

Elusione del patto di stabilità interno e responsabilità per danno erariale degli amministratori degli enti locali

Corte dei conti, Sez. giurisdizionale per la Regione Piemonte, sent. 6/2013, Pres. Sfrecola – Est. Valero – P.M. Croci (P.r. c. R ed altri).

Risponde a titolo di dolo il Sindaco di un Comune che abbia richiesto al responsabile dell'ufficio Ragioneria di simulare il rispetto del patto di stabilità interno attraverso la non corretta imputazione delle entrate e delle spese nel rendiconto consuntivo. Egualmente per dolo risponde quest'ultimo per aver dato corso alle direttive del vertice politico in modo accondiscendente ed acritico.

Rispondono a titolo di colpa grave i componenti della Giunta comunale che abbiano approvato una proposta di rendiconto recante una serie di gravi anomalie.

Rispondono a titolo di colpa grave i Consiglieri comunali che abbiano approvato un rendiconto palesemente non veritiero, omettendo di esercitare, con la necessaria diligenza, il potere-dovere di analisi della medesima proposta di Rendiconto.

La gravità della situazione economica e la scarsità delle risorse pubbliche a cui non di rado si contrappone la *mala gestio* delle stesse, impone criteri rigorosi nel valutare le responsabilità degli amministratori degli enti pubblici e dei tecnici di cui gli stessi si avvalgono.

A ciò si aggiunge la rilevanza sempre maggiore assunta dalla salvaguardia degli equilibri di bilancio nell'ambito del processo di integrazione europea, così che il rispetto delle regole sull'indebitamento si pone come uno dei cardini del sistema della finanza pubblica, attorno ai quali fa perno l'osservanza del patto di stabilità interno, in vista del conseguimento degli obiettivi posti dal Patto europeo di stabilità e crescita.

In questo contesto si inserisce la sentenza con cui la Corte dei conti ha condannato gli amministratori del Comune di Alessandria per avere *artificiosamente conseguito il rispetto del piano di stabilità interno, attraverso una non corretta imputazione delle entrate e delle spese*. Nessuna scusante, ma anzi la responsabilità a titolo di dolo sia per i vertici politici che per i tecnici compiacenti.

Il rispetto del piano di stabilità interno all'esame della giurisprudenza.

Le responsabilità ravvisate dalla Corte sono conseguenti alla violazione del Patto di stabilità interno. Esso, come è noto, costituisce diretta promanazione del Patto di stabilità e di crescita, stipulato dagli Stati membri dell'Unione europea per il controllo delle rispettive politiche di bilancio, al fine di mantenere fermi i requisiti di adesione all'Unione economica e monetaria europea.

Il Patto di stabilità e crescita trova, in particolare, il suo fondamento normativo nell'art. 121 del trattato sul funzionamento dell'UE in materia di politica economica coordinata tra gli stati membri, nonché nell'art. 126 (art. 104 prima del Trattato di Lisbona) che pone vincoli stringenti in relazione al disavanzo pubblico dei singoli Stati, vincoli la cui cogenza è assicurata (sin dal protocollo CE n. 20 sui "disavanzi eccessivi" del 1992) dalla previsione di una particolare procedura di infrazione per "deficit eccessivo".

Il Patto di stabilità interno nasce dunque dall'esigenza di assicurare la convergenza delle economie degli Stati membri dell'Unione europea verso specifici parametri, comuni a tutti e condivisi a livello europeo nell'ambito del Patto di stabilità e crescita.

Uno degli obiettivi primari delle regole che costituiscono il Patto di stabilità interno è *il controllo dell'indebitamento degli enti territoriali (Regioni ed enti locali)*. La definizione di tali regole avviene nell'ambito della predisposizione e dell'approvazione della manovra annuale di finanza pubblica (v. per l'anno 2013 l'art. 31 della l. 12.11.2011, n. 183, legge di stabilità 2012)

Al fine di raggiungere gli obiettivi del Patto di stabilità interno, lo Stato fissa i principi fondamentali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (art. 117, terzo comma, Cost.).

La Corte costituzionale, in più occasioni (v. da ultimo Corte cost. 8 del 2013 e 212/2012), ha posto in rilievo, in primo luogo, che l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica corrente rientra nella finalità generale del coordinamento finanziario, con la conseguenza che «il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio - anche se questi ultimi, indirettamente, vengono ad incidere sull'autonomia regionale di spesa - per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare, proprio attraverso il contenimento della spesa corrente, l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenza n. 237 del 2009). Tra tali obblighi v'è quello di rispettare il Patto di stabilità e di crescita. I vincoli derivanti dal Patto di stabilità interno si applicano in modo uniforme a tutti gli enti territoriali di una certa dimensione, trattandosi di "una misura in qualche modo di emergenza, che tende a realizzare, nell'ambito della manovra finanziaria

annuale disposta con legge, un obiettivo di carattere nazionale» (sentenza n. 36 del 2004).

La giurisprudenza amministrativa, dal canto suo, ha fatto muro sia contro l'impugnazione del budget sanitario previsto in attuazione delle norme sul piano di stabilità interno (v. Cons. Giust. Amm. Sic., sent. 291 del 2012), che confermando le delibere regionali di annullamento in autotutela di atti di pagamento in violazione del piano di stabilità interno, adottati dalla giunta precedente (Cons. Stato, sent. n. 3361 del 2012).

Il versante relativo al riconoscimento della responsabilità per danno erariale degli amministratori che abbiano dolosamente o colpevolmente violato i limiti imposti dal rispetto del piano di stabilità interno è stato più volte all'attenzione della Corte dei conti (v. da ultimo: in materia di illegittima stabilizzazione del personale precario C. conti, Sez. giur. Calabria, sent. 22.10.2012, n. 293; Sez. giur. Umbria, sent. 16.12.2011, n. 184).

Del tutto inedito è il caso preso in esame dalla sentenza della Sezione piemontese della Corte, relativo alla *simulazione* di rispetto del patto di stabilità attraverso artifici contabili diretti a "far quadrare i conti" ed evitare così le sanzioni che si sarebbero abbattute sull'ente nel successivo esercizio finanziario.

La violazione del patto di stabilità interno.

Il legislatore prevede pesanti ripercussioni sul bilancio dell'anno successivo a carico dell'ente locale inadempiente. Quest'ultimo, infatti si vedrà ridurre il fondo sperimentale di riequilibrio e il fondo perequativo nella misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obbiettivo programmatico predeterminato. L'Ente locale, oltre a non poter impegnare spese correnti al di sopra di quelle medie degli ultimi tre anni, non potrà ricorrere all'indebitamento per investimenti, né ad *assunzioni di personale a qualsiasi titolo*; dovrà infine ridurre le indennità di funzione e i gettoni di presenza (art. 31, c. 26, l. n. 183 del 2011).

Ma il legislatore ha previsto anche l'ipotesi, come nel caso di specie, in cui il rispetto del patto di stabilità sia stato solo fittizio, perché "*artificiosamente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive*" (art. 31, comma 31, l. 183). L'accertamento di tale illecita condotta è attribuito alla Corte dei conti, la quale può irrogare agli amministratori una sanzione fino ad un massimo di dieci volte l'indennità di carica percepita e al responsabile del servizio economico-finanziario una sanzione pecuniaria fino a tre mensilità del trattamento retributivo.

Il cumulo della sanzione pecuniaria con il risarcimento per il danno erariale

La condotta artificiosamente elusiva del patto di stabilità è foriera per chi la pone in essere (amministratori e tecnici) di ben più ampie responsabilità rispetto alle sanzioni sopra descritte. Con la pronuncia in esame, infatti, la Corte ha chiarito che l'applicabilità delle sanzioni di cui al comma 31 non esclude la configurabilità di una concorrente responsabilità amministrativo-contabile, secondo le regole comuni dell'art. 52, r.d. 1214/34. Infatti, il fittizio conseguimento degli obiettivi del Patto di stabilità previsto come illecito amministrativo secondo lo schema sanzionatorio, *è una condotta che può essere produttiva di un danno erariale*. E così suon di condanne milionarie si sono abbattute sul capo del sindaco, della giunta e dei consiglieri del Comune di Alessandria per avere artefatto il bilancio consuntivo nell'intento di "simulare il rispetto del patto di stabilità".

Tale danno, chiarisce la sentenza, è riconducibile alla **maggior spesa** rispetto a quella che l'Ente locale avrebbe legittimamente potuto sostenere in base alle limitazioni previste dalla normativa se fosse stata esposta in modo veritiero la situazione finanziaria dell'Ente per l'anno 2010 ed avessero attestato la inosservanza dei vincoli di finanza previsti per quello stesso esercizio. In altre parole, il danno risarcibile è rapportabile ai maggiori costi che sono stati sostenuti nel corso del 2011, in violazione dei divieti, *che non si sarebbero legittimamente potuti affrontare se fosse stata correttamente certificata l'inosservanza del Patto* sulla base dei reali risultati dell'esercizio finanziario precedente (2010).

Il danno provocato al Comune con l'approvazione di un rendiconto inveritiero incide direttamente sull'interesse, collettivo e di rilevanza costituzionale, della salvaguardia della finanza pubblica "allargata" che, nella valutazione comparativa degli interessi richiesta per l'individuazione di possibili vantaggi ai sensi dell'art. 1, co. 1 bis, L. 20/94, prevale rispetto all'effettuazione di spese - seppure per servizi resi ai cittadini - vietate dalla legge.

Il comportamento illecito

Il comportamento illecito è dunque stato ravvisato dalla Corte nella sistematica alterazione delle risultanze del rendiconto, attuata su precisa direttiva impartita dal Sindaco e dall'Assessore alle Finanze, i quali, consapevoli del fatto che i risultati negativi della gestione 2010 avevano comportato lo sfioramento del Patto di stabilità per quell'anno, in spregio alla normativa vigente avevano dettato la linea illecita da seguire al fine di far comparire una diversa realtà contabile e di poter disporre delle risorse per l'anno successivo in violazione del divieto sussistente per gli enti inadempienti alla normativa sul Patto.

L'autonomia del giudizio contabile dal giudizio penale.

La Corte, dopo aver preliminarmente riconosciuto l'esistenza della propria giurisdizione nei confronti dei responsabili, essendo gli stessi titolari di un rapporto di servizio nei confronti della Pubblica amministrazione, supera poi agevolmente l'esistenza di un processo penale non ancora concluso a carico dei medesimi.

Abolita, nel codice di procedura penale del 1988 la pregiudiziale penale, le valutazioni del Giudice contabile, avendo per oggetto la tutela della finanza e dei patrimoni pubblici, non sono necessariamente dipendenti dalla qualificazione che dei medesimi fatti possa aver operato il Giudice penale, (es. esistenza di una truffa o altri reati).

Il giudice contabile, che non è vincolato al procedimento di formazione della prova proprio del processo penale, può dunque liberamente valutare gli elementi acquisiti in tale sede per porli alla base del proprio convincimento, annettendo ad essi autonomo rilievo probatorio.

Le singole responsabilità

Il grado di responsabilità da porre a carico dei convenuti a vario titolo (Sindaco, assessori, consiglieri comunali e dirigente tecnico) è graduato dalla Corte in base all' **l'elemento soggettivo** del dolo o della colpa grave (presupposto per l'azione di responsabilità) in capo agli stessi.

Il Sindaco e assessore alle Finanze

La piena responsabilità a titolo di **dolo** è riconosciuta dalla Corte a carico del Sindaco e all'Assessore alle Finanze. Gli stessi, infatti, volutamente avevano fatto comparire una diversa realtà contabile al fine di poter disporre delle risorse per l'anno successivo in violazione del divieto sussistente per gli enti inadempienti alla normativa sul Patto.

Il Ragioniere capo.

Nessuno sconto anche per il tecnico compiacente, assunto *ad hoc* dal Sindaco con il fine di far quadrare i conti. Lo stesso ha dato corso alle direttive del vertice politico in modo **accondiscendente ed acritico**, ben consapevole delle conseguenze dannose di tale operato e quindi pienamente responsabile, a titolo di **dolo**, dell'operazione illecita che, su input politico, ha contribuito a portare a termine. Il dirigente, infatti, per conseguire il risultato richiesto dagli Organi politici, aveva posto in essere una serie di attività di propria competenza, con violazione di elementari regole di contabilità pubblica. Infatti, oltre ad impartire agli uffici le disposizioni idonee a raggiungere il fine illecito della rendicontazione inveritiera dell'esercizio 2010 sottoscriveva i documenti ufficiali in conseguenza formati: i pareri di regolarità tecnica ex art. 49 T.U.E.L. sulla proposta di

consuntivo (deliberazione di Giunta comunale) e sul consuntivo (deliberazione di Consiglio comunale) per il 2010, nonché la certificazione del rispetto del Patto di Stabilità per lo stesso esercizio.

Gli assessori.

Colpa grave viene riconosciuta dalla Corte in capo agli altri Assessori. Infatti, la proposta di rendiconto presentava una serie di gravi anomalie che avrebbero dovuto insospettire un amministratore comunale **mediamente attento e avveduto**, in particolare degli Assessori che dovevano avere ben presente la situazione economico-finanziaria del Comune, in virtù delle competenze attribuite alla Giunta dall'art. 48 TUEL, delle deleghe ricevute e delle conseguenti risorse loro assegnate. Collaborando con il Sindaco nel governo del Comune, su ciascun Assessore incombe a parere del Giudice contabile- un dovere *“particolarmente pregnante e puntuale di diligenza”* nell'adempimento di tali obblighi, specie per i connessi rilevanti riflessi sulle finanze del Comune che derivano dall'approvazione di un atto fondamentale quale il rendiconto dell'esercizio finanziario precedente.

È un elementare dovere di ciascun componente della Giunta comunale prendere visione piena e consapevole dell'oggetto delle deliberazioni portate all'approvazione di tale Organo. Tale dovere assume particolare rilevanza, in occasione dell'approvazione del consuntivo della gestione dell'ente locale.

La insussistenza della c.d. “esimente politica”

Prima di giungere ad un giudizio di condanna la Corte si interroga sulla sussistenza della c.d. esimente politica prevista dall'art. 1, comma ter, della l. n. 20 del 1994, in base alla quale *“Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione”*.

Ma a giudizio della Corte non ne sussistono gli estremi. La c.d. “esimente politica” - prevista per gli amministratori politico/elettivi i quali si limitino ad “approvare” “atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi” - vale nei limiti in cui l'organo politico abbia approvato tali atti “in buona fede” ovvero senza alcun sospetto di irregolarità di essi, come quella propria di un soggetto chiamato a esercitare un incarico pubblico di particolare rilevanza, in forza di un rapporto di servizio onorario con l'ente territoriale. Il livello dell'impegno esigibile deve essere parametrato all'importanza dell'atto da compiersi: il grado di diligenza da osservarsi da parte degli Assessori, in occasione *dell'approvazione della proposta al Consiglio del rendiconto* – atto fondamentale nella gestione finanziaria dell'ente locale - doveva essere

proporzionale alla rilevanza dell'interesse alla correttezza dell'atto da parte del Comune o della comunità amministrata, come beneficiaria ultima dell'attività dell'Ente.

La condotta degli Assessori che deliberarono il progetto di rendiconto 2010 la relazione di accompagnamento è, pertanto, caratterizzata da colpa grave.

I consiglieri comunali

La condotta dei Consiglieri convenuti – ad eccezione di quelli che espressamente si erano dissociati- che avevano approvato la deliberazione del Consiglio sul rendiconto 2010 è caratterizzata da **colpa grave**. Emergeva chiaramente dalle conclusioni della relazione del Collegio dei Revisori dei conti l'illegittimità, dal punto di vista contabile, di una serie di operazioni sul fronte della spesa e dell'entrata, che avrebbero poi condizionato i risultati di gestione e, in ultima analisi, i parametri di osservanza del Patto. Ugualmente critica era stata la relazione del Presidente della Commissione bilancio del Consiglio comunale.

Semmai non vi fosse stata piena consapevolezza, da parte di Consiglieri convenuti, delle criticità espresse dall'Organo di revisione nella propria relazione in occasione dell'esposizione della relazione avanti il Consiglio da parte dei Revisori i Consiglieri avrebbero dovuto fugare ogni dubbio in merito all'illegittimità della proposta deliberativa, eventualmente richiedendo ulteriori chiarimenti.