

Il dissesto degli enti locali e la responsabilità sanzionatoria degli amministratori comunali

Sommario: 1. *La vicenda.* – 2. *I rapporti tra la dichiarazione di dissesto e l'applicazione delle sanzioni interdittive. Il ruolo del giudice contabile.* – 3. *Il merito del giudizio e la responsabilità degli ammi-*

(1) Segue la nota di E. Tomassini, *Il dissesto degli enti locali e la responsabilità sanzionatoria degli amministratori comunali.*

nistratori comunali. – 4. La natura delle sanzioni interdittive dell'art. 248, c. 5, Tuel. – 5. Conclusioni.

1. La vicenda

La sentenza all'esame ha confermato la responsabilità, a titolo sanzionatorio e conseguente alla dichiarazione di dissesto di un comune, del sindaco e dell'assessore comunale competente, ai sensi dell'art. 248, c. 5, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Tuel) (1). Come noto, la norma in questione, per quanto qui interessa, stabilisce che, oltre alla classica responsabilità risarcitoria per danno all'erario, "gli amministratori che la Corte dei conti ha riconosciuto, anche in primo grado, responsabili di aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario, non possono ricoprire, per un periodo di dieci anni, incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati. [...] Non possono altresì ricoprire per un periodo di tempo di dieci anni la carica di assessore comunale, provinciale o regionale né alcuna carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Ai medesimi soggetti, ove riconosciuti responsabili, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione".

Nella specie, la sezione di primo grado ha accertato la grave colpa nella conduzione finanziaria dell'ente, sostanziata in una serie di violazioni delle norme in materia di contabilità degli enti locali di cui al d.lgs. n. 118/2011, su ricorso della Procura regionale che, a sua volta, aveva ricevuto la segnalazione della sezione regionale di controllo. In rito, è stato seguito lo speciale procedimento previsto dall'art. 133 c.g.c., che prevede l'emissione di un decreto da parte del giudice monocratico che ritenga fondate le ragioni dell'accusa, con eventuale fase collegiale a seguito di opposizione del soggetto condannato. Nella specie, il collegio aveva confermato il decreto monocratico applicando le sanzioni pecuniarie e quelle interdittive previste dall'art. 248, c. 5, Tuel.

2. I rapporti tra la dichiarazione di dissesto e l'applicazione delle sanzioni interdittive. Il ruolo del giudice contabile

La sentenza in commento si sofferma sia sui rapporti tra il procedimento di dichiarazione di dissesto dell'ente locale e le sanzioni previste dalla norma, sia sul ruolo della magistratura contabile nell'accertamento dello stato di dissesto e

nell'applicazione delle sanzioni, delle quali ricostruisce la natura.

Sotto il primo profilo, la sezione di appello chiarisce che, contrariamente a quanto affermato dagli appellanti, non è prevista una sorta di "pregiudiziale", un giudizio antecedente e autonomo volto ad accertare la responsabilità degli amministratori comunali nell'eziologia del dissesto, perché tale verifica va compiuta nel giudizio *ex art. 133 c.g.c.*; oltre a richiamare i principi di effettività e concentrazione delle tutele (di cui agli artt. 2 e 3 c.g.c.), è stata ribadita la funzione della procedura speciale, più snella e nella quale non vanno seguite le regole del rito ordinario (prima fra tutte, l'invito a dedurre all'inculpato), prevista proprio per le numerose ipotesi di responsabilità sanzionatoria. Tali ipotesi sono tipizzate dal legislatore, mentre quelle ordinarie di natura risarcitoria/recuperatoria sono a struttura "libera", per colpire condotte particolarmente lesive dei pubblici bilanci in funzione special/general preventiva, configurando una giurisdizione contabile non più circoscritta agli illeciti erariali "di evento". Il danno è costituito proprio dall'evento in esse previste, come il dissesto (finanziario o funzionale), il quale rappresenta di per sé un grave pregiudizio per la collettività amministrata, la quale verrà a subirne le conseguenze in termini, tra l'altro, di aumento delle aliquote dei tributi e di limitazione dei servizi tranne quelli ritenuti essenziali. Al riguardo, la sentenza ha rilevato che il sistema sanzionatorio "contabile" si pone come uno strumento indispensabile per intercettare e correggere quelle condotte degli amministratori pubblici che rischiano di compromettere o hanno già compromesso l'attuazione del principio di "equilibrio tendenziale del bilancio" (art. 81 Cost.), alla cui realizzazione (in uno alla "sostenibilità del debito pubblico") concorrono tutte le pubbliche amministrazioni (art. 97 Cost.).

La Corte di secondo grado si è allineata al recente autorevole precedente delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale dell'1 aprile 2022, n. 4, con il quale è stato ribadito che l'accertamento del dissesto funge da presupposto per l'applicazione delle sanzioni pecuniarie e interdittive nell'ambito di un unico giudizio.

In particolare, la sentenza delle Sezioni riunite è stata resa in sede di questione di massima deferita dal Procuratore generale della Corte dei conti, alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale ai sensi dell'art. 114, c. 3, c.g.c., per la risoluzione della questione di diritto relativa all'esatta interpretazione da attribuire agli artt. 133 ss. c.g.c. disciplinanti il rito sanzionatorio, sulla possibilità di applicare o la sola sanzione pecuniaria ovvero anche di procedere all'accertamento della connessa natura interdittiva, nei confronti di amministratori locali e revisori comunali, cui è stato addebitato di aver concorso con la loro condotta alla causazione del dissesto finanziario dell'ente territoriale.

In ordine alla questione della contestuale irrogazione delle sanzioni pecuniarie e delle misure interdittive, ai sensi degli artt. 133 ss. c.g.c. e dell'art. 248, cc. 5 e 5-bis Tuel, le Sezioni riunite, in via prelimina-

(1) Sul decreto impugnato, emesso dal giudice monocratico presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, 16 aprile 2021, n. 3, v. *Sanzioni dopo il dissesto*, in <www.dirittoeconomi.it>, 21 aprile 2021.

re, hanno chiarito che “Non è prefigurabile un duplice, distinto e successivo processo sugli stessi fatti, ma un unico giudizio, avente riflessi sanzionatori differenti: il medesimo accertamento giurisdizionale di responsabilità nella concausazione del dissesto, in altre parole, funge da presupposto sia per la comminatoria delle sanzioni pecuniarie che delle misure interdittive”, restando “impregiudicato il profilo relativo all’individuazione dell’organo, se amministrativo o giurisdizionale, deputato all’irrogazione delle sanzioni interdittive”.

Tornando alla sentenza della sezione centrale, sotto il secondo aspetto, la Corte dei conti, sia in sede giurisdizionale che di controllo, non è l’organo che applica le sanzioni “di *status*” previste dalla norma. Le sezioni giurisdizionali, infatti, accertano se le condotte degli amministratori abbiano cagionato o contribuito a cagionare la situazione di insolvenza, mentre l’applicazione delle sanzioni è rimessa agli organi competenti.

Questa essendo la situazione *de iure condito*, tuttavia, secondo il collegio, al giudice contabile dovrebbe essere attribuita anche la competenza ad irrogare le sanzioni, siccome rientrante nel perimetro della contabilità pubblica, riservata dall’art. 103, c. 2, Cost. alla Corte dei conti.

3. Il merito del giudizio e la responsabilità degli amministratori comunali

La sentenza ha poi affrontato un’importante obiezione degli appellanti, i quali hanno sostenuto la non addebitabilità del dissesto, avuto riguardo sia alle condotte poste in essere per contrastare le criticità finanziarie dell’ente locale, sia alla situazione preesistente all’assunzione del loro mandato, a loro avviso già particolarmente deteriorata. Il motivo di appello ha dunque comportato un’analisi puntuale della situazione finanziaria dell’ente negli esercizi nei quali hanno operato gli amministratori in giudizio, confrontata con il periodo anteriore, onde stabilire se il comune avesse già imboccato una china irreversibile oppure se i nuovi amministratori avrebbero potuto meglio agire per ricondurre il bilancio dell’ente ad una situazione, se non di equilibrio, quantomeno di possibile risanamento, anche con ricorso alle procedure di riequilibrio finanziario pluriennale previste dall’art. 243-bis Tuel (c.d. predissesto); questo anche considerando il favor del legislatore per tali procedure, che hanno visto, negli anni successivi alla loro introduzione nel 2012, numerose integrazioni e modifiche normative; esse sono principalmente volte a consentire agli enti locali, che avevano già attivato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, la facoltà di riformulazione e/o rimodulazione dei piani di riequilibrio, per lo più legate all’esigenza di coordinamento tra i contenuti del piano di riequilibrio e gli eventuali effetti peggiorativi derivanti dall’adozione degli adempimenti previsti per il passaggio al sistema di contabilità armonizzata, introdotta dal d.lgs. n. 118/2011, connessi al riaccertamento straordinario dei residui. Specifiche

disposizioni sono state adottate, inoltre, a seguito della crisi connessa all’emergenza epidemiologica da Covid-19).

La Sezione di appello, sulla scorta della deliberazione della locale sezione contabile di controllo, ha verificato tutte le criticità da esse prospettate confutando le ragioni degli appellanti, sostenute anche da una consulenza tecnica, giungendo ad un giudizio ampiamente negativo sulla loro condotta.

Più in dettaglio, ha ritenuto che il sindaco e l’amministratore competente abbiano da un lato sovrastimato le entrate comunali, con una scorretta gestione dei residui attivi, non opportunamente svalutati, e non risolto le gravi problematiche attinenti alla riscossione delle entrate comunali (punto focale per la verifica di una ripresa finanziaria dell’ente); infine, ma non per ultimo, quantificato erroneamente il Fondo crediti di dubbia esigibilità (Fcde), di cui all’art. 167 Tuel. Tale fondo è analogo a quello di svalutazione crediti di cui all’art. 2426, p. 8, c.c., per il quale i crediti devono essere iscritti secondo il valore presumibile di realizzazione, ed è previsto per le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali è vietato il c.d. accertamento per cassa. Per tali crediti è obbligatorio effettuare un accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità nel bilancio di previsione e vincolare una quota del risultato di amministrazione in sede di rendiconto. Nel corso di ciascun esercizio, il fondo impedisce l’utilizzo di entrate di dubbia e difficile esazione esigibili nell’esercizio, a copertura di spese del medesimo esercizio. Come è evidente, l’erronea quantificazione (in difetto) di tali crediti altera i saldi finali e soprattutto il disavanzo/avanzo di amministrazione, rendendo inattendibile il bilancio che apparentemente mostra un miglior risultato di amministrazione e una maggiore capacità di spesa, non supportata da reali mezzi economici.

Ulteriori condotte attribuite alla giunta in carica e, quindi, al sindaco e all’assessore competente, odierni appellanti, sono state volte all’alterazione del bilancio anche *a latere* delle passività degli esercizi riguardati; in particolare, non erano state adeguatamente valutate le passività rivenienti da contenziosi, con conseguente accantonamento di un importo largamente sottostimato rispetto alle successive sopravvenienze. Tali passività erano evidenti, essendo costituite da titoli esecutivi (decreti ingiuntivi non opposti e sentenze esecutive).

Non secondaria e grave violazione è stata anche quella di destinare le anticipazioni di liquidità (finalizzate al pagamento dei debiti dell’ente e quindi a estinguere i residui passivi, nel rispetto dei termini previsti dal legislatore comunitario) al finanziamento del disavanzo. Aspetti già considerati anche dalla giurisprudenza costituzionale (sent. n. 181/2015 e, più di recente, n. 40/2020 e n. 80/2021).

Una congerie di comportamenti elusivi dei principi di veridicità, trasparenza, unicità del bilancio sanciti dall’art. 81 Cost. e del rispetto dei principi contabili di cui al predetto d.lgs. n. 118/2011, e che ha portato alla

lesione irreversibile dell'equilibrio dello stesso con conseguente dichiarazione di dissesto finanziario e che dimostra la sussistenza del nesso eziologico tra le condotte (attive e omissive) degli amministratori e il dissesto medesimo. Tali condotte, inoltre, sono state ritenute come connotate da grave colpa.

L'elemento soggettivo, da accertare da parte del giudice contabile anche nelle ipotesi di responsabilità sanzionatoria (Sez. riun. giur. n. 12/2007/Qm) è dimostrato proprio dai tentativi di mostrare un bilancio non veridico, con lo stravolgimento del risultato di amministrazione e la violazione dei principi contabili sopra richiamati. Di qui la dichiarata responsabilità dei vertici del comune, a nulla rilevando quella del responsabile dell'area economica dell'ente, né l'invocata "esimente politica" di cui all'art. 1, c. 1-ter, l. n. 20/1994. Il collegio ribadisce, infatti, che le condotte *de quibus* rientrano nella competenza propria degli organi politici, sicché essi non possono addurre di essere stati indotti, in buona fede, da rappresentazioni errate degli organi gestionali, nel rispetto del principio di separazione tra le due funzioni.

Anche per il merito, dunque, si è tenuto conto dei principi espressi dalle Sezioni riunite nella citata decisione n. 4/2022, nella quale si è rilevato che "non solo i gravi fenomeni di cattiva gestione della cosa pubblica senz'altro forieri di un nocuo patrimonio pubblico – si pensi, ad esempio, alla mancata riscossione di tributi o del corrispettivo di servizi su domanda, determinanti un danno erariale da mancato incameramento di un'entrata – che, incidendo, mediante comportamenti protratti nel tempo, sugli equilibri di bilancio, abbiano determinato il default dell'ente, ma, altresì, le condotte, soprattutto omissive, magari intervenute successivamente alla primigenia verifica del danno, che non hanno impedito il protrarsi dello stesso, concorrendone a determinare l'aggravamento e, in definitiva, la situazione di dissesto".

4. La natura delle sanzioni interdittive dell'art. 248, c. 5, Tuel

Particolarmente interessante è l'esame, ad ampio spettro e trasversale, condotto dalla sentenza con riguardo alle sanzioni "di *status*" previste dal Tuel. Premesso che esse si applicano a seguito dell'addebitabilità, oggettiva e soggettiva, del dissesto all'operato degli amministratori in giudizio, ne è esclusa la natura di "sanzione accessoria alla condanna", sulla falsariga di quelle previste dal codice penale (2). Infatti, esse sono indipendenti dalle pur correla-

(2) In materia, F. Sucameli, *Novità in materia di sanzioni agli amministratori comunali*, *Appunti sparsi sul decreto n. 1/2019 della Sezione regionale giurisdizionale della Corte dei conti per l'Abruzzo: il bene tutelato e la natura della responsabilità, nella reciproca integrazione tra funzioni*, in <www.dirittoconti>, 8 luglio 2019, che sottolinea il contrario orientamento della dottrina e della sparuta giurisprudenza intervenuta prima dell'entrata in vigore del codice di giustizia contabile, per la quale "le sanzioni di *status* (ex art. 248, c. 5, Tuel) avevano natura "accessoria" rispetto alla responsabilità

te sanzioni pecuniarie, che ne condividono la medesima genesi, e si collocano nell'ambito del più ampio disegno legislativo previsto per le ipotesi di condanna da reato non colposo e culminato nell'emanazione del d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235, coevo alla riforma dei controlli contabili e del Tuel di cui al d.lgs. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213.

Come più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale, le sanzioni interdittive conseguenti alla commissione di determinati reati non hanno natura accessoria alla condanna e quindi finalità punitive (andando incontro ai limiti di queste ultime e, in particolare, all'irretroattività ex art. 25 Cost.) ma costituiscono espressione dei principi di efficienza e buon andamento dell'amministrazione pubblica di cui all'art. 97 Cost. In altre parole, non sono focalizzate sulla persona dell'amministratore colpevole ma sono sanzioni di *status* ostative, volte alla protezione della comunità amministrata affinché venga impedito agli amministratori incapaci di arrecare ulteriori danni.

Al riguardo, la consulta, nel dichiarare la non fondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 15, c. 4-*quinquies*, l. 19 marzo 1990, n. 55, introdotto dall'art. 1 l. 18 gennaio 1992, n. 16, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità nell'irrogazione delle sanzioni, ha ribadito che la decadenza automatica dalla carica pubblica elettiva a seguito di condanna irrevocabile per determinati reati – lungi dall'essere assimilabile alla destituzione di diritto del pubblico dipendente – ha carattere meramente ricognitivo dell'esistenza di una causa di ineleggibilità sopravvenuta, che non richiede alcuna valutazione discrezionale da parte di qualsivoglia organo o autorità, trattandosi di constatare il venir meno di un requisito essenziale per continuare a ricoprire l'ufficio pubblico elettivo (3).

Analogamente, la Corte ha ribadito che l'incandidabilità conseguente alla condanna per delitti commessi con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti a una pubblica funzione o a un pubblico servizio si differenzia dalle pene accessorie previste dal codice penale, con conseguente infondatezza dei plurimi profili di contrasto evidenziati dai giudici *a quibus* (art. 3 Cost. per mancata estensione a tale pena della sospensione condizionale e art. 27 per mancanza del profilo di rieducatività della sanzione). Anche in questo caso l'incandidabilità è inquadrata come venir meno dei requisiti soggettivi di onorabilità per l'esercizio delle funzioni, in parallelismo con le corrispondenti norme degli artt. 2382 e 2399 c.c. per gli amministratori delle società commerciali e per i

per danno erariale, così che esse potessero essere comminate solo a chi (sindaco, presidente della provincia e/o amministratori degli enti locali), con la propria condotta dannosa, avesse determinato il dissesto e fosse convenuto in giudizio per responsabilità risarcitoria".

(3) Corte cost. 13 luglio 1994, n. 295.

sindaci delle stesse (4). Ancora, con la più recente decisione n. 236 del 19 novembre 2015, è stata riaffermata l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 235/2012 – in relazione al precedente art. 10, c. 1, lett. c) – sollevata con riferimento agli artt. 2, 4, c. 2, 51, c. 1, e 97, c. 2, Cost., la quale sospende di diritto dalle cariche di presidente della provincia, sindaco, assessore e consigliere provinciale e comunale coloro che hanno riportato una condanna non definitiva, tra l'altro, anche per il delitto di abuso di ufficio; ha sottolineato ancora una volta la Corte che le disposizioni in questione non hanno carattere sanzionatorio ma costituiscono espressione della perdita dei requisiti per esercitare le cariche rappresentative.

Dalla natura meramente ricognitiva di esse discendono, dunque, i principi di applicazione immediata e non retroattività, in attuazione dei principi di efficienza e buon andamento delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 97 Cost. e, infine, la possibilità di adeguato bilanciamento tra il diritto all'elettorato passivo del singolo e l'interesse della collettività ad essere rappresentata da soggetti immuni da pregiudizi penali (immagine della pubblica amministrazione).

Tali importanti aspetti, a maggior ragione, si rinvengono nell'art. 248, c. 5, Tuel, che poggia soprattutto sui principi di integrità ed equilibrio del bilancio e di buon andamento ed efficienza delle pubbliche amministrazioni. Consentire, infatti, la possibilità di tornare a ricoprire cariche elettive a soggetti cui sia stato addebitato il dissesto dell'ente locale non soltanto a titolo di responsabilità oggettiva ma riconoscendo la colpa grave, è in contrasto con i principi degli artt. 81 e 97 Cost. e, altresì, mette in ulteriore pericolo l'equilibrio di bilancio dell'ente locale nei futuri esercizi.

5. Conclusioni

La sentenza in commento, prendendo le mosse dall'autorevole precedente delle Sezioni riunite e dalla giurisprudenza costituzionale, compie un profondo sforzo ermeneutico per ricollocare nell'architettura costituzionale e della giurisdizione contabile la disciplina della responsabilità sanzionatoria conseguente alla dichiarazione di dissesto degli enti locali. Il fondamento normativo, che viene inquadrato nel contesto storico dell'estensione dei controlli sui bilanci degli enti locali di cui al d.l. n. 174/2012, è la responsabilizzazione degli organi politici nella gestione finanziaria, che deve essere condotta applicando i principi dell'armonizzazione contabile; il fine delle norme introdotte è anche quello di richiamare i vertici degli enti alla centralità dei pubblici bilanci sia singolarmente considerati che in un'ottica unitaria dell'equilibrio del bilancio statale e del rispetto dei principi eurounitari. Una responsabilizzazione che deve essere condotta dai pubblici amministratori sia dal lato sostanziale,

nell'adozione di tutte le misure di buona e sana gestione del bilancio dell'ente, anche qualora intervenuti in una situazione critica, sia mediante la corretta rappresentazione delle poste di bilancio scevra da artifici contabili che minano l'attendibilità del bilancio e quindi non fanno giustizia del principio dell'*accountability* che costituisce espressione di uno Stato democratico.

La sentenza solleva anche il problema, *de iure condito*, della competenza a irrogare le sanzioni, auspicabilmente il giudice contabile attesa la giurisdizione esclusiva in materia di contabilità pubblica, e che del resto è prevista anche dal rito adottato, applicabile qualora la Corte irroghi le sanzioni previste dalla legge. Si pone, infatti, un problema di effettività delle sanzioni, su cui si è interrogata la dottrina, onde evitare che le stesse rimangano "lettera morta" (5).

ELENA TOMASSINI

(4) Corte cost. 15 maggio 2001, n. 132.

(5) Su cui F. Sucameli, *op. cit.*, per il quale "sembra ragionevole ritenere che le pronunce giudiziali della magistratura contabile che accertano e condannano per responsabilità (sanzionatoria e/o risarcitoria) da dissesto debbano essere comunicate (a cura del pubblico ministero) sia all'ente al quale il dissesto stesso si riferisce, sia alla Prefettura territorialmente competente, anche per le eventuali ulteriori comunicazioni al Ministero dell'interno, secondo le indicazioni che emergono in proposito dal precitato d.lgs. n. 235/2012, in relazione anche ad eventuali, possibili dichiarazioni sostitutive degli interessati, che attestino l'insussistenza delle condizioni di incandidabilità senza tuttavia tener conto della predetta, accertata responsabilità da dissesto".