

N.145/2014

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Giurisdizionale Regionale per la Toscana

composta dai seguenti magistrati:

- dott. Francesco Pezzella Presidente
- dott. Francesco D'Isanto Consigliere
- dott. Angelo Bax Consigliere rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità recante il n. **59621/R** del registro di segreteria, promosso dal Sostituto Procuratore Generale ed instaurato con atto di citazione depositato in segreteria in data 18 settembre 2013, nei confronti dei sigg.ri:

Paolo **B**, Francesco **F**, Edoardo **L**, Angiola **L**, Ferdinando **P**, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Gaetano Vicicone, presso il quale sono elettivamente domiciliati in Firenze, viale G. Mazzini n. 60, indirizzo P.E.C.

Ferruccio **S**, rappresentato e difeso dall'avv. Vittorio Chierroni, presso il quale è elettivamente domiciliato in Firenze, via de' Rondinelli n. 2 (studio legale Lessona), e-mail:

Enrico **C**, rappresentato e difeso dall'avv. Gabriella Mattioli, presso la quale è elettivamente domiciliato in Firenze, via de' Rondinelli n. 2 (studio legale Lessona), e-mail:

Alessandro **B**, Ugo **C** e Pierino **P**, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Gabriella Mattioli, presso la quale sono elettivamente domiciliati in Firenze, via de' Rondinelli n. 2 (studio legale Lessona), e – mail :

Visto l'atto introduttivo del giudizio ed i documenti tutti del giudizio.

Uditi, nella pubblica udienza del 19 marzo 2014, il consigliere relatore dott. Angelo Bax, il rappresentante del Pubblico Ministero nella persona del Procuratore Regionale dott. Angelo Canale, gli avv.ti Gaetano Viciconte per i convenuti Paolo B, Francesco F, Edoardo L, Angiola L e Ferdinando P, l'avv. Gabriella Mattioli, per i convenuti Alessandro B, Ugo C, Enrico C e Pierino P e l'avv. Domenico Iaria, per delega dell'avv. Vittorio Chieroni, per il convenuto Ferruccio S.

MOTIVI DI FATTO E DIRITTO DELLA DECISIONE

1. A seguito di una verifica resa dai Servizi Ispettivi della Ragioneria Generale dello Stato presso il Comune di XXXXXX (AR) nel periodo 25 ottobre – 23 novembre 2010, nell'ambito di altre vicende che avevano determinato nel 2011 la dichiarazione di dissesto finanziario, la relazione ispettiva del 22 dicembre 2010 (p. 61) constatava che il suddetto Comune nel corso del 2006/2008 aveva fatto ricorso a forme anomale di indebitamento.

2. L'ispettore evidenziava, in specie che: a) tutte le relazioni erano state concluse (con la Banca Valdichiana Credito Cooperativo Tosco Umbro) mediante trattativa privata senza procedura concorrenziale; b) le stesse operazioni erano state motivate per sostenere spese di parte corrente, in violazione dell'art. 119 della Costituzione e dei principi vigenti in materia di contabilità pubblica.

Deduceva, la Procura, l'applicazione della sanzione ex art. 30, comma 15, della l. n. 289/2002, derivante dall'indebita e illegittima operazione di indebitamento ex se a prescindere dalla sussistenza o meno di un danno erariale, mentre eventuali danni dipendenti dalle menzionate operazioni potevano formare oggetto di separata azione risarcitoria.

Gli amministratori che avevano approvato le delibere di contrazione dei mutui erano:

- a) delib. Giunta Comunale 26 maggio 2006 n. 88: B (sindaco), B, C e P (assessori);
- b) delib. Giunta Comunale 12 giugno 2007 n. 90: B (Sindaco), C, L e S (assessori);

c) delib. Giunta Comunale 3 dicembre 2007 n. 175: B (sindaco), C, F, L, P e S (assessori);

d) delib. Giunta Comunale 15 maggio 2008 n. 68: B (sindaco), C, F, L e Luccini (assessori).

Per le contestazioni sollevate il Procuratore Regionale chiedeva la massima sanzione prevista dalla normativa (P a venti volte l'indennità di carica), considerata: a) la gravità dei fatti; b) la reiterata commissione degli stessi; c) le condizioni in cui versava il Comune di XXXXXX.

3. Si costituivano in giudizio tutti i soggetti evocati dalla Procura contabile.

3.1. I signori Paolo B (sindaco), Francesco F, Edoardo L, Angiola L e Ferdinando P (tutti nella qualità di assessori), depositavano memoria difensiva il 27 febbraio 2014 eccependo: a) l'inammissibilità della citazione per omessa applicazione della procedura per l'ordinario giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei conti, siccome statuito dalla giurisprudenza contabile (SS.RR. 27/2007/QM), ai sensi dell'art. 43 e ss. R.D. 1038/1933 e art. 5 l. n. 19/1994; b) la nullità dell'atto introduttivo per assoluta carenza di *causa petendi* circa l'elemento soggettivo del presunto illecito (dolo o colpa grave); c) la prescrizione della pretesa sanzionatoria fatta valere in giudizio, sia che il *dies a quo* decorra dalla delibera di contrazione del mutuo, sia che esso derivi dalla sua esecuzione mediante la stipula del mutuo.

Concludevano le dette parti convenute per l'inammissibilità e/o nullità dell'atto introduttivo del giudizio, la prescrizione e la infondatezza della pretesa attorea.

3.2. Con autonome memorie del 27 febbraio 2014 si costituivano in giudizio gli assessori signori dott. Ferruccio S, Enrico C, Alessandro B, Ugo C e Pierino P che, con argomentazioni sostanzialmente analoghe, eccepivano: a) l'improcedibilità dell'azione per mancato preventivo invio dell'invito a dedurre; b) la nullità dell'atto introduttivo per assoluta

carenza di *causa petendi* circa l'elemento soggettivo del presunto illecito (dolo o colpa grave); c) la prescrizione e intervenuta decadenza dell'azione di responsabilità, essendo state poste in essere sia le approvazioni delle delibere, sia le effettive anticipazioni di cassa sia le reversali di incasso in un termine ultraquinquennale a fronte dell'esercizio dell'azione di responsabilità; d) l'assenza di efficacia interruttiva della prescrizione derivante dalla comunicazione di contestazione ai convenuti del Comune di XXXXXX del 2 maggio 2012 a seguito della verifica amministrativa comunicata dal Ministero dell'Economia in data 2 marzo 2011, non avendo la comunicazione i requisiti minimi previsti dalla giurisprudenza contabile per la messa in mora del debitore; e) l'insussistenza dei presupposti per l'applicazione della sanzione di cui all'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002.

In riferimento a quest'ultima eccezione i legali difensori deducevano che nella specie non si era in presenza di un indebitamento a breve termine mediante la stipula di un contratto di mutuo, ma di una mera anticipazione di cassa ICI – delibere 90/2007 e 175/2007 –, di un progetto di recupero funzionale di un complesso immobiliare per fini sociali – delib. 88/2006 - o di prestito per far fronte a spese oggettivamente qualificabili come investimenti e finanziate da altri enti i cui contributi erano stati erogati per la integrale copertura dei costi di investimento volti a rendere possibile il compimento dell'opera (68/2008).

Inoltre i legali difensori osservavano che la fattispecie sanzionatoria prevista dall'art. 30, comma 15, della l. 289/2002 non era suscettibile di interpretazione estensiva, rimarcavano l'inconfigurabilità dell'elemento soggettivo del dolo e della colpa grave (tutte le delibere avevano il parere di regolarità dei funzionari competenti) e la non applicabilità della sanzione nella misura massima, ma, nella denegata ipotesi di sussistenza della responsabilità, nella misura minima prevista dalla legge.

Peculiare la posizione del dott. Ferruccio S che deduceva la sua assenza nel momento dell'approvazione della delib. 90/2007.

Anche le conclusioni rassegnate erano analoghe, ed in specie: a) improcedibilità e/o inammissibilità dell'azione; b) nullità della citazione ai sensi dell'art. 163 e 164 c.p.c.; c) prescrizione dell'azione risarcitoria; d) infondatezza della domanda; e) in subordine applicazione della sanzione minima prevista dalla legge; f) con vittoria di spese e di lite.

Nella odierna udienza di discussione il Procuratore Regionale dott. Angelo Canale contestava le difese dei singoli convenuti, insisteva sulla ritualità seguita nell'attivazione del giudizio e concludeva per la condanna dei convenuti di cui all'atto di citazione, mentre gli avv.ti Gaetano Viciconte Gabriella Mattioli e Domenico Iaria insistevano per l'inammissibilità dell'azione, in specie considerato che il contraddittorio è un principio generale del processo.

L'avv. Gabriella Mattioli insisteva anche per la prescrizione e per l'infondatezza nel merito della domanda. Dopo le repliche e controrepliche la causa veniva introitata per la decisione.

DIRITTO

Oggetto del presente giudizio è l'applicazione dell'art. 30, comma 15, della l. 27 dicembre 2002 n. 289 (legge finanziaria 2003) secondo il quale "qualora gli enti territoriali ricorrano all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento in violazione dell'art. 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 P ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione della violazione".

La previsione normativa ha superato lo scrutinio di costituzionalità con la sentenza 5

novembre 2004 n. 320.

Il Giudice delle Leggi ha ritenuto che la previsione di una possibile condanna della Corte dei conti ad una sanzione pecuniaria per gli amministratori degli enti locali trova il proprio fondamento nella potestà legislativa dello Stato di dare attuazione al sesto comma dell'art. 119 Cost., dal momento che configura esclusivamente alcune sanzioni per comportamenti confliggenti con il divieto affermato nella previsione costituzionale.

La disposizione normativa ha rappresentato una novità rilevante nel tessuto normativo, e la giurisprudenza contabile, intervenuta in merito, ha qualificato la stessa come fattispecie sanzionatoria "pura" o tipizzata, volta a reprimere un particolare illecito amministrativo, ravvisato dal legislatore nel ricorso all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle d'investimento.

Ripetute sono state le norme cc.dd. sanzionatorie, ulteriori e diverse rispetto all'ordinaria responsabilità amministrativa e successive all'art. 30, comma 15, l. 289/2002, cfr., per una elencazione delle stesse, SS.RR 3 agosto 2011/QM.

Ancora di recente il legislatore è intervenuto prevedendo disposizioni analoghe a quella oggetto del giudizio in esame.

Ad esempio l'art. 3, comma 1, lett. e) del D.L. 174/2012, conv. con legge 7 dicembre 2012 n. 213, che ha modificato l'art. 148 del D.Lgs. 267/2000 (testo unico sugli enti locali). La nuova disposizione prevede, al comma 4, che in caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno le Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti - ferma restando la possibilità di condanna a titolo di ordinaria responsabilità amministrativa - "irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione", oppure l'art. 20, comma 12, D.L. 6 luglio 2011 n. 98 (conv. con l. 15 luglio 2011 n. 111) in

tema di violazione del patto di stabilità interno.

Emerge, pertanto, nel nostro ordinamento un vero e proprio sistema sanzionatorio contabile, a carattere eminentemente punitivo, che si affianca, nella tutela delle risorse pubbliche, al sistema tradizionale, basato sulla clausola generale del risarcimento dei danni, non essendo possibile far rientrare la sanzione di cui all'art. 30 l. n. 289/2002 nell'ambito delle comuni sanzioni amministrative di cui alla legge cd. sulla depenalizzazione, l. 681/1981 (cfr. Corte conti Sez. I centr. 8 marzo 2013 n. 191).

Non appare contestabile, quindi, che le cc.dd. fattispecie sanzionatorie pure debbano essere inquadrare nel sistema della responsabilità amministrativa e contabile, sia pure con regole proprie, in riferimento ad un ordinario giudizio di responsabilità amministrativa promosso dal PM contabile (cfr. Sezione App. Sicilia 27 maggio 2008 n. 195).

La novità delle previsioni ha determinato un intervento delle SS.RR. Riunite di questa Corte sia in ordine ai profili processuali - che rilevano in questa sede -, che in riferimento ai profili sostanziali ed alla struttura della responsabilità amministrativa, in specie ritenendo che il titolo soggettivo di imputazione della responsabilità amministrativa deve essere determinato e valutato ai sensi dell'art. 1, comma 1, della l. n. 20/1994, come modificato dall'art. 3, comma 1, del d.l. n. 543/1996, convertito, con modificazioni, nella l. n. 639/1996, per cui i fini dell'applicazione della sanzione in parola è necessario l'elemento soggettivo della colpa grave o del dolo, pur essendovi nelle fattispecie tipizzate la centralità e la valorizzazione del ruolo del danneggiante.

In questo giudizio, di converso, decisivo è il tipo di procedimento seguito dalla parte attorea che è difforme da quello individuato dalla normativa e canonizzato dalla giurisprudenza.

Le Sezioni Riunite di questa Corte 12/2007/QM hanno statuito che il tipo di procedimento giurisdizionale da seguire nelle cc.dd. fattispecie sanzionatorie deve essere

quello previsto per l'ordinario giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti di cui agli artt. 43 e ss. del R.D. n. 1038/1933 e dell'art. 5 della legge n. 19/94.

In applicazione di tali principi la parte attorea ha omesso di attivare ritualmente il presente giudizio, atteso che non ha esperito la fase preprocessuale con l'invito a dedurre.

Secondo l'ormai consolidata giurisprudenza di questa Corte l'invito a dedurre, introdotto dall'art. 5 della legge 1994 n. 19 appartiene ad una fase prodromica dell'accertamento della responsabilità, ha natura preprocessuale e conclude le indagini avviate dal Procuratore Regionale, il quale può instaurare il giudizio o disporre l'archiviazione anche sulla base del quadro probatorio illustrato in sede di controdeduzioni dal presunto responsabile.

L'invito a dedurre è dunque chiamato ad una duplice funzione: garanzia e difesa delle proprie posizioni in favore di chi è destinatario; garanzia per il requirente contabile di poter contare su una attività istruttoria il più possibile completa, confluendo entrambe dette funzioni nell'obiettivo finale di garantire il perseguimento della giustizia in modo non disgiunto dalla primaria esigenza di favorire il principio di economicità dell'attività processuale.

Ne deriva l'obbligatorietà dell'invito a dedurre e, dalla sua mancanza, la conseguenziale inammissibilità della citazione: cfr. Corte Cost. 4 giugno 1997 n. 163 e 4 dicembre 2002 n. 513, nonché Corte conti SS.RR. 7/98/QM del 16 febbraio 1998, n. 14/98/QM del 19 giugno 1998, n. 27/99/QM del 7 dicembre 1999 e 6/2003/QM del 20 marzo 2003, nonché Sezione giurisdizionale Regione Umbria 8 maggio 2007 n. 128 e, ancor più recentemente, Sez. I Centr. 27 febbraio 2014 n. 323 sull'invito a dedurre come garanzia del contraddittorio nell'acquisizione e formazione delle prove nella fase preprocessuale.

Va, pertanto, dichiarata l'inammissibilità della domanda.

Nulla sulle spese processuali.

P.Q.M.

La Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale della Regione Toscana - definitivamente pronunciando sulla domanda proposta dal Procuratore Regionale nei confronti dei signori:

Paolo B Francesco F, Edoardo L, Angiola L, Ferdinando P, Ferruccio S, Enrico C, Alessandro B, Ugo C e Pierino P, respinta ogni contraria istanza ed eccezione, dichiara l'inammissibilità della domanda.

Nulla sulle spese processuali.

Così deciso in Firenze, nella Camera di Consiglio del 19 marzo 2014.

L'Estensore

F.to A. BAX

Il Presidente

F.to F. PEZZELLA

Depositata in Segreteria il 13 AGOSTO 2014

Il Direttore di Segreteria

F.to Paola Altini