

Il giudizio per l'irrogazione della sanzione di cui all'art. 30, comma 15, della legge 289/2002, intesa quale una fattispecie sanzionatoria volta a reprimere un particolare illecito amministrativo rappresentato dal ricorso all'indebitamento per finanziare

Autore: Lazzini Sonia

In: Diritto civile e commerciale

La Corte di *****, Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, con la sentenza numero 3198 del 7 novembre 2006 ci offre un importante insegnamento in tema di ricorso da parte degli organi politici di un comune all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento e di relativo riconoscimento di un illecito amministrativo:

Invero, la previsione di cui all'art. 30, comma 15 della legge 27.12.2002, n. 289, come motivatamente evidenziato dalla Procura odierna attrice, integra una fattispecie sanzionatoria volta a reprimere un particolare illecito amministrativo rappresentato dal ricorso all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento. La configurazione dell'illecito 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.

Per la consumazione dell'illecito è cioè 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.

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.

A sostegno di tale conclusione vi è poi un argomento di carattere sistematico: nell'ambito della medesima legge (legge finanziaria del 2003) nella quale è inserita la norma in esame, si faceva menzione di una condotta (art. 24, comma 4, norma successivamente abrogata dall'art. 3, comma 166, della legge 350/2003, il cui contenuto è stato reintrodotta dall'art. 1 della legge 30.7.2004, n. 191) causa di responsabilità amministrativa («4. I contratti stipulati in violazione del comma 1 o dell'obbligo di utilizzare le convenzioni quadro definite dalla CONSIP Spa sono nulli. Il dipendente che ha sottoscritto il contratto risponde, a titolo personale, delle obbligazioni eventualmente derivanti dai predetti contratti. La stipula degli stessi è causa di responsabilità amministrativa; ai fini della determinazione del danno erariale, si tiene anche conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni anzidette e quello indicato nel contratto»).

La mancanza nell'art. 30, comma 15, della legge 289/2002 di elementi evocativi la nozione di "responsabilità amministrativa", espressamente presenti, invece, in altra disposizione della medesima legge (art. 24, comma 4), costituisce dunque un elemento che rafforza la conclusione secondo cui il giudizio per l'irrogazione della sanzione di cui all'art. 30, comma 15, della legge 289/2002 non è assimilabile ad un ordinario giudizio di responsabilità e, conseguentemente, non è vincolato al rispetto di quei passaggi procedurali imposti dall'art. 5 della Legge 19/1994.

A ben vedere, poi, 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.>

Ma vi è di più

< In proposito occorre richiamare quanto in precedenza indicato in ordine alla natura sanzionatoria della previsione contenuta nell'art., 30, comma 15 della Legge 289/2002.

Tale norma, come anticipato, 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.

Si tratta, in sostanza, di una disposizione volta a dare effettività, mediante l'introduzione di misure repressive dei comportamenti anti giuridici, alla previsione costituzionale che ha introdotto vincoli stringenti all'indebitamento degli enti territoriali.

Ne consegue che il vaglio giudiziale sulla sua applicabilità non può prescindere dal considerare che il contesto di riferimento non è quello, usuale, delle fattispecie di responsabilità amministrativa bensì quello degli illeciti amministrativi.

In tale prospettiva, la mancata stipulazione del mutuo non costituisce un elemento ostativo alla consumazione dell'illecito ed alla conseguente irrogazione della sanzione.

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.>

A cura di *****

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SICILIANA

composta dai magistrati:

Dott.

Presidente

Dott.

Consigliere

Dott. *****

Referendario relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

3198 / 2006

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. 41886 del registro di segreteria, promosso dal
Procuratore Regionale nei confronti
di

1)
B. A.; 2)
C. A.,;3)
C.M.G., 4)
*****;; 5)
C. M., 6)
F.M.,; 7)
F.G.,;8)
****,; 9)
L.A.,; 10)

N.A.,; 11)

P.S.,
12)

*****)

*****)

*** 15)

S.G., 16)

S. F., 17)

V.G; 18)

V.G

19)

****,

Esaminati gli
atti e documenti di causa.

Uditi, nella pubblica udienza del 26 aprile 2006, il relatore, *****, il Sostituto Procuratore Regionale, ***** e gli Avvocati *****, *****, ***** e *****, quest'ultima in sostituzione dell'Avv. *****.

Fatto

Con la sentenza n. 279/2003 del 24.2.2003, il TAR Sicilia - Sezione staccata di Catania nell'accogliere il ricorso proposto dalla Omissis s.r.l. per il riconoscimento del diritto al risarcimento dei danni scaturenti dal ritardato rilascio di concessione edilizia, condannava il comune di Catania al risarcimento del danno, nella misura di Euro 209.100,00 con la rivalutazione e gli interessi legali dal 15.01.2003 fino al soddisfo, oltre le spese di consulenza tecnica quantificate in € 10.000,00 poste integralmente a carico dell'ente locale.

L'indicata sentenza veniva impugnata, innanzi al Consiglio di Giustizia Amministrativa, dall'Amministrazione Comunale, con atto notificato l'11.07.2003.

Con nota del 17.07.2003, la Omissis srl proponeva all'Amministrazione Comunale una definizione bonaria della vertenza dichiarandosi disposta a ridurre le proprie pretese ad € 180.250,00, oltre alle spese di CTU, a condizione che la formalizzazione dell'accettazione intervenisse entro il 31.7.2003 e che il pagamento della somma sopra indicata venisse effettuato entro il 10.9.2003.

Nonostante il superamento delle soglie temporali indicate nella proposta di accordo transattivo, il Consiglio comunale, nella seduta del 15.12.2003, con il voto favorevole dei Sig.ri B.A., C.A., C.M.G., C.S.V., C.M., F.M., F.G., F.C., L.A., N.A., P.S., R.V., R.G., R.A., S.G., S.F, V.G., V.G. e Z.L. deliberava, fra l'altro, di «riconoscere ad ogni effetto come debito fuori bilancio (del) Comune la somma complessiva di € 180.250,00, rientrante nella fattispecie dell'art. 194 lett. a) del D.Lvo 267/2000;

La spesa di € 180.250,00 graverà nel bilancio 2003, all'intervento 02, funzione 01, servizio 08 del Titolo 2°, previa finalizzazione di apposito mutuo, non avendo l'Ente disponibilità finanziaria alcuna per procedere autonomamente al pagamento» (***** n. 64).

In data 30.11.2004, il Comune chiedeva alla Cassa Depositi e Prestiti SpA la concessione di un mutuo per il finanziamento del debito fuori bilancio riconosciuto con l'indicata deliberazione.

La Cassa Depositi e Prestiti, con nota del 15.2.2005, prot. n. 19601 2005, oltre a chiedere l'integrazione della documentazione già prodotta a corredo della richiesta del prestito, evidenziava che l'ente non avrebbe potuto ottenere l'accesso al credito, stante la posteriorità della sentenza rispetto alla data del 8.11.2001, qualora il debito fuori bilancio in questione integrasse una spesa di parte corrente.

La Direzione Ragioneria Generale del Comune di Catania, con nota prot. n. 140248 del 30.7.2005 inviata al Segretario Generale e, per conoscenza, all'Avvocatura interna ed alla Procura Regionale della Corte dei Conti, in considerazione dei rilievi formulati dalla predetta Cassa, riconosceva che il predetto debito fuori bilancio, integrando una spesa di parte corrente maturata successivamente al 8.11.2001, non era finanziabile con ricorso all'indebitamento.

La medesima Direzione, quindi, per far fronte al pagamento del debito, preannunciava l'iscrizione di un apposito stanziamento al titolo primo del bilancio di previsione per l'anno 2005, all'epoca in corso di approvazione.

Il Pubblico Ministero contabile, con ricorso depositato in data 9.12.2005, conveniva in giudizio i predetti componenti del Consiglio Comunale per sentirli condannare al pagamento, in favore del Comune di Catania, dell'importo di € 23.655,38, pro capite, a titolo di sanzione prevista dall'art. 30, comma 15, della legge 27.12.2002, n. 289, oltre alle spese del procedimento, queste ultime in favore dello Stato.

La richiesta di irrogazione delle indicate sanzioni si fondava su una articolata premessa normativa.

Osservava il Pubblico Ministero che:

-
l'art. 119 della Costituzione, nella formulazione novellata dalla legge costituzionale 18.10.2001, n. 3, prevede, fra l'altro, che i Comuni «Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento»;

-
l'art. 41, comma 4, della legge 28.12.2001, n. 448 prevede che «Per il finanziamento di spese di parte corrente, il comma 3 dell'articolo 194 del (...) testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si applica limitatamente alla copertura dei debiti fuori bilancio maturati anteriormente alla data di entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»;

-
l'art. 30, comma 15, della legge 27.12.2002, n. 289 dispone 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. 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»;

-
l'art. 3 della L. 24.12.2003 n. 350, al comma 16, stabilisce che, ai sensi dell'art. 119 Cost., sesto comma, tra gli altri, gli enti locali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento; il comma 17 reca, in relazione a ciò, la specificazione di quali operazioni costituiscono indebitamento agli effetti dell'art. 119 Cost., sesto comma; il comma 18 provvede, invece, a definire le operazioni che, per i medesimi fini, costituiscono investimenti; il comma 21, infine, estende l'applicabilità dei precedenti commi da 16 a 20, fra l'altro, alle Regioni a statuto speciale ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e nel quadro del coordinamento della finanza pubblica di cui agli artt. 119 e 120 della Costituzione.

In tale contesto normativo, l'Organo requirente reputava sussistenti i presupposti sia oggettivi che soggettivi per l'irrogazione della sanzione comminata dall'art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

Preliminarmente, per ciò che attiene al procedimento di irrogazione della sanzione, il Procuratore contabile riteneva non applicabile la disciplina specifica riguardante l'instaurazione dei giudizi di responsabilità per danno erariale (artt. 43-51 del RD 1038/1933 e art. 5 della L 19/1994). E ciò sull'assunto che la fattispecie di cui all'art. 30, comma 15 della legge 289/2002 integrasse una sanzione amministrativa in materia di contabilità pubblica, la cui irrogazione è condizionata al rispetto dei principi generali di cui alla legge 689/1981 ritenuti derogatori rispetto a quelli governanti l'azione ordinaria per danno all'erario, sia in ragione della specialità della previsione che della posteriorità temporale della sua adozione.

Ad opinione della Procura attrice, l'esigenza del contraddittorio con i presunti responsabili dell'illecito in materia di contabilità pubblica era salvaguardata dalla procedura prevista dall'art. 58 del RD 1038/1933, riguardante i giudizi ad istanza di parte.

Inoltre, sempre secondo la Procura, sebbene tale norma preveda in successione la notifica della citazione ai convenuti, la richiesta al Presidente della Sezione della fissazione dell'udienza e la notifica del decreto presidenziale di fissazione dell'udienza, la provenienza dalla parte pubblica della proposta di irrogazione della sanzione rendeva attuale e non rinunciabile l'interesse alla fissazione dell'udienza e, dunque, giustificava, anche in ragione del principio di economicità dei mezzi giuridici, la richiesta preventiva della fissazione dell'udienza e la notifica della citazione già recante in calce il decreto presidenziale di fissazione dell'udienza.

Con riguardo ai profili sostanziali, la Procura istante reputava il debito per la cui estinzione il Consiglio comunale aveva previsto l'accensione di un mutuo presso la Cassa Depositi e Prestiti «maturato» alla data di pubblicazione della sentenza 279/2003 del Giudice amministrativo (il 24.2.2003). A tale conclusione l'organo requirente perveniva utilizzando come parametro di valutazione la disciplina del bilancio degli enti locali: secondo la prospettazione attorea, l'obbligazione risarcitoria a carico del Comune acquisterebbe certezza e liquidità solo nel momento in cui interviene la statuizione giudiziale di condanna.

Trattandosi di spesa non di investimento per debito dell'ente locale maturato successivamente all'8.11.2001, i Consiglieri Comunali del Comune di Catania non avrebbero, dunque, potuto deliberare il ricorso all'indebitamento per far fronte al debito fuori bilancio riconosciuto nei confronti della Omissis srl.

L'adozione della delibera che statuisce il ricorso all'indebitamento era ritenuta dalla Procura condotta bastevole ad integrare l'illecito per cui vi è causa. A tal fine, non assumeva rilievo la circostanza che il contratto di mutuo non era stato stipulato, in quanto la norma sarebbe finalizzata a reprimere condotte gestionali pericolose per gli equilibri di finanza pubblica e la sana gestione degli enti locali.

Con riguardo all'elemento soggettivo, la Procura, in via prioritaria, sosteneva che l'art. 30, comma 15, della legge 289/2002, integrando un illecito amministrativo, poteva trovare applicazione anche quando la condotta fosse stata posta in essere per mera colpa secondo il criterio di imputazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previsto dall'art. 3 della legge 689/1981.

Peraltro, osservava la Procura, anche ove non fosse stata condivisa la qualificazione della fattispecie quale illecito amministrativo in materia di contabilità pubblica e, conseguentemente, ritenuto non derogato il criterio di imputazione soggettivo della colpa grave previsto dall'art. 1 della legge 20/1994, sussistevano elementi comprovanti l'inescusabile negligenza di tutti i trasgressori del divieto di indebitamento e, cioè, la chiarezza della normativa che prevede il divieto di indebitamento per far fronte a spese correnti maturate successivamente al 8.11.2001 e la delicatezza della normativa medesima.

Con riguardo alla misura della sanzione, la parte attrice chiedeva l'irrogazione a ciascuno dei Consiglieri che aveva concorso all'assunzione della deliberazione n. 64/2003 di una sanzione pari a 7 volte l'indennità di carica percepita alla data del 15.12.2003.

L'individuazione del moltiplicatore dell'indennità di carica nell'ampio intervallo edittale determinato dall'art. 30, comma 15, era compiuta dalla Procura tenendo conto della cospicua entità del debito fuori bilancio, nonché della asserita "funzione preventiva" della sanzione.

Sulla base di tali argomentazioni, quindi, la Procura chiedeva la condanna di tutti i Consiglieri comunali che nella seduta del 15.12.2003 avevano concorso, esprimendo voto favorevole, all'adozione della deliberazione n. 64, al pagamento della sanzione di € 23.655,38 pro capite, in favore del Comune di Catania, oltre alle spese del procedimento, da liquidarsi in favore dello Stato.

I convenuti

****, C.M.G., C.M., F.M., ****, L.A., N. A., P.S., ****, R.G., **, V.G., V.G. e Z. L. si costituivano in giudizio con il patrocinio degli Avv.ti ***** e *****, con memoria depositata il 6.4.2006, deducendo, in rito, nell'asserito presupposto che il giudizio in questione fosse annoverabile tra i giudizi di responsabilità, l'inammissibilità del ricorso per violazione dell'art. 5 della legge 19/1994 per l'omessa notifica, prima dell'atto di citazione, dell'invito a dedurre.

Nel merito, veniva eccepita l'infondatezza della domanda sotto diversi profili.

In primo luogo, i convenuti, premessa un'ampia ricostruzione del contesto normativo di riferimento, contestavano la diretta applicabilità in Sicilia del sesto comma dell'art. 119 Cost., come modificato dall'art. 5 della legge costituzionale 3/2001 essendo questa una norma che, introducendo una disciplina più restrittiva rispetto a quella prevista dall'art. 194 del TUEL 267/2000, è limitativa dell'autonomia (garantita dalla norma di salvaguardia contenuta nell'art. 10 della medesima legge costituzionale), fra gli altri, degli enti territoriali delle Regioni a statuto speciale.

In conseguenza della ritenuta inapplicabilità dell'art. 119 cost., veniva esclusa anche l'applicabilità diretta nell'ordinamento regionale tanto dell'art. 41, comma 4, della legge 448/2001 che dell'art. 30, comma 15, della legge 289/2002.

La nuova disciplina in materia di indebitamento degli enti locali, ad opinione dei citati convenuti, troverebbe applicazione in Sicilia solo a partire dall'entrata in vigore dell'art. 3, comma 21, della legge 350/2003.

In via gradata, nella memoria si contestava, comunque, la data di “maturazione” del debito fuori bilancio individuata dalla Procura.

A tale riguardo si sosteneva, evocando la pronuncia della Corte dei Conti, Sez. Lazio, 20.12.2005, n. 3001, che nel caso di sentenze di condanna, il debito non nasce - e quindi non matura - con la sentenza, ma preesiste ad essa, essendo insorto nel momento in cui il soggetto passivo dell'obbligazione avrebbe dovuto effettuare la controprestazione che il giudice accerta non essere stata effettuata e per la quale emette condanna di pagamento a favore del creditore.

Ulteriore profilo di doglianza concerneva la mancata esecuzione della deliberazione di ricorso all'indebitamento. A tale riguardo si sosteneva che, anche a voler ritenere che l'art. 30, comma 15, della legge 289/2002 intenda sanzionare condotte che pongono l'ente territoriale in una situazione di pericolo di squilibrio di bilancio, la situazione di pericolo si verificherebbe solo nel momento in cui la delibera di ricorso all'indebitamento viene portata ad esecuzione.

Aderendo all'interpretazione suggerita dalla Procura, si sosteneva, si sarebbe pervenuti alla non condivisibile conclusione che la norma punirebbe non tanto il pericolo di squilibrio di bilancio, quanto il rischio che si verifichi una situazione di pericolo.

Si contestava, inoltre, l'esistenza dei presupposti soggettivi per l'applicazione della sanzione.

Gli indicati convenuti avrebbero, infatti, agito in buona fede confidando nella piena osservanza della normativa in vigore della deliberazione assunta, visto il tranquillizzante corredo documentale della proposta di delibera (considerazioni dell'Avvocatura interna, parere favorevole di regolarità tecnica e parere favorevole di regolarità contabile).

A conforto di tale affermazione veniva anche invocato il principio della separazione tra compiti di indirizzo politico-amministrativo e competenze gestionali, in forza del quale, doveva escludersi che sui singoli Consiglieri comunali gravasse l'obbligo di verificare la correttezza, sotto il profilo giuridico, dei pareri legali rassegnati e delle proposte di delibera predisposte dai competenti uffici comunali.

In ogni caso, si evidenziava nella memoria, considerando l'indubbia complessità ed eterogeneità della normativa e la non immediata percepibilità delle problematiche sottese alla riforma del titolo V della Costituzione, appariva evidente la buona fede dei convenuti.

In estremo subordine, si contestava la congruità della sanzione proposta che non avrebbe tenuto conto della diversità delle posizioni dei convenuti derivante dalla diversa anzianità di carica, dal numero dei mandati pregressi e, in definitiva, dalla diversa esperienza amministrativa maturata.

Chiedevano conclusivamente, in via pregiudiziale, che fosse dichiarata inammissibile l'azione intentata dalla Procura Regionale e, nel merito, che fosse rigettata la domanda o, in subordine, ridotta la sanzione.

I convenuti C.A.e C.S.V. si costituivano in giudizio, con il patrocinio degli ***** e ***** , con memoria depositata il 5.4.2006, adducendo argomentazioni difensive in parte coincidenti con quelle formulate dai convenuti assistiti dagli ***** e *****.

In particolare, deducevano, in via pregiudiziale, l'inammissibilità e/o improcedibilità dell'azione per violazione dell'art. 5 della legge 19/1994 per l'omessa notifica, prima dell'atto di citazione, dell'invito a dedurre.

Nel merito, eccepevano la non applicabilità, all'epoca dei fatti, in Sicilia del sesto comma dell'art. 119 Cost., come modificato dall'art. 5 della legge costituzionale 3/2001, dell'art. 41, comma 4, della legge

448/2001, nonché dell'art. 30, comma 15, della legge 289/2002.

In via gradata, poi, contestavano l'individuazione compiuta dalla Procura attrice del momento di maturazione del debito per il quale era stata prevista l'accensione di un mutuo. Secondo gli indicati resistenti, quel momento sarebbe ampiamente precedente la data del 8.11.2001, dovendo aversi riguardo non alla sentenza del TAR Sicilia 279/2003, che ha quantificato il risarcimento, bensì a quella precedente, resa dal medesimo giudice tra le stesse parti, con la quale venne dichiarato illegittimo il comportamento del Comune di Catania per aver omesso il rilascio della concessione edilizia alla COS.MA srl (sentenza n. 1314 del 1996).

In via ulteriormente subordinata, osservavano ancora i predetti convenuti che la deliberazione consiliare, per la parte afferente l'accensione del mutuo, non era stata portata ad esecuzione. Non si sarebbe dunque verificata quella situazione di pericolo di squilibrio di bilancio solo alla ricorrenza della quale avrebbe potuto essere invocata l'applicazione della sanzione di cui all'art. 30 , comma 15, della legge 289/2002.

Per ciò che attiene all'elemento soggettivo, venivano evocate due circostanze ritenute esimenti della colpevolezza. In primo luogo, si evidenziava la qualificazione professionale dei convenuti (impiegato di concetto in pensione e medico urologo), che non avrebbe reso agevole la percezione delle problematiche giuridiche sottese alla vicenda; in secondo luogo, si sottolineava l'evidente convenienza per il Comune dell'accordo bonario proposto dalla ditta creditrice ed il fatto che alla proposta di deliberazione erano allegati pareri di regolarità tecnica e contabile ed una relazione, anch'essa favorevole, dell'Avvocatura comunale.

Infine, veniva eccepita l'erroneità della misura della sanzione che, anziché essere parametrata al gettone di presenza percepito per la seduta consiliare del 15.12.2003, sarebbe stata quantificata facendo riferimento all'indennità di carica mensile.

Per le ragioni appena sintetizzate, veniva richiesta, in via pregiudiziale, la dichiarazione di inammissibilità o di improcedibilità dell'azione intentata dalla Procura Regionale e, nel merito, che fosse rigettata la domanda o, in subordine, ridotta la sanzione.

Il convenuto S.G., costituito in giudizio con il patrocinio dell'Avv. *****, con memoria depositata il 5.4.2006, deduceva esclusivamente che la mancata stipulazione del mutuo per il finanziamento del debito fuori bilancio faceva cadere l'ipotesi sanzionatoria formulata dalla Procura.

Chiedeva, conseguentemente, l'assoluzione da ogni addebito.

I convenuti F.G. e ***** si costituivano in giudizio, entrambi per mezzo dell'Avv. *****, con due distinte memorie di identico contenuto, entrambe depositate in data 5.4.2006.

Si dolevano, con argomentazioni analoghe a quelle formulate dai convenuti difesi dagli ***** e ***** e dall'Avv. *****, sopra sintetizzate, dell'errata individuazione del momento di maturazione del debito fuori bilancio.

Inoltre, richiamando il principio della distinzione tra compiti di indirizzo politico-amministrativo e competenze gestionali, ritenevano non configurabile una responsabilità a loro carico.

Reputavano, poi, inapplicabile *ratione temporis* la disciplina recata dall'art. 3 della legge 350/2003 sostenendo la non imputabilità, in ossequio ai principi di irretroattività della legge e di legalità, dell'ipotizzato illecito.

Contestavano, infine, l'applicabilità dell'art. 30, comma 15 della legge 289/2002 nella parte in cui, per la determinazione della sanzione si riferisce all'indennità di carica. E ciò sull'assunto che agli amministratori comunali spetta un gettone di presenza commutabile, su richiesta ed in conformità alle norme statutarie e regolamentari, in un'indennità di funzione non assimilabile all'indennità di carica.

Chiedevano, pertanto, il rigetto delle domande formulate dalla Procura attrice.

In data 13.4.2006, il Pubblico Ministero depositava conclusioni scritte con le quali, nel formulare puntuali repliche alle molteplici deduzioni difensive, insisteva sulle richieste di condanna dei convenuti al pagamento delle sanzioni pecuniarie.

Alla pubblica udienza del 26.4.2004, il Pubblico Ministero, ulteriormente argomentando sulle ragioni poste a fondamento dell'atto introduttivo e sull'infondatezza delle doglianze dei resistenti, reiterava le istanze formulate nell'atto di citazione; gli Avvocati *****, *****, *****, e *****, quest'ultima in sostituzione dell'Avv. *****, per conto dei rispettivi assistiti, dopo aver illustrato le ragioni asseritamente ostative all'accoglimento delle pretese attoree, chiedevano l'accoglimento delle conclusioni così come rassegnate in atti.

La causa, quindi, veniva posta in decisione.

Diritto

1.

In via preliminare, il Collegio deve farsi carico di verificare la fondatezza della doglianza concernente l'inammissibilità del ricorso.

In particolare, nell'asserito presupposto che il presente giudizio sia annoverabile tra i giudizi di responsabilità, taluni dei convenuti - e, segnatamente, i Consiglieri comunali difesi dagli ***** e ***** (****, C.M.G., C.M., F.M., ****, L.A., N.A., P.S., ***, R.G., S.F., V.G., *****) e quelli difesi dagli ***** e ***** (******) - hanno eccepito

la mancata notifica dell'invito a dedurre di cui all'art. 5 della legge 14.1.1994, n. 19.

Il giudizio, infatti, secondo la prospettazione difensiva, anziché essere promosso nelle forme e con le garanzie di cui alla disposizione da ultimo menzionata, è stato erroneamente qualificato come “giudizio ad istanza di parte” e, conseguentemente, instaurato ai sensi dell'art. 58 del RD 13.8.1933, n. 1038.

In proposito occorre innanzi tutto considerare che l'invito a dedurre di cui all'art. 5, 1° comma, l. n. 19 del 1994 costituisce un presupposto processuale assimilabile agli altri requisiti necessari che attengono alla costituzione e allo svolgimento del rapporto processuale, la cui mancanza, secondo i principi generali in materia, si traduce nella carenza della facoltà di instaurare il relativo giudizio e nella conseguenziale sanzione della inammissibilità della domanda stessa, rilevabile anche d'ufficio.

Pertanto, sebbene l'eccezione sia stata formulata solo da alcuni dei convenuti, gli effetti di un'eventuale accoglimento della stessa non potrebbero che irradiarsi nei confronti della totalità dei convenuti e cioè anche nei confronti di quelli che non hanno invocato l'inammissibilità del ricorso. L'esame della questione, che riveste carattere pregiudiziale, dunque, deve essere condotto per tutti gli odierni resistenti.

La doglianza è priva di fondamento.

Invero, la previsione di cui all'art. 30, comma 15 della legge 27.12.2002, n. 289, come motivatamente evidenziato dalla Procura odierna attrice, integra una fattispecie sanzionatoria volta a reprimere un particolare illecito amministrativo rappresentato dal ricorso all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento. La configurazione dell'illecito 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.

Per la consumazione dell'illecito è cioè 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.

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.

A sostegno di tale conclusione vi è poi un argomento di carattere sistematico: nell'ambito della medesima legge (legge finanziaria del 2003) nella quale è inserita la norma in esame, si faceva menzione di una condotta (art. 24, comma 4, norma successivamente abrogata dall'art. 3, comma 166, della legge 350/2003, il cui contenuto è stato reintrodotta dall'art. 1 della legge 30.7.2004, n. 191) causa di responsabilità amministrativa («4. I contratti stipulati in violazione del comma 1 o dell'obbligo di utilizzare le convenzioni quadro definite dalla CONSIP Spa sono nulli. Il dipendente che ha sottoscritto il contratto risponde, a titolo personale, delle obbligazioni eventualmente derivanti dai predetti contratti. La stipula degli stessi è causa di responsabilità amministrativa; ai fini della determinazione del danno erariale, si tiene anche conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni anzidette e quello indicato nel contratto»).

La mancanza nell'art. 30, comma 15, della legge 289/2002 di elementi evocativi la nozione di "responsabilità amministrativa", espressamente presenti, invece, in altra disposizione della medesima legge (art. 24, comma 4), costituisce dunque un elemento che rafforza la conclusione secondo cui il giudizio per l'irrogazione della sanzione di cui all'art. 30, comma 15, della legge 289/2002 non è assimilabile ad un ordinario giudizio di responsabilità e, conseguentemente, non è vincolato al rispetto di quei passaggi procedurali imposti dall'art. 5 della Legge 19/1994.

A ben vedere, poi, 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.

Le esposte considerazioni rendono evidente la legittimità della procedura di instaurazione del giudizio seguita dalla Procura: va rigettata, conseguentemente, l'eccezione sollevata dai convenuti circa la presunta inammissibilità dell'azione coltivata per il mancato inoltro dell'invito a dedurre.

2.

Nel merito, la questione che da un punto di vista logico, riveste carattere prioritario è quella sollevata da tutti i resistenti, ad eccezione del S., concernente la non applicabilità in Sicilia, al momento dell'adozione della delibera comunale n. 64 del 15.10.2003, del divieto di indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento.

Anche tale questione deve essere analizzata con riferimento alle posizioni della totalità dei convenuti, non rilevando la mancata produzione della specifica doglianza da parte di uno di essi. Ed infatti, venendo in rilievo l'applicabilità di disposizioni normative, opera il principio *iura novit curia*, con conseguente insussistenza dell'onere di specifica deduzione a carico della parte convenuta.

Al fine di procedere alla verifica della fondatezza della sintetizzata argomentazione difensiva, è necessario ricostruire il contesto normativo di riferimento.

L'art. 5 della legge costituzionale 18.10.2001, n. 3, recante "Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione", ha novellato l'art. 119 della Costituzione. Tale ultima disposizione, a far data dall'entrata in vigore della novella (8.11.2001), prevede, per quanto di rilievo in questa sede, che i Comuni «Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento» (art. 119, sesto ed ultimo comma, secondo periodo).

L'art. 10 della citata legge costituzionale prevede che «Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale (...) per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

L'art. 41, comma 4, della legge 28.12.2001, n. 448 prevede che «Per il finanziamento di spese di parte corrente, il comma 3 dell'articolo 194 del (...) testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si applica limitatamente alla copertura dei debiti fuori bilancio maturati anteriormente alla data di entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

L'art. 30, comma 15, della legge 27.12.2002, n. 289 dispone 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. 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».

L'art. 3 della L. 24.12.2003 n. 350, al comma 16, stabilisce che, ai sensi dell'art. 119 Cost., sesto comma, tra gli altri, gli enti locali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento; il comma 17 reca, in relazione a ciò, la specificazione di quali operazioni costituiscono indebitamento, agli effetti dell'art. 119 Cost., sesto comma; il comma 18 provvede, invece, a definire le operazioni che, per i medesimi fini, costituiscono investimenti; il comma 21, infine, estende l'applicabilità dei precedenti commi da 16 a 20, fra l'altro, alle Regioni a statuto speciale ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e nel quadro del coordinamento della finanza pubblica di cui agli artt. 119 e 120 della Costituzione.

Le norme costituenti il quadro normativo non consentono di accogliere la ricostruzione difensiva.

In particolare, infondata appare l'argomentazione secondo cui in Sicilia, almeno fino all'entrata in vigore della legge 350/2003 (per effetto del disposto dell'art. 3, comma 21), non sussisteva il divieto di indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento.

In proposito occorre considerare che le particolari forme e condizioni di autonomia di cui dispone la Regione Siciliana non costituiscono un limite all'operatività della previsione contenuta nel secondo periodo dell'ultimo comma dell'art. 119 Cost..

Non vi è, infatti, alcun appiglio testuale né, d'altro canto, è rinvenibile alcun argomento logico per intestare, dopo le modifiche al titolo V della Costituzione, agli enti territoriali sedenti nel territorio della Regione Sicilia una incondizionata facoltà di ricorrere all'indebitamento.

In primo luogo, anche tenendo conto dell'orientamento manifestato dalla Corte costituzionale con le Sentenze 320/04 e 425/04 evocate dalla Procura attrice, la disciplina introdotta dall'art. 119 Cost non può considerarsi manipolabile, neanche ad opera delle Regioni a statuto speciale nell'esercizio delle prerogative di autonomia ad esse costituzionalmente riconosciute.

A tal proposito, del tutto in conferente è l'art. 10 della citata legge costituzionale 3/2001, a cui taluni dei resistenti annettono una valenza decisiva. Tanto perché l'articolo menzionato costituisce esclusivamente una misura di salvaguardia volta a evitare che le Regioni a statuto speciale, in seguito alla modifica costituzionale, godano di una minore autonomia rispetto a quelle a statuto ordinario. La medesima disposizione, tuttavia, non preclude che previsioni costituzionali di carattere generale, come quella che assume rilievo in questa sede, afferenti l'unità economica della Repubblica e finalizzate al coordinamento della finanza pubblica, si applichino a tutte le Regioni, indipendentemente dall'ampiezza dell'autonomia ad esse riconosciuta.

In secondo luogo, nessun effetto condizionante l'applicabilità del divieto di cui all'art. 119, ultimo comma,

Cost. può derivare dalla previsione contenuta nell'art. 3, comma 21, della legge 350/2003, nel senso che solo dal momento della sua entrata in vigore potrebbe, come sostenuto da taluni dei resistenti, trovare applicazione la prescrizione costituzionale che limita il ricorso all'indebitamento.

Detta legge, infatti, per quanto di rilievo in questa sede, si limita a chiarire quali operazioni costituiscono indebitamento (art. 3, comma 17) e quali spese costituiscono investimenti (art. 3, comma 18).

Il precetto che limita l'indebitamento (art. 119 cost.) e la norma volta a reprimere le violazioni di tale precetto (art. 30, comma 15, legge 289/2002) erano applicabili già prima della legge 350/2003 ed indipendentemente dalla sua entrata in vigore.

L'unico obiettivo perseguito con le norme recate dalla legge 350/2003 è stato, dunque, quello di agevolare l'adozione di pratiche virtuose attraverso l'inequivoca enunciazione di cosa deve intendersi, agli effetti dell'art. 119, comma 6, per "indebitamento" e per "investimenti".

Conseguentemente va disattesa, siccome palesemente infondata, l'asserita insussistenza in Sicilia, all'epoca della adozione della delibera di un precetto che precludeva di poter far ricorso a strumenti di debito per far fronte al debito fuori bilancio.

3. Destituita di fondamento è pure l'argomentazione, formulata negli scritti difensivi da tutti i resistenti, ad eccezione del S., secondo cui non si potrebbe far luogo all'applicazione della sanzione comminata dall'art. 30, comma 15, della legge 289/2002, in quanto il debito fuori bilancio, per l'adempimento del quale era stato deliberato il ricorso all'indebitamento, sarebbe maturato anteriormente alla data di entrata in vigore della legge costituzionale 3/2001 (8.11.2001).

Si sostiene, infatti, che la fonte del debito non sarebbe da rinvenire nella Sentenza del TAR Sicilia - Sezione staccata di Catania n. 279 del 24.2.2003 che ha condannato il Comune di Catania al risarcimento del danno per il ritardato rilascio della concessione edilizia alla ***** srl, bensì nella precedente sentenza del medesimo Tribunale che aveva acclarato l'illegittimità del rifiuto del rilascio della concessione edilizia alla medesima società (sentenza n. 1314 del 16.7.1996).

I resistenti, facendo proprie le argomentazioni contenute nella sentenza della Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio del 20.12.2005 n. 3001, hanno espresso l'avviso secondo cui il riconoscimento dei debiti fuori bilancio derivante da sentenza ha una valenza ricognitiva di debiti già insorti in capo all'ente: il debito infatti, non nascerebbe - e quindi non maturerebbe - con la sentenza, ma preesisterebbe ad essa, dovendosi considerare insorto nel momento in cui il soggetto passivo dell'obbligazione avrebbe dovuto effettuare la controprestazione che il giudice ha accertato non essere stata effettuata e per la quale ha emesso condanna di pagamento a favore del creditore.

La anteriorità della maturazione del debito rispetto alla introduzione delle limitazioni all'indebitamento renderebbe, conseguentemente, non configurabile l'illecito di cui all'art. 30, comma 15, della legge 289/2002.

La pur suggestiva ricostruzione operata per contrastare la prospettazione attorea non può essere condivisa.

Invero, con l'art. 41, comma 4, della legge 28.12.2001, n. 448, norma finalizzata a modulare l'impatto sul sistema della finanza pubblica dello stringente limite costituzionale in materia di ricorso all'indebitamento appena introdotto, come anticipato, è stata circoscritta l'operatività del precetto sul piano temporale, escludendo l'applicazione del limite previsto dall'art. 119, comma 6, Cost., in relazione alla copertura dei debiti fuori bilancio maturati prima dell'entrata in vigore della riforma costituzionale.

Per valutare la configurabilità in capo agli odierni convenuti dell'illecito più volte indicato, è necessario individuare se la data di maturazione del debito del Comune di Catania nei confronti della ***** srl sia precedente l'entrata in vigore della legge costituzionale 3/2001 (8.11.2001) ovvero

successiva rispetto a tale data.

Tale operazione, tuttavia, presuppone la specificazione della formula «debiti maturati».

Detta formula, nonostante sia, per vero, non infrequentemente utilizzata in provvedimenti legislativi (anche in epoca più recente rispetto al provvedimento in esame: cfr tra i tanti, art. 91 del D.lgs 9.1.2006, n. 5; art 39 quater decies del Dl 30.12.2005, n. 273; art. 3 del DL 19.11.2004, n. 277) anche afferenti la disciplina degli enti locali (artt. 6 e 12 del DPR 24.8.1993, n. 378), non risulta indicativa di un concetto giuridico univoco e determinato, né di essa sono rinvenibili nozioni legislative di settore esportabili, o quantomeno utilizzabili come parametro di orientamento, in settori diversi.

Pertanto, l'analisi non può assumere come decisiva la constatazione che, nella comune accezione, il termine “maturati” indica il risultato di un processo evolutivo che presuppone, in una prospettiva necessariamente diacronica, una trasformazione del fatto o dell'oggetto che tale processo ha subito.

Un simile approfondimento, però, può al più essere di ausilio nell'indagine che si sta compiendo.

Occorre, invece, tentare di isolare la nozione giuridica della formula, la sola in grado di fornire indicazioni concretamente utili alla definizione della controversia.

A tal fine, particolarmente significativo è il fatto che il termine “maturato” non si riferisce genericamente ai “debiti” gravanti sull'ente territoriale, bensì costituisce il predicato dei “debiti fuori bilancio”.

Quindi, è a tale formula complessa che bisogna avere riguardo per individuare il momento della maturazione.

Ciò chiarito e limitando l'analisi ad aspetti strettamente pertinenti la presente controversia, l'art. 194 del D.lgs. 267/200 nel disciplinare il riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio espressamente contempla i debiti fuori bilancio «derivanti da» sentenze esecutive (comma 1, lett. a)).

Dunque, a prescindere da ogni ulteriore considerazione sulla fonte remota del debito (contratto, fatto illecito o altro fatto o atto idoneo a produrre l'obbligazione, secondo il disposto dell'art. 1173 cc), ciò che rileva in questa sede è la sentenza esecutiva da cui è derivato il debito fuori bilancio che il consiglio comunale intendeva pagare procurandosi la provvista mediante la stipulazione di un mutuo con la Cassa Depositi e prestiti.

Posto che la sentenza del TAR sopra indicata, la cui esecutività è indubbia tenuto conto del disposto dell'art. 33 della legge n. 1034 del 1971, viene ad esistenza nel momento della pubblicazione, il debito fuori bilancio di cui trattasi, deve ritenersi “maturato” il 24.2.2003, cioè ben oltre la data di entrata in vigore della legge costituzionale 3/2001, momento oltrepassato il quale, a norma dell'art. 41 della legge 448/2001, erano destinate ad operare le limitazioni di cui al secondo periodo dell'ultimo comma dell'art. 119 Cost..

La richiesta di irrogazione della sanzione perciò, per il profilo in esame, è da intendersi correttamente formulata: infatti, l'analizzato elemento della fattispecie sanzionatoria (maturazione del debito in un momento successivo rispetto alla data dell'8.11.2001), con ogni evidenza essenziale ai fini della configurabilità dell'illecito di cui all'art. 30, comma 15, della Legge 289/2002, per quanto sopra evidenziato, deve reputarsi sussistente.

4.

Ulteriore profilo di doglianza, sottoposto all'esame del Collegio da parte della totalità dei resistenti, concerne la mancata esecuzione della delibera consiliare 64/2003.

Le articolate prospettazioni difensive sul punto, ruotano intorno ad un comune nucleo argomentativo: la circostanza che alla decisione di stipulare un mutuo per far fronte al debito fuori bilancio non è seguita la

stipulazione del contratto di prestito, da un lato, renderebbe non configurabile l'illecito e, dall'altro, dimostrerebbe che la condotta posta in essere si è rivelata inoffensiva in quanto inidonea a determinare un concreto pericolo di squilibrio di bilancio per l'ente.

La censura adottata dai resistenti è priva di pregio.

In proposito occorre richiamare quanto in precedenza indicato in ordine alla natura sanzionatoria della previsione contenuta nell'art., 30, comma 15 della Legge 289/2002.

Tale norma, come anticipato, 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.

Si tratta, in sostanza, di una disposizione volta a dare effettività, mediante l'introduzione di misure repressive dei comportamenti antigiuridici, alla previsione costituzionale che ha introdotto vincoli stringenti all'indebitamento degli enti territoriali.

Ne consegue che il vaglio giudiziale sulla sua applicabilità non può prescindere dal considerare che il contesto di riferimento non è quello, usuale, delle fattispecie di responsabilità amministrativa bensì quello degli illeciti amministrativi.

In tale prospettiva, la mancata stipulazione del mutuo non costituisce un elemento ostativo alla consumazione dell'illecito ed alla conseguente irrogazione della sanzione.

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.

5. Anche la dedotta insussistenza dell'elemento soggettivo appare destituita di fondamento.

In particolare, sintetizzando la diversità delle argomentazioni articolate da tutti i resistenti, ad eccezione del S., è stata eccepita la non addebitabilità dell'ipotizzato illecito per mancanza dell'elemento soggettivo sotto due diversi profili.

Da un lato, è stata rilevata la non configurabilità della colpa connotata in termini di gravità. Dall'altro, è stata invocata l'esimente della scusabilità dell'errore.

Per ciò che attiene alla prima delle prospettate doglianze, dirimente è la constatazione che l'art. 30, comma 15, della legge 289/2002 non è annoverabile tra le fattispecie di responsabilità amministrativa, bensì tra gli illeciti amministrativi.

Pertanto, rispetto a detta norma, non opera 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.

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 24.11.1981, 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.

Superata positivamente la prognosi di applicabilità nel nuovo contesto dell'art. 3 della legge 689/1981, il Collegio deve farsi carico di valutare se, in concreto, sia configurabile a carico degli odierni residenti una colpa (almeno) lieve.

In proposito, non pare dubitabile che i consiglieri comunali in premessa indicati 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.

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.

Il livello apicale della fonte da cui promana la restrittiva disciplina dell'indebitamento degli enti territoriali, esclude l'invocabilità dell'errore come causa di esclusione della responsabilità, non essendo configurabile in capo ai convenuti una inevitabile ignoranza del precetto costituzionale.

Per la configurabilità di questa situazione, secondo un orientamento giurisprudenziale assolutamente consolidato, è necessario che l'errore sulla liceità del fatto si fondi su un elemento positivo estraneo all'agente ed idoneo a determinare in lui la convinzione della liceità del suo comportamento.

Senonché, nel caso in esame, le pur tranquillanti indicazioni provenienti dagli organi tecnici del Comune (Avvocatura interna e ***** generale), non possono avere una portata esimente: coloro che svolgono un incarico elettivo non possono, infatti, ritenersi esonerati dall'obbligo di conoscenza delle norme fondamentali che disciplinano l'azione dell'ente e, men che mai, di quelle poche disposizioni di rango costituzionale specificamente afferenti la funzione svolta.

Per tale motivo, è da considerare destituito di qualsiasi fondamento il richiamo sia al principio della buona fede che a quello di separazione tra

compiti di indirizzo politico -amministrativo e

competenze
gestionali
operato
da taluni dei resistenti.

Peraltro, anche a voler tener conto del fatto che i limiti costituzionali all'indebitamento non facevano parte del corpus normativo originario, ma sono stati introdotti in occasione della modifica del Titolo V della Carta fondamentale, deve rilevarsi che la novella è entrata in vigore molto prima del momento in cui la delibera contrastante con il precetto costituzionale è stata adottata.

Pertanto, deve concludersi che l'adozione della delibera 64/2003 è avvenuta per inescusabile imperizia e negligenza di tutti gli odierni convenuti.

6. Quanto all'ammontare della sanzione pecuniaria, la Procura attrice, dopo averne esplicitato i parametri di quantificazione, ha chiesto l'applicazione di una sanzione di € 23.655,34 pro capite, pari a sette volte l'indennità di carica da ciascuno percepita alla data di adozione della delibera sopra indicata (15.12.2003).

I convenuti hanno contestato sia l'individuazione dell'indennità di funzione come fattore cui applicare il moltiplicatore che la congruità della sanzione di cui è stata invocata l'irrogazione.

Più in dettaglio, nelle difese scritte taluni dei resistenti (quelli difesi, rispettivamente, dall'Avv. ***** e dagli ***** e *****), partendo dalla constatazione che l'art. 30, comma 15, della legge 289/2002 menziona «l'indennità di carica», hanno sostenuto che la Procura attrice, nella quantificazione della sanzione, avrebbe erroneamente preso in considerazione «l'indennità di funzione» mensilmente percepita dagli amministratori comunali.

Inoltre, i resistenti difesi dagli ***** e Beretta hanno eccepito l'ingiustizia della sanzione in quanto l'importo della stessa, in base al complesso delle argomentazioni difensive addotte, sarebbe eccessivo e sproporzionato.

In relazione al profilo in esame, occorre preliminarmente valutare se il fattore posto dalla Procura agente a base della quantificazione della sanzione sia correttamente individuato nella «indennità di funzione».

Come anticipato, l'art. 30, comma 15 della legge 289/2002 prevede che «le sezioni giurisdizionali della Corte dei Conti possono irrogare agli amministratori (...) la condanna ad una sanzione amministrativa 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».

In tale norma, quindi, l'intervallo edittale non è fissato, come di consueto avviene per le sanzioni amministrative pecuniarie, in numerario cioè entro due importi determinati, ma attraverso il ricorso ad un più sofisticato congegno di dosaggio della pena.

Il meccanismo, adattamento domestico di architetture da tempo sperimentate in ordinamenti esteri e dal legislatore comunitario, e già impiegato in altri ambiti dal legislatore nazionale (cfr., ad esempio, l'art. 19 della legge 10.19.1990, n. 287 recante "Norme per la tutela della concorrenza e del mercato" e l'art. 10 del D.Lgv. 8.6.2001, n. 231 recante "Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'art. 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300"), è basato sull'applicazione di un moltiplicatore ad un dato base espressivo della capacità economica del responsabile (l'indennità di carica percepita): l'ammontare della sanzione è data, quindi, dalla combinazione aritmetica del moltiplicatore con il moltiplicando.

In sostanza, detto meccanismo consente di irrogare sanzioni che siano al contempo efficaci, proporzionate e dissuasive tenendo conto, accanto alla gravità della condotta (aspetto sul quale è destinata ad incidere la scelta del moltiplicatore fra quelli in astratto indicati dalla norma), anche di un significativo profilo inerente le condizioni economiche del responsabile dell'illecito rappresentato dagli emolumenti percepiti per l'espletamento del mandato.

Nel caso in esame, il "moltiplicando" è stato correttamente individuato dalla Procura

agente nelle indennità di funzione percepita alla data di adozione della delibera più volte citata.

In particolare, non può ostare all'applicabilità della sanzione il fatto che la norma della quale si invoca l'applicazione menziona, quale elemento da prendere a base per la determinazione della pena pecuniaria, non «l'indennità di funzione», bensì «l'indennità di carica».

Al riguardo, deve considerarsi che detta disposizione si riferisce ad enti territoriali eterogenei aventi ordinamenti di settore sensibilmente diversi.

Conseguentemente, per individuare l'indennità da prendere a base per il calcolo della sanzione occorre compiere, senza preconcetti legati a considerazioni nominalistiche, un'operazione di contestualizzazione della prescrizione normativa, al fine di adeguarla alle peculiarità dell'ente presso il quale opera il responsabile dell'illecito.

Scopo di tale operazione è quindi l'individuazione dell'indennità con la quale, in concreto, viene remunerato l'ufficio ricoperto.

Tale operazione, peraltro, è coerente con la ratio della disposizione sanzionatoria sopra evidenziata: considerato che l'obiettivo della norma è quello di rendere la sanzione proporzionata ai benefici economici derivanti dall'espletamento del mandato, è di tutta evidenza che occorre prendere in considerazione quell'emolumento che di tali benefici costituisce espressione.

Come risulta dalla documentazione versata in atti (nota del Comune di Catania prot n. 211873 del 21.11.2005) i Consiglieri comunali che hanno espresso parere favorevole all'adozione della delibera 64/2003, avendo optato per la trasformazione del gettone di presenza in indennità di funzione, percepivano, alla data di adozione della delibera (15.12.2003), l'importo mensile di € 3.379,34.

È dunque a tale importo, rappresentativo delle competenze spettanti per l'espletamento del mandato, occorre far riferimento per il computo della sanzione.

Con riferimento, poi, alla scelta del fattore di moltiplicazione dell'indennità nell'intervallo stabilito dalla norma sanzionatoria (da cinque fino al massimo di venti volte), la valutazione compiuta dalla Procura di accrescere di sette volte l'indennità percepita dai convenuti è stata contestata sull'assunto che la sanzione risulterebbe, in relazione a tutte le circostanze del caso, incongrua.

Tale doglianza è fondata.

In proposito, il Collegio non ignora le rilevanti difficoltà connesse all'individuazione di una sanzione che sia efficace ed equa ed il connesso orientamento giurisprudenziale secondo il quale anche l'uso di espressioni sintetiche quali «pena congrua» è giustificato quando viene determinata una pena molto vicina al minimo edittale (ex plurimis, Cass., sez. III, 19-10-1995.), tuttavia non condivide la valutazione concretamente operata.

Infatti, il moltiplicatore scelto dalla Procura conduce ad una sanzione eccessivamente gravosa.

Avuto riguardo ai criteri di cui all'art. 11 della legge 689/1981 (norma che, per le ragioni sopra esposte, è applicabile nel presente giudizio in forza della previsione dell'art. 12 della medesima legge) e considerata ogni circostanza del caso, deve reputarsi congrua la sanzione minima cioè pari a cinque volte l'indennità di funzione percepita alla data del 15.12.2003.

Infatti, l'intensità della colpa, i motivi tutt'altro che futili o abietti che avevano condotto all'adozione della delibera, l'unicità, a quanto consta dagli atti di causa, della violazione nonché la non documentata esistenza di elementi che potrebbero indurre a formulare un giudizio negativo sulla personalità degli agenti costituiscono dati di valutazione tutti favorevoli agli odierni

convenuti e che complessivamente inducono a rideterminare la sanzione nella misura minima.

Infine il Collegio non può esimersi dal pronunciarsi sulla asserita discrezionalità dell'Organo decidente di irrogare in concreto la sanzione.

I resistenti difesi dagli ***** e *****, infatti, hanno ipotizzato che alle Sezioni Giurisdizionali della Corte dei Conti, per l'applicazione dell'art. 30, comma 15, della legge 289/2002, sia intestato un potere connotato da ampi margini di apprezzamento. Il fondamento di un simile potere risiederebbe nell'uso dell'espressione «possono irrogare (..) la condanna ad una sanzione pecuniaria».

L'argomento è destituito di qualsiasi fondamento.

In primo luogo, da un punto di vista sistematico, l'uso del verbo servile “potere” non sembra costituire un indizio significativo dell'attribuzione di un margine di discrezionalità nell'applicazione delle sanzioni.

Ed infatti, anche in altre occasioni, nelle quali è ormai acclarata l'inesistenza di un potere discrezionale, infatti, il legislatore ha attribuito alla Corte dei Conti il potere di applicare pene pecuniarie utilizzando un'espressione analoga a quella rinvenibile nel citato art. 30.

Ciò accade nell'art. 46 del RD 12.7.1934, n. 1214 dove è previsto che la Corte, una volta spirato il termine da essa stabilito per la presentazione del conto, «può» condannare l'agente contabile moroso ad una pena pecuniaria.

Ogni, eventuale, residuo dubbio viene ad essere cancellato dalla dirimente considerazione che la funzione punitiva in parola è indisponibile ed irrinunciabile, poiché è attribuita a tutela di interessi generali dell'ordinamento (alla sana e corretta gestione finanziaria degli enti territoriali e all'equilibrio della finanza pubblica) riconducibili al valore costituzionale del buon andamento dell'azione amministrativa.

In definitiva, una volta accertata la ricorrenza degli elementi necessari per la configurazione dell'illecito e individuata la congrua misura della sanzione, il Collegio non può che irrogare la condanna ai responsabili.

7. Da ultimo, d'ufficio, attenendo la questione alla corretta individuazione delle disposizioni di legge applicabili, deve essere affrontata la questione del beneficiario delle sanzioni applicate ai sensi dell'art. 30, comma 15, della legge 289/2002.

Con l'atto introduttivo del presente giudizio è stata chiesta, fra l'altro, la condanna degli odierni resistenti al pagamento di una sanzione amministrativa a favore del Comune di Catania.

La Corte Costituzionale nel pronunciarsi in un giudizio per conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Siciliana sulla questione della spettanza all'erario statale ovvero a quello regionale di una sanzione pecuniaria irrogata, per omessa presentazione dei conti giudiziali, ai sensi dell'art. 46 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana, ha dichiarato che «spetta allo Stato (...) di fare propria l'entrata derivante dalla sanzione pecuniaria» (Sent. 25.5.1999, n. 187).

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.

L'assoluta omogeneità della sanzione di cui all'art. 30, comma 15, della legge 289/2002 rispetto a quella comminata dall'art. 46 del R.D. 1214/1934, induce a ritenere che il beneficiario del provento della sanzione pecuniaria in discorso, non sia il Comune di Catania, come erroneamente ritenuto dalla Procura attrice, bensì l'Erario statale.

Peraltro, 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 lesa come beneficiario dell'importo della sanzione occorrerebbe una esplicita previsione normativa.

Senonché, 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.

8. Alla luce delle suesposte considerazioni, il ricorso promosso dalla Procura Regionale deve essere parzialmente accolto e, conseguentemente, va disposta la condanna dei Signori

-

B.A. nato il 2/2/1944 a Catania e residente a S. Agata Li Battiati (CT) in Via S. Michele Arcangelo n. 6;

-

C.A. nato il 29/5/1934 a Militello Val di Catania e residente a Catania in via Duca degli Abruzzi, n. 211;

-

C.M.G. nato il 8/7/1975 a Catania ed ivi residente in Via Milo n. 19;

-
C.S.V. nato il 14/2/1968 a Catania e residente a Nicolosi (CT) in Via Santa Maria delle Grazie n. 87;

-
C.M. nato il 30/12/1977 a Catania ed ivi residente in Via Androne n. 58;

-
F.M. nato il 26/11/1958 a Buccheri (SR) e residente a Catania in via Galenno n. 166/B;

-
F.G. nato il 10/1/1950 a Catania ed ivi residente in Via Aloï n. 17;

-
F.C. nato il 12/3/1963 a Mareeba (AUS) e residente a Catania in Via Vincenzo Giuffrida n. 220;

-
L.A. nato il 12/9/1948 a Catania ed ivi residente in Corso Indipendenza n. 29;

-

N.A.nato il 3/8/1959 a Catania ed ivi residente in Via Monte Po n. 106;

-

P.S. nato il 13/2/1958 a Catania ed ivi residente in Via Ota n. 55;

-

R.V. nato il 16/4/1953 a Catania ed ivi residente in Via Monsignor Ventimiglia n. 13;

-

R.G.nato il 25/11/1956 a Catania ed ivi residente in Via dei Piccioni n. 71;

-

R.A. nato il 27/11/1952 ad Acireale e residente a Catania in Via Nuovalucello n. 196;

-
S.G. nato il 5/5/1963 a Catania ed i vi residente in Via dei Miti n. 2/B;

-
S.F.nato il 8/1/1950 a Pietraperzia (EN) e residente a Catania in Via Lavaggi n. 43;

-
V.G. nato il 28/2/1952 a Catania ed ivi residente in Via S. F. alla **** n. 37;

-
V.G. nato il 25/8/1952 a Catania e residente a Misterbianco CCT) in Strada S. Antonio Remito n. 50;

-
Z.L.nato il 13/5/1958 a Catania ed ivi residente in Via Musumeci n. 112

tutti Consiglieri comunali del Comune di Catania che hanno espresso voto favorevole alla deliberazione del Consiglio comunale n. 64 del 15.12.2003, al pagamento della sanzione pecuniaria, in favore del

Pubblico Erario, dell'importo di
€
16896, 7 (Euro sedicimilaottocentonovantasei/7) pro capite.

Le spese, in considerazione dell'esito del giudizio, nonché della novità e complessità delle questioni di diritto trattate, ai sensi dell'art. 92 cpc, devono essere integralmente compensate fra le parti.

P.Q.M.

La Corte dei
Conti

Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana

definitivamente pronunciando nel giudizio iscritto al n. 41886 del registro di segreteria, accoglie parzialmente il ricorso e, per l'effetto, condanna i Signori

-

B.A. nato il 2/2/1944 a Catania e residente a S. Agata Li Battiati (CT) in Via S. Michele Arcangelo n. 6;

-

C.A. nato il 29/5/1934 a Militello Val di Catania e residente a Catania in via Duca degli Abruzzi, n. 211;

-

C.M.G. nato il 8/7/1975 a Catania ed ivi residente in Via Milo n. 19;

-

C.S.V.nato il 14/2/1968 a Catania e residente a Nicolosi (CT) in Via Santa Maria delle Grazie n. 87;

-

C.M. nato il 30/12/1977 a Catania ed ivi residente in Via Androne n. 58;

-

F.M. nato il 26/11/1958 a Buccheri (SR) e residente a Catania in via Galenno n. 166/B;

-

F.G. nato il 10/1/1950 a Catania ed ivi residente in Via Aloï n. 17;

-

F.C.nato il 12/3/1963 a Mareeba (AUS) e residente a Catania in Via Vincenzo Giuffrida n. 220;

-

L.A. nato il 12/9/1948 a Catania ed ivi residente in Corso Indipendenza n. 29;

-

N.A. nato il 3/8/1959 a Catania ed ivi residente in Via Monte Po n. 106;

-

P.S.nato il 13/2/1958 a Catania ed ivi residente in Via Ota n. 55;

-

R.V. nato il 16/4/1953 a Catania ed ivi residente in Via Monsignor Ventimiglia n. 13;

-

R.G. nato il 25/11/1956 a Catania ed ivi residente in Via dei Piccioni n. 71;

-

R.A.nato il 27/11/1952 ad Acireale e residente a Catania in Via Nuovalucello n. 196;

-

S.G.nato il 5/5/1963 a Catania ed i vi residente in Via dei Miti n. 2/B;

-

S.F.nato il 8/1/1950 a Pietraperzia (EN) e residente a Catania in Via Lavaggi n. 43;

-

V.G. nato il 28/2/1952 a Catania ed ivi residente in Via S. F. alla **** n. 37;

-

V.G. nato il 25/8/1952 a Catania e residente a Misterbianco CCT) in Strada S. Antonio Remito n. 50;

-

Z.L.nato il 13/5/1958 a Catania ed ivi residente in Via Musumeci n. 112

ciascuno al pagamento della sanzione pecuniaria in favore dello Stato dell'importo di
€
16896, 7 (Euro sedicimilaottocentonovantasei/7).

Spese compensate.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Così deciso in Palermo, nelle camere di consiglio del 26 aprile 2006 e del 10 maggio 2006.

L'Estensore

Il Presidente

F.to Dott. *****

Depositata oggi in Segreteria nei modi di legge.

Palermo,
7 novembre 2006

Il Direttore della Segreteria

F.to Dr. *****

<https://www.diritto.it/il-giudizio-per-l-irrogazione-della-sanzione-di-cui-all-art-30-comma-15-della-legge-289>

2002-intesa-quali-una-fattispecie-sanzionatoria-volta-a-reprimere-un-particolare-illecito-amministrativo-rap/