



































































































































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. Peraltro, non è neppure ravvisabile una perfetta coincidenza tra amministrazione danneggiata e amministrazione avvantaggiata, direttamente o indirettamente, tramite la comunità amministrata, posto che le condotte in esame hanno recato nocimento al generale equilibrio della finanza pubblica, nel cui complesso s'inserisce l'ente locale in cui si sono svolti i fatti.

Ne consegue la possibilità di tener conto dei vantaggi conseguiti dall'Amministrazione in termini di acquisizione di beni o servizi (con riguardo alla corrispondente spesa *contra legem* in parte corrente) o prestazioni lavorative (con riguardo ai contratti di lavoro stipulati in violazione del divieto) entro confini molto ristretti. In particolare, per quanto sopra esposto, quello che apparentemente ha costituito un accrescimento patrimoniale della comunità locale, nel complesso degli elementi costitutivi della Repubblica di cui all'art. 114 della Costituzione, deve essere valutato nel costante confronto con quanto è richiesto alla comunità nazionale, in termini di minori spese, in conseguenza dell'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

Per gli stessi motivi, l'individuazione dei vantaggi comunque conseguiti neppure può ridursi, in questa fattispecie, a una cernita tra spese obbligatorie e facoltative (par. Sez. Controllo Lombardia n. 601/2011 cit.), e non può che essere rimessa a una valutazione equitativa da parte di questo Collegio (*infra*, sub 6), come ammesso, anche di recente, dalla

giurisprudenza contabile (I<sup>^</sup> Sez. App., sent. n. 25/2010).

**3.8.** È da respingere l'eccezione difensiva volta a dimostrare il minor danno in relazione alla circostanza che, anche qualora il Comune di Alessandria avesse tempestivamente attestato il mancato rispetto del Patto di stabilità per il 2010, ciò sarebbe avvenuto solo in data 29 marzo 2011, con conseguente applicazione del contenimento della spesa solo con riferimento a due quadrimestri dell'anno 2011 successivi a tale data.

È priva di fondamento una siffatta ipotesi che, in una visione atomistica del ciclo contabile dell'ente locale, consideri un solo segmento dell'intero anno finanziario, nel corso del quale, al contrario, il Bilancio può (e, nel caso di specie, avrebbe dovuto) prendere in considerazione tutti gli eventi che intervengano durante la gestione, sino all'ultimo atto di assestamento.

Il contenimento della spesa derivante dal mancato rispetto del Patto di stabilità per il 2010 si sarebbe dovuto correttamente attuare sin dal primo giorno dell'anno 2011, posto che il dato relativo al rispetto o meno dei parametri del Patto nell'anno finanziario precedente era ben noto sin dal termine dell'anno precedente, essendo rilevabile dagli impegni assunti e dalle entrate accertate al 31 dicembre del 2010. Non è quindi rilevante, a tal fine, la data di trasmissione al Ministero dell'Economia e Finanze del prospetto per la certificazione della verifica del rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità.

L'intera impostazione del bilancio di previsione 2011 avrebbe dovuto tener conto delle limitazioni alle spese conseguenti allo sfornamento dei parametri del Patto di stabilità nell'anno precedente, così che la gestione

delle spese nel corso del 2011 fosse improntata a compensare il sistema finanziario pubblico dello squilibrio provocato dallo sfioramento del patto, limitando, come si è già evidenziato, l'autonoma determinazione da parte degli organi di governo dell'ente nel perseguire gli obiettivi programmatici del Comune. Questa osservazione vale anche per la condotta dei Consiglieri che approvarono il Rendiconto 2010 inveritiero, in base al quale fu impostato il Bilancio dell'anno successivo, posto che se non avessero assunto la deliberazione in tali termini, ma tenendo conto dei dati reali e delle limitazioni conseguenti allo sfioramento del Patto di stabilità, la gestione del 2011 avrebbe potuto essere impostata in modo da recuperare le spese *medio tempore* effettuate (dal principio dell'anno all'approvazione del rendiconto).

Di conseguenza è errata la prospettazione delle difese, per cui si dovrebbe individuare un preciso momento nella gestione del bilancio del 2011 (e, quindi, in una data esatta dell'anno finanziario) in cui sarebbe avvenuto lo "sfioramento" dei limiti suddetti.

Avendo contezza, per mezzo dei dati emergenti dal monitoraggio del Patto di stabilità 2010, dello sconfinamento dei parametri di virtuosità previsti dalla normativa per tale anno, sin dall'inizio del 2011 si sarebbe dovuta impostare una politica di rigore nelle spese oggetto di limitazione. Il monitoraggio in discorso, infatti, pur non assumendo il valore certificatorio del prospetto previsto dall'art. 77-bis, comma 15, del D.L. n. 112/2008, costituisce comunque, per il fatto di riportare i dati oggettivamente rilevati dal bilancio alla fine del semestre, un documento attendibile da cui desumere il rispetto o meno del Patto di stabilità.

Ulteriore conferma del precedente assunto può trarsi dal Decreto del MEF

– RGS 18 marzo 2011, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 75 del 1° aprile 2011, sul prospetto della certificazione del patto 2010, il cui allegato "A" dispone che *"le informazioni relative alle risultanze al 31 dicembre 2010, con cui si dimostra il raggiungimento o meno degli obiettivi del patto di stabilità interno, sono quelle previste nel prospetto allegato al Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 0060940 del 14 luglio 2010, concernente il monitoraggio semestrale del patto di stabilità interno per l'anno 2010 (modello MONIT/10/CPM), che ha avuto il parere favorevole della Conferenza Stato-città' ed autonomie locali nella seduta del 23 giugno 2010. Le informazioni di riferimento sono, quindi, quelle inerenti al monitoraggio dell'intero anno 2010, che gli enti locali soggetti al patto hanno comunicato al Ministero dell'economia e delle finanze, utilizzando il sistema web appositamente previsto per il patto di stabilità interno all'indirizzo [www.pattostabilita.rgs.tesoro.it](http://www.pattostabilita.rgs.tesoro.it) oppure all'indirizzo <http://pattostabilita.tesoro.it/Patto>. Considerato che le informazioni in questione sono già presenti nel sistema web ed al fine di agevolare gli enti locali nel predisporre la certificazione definitiva delle risultanze del patto di stabilità interno per l'anno 2010, e' stata prevista - così come per la certificazione relativa al patto di stabilità interno 2009 - una apposita procedura che consente all'ente di acquisire direttamente il modello per la certificazione da inviare al Ministero dell'economia e delle finanze. Il modello risulta già compilato con le informazioni inserite, in fase di monitoraggio 2010, direttamente dagli enti nel sistema web e con l'indicazione del rispetto o meno degli obiettivi del patto".*

Proprio nei confronti di tali dati sono avvenute le manipolazioni ad opera dell'Ufficio di Ragioneria, sotto la guida del RAVAZZANO e su indicazione di FABBIO e VANDONE.

**4.** Acclarato il danno, il Collegio può quindi esaminare la posizione dei convenuti con l'obiettivo di accertare l'elemento soggettivo in relazione al ruolo da ciascuno rivestito nella vicenda oggetto di scrutinio.

Nel far ciò, si valuterà la sussistenza o meno, da un lato, delle caratteristiche del dolo, contestato dalla Procura contabile ai primi tre convenuti in epigrafe, rilevante ai fini della responsabilità amministrativo-patrimoniale (dolo civile contrattuale o erariale) nei termini elaborati dalla giurisprudenza contabile, che consistono non solo nell'inadempimento di una speciale obbligazione preesistente, ma anche nella coscienza e volontà di venir meno ai propri obblighi e doveri di ufficio e nel proposito sciente di non adempiere l'obbligazione. Ai fini dell'affermazione del dolo, deve quindi essere accertata, non solo la consapevolezza e volontà dell'agente di un'azione od un'omissione "*contra legem*", ma anche delle sue conseguenze antigiuridiche.

D'altro lato, si valuterà la ricorrenza delle caratteristiche della colpa grave, contestata da parte pubblica agli altri convenuti, nel senso indicato dalla costante giurisprudenza di questa Corte della sussistenza di un comportamento che denoti dispregio delle elementari, o comunque più comuni, regole di prudenza, tale, cioè, da integrare, in condizioni normali, un alto tasso di probabilità rispetto alla verifica dell'evento dannoso.

**4.1.** Nell'atto di citazione la Procura richiama la situazione finanziaria del Comune di Alessandria all'epoca dei fatti e la circostanza che il rischio di

uno sforamento dei parametri del Patto di Stabilità si fosse fatto palese sin dal settembre 2010.

In quel contesto si verificava la sostituzione del responsabile del Settore Economico Finanziario dell'ente, con un affrettato iter procedimentale (tra il 19.01.2011, data dell'atto di revoca dell'incarico di direzione al Dirigente Dott. Zaccone, e il 25.01.2011, data del conferimento, a seguito di procedura di selezione, dell'incarico al Dott. RAVAZZANO, assunto ai sensi dell'art. 110, co. 1, T.U.E.L. a decorrere dal giorno successivo e fino alla scadenza del mandato sindacale).

Riguardo all'ingresso nell'organico comunale del dott. RAVAZZANO, parte pubblica ha rimarcato che si è trattato di un'assunzione *ad hoc* con incarico a termine finalizzata a "coprire" un'alterazione del rendiconto già decisa dai vertici politici del Comune di Alessandria. Si rinvia l'esame di tale circostanza alla successiva trattazione dell'elemento soggettivo che ha caratterizzato l'operato del Sindaco FABBIO e dell'Assessore alle Finanze VANDONE, evidenziando, in questa sede, come l'assunzione e la conseguente condotta del convenuto abbia contribuito, in modo decisivo, alla realizzazione dell'operazione illecita orchestrata dai predetti vertici politici dell'ente locale.

Il comportamento assunto dal RAVAZZANO nell'iter procedimentale, che si è sviluppato tra la formazione della proposta di rendiconto consuntivo 2010 e la conseguente sottoscrizione della certificazione del rispetto del Patto di Stabilità per il medesimo esercizio, emerso dagli atti, può definirsi meramente accondiscendente alle proposte da questi ultimi e contrario ai canoni della diligenza professionale normalmente ritraibile, per la



delicatezza della funzione espletata, dal responsabile del Settore

Economico Finanziario di un ente locale.

In particolare, seguendo le pratiche illegittime necessarie a conseguire il risultato richiesto dagli Organi politici, il RAVAZZANO poneva in essere scientemente una serie di attività di propria competenza, con palese e macroscopica violazione di elementari regole di contabilità pubblica, riscontrabili *per tabulas*. Infatti, nella sua qualità di dirigente, oltre ad impartire "formalmente" agli uffici le disposizioni idonee a raggiungere il fine illecito della rendicontazione inveritiera dell'esercizio 2010 (come risulta dalle acquisizioni testimoniali nel procedimento penale) 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.

Emerge dalle dichiarazioni rese nell'istruttoria del processo penale - non solo dagli altri dipendenti del Comune di Alessandria, che hanno ricevuto disposizioni dal superiore RAVAZZANO in merito alla formazione delle fittizie risultanze contabili, ma dallo stesso indagato - che il medesimo avesse piena consapevolezza, sin dal giorno della sua assunzione, dell'operazione illecita che, su input politico, egli ha contribuito in modo determinate a portare a termine. Nulla toglie alla responsabilità per la condotta dolosa del RAVAZZANO, quindi, la circostanza che l'assunzione del medesimo possa essere avvenuta per la volontà politica di avere in organico un "Ragioniere capo" compiacente, per quanto di tale

compiacenza i fatti abbiano dato ampio riscontro.

Pertanto, dalla ricostruzione dello svolgimento dei fatti non residuano dubbi in ordine alla circostanza che l'evento dannoso è stato preveduto e voluto dal convenuto, così come dal Sindaco e dall'Assessore alle Finanze, quale conseguenza delle proprie azioni.

I diversi fatti e atti dell'intera vicenda che occupa l'attuale giudizio evidenziano la volontà di commettere l'illecito contabile e provocare il conseguente danno da parte del RAVAZZANO. Infatti, l'alterazione dei dati contabili del bilancio del Comune di Alessandria al 31 dicembre 2010, attuata con le fittizie sottrazioni ed implementazioni di poste contabili, è formalmente riconducibile al medesimo sin dall'emissione del secondo monitoraggio semestrale del patto di stabilità interno per l'anno 2010.

La circostanza trova conferma nelle dichiarazioni a s.i.t. rese alla P.G. dal dr. Brusasco, Presidente della Commissione consiliare Bilancio, che evidenziano come il rispetto del patto di stabilità venne affermato già con la predetta certificazione di monitoraggio del 31.01.2011, data in cui il RAVAZZANO si trovava già in servizio presso il Comune di Alessandria ed era responsabile del Servizio da cui è stato inviato il documento (modello MONIT/10/CPM) agli Uffici del MEF.

Le operazioni definite "di rettifica" operate dall'Ufficio di Ragioneria per volontà del Sindaco e dall'Assessore alle Finanze, la predisposizione dello schema di rendiconto non veritiero mediante l'artificiosa riduzione delle spese e l'aumento delle entrate, nonché l'attestazione formale del rispetto da parte dell'ente locale del Patto di stabilità, sono tutte espressioni dell'unica volontà di commettere l'illecito contabile e di

causare il conseguente danno consistente nella gestione del bilancio 2011

senza tener conto delle limitazioni di spesa conseguenti alla violazione del

Patto di stabilità.

**4.2.** Secondo la prospettazione della Procura, la condotta dei convenuti

FABBIO e VANDONE sarebbe caratterizzata dal dolo.

Fra gli argomenti invocati da parte pubblica per avvalorare il ricorrere di

tal elemento soggettivo in capo al Sindaco, vi è innanzitutto la nomina del

dr. RAVAZZANO a Responsabile del Servizio Economico Finanziario del

Comune, in sostituzione del suo predecessore, al fine di poter disporre di

un dirigente compiacente nel dare esecuzione alla decisione di far apparire

rispettato il Patto di stabilità 2010, nonostante le contrarie risultanze dei

dati contabili. La circostanza sarebbe confermata, secondo parte pubblica,

dalla previsione di una clausola risolutiva espressa nel contratto di

assunzione a tempo determinato del dr. RAVAZZANO.

A giudizio di questo Collegio, fra i comportamenti assunti dal Sindaco

FABBIO nella vicenda in esame, non assumono rilievo preminente ai fini

della prova del dolo a suo carico, seppure non possano essere considerati

privi di un apporto causale con l'evento dannoso imputato al convenuto,

né la circostanza in cui è avvenuto l'ingresso nell'organico comunale del

dott. RAVAZZANO, né la previsione di una clausola del contratto stipulato

con il medesimo dirigente inerente la risoluzione del rapporto di lavoro in

caso di mancato rispetto del Patto di stabilità.

Da un lato, infatti, la stessa Procura ha sostenuto che le operazioni di

"rettifica" *contra legem* del bilancio comunale sarebbero state perpetuate

con le stesse modalità in anni precedenti al 2010, e quindi con diversi

dirigenti del Servizio Finanziario avvicendatisi. Tale circostanza non avrebbe giustificato, pertanto, la necessità di sostituire il titolare di quell'ufficio al fine di ottenere la predisposizione di uno schema di rendiconto inventario e degli atti conseguenti di competenza dirigenziale.

D'altro lato, la clausola inserita nel contratto di lavoro stipulato con il dr. RAVAZZANO *"Il presente contratto si intende risolto di diritto in caso di attestazione di mancato rispetto del patto di stabilità interno 2010 o in caso di superamento dei parametri limitativi delle assunzioni riferentesi alle "Spese di personale" per l'anno 2010 altrimenti vincolanti per l'Ente"* al di là dell'effettiva valenza di "clausola risolutiva espressa", così come rubricata nel contratto stesso, o di "condizione", così come sostenuto dalla Procura, è meramente riproduttiva della conseguenza legale nel caso di inosservanza del patto e, come attestato dal Responsabile del Settore Personale dell'ente, è usualmente inserita nei contratti stipulati con dirigenti assunti ai sensi dell'art. 110 TUEL.

Cionondimeno, nell'oggettiva circostanza che, nel caso specifico del dirigente del Servizio Finanziario, l'accertamento del verificarsi dell'evento dedotto in condizione (e dunque il permanere del rapporto contrattuale), benché possa ritenersi riproduttiva di un presupposto di legge, dipendesse dalle valutazioni della stessa parte contraente (lavoratore), può ravvisarsi un motivo per assecondare le richieste di attestazioni complacenti circa l'osservanza dei vincoli di finanza pubblica.

La conferma della condotta dolosa emerge palesemente dagli elementi probatori dedotti da parte pubblica circa la decisione di procedere all'alterazione del rendiconto 2010 per simulare il rispetto del Patto di

stabilità, maturata nel Sindaco e nell'Assessore alle Finanze in epoca antecedente all'assunzione del RAVAZZANO, che ha poi provveduto a dar corso alle direttive del vertice politico in modo accondiscendente ed acritico rispetto alle volontà dei predetti amministratori, ben consapevole delle conseguenze dannose di tale operato.

Dalle assunzioni a s.i.t. versate in atti risulta che da parte del FABBIO fosse stata espressa in modo chiaro la volontà di ottenere comunque, ad ogni costo, l'osservanza degli obiettivi del Patto, benché ormai i dati di bilancio dimostrassero, ad esercizio finanziario 2010 ormai concluso, che quegli obiettivi non erano stati rispettati.

Parimenti, la determinazione dell'Assessore VANDONE ad ottenere il risultato di una rappresentazione inveritiera del rispetto del Patto, nonostante gli oggettivi dati contrari risultanti dai dati consuntivi del 2010, emerge dalla dichiarazione a s.i.t. dell'ex Ragioniere capo del Comune di Alessandria dr. Zaccone, laddove ha affermato che, nonostante avesse informato l'Assessore che l'obiettivo programmatico 2010 del patto non era rispettato per un importo significativo (oltre 20 milioni di euro), ebbe conferma dal VANDONE della volontà di rispettare il patto di stabilità. Volontà ribadita durante l'incontro "informale" del 29.01.2011 tra il medesimo, il Sindaco, il neo Responsabile del Servizio Finanziario e alcuni degli Assessori, in cui l'Assessore alle Finanze illustrò "*provvedimenti necessari da adottare per raggiungere l'obiettivo inerente il rispetto del Patto di stabilità, ottenendo la presa d'atto dei presenti*", come riferito a s.i.t. dallo stesso Sindaco FABBIO.

Il dolo caratterizzante la condotta dei convenuti FABBIO e VANDONE

emerge poi chiaramente da altre testimonianze concernenti

l'atteggiamento da costoro assunto in occasione della "riunione informale di Giunta" del 29 gennaio 2011, in cui gli argomenti relativi al rendiconto 2010 furono introdotti e discussi principalmente dai predetti convenuti.

Fra gli Assessori sicuramente presenti alla riunione, Robutti e Lai hanno dichiarato a s.i.t. di aver ricevuto più volte, nel corso di tale riunione, rassicurazioni dal Sindaco e dall'Assessore alle Finanze sul "buon esito" del patto di stabilità. In particolare, emerge dalle s.i.t. versate in atti che il Sindaco accennò in tale occasione alla regolarità del rinvio di spese al successivo esercizio, mentre l'Assessore VANDONE confermò la necessità di rispettare il patto di stabilità.

È chiaro, pertanto, che tutta l'operazione illecita di sistematica alterazione delle risultanze del rendiconto è stata attuata su precisa direttiva impartita dal FABBIO e dal VANDONE, i quali, consci che i risultati negativi della gestione 2010 avevano comportato lo sfioramento del Patto di stabilità per quell'anno, in spregio alla normativa vigente dettarono 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.

Quanto sopra evidenzia che una tale condotta è connotata dall'elemento soggettivo del dolo, ricorrendo nello specifico l'intenzionalità del fatto illecito, la consapevolezza della conseguenza dannosa da esso derivante e la consapevolezza dell'ingiustizia del danno stesso.

**4.3.** Venendo alla valutazione dell'elemento soggettivo imputato dalla Procura agli Assessori, questo Collegio ritiene doveroso attenersi al

consolidato orientamento giurisprudenziale della Corte dei Conti, per cui il concetto di colpa grave, da valutarsi *ex ante* ed in concreto, va inteso non già come inosservanza della normale diligenza del "*bonus pater familias*", bensì di quella particolare diligenza e del grado di perizia occorrenti riguardo alla natura ed alle caratteristiche di una specifica attività esercitata, con riferimento alla nozione di colpa professionale, dall'art. 1176, 2° co., c.c..

L'attenzione del Collegio, nello specifico, si appunta non tanto sulla "riunione informale" tra il Sindaco, l'Assessore alle Finanze, il neo Responsabile del Servizio Finanziario e alcuni degli Assessori tenutasi il 29.01.2011, da cui - circostanza emersa chiaramente sia dalle s.i.t. del procedimento penale, sia dal documento conclusivo sottoscritto dal Sindaco - scaturirono gli input, da parte del FABBIO e del VANDONE, a procedere nell'iter amministrativo *contra legem*, avallato dal RAVAZZANO in qualità di Responsabile dell'Ufficio, che avrebbe portato alle dannose conseguenze nel corso del 2011.

Piuttosto, assume rilievo determinante per l'accertamento della colpa in capo agli Assessori convenuti, connotata per tutti i componenti della Giunta dalla gravità, la decisione di approvare formalmente il progetto di rendiconto 2010 e la relazione di accompagnamento ex art. 151, co. 6, T.U.E.L., da sottoporre all'approvazione del Consiglio, assunta nella seduta di Giunta del 9.04.2011.

Infatti, è di tutta evidenza che tale proposta di rendiconto (delibera n. 72/1410M-209) presentava una serie di gravi anomalie che, come evidenziato da parte pubblica, 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, a ciascun Assessore è intestato un dovere particolarmente pregnante e puntuale di diligenza nell'adempimento di suddetto obbligo, 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, come rimarcato, in occasione dell'approvazione del consuntivo della gestione dell'ente locale.

**4.3.1.** Non può trovare accoglimento la doglianza avanzata dai componenti della Giunta (ad eccezione dell'Assessore VANDONE) relativa alla propria scarsa conoscenza della materia contabile per affermare l'assenza di colpa grave nell'approvazione della proposta di rendiconto inventario, suffragata dalla circostanza che nel momento della decisione della Giunta non erano stati richiesti il parere dei Revisori dei conti e della Commissione consiliare Bilancio, da cui sarebbero successivamente emerse le gravi irregolarità contestate dalla Procura. In proposito gli Assessori invocano l'esimente politica di cui all'art. 1, co. 1 ter, L. 20/94, in relazione al parere di regolarità tecnica espresso dal RAVAZZANO, in



veste di Responsabile Economico Finanziario dell'Ente, e più in generale,

alle rassicurazioni fornite dall'Assessore VANDONE circa la bontà e la

correttezza delle scelte così compiute.

Sul punto, è noto che 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

fedele" ovvero senza alcun sospetto di irregolarità di essi.

Nella fattispecie in esame, com'è stato evidenziato nell'atto di citazione e

non è stato confutato dalle difese, il progetto di rendiconto 2010

approvato dalla Giunta evidenziava rilevanti scostamenti tra le previsioni

definitive di entrata o di spesa risultanti a bilancio di previsione 2010, così

come definite in sede di verifica degli equilibri di bilancio al 30.09.2010

con la delibera C.C. n. 162/2010 e in sede di assestamento definitivo al

30.11.2010 con la delibera C.C. n. 196/2010, e le somme risultanti

effettivamente accertate o impegnate nel rendiconto stesso; il medesimo

progetto di rendiconto 2010 evidenzia dei rilevanti scostamenti anche

rispetto alla spesa "storica" sostenuta, per quelle stesse voci, negli anni

precedenti, quali risultante dai relativi rendiconti.

Quindi, l'inveritiera rappresentazione della situazione finanziaria del

Comune al 31.12.2010, portata all'approvazione della Giunta, evidenziava

un abbattimento della spesa impegnata per interventi di parte corrente,

degli interventi a carattere straordinario, degli eccezionali incrementi di

talune entrate, inverosimili tanto rispetto alle previsioni del bilancio di

previsione 2010, quanto rispetto agli introiti "storici" accertati, per quelle

stesse risorse, negli esercizi precedenti.

Suddette anomalie avrebbero dovuto indurre i componenti della Giunta, anziché dar corso acriticamente all'approvazione della deliberazione, a sospendere ogni loro decisione e ad accertare la reale situazione finanziaria in cui versava il Comune.

Nel caso di specie, questo Collegio valuta la diligenza minima esigibile dagli Assessori (alla stregua dei parametri indicati *supra*, sub 4.3.), 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. Come evidenziato dal Requirente, il livello dell'impegno esigibile nella fattispecie 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.

**4.3.2.** Riguardo, infine, all'elemento soggettivo dell'illecito amministrativo-contabile in controversia in capo ai Consiglieri comunali Bocchio Mario, Buzzi Langhi Davide, Cappelletti Mauro, Caridi Giuseppe, Cuttica di Revigliasco Gianfranco, Foglino Stefano Luigi Maria, Grassano Maurizio, Grassi Walter, Grillo Gloria Teresa, La Greca Cristian, Locci

Emanuele, Maconi Antonio Giovanni, Micò Fedele, Passalacqua Carmine

Antonio, Piccolo Massimo, Poggio Vittoria, Priano Fabrizio, Prigione

Claudio, Rossi Oreste, Rovito Aldo, Sarti Roberto, Sciaudone Maurizio e

Tascheri Pietro, che la Procura ha indicato come colpa grave, questo deve

del pari essere ritenuto sussistente, per le considerazioni che di seguito si

espongono.

Già dopo la riforma recata dalla Legge n. 142/1990, il Consiglio Comunale

non costituisce più organo a competenza generale dell'ente locale, ora

individuato nella Giunta dall'art. 48, co. 2, del TUEL: "La Giunta compie

tutti gli atti rientranti ai sensi dell'articolo 107, commi 1 e 2, nelle funzioni

degli organi di governo, che non siano riservati dalla legge al Consiglio e

che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi o dallo statuto,

del Sindaco o del Presidente della provincia o degli organi di

decentramento;...".

Il Consiglio è, quindi, ai sensi dell'art. 42 TUEL, attributario di specifiche

competenze, tra le quali vi sono quelle di indirizzo e di controllo politico-

amministrativo. Spetta al Consiglio (co. 2 dell'art. 42 cit.) adottare

provvedimenti che, per la rilevanza del loro oggetto, assumono il carattere

di atti fondamentali dell'Ente, tra i quali rientrano quelli attinenti l'attività

finanziaria, *in primis* il bilancio e il rendiconto dell'Ente stesso.

Quest'ultimo, ai sensi dell'art. 227, co. 2, T.U.E.L., è deliberato

dall'organo consiliare dell'ente entro il 30 aprile dell'anno successivo. È lo

stesso Legislatore, inoltre, che richiede all'Organo consiliare un'attenta

analisi dell'atto che riproduce il consuntivo della gestione conclusa al

31.12 dell'anno precedente. Infatti, il potere-dovere di analisi da parte dei

Consiglieri della proposta di rendiconto emerge chiaramente dalla previsione normativa della messa a disposizione dei medesimi, in tempi adeguati, prima dell'inizio della sessione consiliare in cui viene esaminato il documento in discorso; analogamente, l'importanza di un'attenta analisi del documento di rendiconto da parte del Consiglio, per le finalità di informazione sulla situazione patrimoniale e finanziaria, sull'andamento economico e sui flussi finanziari di un Comune, è messa in evidenza dal Principio contabile n.3 per gli enti locali (punti 4-14).

Altrettanto chiaramente si desume dall'art. 227, co. 2, T.U.E.L., la rilevanza attribuita dal Legislatore alla relazione dell'organo di revisione, di cui i Consiglieri devono tenere motivatamente conto nell'assumere la propria deliberazione in merito.

Nel caso di specie, la documentazione relativa alla proposta di rendiconto approvata dalla Giunta il 9.04.2011 risulta ricevuta dagli uffici del Consiglio Comunale il 12.04.2011. La data di ricevimento in discorso appare rispettosa del termine minimo di legge di 20 giorni prima dell'inizio della sessione consiliare in cui è stato esaminato il rendiconto (4 e 5.05.2011) e, infatti, sul punto non sono state mosse eccezioni.

I Consiglieri hanno avuto a disposizione, seppure a breve distanza dall'inizio della sessione deliberativa, la relazione del Collegio dei Revisori dei conti, di cui al verbale n. 52 del 2.05.2011. In essa due componenti esprimevano parere favorevole condizionato, confidando nella possibilità di un emendamento del consuntivo da parte del Consiglio in conformità ai loro rilievi, o in alternativa, nella produzione, da parte della Giunta, delle giustificazioni dell'abbattimento delle spese tramite l'esibizione delle

determinazioni di "disimpegno", unite all'atto che rideterminava, per il diverso e minor importo, le obbligazioni sottostanti, già perfezionate, sulla cui base erano stati emessi i precedenti atti di impegno; con invito all'Organo consiliare ad adottare i provvedimenti conseguenti. Il terzo Revisore esprimeva parere negativo.

In ogni caso, emergeva chiaramente dalle conclusioni della relazione 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.

Gli stessi Revisori intervennero alla seduta del Consiglio comunale del 4.05.2011, riferendo puntualmente sulle ragioni del parere negativo espresso sulla proposta di rendiconto 2010. Osserva il Collegio che, semmai non vi fosse stata piena consapevolezza, da parte di Consiglieri convenuti, delle criticità espresse dall'Organo di revisione nella propria relazione (ma, come già rimarcato, sarebbe stato sufficiente ai Consiglieri, quand'anche avessero omesso - poco diligentemente - l'integrale lettura della relazione, prendere visione delle sole conclusioni per formarsi l'idea della sussistenza delle criticità medesime) 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.

Proprio nell'omissione negligente di quanto espresso nella relazione dell'organo di revisione, e ribadito dai componenti del medesimo nel corso del dibattito consiliare, si delinea la colpa grave dei Consiglieri convenuti, i quali avrebbero dovuto "tenere motivatamente conto" del giudizio

espresso, peraltro da un Organo specificamente qualificato, sulla proposta deliberativa.

L'elemento soggettivo così individuato trova ulteriore conferma da quanto emerge in modo chiaro ed incontestabile dal verbale della seduta consiliare del 5.05.2011, in cui il Presidente della Commissione Bilancio espose la sua relazione, in cui erano evidenziate le surriferite criticità sulla proposta di Rendiconto in merito alle gravi irregolarità, sia dell'annullamento di impegni di spesa precedentemente assunti, annullati o cancellati e non registrati tra i residui passivi, sia delle gravi anomalie nella fase di accertamento di maggiori entrate rispetto a quanto previsto nella fase di riequilibrio e in quella di assestamento del bilancio 2010.

Anche in questa circostanza, così come in occasione dell'esposizione da parte dei Revisori nella seduta del il giorno precedente, i Consiglieri avrebbero potuto e dovuto sospendere ogni decisione e, in caso di dubbi residui, richiedere ulteriori approfondimenti.

Peraltro, l'illegittimità della proposta di rendiconto messa in luce sia dall'Organo di revisione, sia nella relazione del Presidente della Commissione Bilancio emerse chiaramente nel corso del dibattito consiliare anche dall'intervento di altri componenti del consesso.

Giova richiamare, in proposito, il verbale - agli atti di causa - della seduta del Consiglio comunale del 5.05.2011, pag. 15, in cui è trascritto l'intervento di un consigliere (Cattaneo) che, in forma atecnica ma, proprio per tale motivo, estremamente incisiva ed idonea a rappresentare in modo inequivoco la realtà emersa nella sessione consiliare. Si legge nel verbale: "*debbo dire li considero* (rivolto ai colleghi di maggioranza) *in*

*questa occasione persone di grande coraggio, perché nel momento in cui cercherò di dimostrare senza alcun ombra di dubbio che questo bilancio è un bilancio falso, loro si assumono l'onere personale di rispondere economicamente delle conseguenze del loro voto e quindi che li considero persone di grande coraggio". E ancora, a pag. 16 del verbale: "Noi vi accusiamo di avere cancellato delle cifre che i dirigenti avevano impegnato, l'impegno del dirigente vuole dire che questo dirigente ha verificato che c'era un'obbligazione a pagare e che c'erano i fondi per pagare a quel punto ha impegnato la somma. (...) "il dirigente impegna a quel punto o successivamente all'impegno della spesa, quei soldi vengono materialmente spesi e allora c'è la liquidazione, finito, appare nella colonna liquidazione, oppure non le spende nel corso dell'anno, questi vanno a formare i residui passivi, ma rimangono nel Conto Consuntivo nella colonna residui passivi, oppure è venuta meno la ragione dell'impegno e allora c'è un'altra colonna che si chiama "insussistenze" e lì vanno le somme per le quali è venuto meno la ragione di spendere, ma non spariscono in una notte gli impegni che sono stati assunti, perché questa è la procedura che è stata fatta, quelle somme impegnate non ci sono più da nessuna parte (...)".*

Infine, nell'intervento si rinviene addirittura un espresso richiamo alla responsabilità in cui sarebbero incorsi i consiglieri di maggioranza qualora avessero espresso voto favorevole all'approvazione di un simile schema di rendiconto (ultra, pag. 16 dello stesso verbale): "(...) l'analisi andava esattamente fatta sulle uscite per la ragione che era il versante delle uscite sul quale erano state fatte operazioni nottetempo con cui sono

*state cancellate delle somme senza che ci fossero atti amministrativi che giustificassero questa cancellazione, è questo il problema fondamentale e io lo dico ai colleghi della maggioranza per l'onestà intellettuale, so che voteranno, li ammiro perché voteranno, ma credo che ci sia un tempo nel quale tutti quanti noi dobbiamo essere richiamati alla responsabilità, al senso di responsabilità che un amministratore deve mettere nel momento in cui gli vengono affidate le sorti di una città".*

Questo Collegio ritiene, in conclusione, che la condotta dei Consiglieri convenuti che approvarono la deliberazione del Consiglio n.55/72/209/1410M sul rendiconto 2010 - censurabile sotto il profilo dell'illiceità e foriera delle dannose conseguenze nel corso del 2011 - sia caratterizzata da colpa grave.

Né, per escludere tale elemento soggettivo, può trovare accoglimento l'argomento difensivo della dolosa induzione in errore dei Consiglieri convenuti sulla correttezza del rendiconto, da parte dai vertici dell'Esecutivo e dal Direttore del Servizio Economico Finanziario, che troverebbe conferma nelle contestazioni del P.M. penale a carico del Sindaco Fabbio, dell'Assessore Vandone e del dr. Ravazzano.

Indipendentemente da quanto sarà deciso sul punto nel giudizio penale, l'eventuale accertamento dell'induzione in errore non varrebbe ad escludere, nel presente giudizio, la colpa del soggetto ingannato, ma soltanto il dolo di concorso, qui non contestato, ferma restando la responsabilità per colpa delle (presunte) vittime dell'azione ingannatrice, posto che l'errore in discorso è imputabile alla loro colpa grave, come sopra delineata.



**5.** Discende da quanto esposto che debba essere attribuita efficienza

causale alla condotta di tutti i convenuti nel presente giudizio nella

produzione del danno contestato da parte pubblica. Nel caso di specie,

infatti, gli elementi probatori forniti dalla Procura attrice indicano un

danno erariale connesso alla condotta di soggetti in causa, a diverso titolo

e con le gradazioni di responsabilità sopra esaminati, che ha determinato

gli esborsi patrimoniali in esame. Infatti:

- la predisposizione di uno schema di Rendiconto 2010 non veritiero, al

fine della rappresentazione mendace del rispetto del Patto di Stabilità

Interno, su input del Sindaco e dell'Assessore alle Finanze e con il parere

favorevole del Responsabile Finanziario, secondo l'iter dettagliatamente

descritto nella parte in fatto;

- l'attestazione del rispetto del Patto di Stabilità Interno;

- l'approvazione dello schema di Rendiconto 2010 da parte della Giunta

comunale;

- l'approvazione del Rendiconto stesso da parte dei Consiglieri comunali in

epigrafe,

sono stati tutti atti e provvedimenti imputabili alle condotte dei convenuti,

delle quali è stata fornita prova da parte dell'Ufficio requirente, legate da

nesso di causalità con il danno rappresentato dalle spese illegittimamente

sostenute dal Comune, nel corso dell'anno 2011, in violazione delle

disposizioni di finanza pubblica dettate per gli enti che non avessero

osservato i limiti imposti dal Patto di Stabilità Interno per il 2010.

**6.** Il danno subito dal Comune di Alessandria in conseguenza delle

condotte dei convenuti è stato calcolato nell'atto di citazione in

complessivi € 10.891.729,16 e le allegazioni probatorie di parte pubblica

hanno fornito esatta dimostrazione di tale esborso *contra legem*,

sostenuto dall'ente locale nel corso del 2011, sicché questo Collegio

reputa corretta la somma così quantificata.

Peraltro, nella determinazione del *quantum* da risarcire il Giudicante deve

tenere conto del disposto di cui all'art. 1, co. 1 bis, L. 20/94, che impone

di delibare i vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di

appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata

in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti

pubblici soggetti al giudizio di responsabilità. Come ampiamente motivato

*supra* (sub 3.7.) da tale valutazione equitativa consegue una riduzione

complessiva del danno risarcibile, che il Collegio, tenuto conto anche della

giurisprudenza relativa ad analoghe fattispecie (Sez. Giur. Lazio, sent. n.

976/2010; Sez. III Giur. Centrale d'Appello, sent. n. 257/2012) individua

nella misura del 30% dell'intero importo.

Diversamente, in ragione delle menzionate condotte, sull'addebito così

rideterminato non ritiene di esercitare il c.d. potere riduttivo previsto

dall'art. 52, co. 2, del R.D. n. 1214/1934.

In relazione all'elemento soggettivo differentemente individuato in capo ai

convenuti e all'apporto causale delle loro condotte, come sopra

specificato, questo Collegio addebita ai medesimi il danno, ridotto ai sensi

dell'art. 1, co. 1 bis, L. 20/94 e complessivamente quantificato in €

7.624.210,41, secondo quanto segue:

a) nella misura del 60 % (pari a € 4.574.526,25), in solido tra loro, a

carico dei tre responsabili a titolo di dolo Piercarlo Fabbio, Luciano

Vandone e Carlo Alberto Ravazzano;

b) nella misura del 30 % (pari a € 2.287.263,12) a carico dei componenti della Giunta comunale Paolo BONADEO, Serafino LAI, Giampaolo OLIVIERI, Ugo ROBUTTI, Gabrio SECCO e Franco TRUSSI, responsabili a titolo di colpa grave, in quote individuali eguali tra loro, non essendo emersi dagli atti e nel dibattimento elementi certi per differenziare le rispettive responsabilità di ognuno;

c) nella misura del restante 10 % (pari a € 762.421,04) a carico dei ventitré membri del Consiglio comunale che espressero voto favorevole, Bocchio Mario, Buzzi Langhi Davide, Cappelletti Mauro, Caridi Giuseppe, Cuttica di Revigliasco Gianfranco, Foglino Stefano Luigi Maria, Grassano Maurizio, Grassi Walter, Grillo Gloria Teresa, La Greca Cristian, Locci Emanuele, Maconi Antonio Giovanni, Micò Fedele, Passalacqua Carmine Antonio, Piccolo Massimo, Poggio Vittoria, Priano Fabrizio, Prigione Claudio, Rossi Oreste, Rovito Aldo, Sarti Roberto, Sciaudone Maurizio e Tascheri Pietro, responsabili a titolo di colpa grave, in quote paritetiche sul totale della quota complessiva, considerato che anche per tali convenuti non è emerso elemento alcuno per differenziare le rispettive responsabilità di ognuno.

Su detta somma dovranno essere corrisposti la rivalutazione monetaria decorrente dal pagamento di ciascuna spesa sino alla pubblicazione della sentenza e gli interessi legali con decorrenza dalla data di pubblicazione stessa fino all'integrale soddisfo.

Alla condanna consegue l'obbligo del pagamento, in solido, delle spese di giudizio.

**P. Q. M.**

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Piemonte, definitivamente pronunciando, in parziale conformità delle conclusioni del Pubblico Ministero, respinta ogni diversa domanda, eccezione e deduzione, condanna i convenuti come sopra compiutamente identificati al pagamento, in favore del Comune di Alessandria, della complessiva somma di € 7.624.210,41, ripartita come segue:

a) nella misura del 60 %, pari a € 4.574.526,25, in solido tra loro, a carico di Piercarlo Fabbio, Luciano Vandone e Carlo Alberto Ravazzano;

b) nella misura del 30 %, pari a € 2.287.263,12, a carico dei componenti della Giunta comunale Paolo BONADEO, Serafino LAI, Giampaolo OLIVIERI, Ugo ROBUTTI, Gabrio SECCO e Franco TRUSSI, in quote individuali eguali tra loro;

c) nella misura del 10 % restante, pari a € 762.421,04, a carico dei componenti del Consiglio comunale convenuti Bocchio Mario, Buzzi Langhi Davide, Cappelletti Mauro, Caridi Giuseppe, Cuttica di Revigliasco Gianfranco, Foglino Stefano Luigi Maria, Grassano Maurizio, Grassi Walter, Grillo Gloria Teresa, La Greca Cristian, Locci Emanuele, Maconi Antonio Giovanni, Micò Fedele, Passalacqua Carmine Antonio, Piccolo Massimo, Poggio Vittoria, Priano Fabrizio, Prigione Claudio, Rossi Oreste, Rovito Aldo, Sarti Roberto, Sciaudone Maurizio e Tascheri Pietro, in quote paritetiche.

Condanna i convenuti al pagamento su tale somma della rivalutazione decorrente dal pagamento di ciascuna spesa sino alla pubblicazione della sentenza e degli interessi legali con decorrenza dalla data di pubblicazione

stessa fino all'integrale soddisfo.

Le spese di giudizio, da liquidare in termini solidali, seguono la

soccombenza e si quantificano, fino alla presente decisione, in €.

36.372,88= (Euro TRENTASEIMILATRECENTOSETTANTADUE/88=).

Manda alla Segreteria per le incombenze di rito.

Così deciso in Torino, nella camera di consiglio del 12 dicembre 2012.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to Massimo Valero

F.to Salvatore Sfrecola

Depositata in Segreteria il **16 Gennaio 2013**

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

F.to Antonio Cinque