/1934).

Come è stato affermato dalla giurisprudenza (cfr. Corte dei conti – Sez. giur. Regione Molise, 4 novembre 2005, n. 126), la fattispecie della responsabilità amministrativa per omessa o ritardata presentazione del conto giudiziale di cui alla citate disposizioni ipotizza sicuramente una particolare fattispecie di responsabilità sanzionatoria che, pur rientrando nella giurisdizione della Corte dei conti, non induce certamente a ritenere, sul piano teorico ricostruttivo, che la responsabilità amministrativa abbia, in via generale, una connotazione sanzionatoria piuttosto che risarcitoria.

Altra fattispecie di responsabilità amministrativa di natura sicuramente sanzionatoria è, poi, quella prevista dall'art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), il quale prevede che <<qualora gli enti territoriali ricorrano all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'articolo 119 della Costituzione, i relativi atti e contratti sono nulli>>, aggiungendo, nella seconda parte della norma, che <<le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti possono irrogare agli amministratori, che hanno assunto la relativa delibera, la condanna ad una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione della violazione>> (art. 30, comma 15, legge 27 dicembre 2002, n. 289).

Come è stato detto nella sentenza n. 12/QM/2007 del 27 dicembre 2007 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con tale disposizione il legislatore, a fronte del ricorso all'indebitamento

per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'art. 119 della Costituzione, ha previsto, quindi, una duplice sanzione: da un lato, ha sancito, sul piano oggettivo, e civilistico, la nullità degli atti e contratti relativi all'indebitamento, dall'altro, ha introdotto, sul piano soggettivo, e cioè, sul piano della responsabilità dei soggetti che abbiano deliberato il ricorso all'indebitamento in violazione del predetto divieto, una sanzione pecuniaria pari a un multiplo dell'indennità di carica percepita. Come è dato rilevare dal testo della disposizione in esame, in essa si fa espresso riferimento all'art. 119, sesto comma, della Costituzione (come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) nella parte in cui, per l'appunto, sancisce che *<<i> Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni (...) possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento >>*. Il principio, elevato nel 2001 al rango di norma costituzionale, e il cui benevalore tutelato è agevolmente individuabile negli "equilibri di bilancio", e finalizzato sostanzialmente al contenimento dell'indebitamento, ritenuto – evidentemente – una delle cause primarie degli squilibri di bilancio, consentendolo "solo per finanziare spese di investimento", era in realtà già presente nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che all'art. 202, comma 1, prevedeva, appunto, che *<<il ricorso all'indebitamento (..) è ammesso esclusivamente nelle forme previste dalle leggi vigenti in materia e per la realizzazione degli investimenti >>* (la norma rappresenta, peraltro, la trasposizione nel testo unico del previgente art. 44, comma 1, del d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77).

Nell'originaria previsione del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, tuttavia, sussisteva una importante deroga al suddetto divieto, essendo consentito l'indebitamento come *extrema ratio* per far fronte ai "debiti fuori bilancio" riconosciuti come legittimi (cfr. art. 194, co. 1, in combinato disposto con il comma 3 dello stesso art. 194 e con il citato art. 202). Dopo la citata riforma costituzionale, essendo venuta meno tale deroga, il legislatore è dovuto nuovamente intervenire per meglio definire (e in qualche misura mitigare) l'ambito temporale di applicazione del divieto in discorso, chiarendo che *<<per il finanziamento di spese di parte corrente, il comma 3 dell'articolo 194 del citato testo unico (..) si applica limitatamente alla copertura dei debiti fuori bilancio maturati anteriormente alla data di entrata in vigore >>* della citata legge costituzionale, e cioè all'8 novembre 2001 (art. 41 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 - legge finanziaria 2002).

L'ambito soggettivo di applicazione della norma, mediante l'individuazione dei soggetti interessati al divieto, nonché le nozioni di "indebitamento" e di "investimento", sono state poi precisate dall'art. 3, commi 16 e seguenti, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004). Con l'art. 5 del d.l. 29 marzo 2004, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2004, n. 140, il legislatore ha ribadito il vincolo in parola anche con riferimento agli enti dissestati, prevedendo che le disposizioni del d.lgs. n. 267/2000 *<<che disciplinano l'assunzione di mutui per il risanamento dell'ente locale dissestato, nonché la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento non trovano applicazione nei confronti degli enti locali che hanno deliberato lo stato di dissesto finanziario a decorrere >>* dall'8 novembre 2001. Preme ricordare, peraltro, che allo stato della vigente legislazione posta a tutela della finanza pubblica, il rispetto del suddetto divieto di indebitamento, insieme al rispetto del c.d. "patto di stabilità interno", rappresenta un elemento di centrale rilevanza *<<ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica >>* (cfr. art. 1, commi 166 e 167, legge 23 dicembre 2005, n. 266 – legge finanziaria 2006).

Così ricostruito il contesto normativo di riferimento della disposizione di cui all'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002, va anche rilevato come la stessa configuri una particolare fattispecie di responsabilità sanzionatoria che differisce e va tenuta nettamente distinta dalla ordinaria responsabilità amministrativa-contabile "per danno" di tipo risarcitorio, di cui solitamente conosce

il giudice contabile. In proposito giova considerare, infatti, che la potenziale lesione degli equilibri di bilancio, che trova sanzione nella norma in commento, prescinde dal verificarsi di un “danno” risarcibile in senso proprio; peraltro, i due profili (quello sanzionatorio e quello risarcitorio), pur restando divisi, possono tuttavia coesistere, qualora, in conseguenza della violazione del vincolo costituzionale, venga a verificarsi per l’amministrazione pubblica anche un danno patrimonialmente valutabile (cfr., *in terminis*, Sez. giur. Lazio, 20 dicembre 2005, n. 3001). Mentre, infatti, la responsabilità amministrativa di tipo risarcitorio di cui solitamente conosce la Corte è finalizzata al risarcimento del danno patrimoniale subito dall’amministrazione pubblica in relazione alla violazione di obblighi di servizio, nella fattispecie in parola la violazione del vincolo costituzionale di cui all’art. 119, sesto comma, della Costituzione, viene sanzionata a prescindere dalla produzione di un danno, avendo il legislatore ritenuto meritevole di particolare protezione la regola dell’equilibrio di bilancio anche quando la sua violazione non comporti un danno attuale e concreto valutabile economicamente, ma soltanto il pericolo di disequilibri che incidano negativamente sulla stabilità della finanza pubblica nel suo complesso. In considerazione di ciò, è irrilevante - ai fini della irrogazione della sanzione - che la violazione del divieto costituzionale abbia cagionato un danno, tenuto conto, altresì, che la sanzione è commisurata a parametri certi (le indennità percepite dagli amministratori al momento della violazione) ed è irrogabile, nei limiti minimo e massimo individuati dalla legge stessa, in ragione della mera potenzialità lesiva insita nella violazione del vincolo costituzionale di cui all’art. 119, sesto comma, della Costituzione. In considerazione di ciò, questo particolare tipo di responsabilità amministrativa (quella sanzionatoria) - al contrario della responsabilità amministrativa di tipo risarcitorio, che non può sussistere se non in presenza di un danno risarcibile - non implica necessariamente la sussistenza di un danno patrimoniale, in quanto, essendo di tipo sanzionatorio e non risarcitorio, può sussistere pur allorquando non si sia verificato alcun danno patrimonialmente rilevante per le finanze dell’ente di appartenenza dell’amministratore o del dipendente pubblico che abbia violato il precetto previsto dalla legge, e a cui la legge stessa riconnette l’applicazione di una sanzione. Ciò è a dire che, 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. E’ evidente, peraltro, che, ove quella stessa condotta illecita dovesse cagionare un danno patrimoniale, economicamente valutabile, la fattispecie comporterebbe altresì la responsabilità amministrativa di tipo risarcitorio, che - come è noto - è configurata dal legislatore mediante il ricorso ad una clausola generale, secondo cui la responsabilità discende dall’aver cagionato un danno patrimoniale all’amministrazione pubblica, in violazione degli obblighi di servizio e con comportamenti omissivi o commissivi connotati dall’elemento soggettivo del dolo o della colpa grave.

Come hanno affermato le Sezioni Riunite della Corte dei conti nella ricordata sentenza n. 12/QM/2007 del 27 dicembre 2007, <<la sanzione in parola si inquadra in quel sistema tipizzato di fattispecie di responsabilità sanzionatoria che si è venuto delineando, negli ultimi anni, mediante la previsione, sul piano legislativo, di fattispecie tipizzate di illeciti amministrativo-contabili, che si aggiungono alle tradizionali fattispecie di responsabilità sanzionatoria già conosciute dall’ordinamento e rientranti nella giurisdizione della Corte dei conti, (...) che stanno dando luogo ad un vero e proprio sistema sanzionatorio contabile (cfr. Sez. giur. Umbria, 8 maggio 2007, n. 128) che si affianca, nella tutela delle risorse pubbliche, al sistema tradizionale della responsabilità amministrativa di tipo risarcitorio basato sulla clausola generale del risarcimento dei danni. Il fatto che la sanzione prevista dall’art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002 configuri una particolare fattispecie di responsabilità sanzionatoria devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti –

hanno affermato ancora le Sezioni Riunite - *non deve indurre, peraltro, a ritenere, sul piano teorico ricostruttivo, che la responsabilità amministrativa abbia, in via generale, una connotazione sanzionatoria piuttosto che risarcitoria. Ed infatti, fermo restando che la responsabilità amministrativa per danno ha, in via generale, sicuramente natura risarcitoria, il fatto che quella prevista dall'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002 configuri una particolare fattispecie di responsabilità sanzionatoria non solo non costituisce argomento decisivo per ritenere, sul piano teorico ricostruttivo, che la responsabilità amministrativa abbia, in via generale, una connotazione sanzionatoria piuttosto che risarcitoria, ma induce, per contro, a ritenere che, alla luce dell'ordinamento vigente, la stessa (la responsabilità di tipo sanzionatorio) è sicuramente compatibile, nel sistema delle responsabilità devolute alla cognizione della Corte dei conti, con la stessa responsabilità amministrativa di tipo risarcitorio*>> (cfr. Corte dei conti – Sezioni Riunite, n. 12/QM/2007 del 27 dicembre 2007).

Come si è detto sopra, la tendenza del legislatore a prevedere fattispecie tipizzate, e quindi di natura sanzionatoria, di responsabilità amministrativa, ha ricevuto un ulteriore spinta con l'ultima legge finanziaria, dove, con disposizioni, invero, alquanto contraddittorie ed asistematiche, sono state previste delle fattispecie di responsabilità che, pur mediante un esplicito riferimento alla responsabilità erariale, non configurano certamente una forma di responsabilità per danno di tipo risarcitorio, ma sembrano identificare, piuttosto, delle ulteriori fattispecie di responsabilità sanzionatoria, che difettano, tuttavia, della chiara ed espressa previsione della sanzione come pure richiederebbero alla luce dell'art. 25 della Costituzione in forza di quanto sopra si è detto. A tale riguardo, vengono in rilievo, in particolare, le seguenti fattispecie di responsabilità:

a) la fattispecie prevista dall'art. 3, comma 54, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), la quale, nel modificare l'art. 1, comma 127, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e nel prevedere che le pubbliche amministrazioni *<<sono tenute a pubblicare sul proprio sito web i relativi provvedimenti (di conferimento di incarichi a soggetti estranei all'amministrazione - nda) completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato*>>, stabilisce espressamente che *<<in caso di omessa pubblicazione, la liquidazione del corrispettivo per gli incarichi di collaborazione o consulenza di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale del dirigente preposto*>> (art. 3, comma 54, legge 24 dicembre 2007, n. 244 – legge finanziaria 2008);

b) la fattispecie prevista dall'art. 3, comma 56, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), dove si prevede una forma di “responsabilità erariale” nel caso in cui l'affidamento di incarichi di collaborazione, di studio o di ricerca, ovvero di consulenze, a soggetti estranei all'amministrazione avvenga in violazione delle disposizioni regolamentari che gli enti locali sono tenuti ad adottare ai sensi dello stesso comma 56 dell'art. 3 della legge finanziaria 2008 (art. 3, comma 56, legge 24 dicembre 2007, n. 244 – legge finanziaria 2008);

c) la fattispecie prevista dall'art. 3, comma 59, della stessa legge finanziaria 2008, dove la norma, nel prevedere *<<la nullità del contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicuri propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile*>>, e che *<<i contratti di assicurazione in corso alla data di entrata in vigore della presente legge cessano di avere efficacia alla data del 30 giugno 2008*>>, si stabilisce espressamente che *<<in caso di violazione della presente disposizione, l'amministratore che pone in essere o che proroga il contratto di assicurazione e il beneficiario della copertura assicurativa sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo*>> (art. 3, comma 59, legge 24 dicembre

2007, n. 244 – legge finanziaria 2008);

d) la fattispecie prevista dall'art. 3, comma 79, della stessa legge finanziaria 2008, dove la norma, nel prevedere la sostituzione dell'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel prevedere al comma 11 di tale articolo, che <<le pubbliche amministrazioni possono avvalersi di contratti di lavoro flessibile per lo svolgimento di programmi o attività i cui oneri sono finanziati con fondi dell'Unione europea e del Fondo per le aree sottoutilizzate>>, che <<le università e gli enti di ricerca possono avvalersi di contratti di lavoro flessibile per lo svolgimento di progetti di ricerca e di innovazione tecnologica i cui oneri non risultino a carico dei bilanci di funzionamento degli enti o del Fondo di finanziamento degli enti o del Fondo di finanziamento ordinario delle università>>, e che <<gli enti del Servizio sanitario nazionale possono avvalersi di contratti di lavoro flessibile per lo svolgimento di progetti di ricerca finanziati con le modalità indicate nell'articolo 1, comma 565, lettera b), secondo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296>>, stabilisce espressamente che <<l'utilizzazione dei lavoratori, con i quali si sono stipulati i contratti di cui al presente comma, per fini diversi determina responsabilità amministrativa del dirigente e del responsabile del progetto>>, e che <<la violazione delle presenti disposizioni è causa di nullità del provvedimento>> (art. 3, comma 59, legge 24 dicembre 2007, n. 244 – legge finanziaria 2008).

Relativamente a tali fattispecie non può non osservarsi che le stesse ingenerano non pochi dubbi in ordine alla natura della responsabilità amministrativa da esse prevista, essendo pacificamente riconosciuto che, affinché i comportamenti "sanzionati" possano dare luogo alla responsabilità amministrativa, è in ogni caso necessario che essi determinino un danno patrimoniale ingiusto, concreto ed attuale per le finanze dell'ente di appartenenza, e che il comportamento dei dirigenti a cui le norme stesse si riferiscono sia comunque connotato dall'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave.

4. I profili di costituzionalità della responsabilità amministrativa di tipo risarcitorio e della responsabilità amministrativa di tipo sanzionatorio: le fattispecie di responsabilità sanzionatoria nel sistema della responsabilità amministrativa devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti

Alla luce di quanto si è fin qui detto, appare opportuno, a questo punto, operare la ricostruzione delle fattispecie di responsabilità sanzionatoria devolute alla cognizione del giudice contabile nel più generale sistema della responsabilità amministrativa devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti ai sensi dell'art. 103, comma 2, della Costituzione.

In proposito giova considerare che l'art. 103, comma 2, della Costituzione, nel prevedere e disciplinare la giurisdizione della Corte dei conti, prevede espressamente che <<la Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge>>, così attribuendo alla giurisdizione del giudice contabile non solo, in via generale, la responsabilità amministrativa per danno, e quindi di tipo risarcitorio, generica, nel senso di responsabilità non tipizzata, che trova comunque la sua fonte <<nelle materie di contabilità pubblica>> (prima parte della disposizione di cui all'art. 103, comma 2, Cost.), ma anche, in via speciale, le altre fattispecie di responsabilità di tipo non risarcitorio, quali possono essere, appunto, le fattispecie di responsabilità sanzionatoria come quella prevista dall'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002, o come quella prevista dal combinato disposto delle disposizioni di cui agli artt. 45, comma 2, lett. c), e 46, comma 1, del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e che trovano la loro fonte e la loro previsione, a livello costituzionale, <<nelle altre (materie - ndr) specificate dalla legge>> (seconda parte della disposizione di cui all'art. 103, comma 2, Cost.), o addirittura nella stessa prima parte della stessa disposizione costituzionale, disciplinando essa comunque un istituto – come quello del divieto di indebi-

tamento - sicuramente rientrante <<*nelle materie di contabilità pubblica*>>.

Così ricostruito, sul piano teorico e a livello costituzionale, il quadro di riferimento della responsabilità amministrativa per danno, di tipo risarcitorio, e la responsabilità amministrativa di tipo sanzionatorio, è appena il caso di osservare che le stesse sono entrambe riconducibili alla più generale categoria della responsabilità amministrativa degli amministratori e dei dipendenti pubblici devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti, in quanto compatibili – come si è detto - non solo sul piano normativo, e segnatamente a livello costituzionale, ma anche sul piano concettuale, fermo restando che esse hanno natura e disciplina normativa diversa. Ed infatti, mentre la prima (la responsabilità amministrativa per danno, di tipo risarcitorio), è – come si è detto – un tipo di responsabilità generica, nel senso che non è tipizzata né nei comportamenti, né nella quantificazione dell’addebito – né potrebbe esserlo - e che, in quanto risarcitoria, si configura, come è noto, ogni qualvolta vi sia un danno patrimoniale risarcibile, economicamente valutabile, attuale e concreto, sofferto dall’amministrazione pubblica, sempreché il comportamento omissivo o commissivo del soggetto, o dei soggetti, a cui il danno è ricollegabile sia connotato dall’elemento psicologico del dolo o della colpa grave, la seconda (la responsabilità amministrativa 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).

5. La giurisprudenza della Corte dei conti relativa alle fattispecie di responsabilità sanzionatoria affidate alla cognizione del giudice contabile

Relativamente alla fattispecie di responsabilità sanzionatoria prevista dal combinato disposto delle disposizioni di cui agli artt. 45, comma 2, lett. c), e 46, comma 1, del R.D. n. 1214/1934, in materia di conti giudiziali, la Sezione giurisdizionale per la Regione Molise, con sentenza 4 novembre 2005, n. 126, ha affermato che <<*la fattispecie della responsabilità amministrativa per omessa o ritardata presentazione del conto giudiziale di cui alla citate disposizioni ipotizza sicuramente una particolare fattispecie di responsabilità sanzionatoria che, pur rientrando nella giurisdizione della Corte dei conti, non induce certamente a ritenere, sul piano teorico ricostruttivo, che la responsabilità amministrativa abbia, in via generale, una connotazione sanzionatoria piuttosto che risarcitoria*>> (Sez. giur. Regione Molise, 4 novembre 2005, n. 126), La Sezione Molise ha altresì operato una analitica distinzione fra responsabilità risarcitoria per danno e responsabilità sanzionatoria, distinguendo molto chiaramente fra i due tipi di responsabilità, e precisando che anche la fattispecie di responsabilità sanzionatoria prevista dall’art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) è una responsabilità amministrativa tipizzata a carattere sanzionatorio.

Con riferimento specifico alla fattispecie di responsabilità sanzionatoria prevista dall’art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), le prime pronunce giurisprudenziali hanno assunto posizioni decisamente discordi. A parte la sentenza delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 12/QM/2007 del 27 dicembre 2007, la questione è stata finora affrontata da sei decisioni, e precisamente:

- Sez. giur. Lazio, sent. n. 3001 del 20 dicembre 2005: si discuteva della legittimità della deliberazione di finanziare con mutuo un debito fuori bilancio (riveniente da sentenza esecutiva); la sanzione non è stata irrogata per tre motivi: a) si è ritenuto che il debito non fosse maturato anteriormente alla riforma costituzionale; b) il mutuo non era stato effettivamente concesso; c) in ogni caso, l’errore è stato considerato “scusabile”;

- Sez. giur. Sicilia, sent. n. 2376 del 7 agosto 2006: in relazione ad un interest rate *swap* con *cap* ed *up-front*, si è ritenuto che la violazione non fosse sussistente, in considerazione delle peculiarità dell'operazione "nel suo complesso" valutata;

- Sez. giur. Toscana, sent. n. 609 del 31 ottobre 2006: a fronte del finanziamento di un debito fuori bilancio con ricorso al mutuo, la Sezione non soltanto ha irrogato la sanzione in parola a carico del sindaco, ma lo ha contestualmente condannato, insieme al responsabile dei servizi finanziari e al segretario comunale, a risarcire un concomitante danno erariale quantificato in misura pari agli interessi passivi previsti nel piano d'ammortamento del mutuo illegittimamente stipulato;

- Sez. giur. Sicilia, sent. n. 3198 del 7 novembre 2006: in un'ipotesi assai simile a quella vagliata dalla Sezione Lazio, si è viceversa concluso per la condanna degli amministratori deliberanti;

- Sez. giur. Marche, sent. n. 151 del 14 marzo 2007: si è ravvisato l'errore scusabile in capo agli amministratori che avevano deliberato, sulla scorta di conformi pareri tecnici, la devoluzione di un precedente mutuo a copertura di spese delle quali non era di agevole percezione la qualificazione (in particolare, si trattava di interessi passivi relativi a spese di investimento);

- Sez. giur. Umbria, sent. n. 128 dell'8 maggio 2007: è stata dichiarata inammissibile la richiesta di condanna della Procura, perché non preceduta dall'invito a dedurre.

Da ultimo, è intervenuta la sentenza delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 12/QM/2007 del 27 dicembre 2007, a cui la Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, con ordinanza n. 217/2007 del 19 luglio 2007, aveva chiesto di pronunciarsi su una questione di massima articolata nei seguenti connesi, ma distinti, quesiti:

a) il tipo di procedimento giurisdizionale da seguire per applicare la sanzione prevista dall'art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003);

b) il titolo soggettivo di imputazione della sanzione, e, in particolare, se sia sufficiente la colpa lieve o se sia necessaria la colpa grave, oltre che il dolo;

c) se vi sia necessità di portare ad esecuzione la delibera di contrarre un mutuo con la stipula del relativo contratto;

d) se, nel caso di delibera per far fronte ad una sentenza esecutiva di condanna emessa successivamente al 7 novembre 2001 ma relativa a fatti accaduti precedentemente alla predetta data, il debito debba ritenersi "maturato" con il deposito della sentenza di condanna stessa o con il momento - antecedente - in cui l'ente, soggetto passivo dell'obbligazione pecuniaria, avrebbe dovuto eseguire la controprestazione;

e) se il destinatario dell'introito della sanzione pecuniaria sia lo Stato o l'ente di appartenenza degli amministratori che hanno adottato la delibera.

6. Aspetti particolari della fattispecie di responsabilità sanzionatoria prevista dall'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002: la condotta e l'evento

Un profilo di primaria importanza e grande delicatezza su cui si è registrato un aperto contrasto giurisprudenziale, è quello relativo alla struttura dell'illecito: non v'è accordo, infatti, sulla sufficienza della sola delibera consiliare - che per qualsivoglia motivo sia rimasta ineseguita - ad integrare la violazione.

La Sezione Lazio, in particolare, nello stabilire quali siano i comportamenti confliggenti con il divieto posto dall'art. 119 Cost., ha ritenuto insufficiente, di per sé sola, la mera adozione della delibera, ritenendo necessaria anche l'esecuzione della stessa (richiedendo, in altri termini, che l'indebitamento si realizzi). Per tal via, la Sezione ha ritenuto non sanzionabili i consiglieri che deliberarono l'accensione di un mutuo non concesso dalla Cassa Depositi e Prestiti, proprio perché ritenuto da questa incompatibile con l'art. 119 Cost.. Così motiva, sul punto, la Sezione Lazio: <<(...) nessun dubbio sussiste sul fatto che la violazione del divieto costituzionale trovi il suo momento genetico nell'adozione dell'atto deliberativo con il quale gli amministratori di un ente territoriale stabiliscano di dare copertura a spese di parte corrente non con entrate ordinarie, bensì mediante indebitamento. Ed, infatti, la disposizione recata dal ripetuto art. 30, comma 15, prevede che la san-

zione pecuniaria venga irrogata nei confronti degli amministratori che assunsero la delibera e rapporta la sanzione all'indennità di carica percepita al momento della commissione della violazione; momento che non può essere individuato in altro che nell'adozione della delibera. E' altrettanto indubbio, peraltro, che in ipotesi del genere l'indebitamento non dovrebbe, di regola, concretizzarsi, tenuto conto che la norma in discussione - contestualmente alla previsione della sanzione pecuniaria - commina la nullità dei "relativi atti e contratti"; nullità che rende inefficaci ed improduttivi di ogni effetto sia la delibera di ricorso al finanziamento sia il contratto stipulato con l'ente erogatore del finanziamento. Tali circostanze inducono a ritenere che la disposizione intenda sanzionare la condotta degli amministratori che, agendo in dispregio dei vincoli costituzionali, pongano l'ente territoriale in una situazione di pericolo, quale è quella che si verifica quando vengano minacciati gli equilibri di bilancio dell'ente stesso, così come voluti ed imposti dal legislatore nazionale a tutela degli equilibri più generali della finanza pubblica; equilibri che sono stati costituzionalmente definiti anche in termini di pareggio tra entrate e spese di parte corrente. Ma se così è, ritiene il Collegio che la situazione di pericolo si verifichi non nel momento in cui viene adottata la delibera, bensì nel momento in cui la delibera viene portata ad esecuzione; è, infatti, solo in questo momento che il pericolo di squilibrio del bilancio diviene concreto. Diversamente opinando, la sanzione dovrebbe essere applicata in ogni caso e comunque, anche quando, ad esempio, la delibera venga revocata dagli stessi amministratori che l'adottarono; con la conseguenza che la norma verrebbe ad essere intesa in senso talmente formalistico da non tenere conto neppure della complessità dell'agire amministrativo. Va, del resto, considerato che, aderendo all'interpretazione più rigorosa della norma (...), si perverrebbe all'esito di sanzionare non tanto il pericolo dello squilibrio di bilancio, quanto il rischio che si verifichi una situazione di pericolo; il che - per le ragioni dianzi evidenziate - non appare conforme alla ratio della norma all'esame. Né può dirsi che detta interpretazione sia la più aderente alla lettera della legge. Al riguardo si rileva che la disposizione contiene la previsione di due reazioni alla violazione del divieto costituzionale: sanzioni oggettive, consistenti nella comminatoria di nullità dell'atto deliberativo e del contratto di finanziamento; sanzioni personali, consistenti nella irrogazione di una pena pecuniaria a carico dei trasgressori. Tali reazioni appaiono strettamente correlate l'una all'altra, tanto che la sanzione pecuniaria sembra configurarsi quale conseguenza ulteriore rispetto alla nullità degli atti (...i relativi atti e contratti sono nulli ... Le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti possono irrogare agli amministratori, che hanno assunto la relativa delibera, la condanna ad una sanzione pecuniaria...). Inoltre, le sanzioni sono espressamente collegate al ricorso all'indebitamento ("Qualora gli enti locali ricorrano all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento") e, quindi, appaiono testualmente riferite all'ipotesi in cui sia stata portata a compimento un'operazione di accensione di mutuo o di finanziamento di altro genere; operazione che inizia con l'atto deliberativo ma che si perfeziona solo quando il finanziamento sia stato concesso da parte dell'ente mutuante>> (Sez. giur. Lazio, sent. n. 3001 del 20 dicembre 2005).

Su una posizione simile si è attestata la Sezione Toscana la quale, dopo aver premesso che <<gli illeciti sottoposti alla giurisdizione contabile in generale, e comunque quello di cui all'art.30/15° cit., hanno natura di illeciti di evento e non di mera condotta>>, ha osservato che <<sebbene la norma faccia espresso riferimento alla responsabilità di coloro che adottarono la delibera, ciò vale esclusivamente al fine di identificare coloro che della violazione debbono rispondere per avere dato luogo a quell'evento (la concreta contrazione dell'indebitamento) che costituisce la "violazione" (v. art.1/1° L.689/1981) la cui effettiva verifica soltanto giustifica ed impone (conformemente alla lettera della norma:"Qualora gli enti locali ricorrano all'indebitamento...") l'irrogazione della sanzione>> (Sez. giur. Toscana, sent. n. 609 del 31 ottobre 2006).

L'impostazione appena richiamata non trova invece concorde la Sezione Sicilia, la quale ha giudicato irrilevante la circostanza che alla deliberazione non abbia fatto seguito la stipulazione del contratto di prestito; si è negato che, in mancanza di indebitamento, la condotta posta in essere possa essere considerata inoffensiva perché inidonea a determinare un concreto pericolo di squilibrio di bilancio per l'ente.

La tesi della sezione siciliana prende le mosse dalla natura della fattispecie contemplata dall'art. 30, in esame, che a loro avviso non introduce una peculiare ipotesi di danno erariale, ma

crea una fattispecie sanzionatoria volta a reprimere condotte pericolose per gli equilibri della finanza pubblica e per la sana gestione finanziaria, in altri termini volta a dare effettività, mediante l'introduzione di misure repressive dei comportamenti antigiusuridici, alla previsione costituzionale che ha introdotto vincoli stringenti all'indebitamento degli enti territoriali. Ne discende che il vaglio giudiziale sulla sua applicabilità esula dall'usuale contesto di riferimento, cioè quello delle fattispecie di responsabilità amministrativa, collocandosi piuttosto in quello degli illeciti amministrativi; in questa prospettiva, la mancata stipulazione del mutuo non costituisce un elemento ostativo alla consumazione dell'illecito ed alla conseguente irrogazione della sanzione. Così motiva, in particolare, la Sezione giurisdizionale della Regione Siciliana: <<La condotta sanzionata è chiaramente delineata dalla norma e consiste nella assunzione della delibera con la quale si dispone di ricorrere all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento. Nessun elemento della fattispecie consente di dar rilievo a fatti ulteriori rispetto alla condotta tipizzata. La sterilizzazione degli effetti degli atti e contratti connessi e consequenziali alla decisione di ricorso all'indebitamento, operata attraverso la qualificazione degli stessi come «nulli», rappresenta una misura di salvaguardia coerente con la finalità della norma e in nessun modo interferente con la diversa questione della punibilità degli amministratori che quell'indebitamento avevano concorso a deliberare. In altri termini, la norma in esame, per come è congegnata, è destinata ad operare proprio in situazioni nelle quali manca una lesione concreta e duratura del bene giuridico tutelato: vuoi perché alla decisione di far ricorso all'indebitamento non è seguita la stipulazione del contratto di finanziamento per desistenza dei medesimi amministratori dal dare ulteriore seguito alla delibera o per il fatto del terzo (mancanza del consenso all'operazione del finanziatore) vuoi perché, nonostante l'esecuzione della delibera, gli effetti dell'operazione sono neutralizzati dalla dichiarazione legale di nullità. La previsione dunque anticipa, per una scelta di politica legislativa che non pare in alcun modo eccedere i limiti della ragionevolezza, la reazione sanzionatoria consentendo la repressione di condotte pericolose pur sempre apprezzabili sul piano della materialità. Da ciò consegue che la non esecuzione della delibera e, dunque, la mancata stipulazione del contratto di mutuo rappresentano dei post-fatti irrilevanti ai fini della configurabilità dell'illecito. Detta irrilevanza persiste anche ove si accedesse alla diversa prospettazione difensiva secondo la quale l'interruzione dell'iter attuativo della delibera consiliare avrebbe reso inoffensiva la condotta. In proposito, non può essere ignorato che la condotta in esame, per quanto già detto, integra un illecito catalogabile tra quelli cc.dd. di pericolo presunto o astratto. Rispetto a tale categoria di illeciti, la valutazione della concreta offensività della condotta è preclusa dalla natura stessa della fattispecie: è il legislatore che, nel legittimo esercizio delle sue prerogative, ha valutato l'idoneità offensiva del comportamento e cristallizzato tale apprezzamento nella condotta tipizzata nella norma. Ogni approfondimento ulteriore, volto a verificare l'esistenza di un pregiudizio al bene giuridico tutelato ed il superamento della soglia oltre la quale un comportamento può qualificarsi come offensivo, oltre che risolversi in una arbitraria operazione interpretativa in quanto svolta praeter legem, si porrebbe in frontale contrasto con il precetto legislativo che non ha subordinato l'irrogazione della sanzione al raggiungimento di un livello di lesione minimo>> (Sez. giur. Sicilia, sent. n. 3198 del 7 novembre 2006).

L'orientamento della Sezione Sicilia è stato poi condiviso dalla Sezione giurisdizionale per la Regione Marche, secondo cui <<la mancata stipulazione di apposito mutuo non costituisce un elemento ostativo alla realizzazione dell'illecito dal momento che la condotta sanzionata è chiaramente delineata dalla norma e consiste nella assunzione della delibera con la quale si dispone di ricorrere all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento>>. Ciò nel presupposto che <<la deliberazione di un mutuo o l'assunzione di altre forme di indebitamento, quali l'utilizzo di residui di mutui, per finanziare spese diverse da quelle produttive, costituisce ex se grave pregiudizio per la salvaguardia degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria dell'ente e pertanto va censurata>> e che <<la previsione di una sanzione, come quella di cui trattasi, ha lo scopo di indurre gli organi rappresentativi ad essere più attenti nell'assumere provvedimenti di rilievo finanziario ed a valutare i riflessi che la scelta di indebitamento può provocare sulle future generazioni>> (Sez. giur. Marche, sent. n. 151 del 14 marzo 2007).

Da ultimo, la necessità dell'effettivo indebitamento dell'ente per configurare la violazione in parola è stata riaffermata dalla Sezione giurisdizionale per la Regione Umbria, la quale, pur avendo

riconosciuto che la figura di illecito in esame è posta <<a salvaguardia di beni–valori che assumono un rilievo sociale e politico-istituzionale di primissimo piano, così da escludere ogni possibile lesione in astratto del principio di offensività>>, ha comunque osservato che <<una eventuale lesione del principio stesso potrebbero discendere invece, in via applicativa-interpretativa, dalla individuazione del momento consumativo dell'illecito medesimo (c.d. offensività in concreto)>>. Con riguardo a quest'ultimo aspetto, la Sezione Umbria ha concluso che <<evidenti esigenze di garanzia, conformi allo spirito stesso del principio di offensività, portano a ritenere che l'illecito in discorso si consumi non già con la mera “assunzione della delibera di indebitamento”, ex art. 30, comma 15 seconda parte, della l. n°289/2002 (..), ma con l'esecuzione di tale delibera e, dunque, con il reale “indebitamento dell'ente”, ex citato art. 30, comma 15, prima parte (..) >> (Sez. giur. Umbria, sent. n. 128 dell'8 maggio 2007).

Sul punto le Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la sentenza n. 12/QM/2007 del 27 dicembre 2007, nel risolvere il contrasto fra la Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (sentenza n. 3198/2006) e la Sezione Marche (sentenza n. 151/2007) – che hanno ritenuto che, per applicare la sanzione, è sufficiente la semplice adozione della delibera a contrarre un mutuo per far fronte a spese diverse da quelle di investimento, e ciò nella considerazione che la norma de qua, stante la sua formulazione, non richiede alcun elemento aggiuntivo ed è tesa a salvaguardare gli equilibri di bilancio e la sana gestione finanziaria dell'ente, beni meritevoli di particolare ed anticipata protezione – e la Sezione Lazio (sentenza n. 3001/2005) e la Sezione Umbria (sentenza n. 128/2007) – che, argomentando dal principio di offensività, hanno sostenuto, per contro, che la delibera di indebitamento debba essere posta ad esecuzione, con la stipula del relativo contratto – hanno affermato che <<ai fini della integrazione della fattispecie sanzionatoria in parola sia necessario che la delibera di contrarre un mutuo venga portata ad esecuzione mediante la stipula del relativo contratto, non essendo sufficiente, al fine suddetto, la sola adozione della delibera di contrarre il mutuo>>. , affermando conclusivamente che <<in conformità al c.d. principio di “offensività in concreto” (cfr. Sez. giur. Umbria, n. 128/2007), che la fattispecie sanzionatoria in parola si consumi non già con la mera “assunzione della delibera di indebitamento”, ma con l'effettiva esecuzione di tale delibera e, dunque, con la stipula del relativo contratto e con il conseguente reale “indebitamento dell'ente”>> (Corte dei conti - Sezioni Riunite, n. 12/QM/2007 del 27 dicembre 2007).

7. Aspetti particolari della fattispecie di responsabilità sanzionatoria prevista dall'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002: l'elemento psicologico

Un altro punto nevralgico della fattispecie in parola riguarda il grado di colpa richiesto ai fini dell'irrogazione della sanzione in capo agli amministratori. In argomento, si oscilla tra il ritenere necessaria la “colpa grave” e il ritenere sufficiente una qualsiasi colpa, seppur lieve o “lievissima” (secondo i principi generali in materia di sanzioni amministrative, di cui all'art. 3 della legge 24 novembre 1981, n. 689). Anche in merito all'eventuale ricorrenza dell'errore incolpevole sul fatto e dell'ignoranza inevitabile della norma di diritto (cioè quell'errore sulla portata della legge in cui il trasgressore sia stato ragionevolmente indotto da atti ufficiali dell'amministrazione o dall'obiettiva impossibilità di interpretare correttamente il dettato normativo), pur partendo da premesse condivise in diritto, i diversi Collegi giudicanti hanno assunto, in concreto, diversi orientamenti.

Sul punto si sono registrate le seguenti posizioni.

La Sezione Lazio (sent. 3001/2005), nel ritenere superflua ogni indagine sulla “gravità” della colpa, così argomenta: <<Al riguardo si osserva, innanzitutto, che non appare consono ritenere che, anche per detta fattispecie sanzionatoria, debba applicarsi la limitazione alla colpa grave prevista per la comune responsabilità amministrativa. Sul punto è sufficiente rilevare che quella limitazione trova ragione nel fatto che la responsabilità amministrativa è costruita su una clausola generale e, quindi, estremamente varie sono le possibili condotte antigiuridiche e le possibili fattispecie lesive per l'erario; per tale ragione, il legislatore ha ritenuto - nella sua discrezionalità - di limitare la reazione dell'ordinamento agli illeciti più gravi, nel timore che la prospettiva di una responsabilità anche per violazioni commesse per mera colpa possa costituire un disincentivo allo svolgimento dell'attività amministrativa. Tale esigenza non sussiste nel caso all'esame, tenuto conto

che si tratta di una fattispecie di responsabilità tipizzata dalla legge stessa. A ciò si aggiunga che il limite della colpa grave sarebbe in contraddizione con la possibilità che la sanzione pecuniaria venga comminata entro i limiti minimo e massimo previsti dalla legge, essendo evidente che uno dei parametri principali per la modulazione della sanzione è proprio quello di adeguare la sanzione stessa alla maggiore o minore gravità della violazione; scopo che sarebbe pressoché vanificato ove si intendesse che - pur nel silenzio della legge - dovessero restare impunte le condotte meramente colpose>> (Sez. giur. Lazio, sent. n. 3001 del 20 dicembre 2005).

In merito al grado della colpa, la Sezione Sicilia (sent. 3198/2006) si pone in piena sintonia con i precedenti laziale e toscano, prescindendo dal requisito della “gravità”. In argomento, è ritenuta dirimente la constatazione che l’art. 30, comma 15, in discorso non è annoverabile tra le fattispecie di responsabilità amministrativa, bensì tra gli illeciti amministrativi, con la conseguenza che non può operare la previsione di cui all’art. 1 della legge 20/1994, secondo la quale l’azione di responsabilità innanzi alla Corte dei Conti è limitata ai fatti commessi (almeno) con colpa grave. Ha osservato al riguardo il Collegio:

<<Posto che l’elemento soggettivo costituisce uno degli elementi indispensabili per configurare l’illecito, la lacunosità sul punto della previsione contenuta nell’art. 30, comma 15, impone di ricercare altrove una disciplina che fornisca i parametri per il suo apprezzamento.

Nell’ordinamento del settore in cui opera la previsione dell’art. 30, comma 15, o di settori contigui, non sono rinvenibili disposizioni di carattere generale concernenti l’elemento soggettivo che si prestano ad essere esportate in questa sede. L’unica norma che presenta una forza espansiva tale da imporsi anche in relazione al caso in esame è dunque l’art. 3, comma 1, della legge 24 novembre 1981, n. 689, che prevede che «nelle violazioni cui è applicabile una sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa». Tale disposizione è in grado di travalicare i confini dello specifico ambito nel quale è prevista in forza della previsione dell’art. 12 della medesima legge 689/1981 che estende la portata delle disposizioni del suo Capo I (nel quale è collocato l’art. 3 sopra citato) a tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro>> (Sez. giur. Sicilia, sent. n. 3198 del 7 novembre 2006).

A differenza della Sezione giurisdizionale Lazio, tuttavia, la Sicilia ha assunto una posizione di particolare rigore in punto di “scusabilità” dell’errore, negando – pur in presenza di favorevoli pareri rilasciati dagli organi tecnici del Comune – la sussistenza dell’esimente in capo ai consiglieri; il Collegio ha ritenuto, segnatamente, che essi *<<abbiano agito con colpevole leggerezza ove si abbia riguardo alla circostanza che la fonte dei limiti all’indebitamento per gli enti locali è rappresentata da una disposizione di rango costituzionale>>* e che *<<in presenza di tale, non equivoca, disposizione, detti amministratori, indipendentemente dalle specifiche competenze ed attitudini, avrebbero dovuto improntare la loro azione a principi di sana gestione finanziaria dell’ente omettendo di concorrere all’adozione di delibere pericolose per l’equilibrio della finanza pubblica>>*.

Successivamente, anche la Sezione Marche ha aderito alla suddetta giurisprudenza, nella parte in cui attribuisce all’art. 3 della legge 24 novembre 1981, n. 689 una “forza espansiva tale da imporsi anche in relazione alla fattispecie in parola”. Per tal via, si è confermato ancora una volta che la configurazione dell’illecito prescinde da un’immediata e diretta lesione patrimoniale e, di riflesso, è svincolata dalla necessità che l’elemento soggettivo sia connotato da gravità della colpa, essendo sufficiente l’adozione, cosciente e volontaria, di una delibera volta al reperimento, per mezzo dell’indebitamento, di una provvista finanziaria con la quale far fronte a spese di parte corrente.

In punto di “scusabilità dell’errore”, tuttavia, pur condividendo appieno le suesposte considerazioni della Sezione Sicilia, la Sezione delle Marche (analogamente a quella laziale) ha ravvisato nella concreta fattispecie sottoposta quelle “circostanze particolari” che “inducono a pronunciarsi sulla sussistenza dell’errore scusabile”. Ciò, in primo luogo, perché non si era in presenza di un nuovo mutuo, ma della devoluzione di somme residue di un mutuo già contratto in precedenza; questa circostanza, infatti, *<<ha potuto ingenerare - anche se erroneamente - il convincimento che non trattavasi di aggravio della situazione passiva generale per far fronte a spese correnti>>* (Sez. giur. Marche, sent. n. 151 del 14 marzo 2007).

Da ultimo, la Sezione Umbria ha proposto un’interpretazione originale della questione ed ha

aperto così un contrasto con i precedenti appena richiamati, affermando che l'illecito in commento è configurabile solo in presenza del dolo o della colpa grave in capo al trasgressore. Tanto, spiega il Collegio, non per ragioni di "simmetria" con la responsabilità amministrativo-contabile di tipo risarcitorio (ex art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994), ma perché il principio di tipicità, che informa di sé tutto il "diritto punitivo", impone di individuare, per ogni singola fattispecie astratta di illecito, quale sia lo specifico grado di partecipazione psicologica alla condotta materiale vietata che la norma richiede per l'effettiva sussistenza della responsabilità di chi la condotta stessa ha tenuto (la Sezione cita, al riguardo, Cass. n. 981/2006).

La Sezione umbra precisa ulteriormente come il grado della colpa <<*vada rapportato allo sforzo di diligenza impiegato per conoscere la natura della spesa da finanziare, e ne segua l'andamento in termini proporzionalmente inversi. Quanto maggiore, cioè, è lo sforzo di diligenza dispiegato per conoscere la natura della spesa da finanziare, tanto minore sarà il grado della colpa e viceversa: il livello di massima gravità è costituito dalla mancanza di una qualsivoglia iniziativa per conoscere la natura delle spese in questione*>>. A ben riflettere, si osserva, l'art. 30, comma 15, della l. n°289/2006 <<*si configura come norma simmetrica e contraria a quella sulla "buona fede", di cui all'art. 1, comma 1-ter, della l. n°20/1994, nel testo introdotto dall'art. 3 della l. n°639/1996*>> (Sez. giur. Umbria, sent. n. 128 dell'8 maggio 2007).

Sul punto le Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la sentenza n. 12/QM/2007 del 27 dicembre 2007, nel risolvere il contrasto giurisprudenziale riguardante "il titolo soggettivo di imputazione della sanzione", hanno affermato che <<*ai fini della configurazione della fattispecie sanzionatoria prevista dall'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002, e della conseguente applicazione della sanzione ivi prevista, sia necessaria la sussistenza della colpa grave, o, ovviamente, del dolo, e ciò nella considerazione, desunta dal dato letterale della norma, che la disposizione di cui all'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 3, comma 1, del decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639, nel disciplinare l'elemento soggettivo ai fini della sussistenza della "responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica", stabilisce espressamente che <<la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave, ferma restando l'insindacabilità, nel merito, delle scelte discrezionali*>> (art. 1, comma 1, legge n. 20/1994 come modificato dall'art. 3, comma 1, legge n. 639/1996).

<<*In altre parole – hanno proseguito le Sezioni Riunite – pur alla luce delle diverse posizioni assunte, sul piano giurisprudenziale, dalle sezioni che si sono fin qui pronunciate sulla questione, e che oscillano tra il ritenere necessaria la "colpa grave" (cfr. Sez. giur. Umbria, n. 128/2007), e il ritenere sufficiente una qualsiasi colpa, seppur lieve (cfr. Sez. giur. Lazio, n. 3001/2005) o "lievissima", secondo i principi generali in materia di sanzioni amministrative di cui all'art. 3 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (cfr. Sez. giur. Regione Siciliana, n. 3198/2006, Sez. giur. Marche, n. 151/2007), queste Sezioni Riunite ritengono che non possa, in ogni caso, prescindere dal dato letterale della citata disposizione di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994, come modificato dall'art. 3, comma 1, del d.l. n. 543/1996, convertito, con modificazioni, nella legge n. 639/1996, in cui il legislatore, senza operare alcuna distinzione fra le diverse forme di responsabilità (responsabilità amministrativa di tipo risarcitorio e responsabilità amministrativa di tipo sanzionatorio, come quella in parola), ha stabilito espressamente che <<la responsabilità (senza alcuna distinzione – ndr) dei soggetti (comunque – ndr) sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica (e non v'è dubbio alcuno che, sulla base di quanto sopra si è detto, anche la fattispecie sanzionatoria in parola rientri fra le materie di contabilità pubblica - ndr) è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave (..)>>. Sulla base di tale considerazione, da ritenere assorbente e decisiva rispetto ad ogni altra, si ritiene che il titolo soggettivo di imputazione della sanzione di cui all'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002, debba essere determinato e valutato ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994, come modificato dall'art. 3, comma 1, del d.l. n. 543/1996, convertito, con modificazioni, nella legge n. 639/1996, e che pertanto, ai fini della applicazione della sanzione in parola nei confronti degli amministratori che abbiano deliberato il ricorso all'indebitamento per spese diver-*

se da quelle di investimento, è necessario che ricorra, nella fattispecie concreta, l'elemento soggettivo della colpa grave, o, ovviamente, del dolo. Spetta poi al giudice di merito valutare le singole fattispecie ed enucleare una casistica idonea a formare utili precedenti giurisprudenziali sulla gravità dei comportamenti tenuti dagli amministratori>> (Corte dei conti - Sezioni Riunite, n. 12/QM/2007 del 27 dicembre 2007).

8. Aspetti processuali

Anche in relazione ad alcuni fondamentali aspetti processuali non si riscontrano soluzioni omogenee. Segnatamente, si contrappongono due orientamenti che fanno riferimento l'uno alle norme sul giudizio di responsabilità, l'altro al modello residuale degli "altri giudizi ad istanza di parte" (art. 58 del citato r.d. 1038 del 1933).

Corollario più evidente della seconda impostazione è che il trasgressore può essere citato direttamente in giudizio dal Pubblico Ministero contabile (o perfino da privati), senza necessità di previa contestazione dell'addebito mediante l'invito a dedurre. Inoltre, il ricorso della Procura può indicare direttamente la data dell'udienza, previamente fissata dal Presidente della Sezione, senza che ciò comporti una irregolarità procedurale.

Nella sua prima pronuncia n. 2376 dell'agosto 2006 la Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana ha aderito al modello degli "altri giudizi ad istanza di parte", affermando che il giudizio in parola "può essere inquadrato tra quelli rientranti nella previsione di carattere generale, contenuta nell'art. 58 del RD 13 agosto 1933 n. 1058", essendo evidente la natura squisitamente sanzionatoria della norma. Motiva, inoltre, il Collegio che "un ulteriore argomento che milita a favore di tale opzione esegetica riposa nel fatto che la stessa legge finanziaria del 2003, in cui è inserita la norma in esame, fornì, invece, all'art. 24, comma 4 (norma poi abrogata e in seguito riprodotta), una qualificazione giuridica ben netta" di responsabilità amministrativa in relazione all'illecito consistente nella stipulazione di contratti in violazione dell'obbligo di utilizzare le convenzioni Consip, facendo specifico riferimento sia ad un danno erariale che al criterio di quantificazione. La Sezione – giungendo perfino ad ipotizzare "che l'iniziativa processuale possa essere assunta anche da cittadini singoli o da componenti degli organi politici dell'ente" – ha quindi respinto l'eccezione difensiva della presunta inammissibilità dell'azione coltivata dalla Procura per il mancato inoltro dell'invito a dedurre.

Il riferito orientamento è stato poi ribadito nella successiva sentenza n. 3198 del novembre 2006, in cui si è nuovamente rimarcata la natura sanzionatoria della fattispecie normativa, volta a reprimere un particolare illecito amministrativo la cui configurazione <<prescinde da un'immediata e diretta lesione patrimoniale e, di riflesso, è svincolata dalla ricorrenza dell'elemento soggettivo connotato in termini di gravità della colpa>> con l'ulteriore conseguenza che <<la lesività per il patrimonio dell'ente di una simile condotta costituisce un profilo irrilevante ai fini dell'integrazione della fattispecie: tale aspetto può, al più, ricorrendone le condizioni, costituire oggetto di un autonomo, concorrente giudizio>> (Sez. giur. Sicilia, sent. n. 3198 del 7 novembre 2006).

A ben vedere, poi, - aggiunge il Collegio – "il non indispensabile rispetto della sequenza procedurale di cui alla norma appena citata deriva anche dall'ulteriore considerazione che l'iniziativa per la repressione del mancato rispetto del divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziarie spese diverse da quelle di investimento non è affatto riservata al Pubblico Ministero contabile, potendo l'irrogazione della sanzione da parte delle Sezioni Giurisdizionali regionali della Corte dei Conti essere sollecitata da chiunque vi abbia interesse. La non esclusività dell'iniziativa si riverbera sul piano procedurale imponendo l'utilizzo di uno strumento di attivazione della cognizione del Giudice contabile utilizzabile dalla generalità dei soggetti: nell'ordinamento di settore, lo strumento a tal fine utilizzabile, attesa la mancanza di specifiche previsioni procedurali, è quello disciplinato dall'art. 58 del RD 13.8.1933, n. 1038, recante una disciplina di carattere residuale per i giudizi ad istanza di parte".

La Sezione Marche concorda sulla mancanza, nella nostra norma, di qualsiasi elemento inerente la nozione di "responsabilità amministrativa", per cui la relativa responsabilità ha "una natura specifica ed è preordinata alla irrogazione della sanzione". Pur tuttavia, andando a definire la struttura processuale in cui va svolta l'azione diretta a far valere detta responsabilità, il Collegio ha rite-

nuto che, anche se non espressamente disciplinato, debba farsi ricorso alle modalità previste per l'ordinario giudizio "di responsabilità" dinanzi alla Corte dei conti. Così motiva, sul punto, la Corte:

<< (...) non sembra a questo Collegio che sia possibile utilizzare la modalità procedurale prevista dal capo terzo del R.D. del 13 agosto 1933, n. 1038 "Dei giudizi ad istanza di parte" (artt. dal 52 al 59). Nel citato regolamento di procedura, il legislatore, dopo aver elencato i giudizi instaurabili ad istanza di soggetti diversi dal Pubblico Ministero, all'art. 58, ha introdotto "altri giudizi ad istanza di parte". Pur presentandosi tale articolo con formulazione ampia e generica, occorre rilevare che trattasi di istituto residuale, ormai obsoleto, raramente applicato ed applicabile, nel quale possono essere interessate anche persone od enti diversi dallo Stato, caratterizzato dalle conclusioni orali o scritte del procuratore della Corte dei conti. Tale procedura, non rivisitata dal legislatore da oltre 70 anni, potrebbe non essere in linea con la legge costituzionale 23 novembre 1999 n. 2 sul giusto processo. Nel caso che ci occupa il Pubblico Ministero, sulla base della segnalazione ricevuta da alcuni consiglieri, ha iniziato l'istruttoria ed ha emesso regolare "invito a dedurre". Questo Collegio condivide tale modo di operare, lo si ripete, anche in assenza di uno schema processuale all'uopo disciplinato ed esprime il convincimento che l'esigenza di garantire il contraddittorio con i presunti responsabili dell'illecito, la possibilità di una maggiore e più ponderata valutazione delle ragioni e circostanze addotte dalla parte convenuta possono essere maggiormente salvaguardate con la predisposizione e l'invio dell'invito a dedurre, il quale, peraltro, si appalesa utile per l'economia processuale>> (Sez. giur. Marche, sent. n. 151 del 14 marzo 2007).

Da ultimo, anche la Sezione Umbria ha affermato che il "giudizio ad istanza di parte", ex art. 58 del R.D. n°1038/1933, è "intrinsecamente inidoneo a dare copertura processuale all'illecito contabile" in parola; né è stata favorevolmente valutata l'ipotesi secondo cui la Procura potrebbe agire per l'applicazione della sanzione "in base ad una mera e del tutto atipica "istanza", ex art. 1 del R.D. n°1038/1933".

Sotto quest'ultimo profilo la Sezione ha osservato, anzitutto, "che l'art. 1 del R.D. n°1038/1933 si riferisce essenzialmente alle "istanze" dei privati, come è agevole desumere dal contesto dell'articolo stesso e ancor più dal raffronto di tale articolo con il successivo articolo 2 del medesimo testo normativo, che –questo sì – effettivamente riguarda gli "atti che promanano dal Procuratore"". In secondo luogo, "sul ben più rilevante piano della compatibilità di una siffatta iniziativa "atipica" della Procura con il sistema", si è ritenuto che "una iniziativa del genere si porrebbe apertamente in contrasto con l'art. 111, comma 1, Cost.", e sarebbe perciò "senz'altro arbitraria, stante il principio di riserva di legge che regola la materia" processuale in ogni sua fase, e dunque anche in quella della iniziativa".

Ebbene, secondo il Collegio, un siffatto, condivisibile chiarimento rafforza ancor di più l'idea che il "giudizio di responsabilità" sia l'unico, tra quelli celebrati innanzi a questa Corte, che si attagli alle disposizioni dell'art. 30, comma 15, della l. n°289/2002, stante anche la obbligatorietà e la non rinunciabilità della relativa iniziativa, da rapportare in via esclusiva al P.M. contabile, al pari di ogni altra azione erariale di danno, e non "a chiunque vi abbia interesse">> (sent. 128/2007)

Sulla base delle suesposte considerazioni, la Sezione umbra ha ritenuto di non poter affrontare il merito della domanda di irrogazione della sanzione, per l'appunto a causa dell'irregolare instaurarsi del giudizio conseguente al mancato "invito a dedurre" dei convenuti, ex art. 5 della legge n. 19/1994, invito *<<che pure andava loro notificato, in quanto il giudizio da applicare per l'accertamento dell'illecito previsto dall'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002 è quello ordinario di responsabilità>>* (Sez. giur. Umbria, sent. n. 128 dell'8 maggio 2007).

Sul punto le Sezioni Riunite della Corte hanno osservato che *<<sebbene la legge nulla dica in ordine al tipo di procedimento da seguire per l'applicazione, da parte delle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, della sanzione in parola, queste Sezioni Riunite ritengono che debba essere seguita, al riguardo, la disciplina dell'ordinario giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti prevista dagli artt. 43 e seguenti del R.D. n. 1038/1933 e dall'art. 5 della legge n. 19/1994, non potendo trovare applicazione, in tali ipotesi, le modalità procedurali previste dal capo terzo del R.D. 13 agosto 1933, n. 1038 sui giudizi ad istanza di parte (artt. dal 52 al 59), come pure è stato sostenuto (cfr. Sez. giur. Regione Siciliana, n. 2376/2006 e n. 3198/2006). Queste ulti-*

me, infatti, mal si adattano alla applicazione della sanzione di cui all'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002, sia perché il giudizio ad istanza di parte è un istituto avente natura residuale che presuppone un'azione di privati, sia perché l'iniziativa, nel caso di specie, spetta esclusivamente all'attore pubblico e non a "chiunque vi abbia interesse", stante anche la obbligatorietà e la non rinunciabilità della relativa azione, da rapportare in via esclusiva al pubblico ministero contabile, portatore dell'interesse al corretto funzionamento della contabilità pubblica, in una con l'azione erariale di danno (cfr. Sez. giur. Umbria, n. 128/2007), e senza che possa configurarsi una sorta di azione popolare non prevista dalla legge. A tale riguardo preme rilevare, infatti, - hanno osservato le Sezioni Riunite - che il "giudizio ad istanza di parte" ex art. 58 del R.D. n. 1038/1933, è intrinsecamente inidoneo a dare compiuta disciplina processuale alla fattispecie sanzionatoria in parola, né appare verosimile sostenere che chiunque potrebbe agire per l'applicazione della sanzione in base ad una mera e del tutto atipica "istanza", ex art. 1 del R.D. n. 1038/1933. In proposito giova considerare, infatti, in primo luogo, che l'art. 1 del R.D. n. 1038/1933 si riferisce essenzialmente alle "istanze" dei privati, intese come ricorsi, mentre nel successivo articolo 2 del medesimo testo normativo si parla degli "atti che promanano dal Procuratore" in ipotesi in cui sia stato sollecitato da istanze di terzi da intendersi quali denunce>>.

Alla stregua di tali considerazioni le Sezioni Riunite hanno ritenuto, quindi, che alla fattispecie sanzionatoria in parola debba essere applicata la disciplina dell'ordinario giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti prevista dagli artt. 43 e seguenti del R.D. n. 1038/1933 e dall'art. 5 della legge n. 19/1994, con il conseguente obbligo, per il pubblico ministero agente, di emettere preventivamente l'invito a dedurre; anzitutto al fine di una maggiore garanzia del contraddittorio con i presunti responsabili dell'illecito, atteso che la possibilità di una maggiore e più ponderata valutazione delle ragioni e circostanze addotte dalla parte convenuta possono essere maggiormente salvaguardate con la predisposizione e l'invio dell'invito a dedurre; il quale, altresì, si appalesa utile anche per l'economia processuale, ove le deduzioni di parte dovessero portare ad una archiviazione della vertenza (Corte dei conti - Sezioni Riunite, n. 12/QM/2007 del 27 dicembre 2007).

9. Ente beneficiario della sanzione

In merito alla destinazione della sanzione, sia la Sezione Sicilia sia la Sezione Marche hanno avuto modo di precisare che l'importo della stessa deve essere versato allo Stato e non all'ente territoriale di riferimento.

La Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, in particolare, facendo leva sulla giurisprudenza costituzionale formatasi relativamente alla sanzione per omessa presentazione dei conti giudiziali (Corte Cost., sent. 187/1999), proprio in un giudizio per conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Siciliana sulla questione della spettanza all'erario statale ovvero a quello regionale di quella sanzione, hanno ricordato come <<il giudice delle leggi, in particolare, escludendo che il provento della sanzione pecuniaria appena indicata potesse essere annoverato tra le "entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio" di cui all'art. 2 del DPR n. 1074 del 1965 e tra le entrate "derivanti dall'applicazione di sanzioni pecuniarie amministrative e penali", di cui all'art. 3 dello stesso decreto, è pervenuto alla conclusione che quel provento non integra un'entrata che, a norma degli artt. 36 dello statuto della Regione Siciliana e 2 e 3 del decreto presidenziale di attuazione n. 1074 del 1965, è di spettanza regionale>>. Tanto considerato, ravvisando "l'assoluta omogeneità" tra le due sanzioni, si è ritenuto che anche quella in discorso debba essere versata allo Stato. A ciò si è aggiunto che, <<in disparte ogni considerazione sulla pericolosità della condotta illecita, oltre che per gli equilibri di bilancio del singolo ente territoriale, anche per i saldi sintetici nazionali, per l'individuazione dell'ente leso come beneficiario dell'importo della sanzione occorrerebbe una esplicita previsione normativa. Sennonché, nel caso di specie difetta una norma che eleva lo status di rappresentante della comunità territoriale del responsabile dell'illecito a criterio di selezione dell'ente beneficiario>> (Sez. giur. Sicilia, sent. n. 3198 del 7 novembre 2006).

La Sezione Marche dal canto suo (sent. 151/2007), giunge allo stesso risultato richiamandosi alla citata sentenza della Corte costituzionale n. 320/2004, nella parte in cui afferma che la previsione legislativa non inerisce alla materia della disciplina dell'ordinamento e dell'organizzazione

amministrativa e contabile delle Regioni e degli enti locali, ma trova il suo fondamento nella potestà legislativa dello Stato di dare attuazione al sesto comma dell'art. 119 Cost.. Di qui i giudici della sezione marchigiana hanno fatto derivare la spettanza allo Stato, e non alle Regioni o ai Comuni interessati, della sanzione in discorso (Sez. giur. Marche, sent. n. 151 del 14 marzo 2007).

Sul punto le Sezioni Riunite della Corte, nel rilevare che la Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (sentenza n. 3198/2006) e la Sezione Marche (sentenza n. 151/2007) hanno sostenuto che debba essere lo Stato a dover incassare la sanzione, menzionando, in proposito, la sentenza della Corte Costituzionale n. 187/1999, vista l'assoluta omogeneità tra la sanzione di cui all'art. 46 del R.D. n. 1214/1934 e quella in esame, mentre la Sezione giurisdizionale per la Toscana (sentenza n. 609/2006) ritiene scontato che il destinatario della sanzione debba essere il Comune di appartenenza degli amministratori, hanno affermato che *<<il destinatario della sanzione debba essere individuato nell'ente di appartenenza degli amministratori condannati, e ciò nella considerazione che la sanzione deve ritenersi direttamente collegata e finalizzata al ristoro del bene-valore lesa, o comunque messo in pericolo, dalla condotta degli amministratori, e cioè, in primo luogo, dell'equilibrio di bilancio dell'ente di appartenenza degli amministratori che hanno deliberato l'indebitamento (cfr. Sez. giur. Toscana, 31 ottobre 2006, n. 609), ristoro cui consegue indirettamente il rispetto del patto di stabilità interno>>. <<Inconferente appare, peraltro, ai fini che qui ne occupa, - hanno proseguito le Sezioni Riunite - il riferimento alla sentenza della Corte Costituzionale n. 187 del 25 maggio 1999. E' sì vero, infatti, che in quella occasione il giudice delle leggi, nel pronunciarsi in sede di risoluzione di un conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Siciliana sulla questione della spettanza all'erario statale ovvero a quello regionale di una sanzione pecuniaria irrogata dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana per omessa presentazione dei conti giudiziali, ai sensi dell'art. 46 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, ha dichiarato che <<spetta allo Stato (...) di fare propria l'entrata derivante dalla sanzione pecuniaria>> (Corte Cost. 25 maggio 1999, n. 187), affermando che quel provento non integra un'entrata che, a norma degli artt. 36 dello statuto della Regione Siciliana e 2 e 3 del decreto presidenziale di attuazione n. 1074 del 1965, è di spettanza regionale; ma è altrettanto vero che la sanzione di cui all'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002, ora in esame, non è affatto omogenea rispetto a quella comminata dall'art. 46 del R.D. 1214/1934, il che rende del tutto inconferente, ai fini che qui ne occupa, il riferimento alla predetta sentenza del giudice delle leggi n. 187 del 1999, e poco convincente la conclusione secondo cui il beneficiario del provento della sanzione pecuniaria in discorso debba essere lo Stato e non anche l'ente di appartenenza degli amministratori che hanno adottato la delibera di indebitamento>> (Corte dei conti - Sezioni Riunite, n. 12/QM/2007 del 27 dicembre 2007).*

10. Conclusioni. Prospettive e possibile evoluzione normativa e giurisprudenziale delle fattispecie di responsabilità sanzionatoria

Dopo l'ampia ed analitica rassegna delle posizioni della giurisprudenza su quella che rappresenta, al momento, la fattispecie più chiara ed evidente di responsabilità sanzionatoria devoluta alla cognizione del giudice contabile, appare opportuno formulare qualche breve considerazione in ordine alle prospettive e alla possibile evoluzione normativa e giurisprudenziale delle fattispecie di responsabilità sanzionatoria.

A tale riguardo, non può non rilevarsi come, alla luce delle diverse fattispecie di responsabilità "erariale", a dire il vero di dubbia natura, previste dalla legge finanziaria 2008, appare ragionevole ritenere che allorché tali fattispecie avranno avuto una più appropriata collocazione sistematica nell'ordinamento, il legislatore farà sempre più spesso ricorso ad esse per sanzionare comportamenti di amministratori e dipendenti pubblici che mettano in pericolo gli equilibri di bilancio e la sana e corretta gestione delle pubbliche risorse a prescindere dalla sussistenza di un danno patrimoniale per le finanze pubbliche. In tale prospettiva delle fattispecie di responsabilità sanzionatoria potrebbero essere previste dal legislatore ogniqualvolta determinati atti o comportamenti degli ammini-

stratori pubblici, pur non comportando immediatamente un danno patrimoniale per le finanze pubbliche, comporti pur sempre un grave pericolo per gli equilibri di finanza pubblica, come potrebbe essere, ad esempio, nel caso della stipulazione, da parte di amministrazioni pubbliche, di contratti per prodotti derivati (come gli swap). E' auspicabile, tuttavia, che la previsione di tali fattispecie di responsabilità sanzionatoria non comporti una riduzione della responsabilità amministrativa per danno di tipo risarcitorio, dovendosi le due tipologie di responsabilità amministrativa ritenersi concorrenti e finalizzate a tutelare interessi correlati ma non coincidenti, e destinate ad agire l'una – la responsabilità amministrativa classica di tipo risarcitorio – sul piano dell'evento dannoso, e cioè, nel momento della concretizzazione di un danno effettivo per le pubbliche finanze, l'altra – la responsabilità di tipo sanzionatorio – sul piano del “mero” pericolo per gli equilibri di finanza pubblica e a prescindere dalla sussistenza di un danno concreto ed attuale per le pubbliche finanze, ferma restando la loro concorrenza nell'ipotesi in cui, oltre ad un evento di danno si concretizzi anche un evento di pericolo, o viceversa.

A tal fine il ruolo fin qui svolto dalla giurisprudenza contabile assume un rilievo particolarmente significativo. A prescindere dalla soluzione fin qui data alle singole questioni sostanziali e processuali che si sono di volta in volta presentate, e che potranno essere riconsiderate e diversamente definite non appena se ne presenterà l'occasione, non v'è dubbio, infatti, che il ruolo più importante svolto dalla giurisprudenza sia stato quello di operare una ricostruzione sistematica di carattere generale delle fattispecie di responsabilità amministrativa sanzionatoria fin qui previste dall'ordinamento e devolute alla cognizione del giudice contabile nel più generale sistema della responsabilità amministrativa devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti ai sensi dell'art. 103, comma 2, della Costituzione, tale da poter assumere una valenza generale per la collocazione nel predetto sistema di tutte le ulteriori fattispecie di responsabilità amministrativa sanzionatoria che dovessero in futuro essere previste dal legislatore ed assegnate alla cognizione del giudice contabile.

In questa ottica, anche se le soluzioni date a singole questioni di carattere sostanziale o processuale delle fattispecie di responsabilità amministrativa sanzionatoria fin qui previste dall'ordinamento qualche aspetto contraddittorio rispetto alla loro ricostruzione sistematica, non v'è dubbio che la prudenza fin qui usata dalla giurisprudenza contabile nel ricostruire i singoli istituti, non potrà che essere di incoraggiamento per il legislatore nel prevedere, in futuro, sempre più numerose fattispecie di responsabilità amministrativa sanzionatoria, e ciò anche in considerazione della opportunità – e della necessità - che il sistema delle garanzie del giudizio di responsabilità amministrativa innanzi alla Corte dei conti, anche nella prospettiva della approvazione di un nuovo regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti (magari nella legislatura che si aprirà con le prossime elezioni politiche), non subisca flessioni, tali da porsi in contrasto con il sistema delle garanzie costituzionali, e segnatamente, con le garanzie del giusto processo.

E' auspicabile quindi che la nostra giurisdizione possa continuare ad arricchirsi di nuove fattispecie di responsabilità amministrativa poste a tutela della finanza pubblica, ma è necessario indirizzare ogni sforzo all'obiettivo di fare in modo che essa venga esercitata nel pieno ed assoluto rispetto delle garanzie costituzionali che necessariamente devono assistere l'esercizio della funzione giurisdizionale. Solo in questo modo, peraltro, la giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità potrà continuare ad essere esercitata secondo lo spirito della Costituzione e il ruolo che l'art. 103, comma 2, della Carta costituzionale assegna alla nostra istituzione.

Tommaso Miele

