



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Seconda

Adunanza di Sezione del 22 dicembre 2015

NUMERO AFFARE 00795/2014

OGGETTO:

Ministero dell'economia e delle finanze.

Quesito relativo alla interpretazione dell'articolo 31, comma 26, della legge 12 dicembre 2011, n. 183, in materia di rideterminazione dell'indennità spettante agli amministratori degli enti locali, in caso di mancato rispetto del Patto di stabilità interno;

LA SEZIONE

Vista la relazione n. 3176/VARIE/5251, dell'11/03/2014, con il quale il Ministero dell'economia e delle finanze ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sul quesito in oggetto;

Visti i pareri interlocutori resi nelle Adunanze del 14 maggio 2014 e del 26 agosto 2015;

Vista la e-mail 13 ottobre 2015 non firmata proveniente da legislativo@tesoro.it che, nel confermare l'interesse ad ottenere una risposta al quesito formulato, trasmette la nota del DAGL n. 3169/2015, la nota del Ministero dell'interno

15224/2014 e la nota dell'Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 562/2014;

Esaminati gli atti e udito il relatore, presidente Sergio Santoro;

Premesso:

1. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, nel richiedere il parere sul quesito in oggetto con la nota n. 3176 del 22 aprile 2014 (Ufficio legislativo Economia), ricorda, in via di premessa, che gli articoli 30, 31 e 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183 disciplinano il patto di stabilità interno e sono volti ad assicurare il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, di cui agli artt. 117, terzo comma e 119, secondo comma, della Costituzione, conformemente agli impegni assunti dal nostro Paese in sede comunitaria.

In particolare, l'art.31 individua i soggetti sottoposti al rispetto del patto di stabilità interno e i parametri per la determinazione dello specifico obiettivo di saldo finanziario. Prevede, al comma 26 che, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno, l'ente locale inadempiente nell'anno successivo a quello dell'inadempienza resta assoggettato ad alcune sanzioni tra le quali - per quanto qui d'interesse (lettera e) - l'obbligo di rideterminare le indennità di funzione ed i gettoni di presenza indicati nell'art. 82 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (TUEL), con una riduzione del 30 per cento rispetto alla data del 30 giugno 2010.

L'art.31, comma 26, lettera e), prevede dunque che, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno, l'ente locale inadempiente è tenuto ad operare nell'anno successivo a quello dell'inadempienza una decurtazione del 30% sull'indennità corrisposta agli amministratori calcolata sugli importi effettivamente erogati nel 2010. Il Ministero segnala che, da parte di alcuni enti locali, sono pervenute istanze volte a chiedere chiarimenti circa il corretto ambito applicativo della sanzione della decurtazione del 30% delle indennità degli amministratori, nel caso in cui sia intervenuta una sostituzione delle persone fisiche, che compongono i collegi

politici interessati alla decurtazione.

In sostanza, sulla base di una lettura testuale, la sanzione in esame sarebbe riferita all'amministratore, in quanto espressione dell'Ente inadempiente. La sanzione andrebbe applicata "oggettivamente", indipendentemente da eventuali modifiche delle persone che rivestono la qualifica di amministratore locale.

Secondo una diversa lettura, più aderente ad un obiettivo di responsabilizzazione degli amministratori locali, la norma in esame sembrerebbe volta a sanzionare la persona, che, in qualità di amministratore in carica al momento della violazione del patto di stabilità interno, abbia avuto una qualche responsabilità, per il mancato raggiungimento degli obiettivi posti dal patto. Da tale lettura, si trarrebbe la conclusione della necessità di non penalizzare, con la decurtazione dell'indennità, gli amministratori che, per una modifica della compagine politica (nuove elezioni, subentro, ecc.), si trovino a ricoprire incarichi politici in un ente locale, nell'anno successivo a quello in cui si è verificata la violazione del patto di stabilità, non potendosi ad essi imputare alcuna condotta pregiudizievole, che abbia determinate detta violazione.

2. Alla luce di tali considerazioni, secondo il Ministero referente, assume particolare rilevanza l'individuazione di una linea di comportamento uniforme, anche in relazione al successivo comma 28, della stessa disposizione, secondo cui agli enti locali, per i quali la violazione del patto di stabilità interno sia accertata successivamente all'anno seguente a quello della violazione, si applicano, nell'anno successivo a quello in cui è stato accertato il mancato rispetto del patto di stabilità interno, le sanzioni di cui al comma 26. In questa fattispecie, è previsto che la rideterminazione dell'indennità venga applicata agli amministratori in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione del patto di stabilità interno.

Secondo l'Amministrazione, si tratta di un dato testuale che depone in modo significativo per una applicazione della sanzione riferita specificamente ai soli

amministratori in carica nel momento della violazione del Patto. Appare dunque necessario promuovere una interpretazione omogenea ed univoca del meccanismo che individua l'amministratore a cui si applica la sanzione, coerente con la sua finalizzazione sistematica.

3. La Sezione, con la pronuncia interlocutoria sopra indicata, ha chiesto in via istruttoria di acquisire gli avvisi del Ministero dell'interno (Ufficio legislativo), della Presidenza del Consiglio (Dipartimento affari giuridici e legislativi) e della Funzione pubblica (Ufficio legislativo).

Il Ministero referente, nel confermare l'interesse ad ottenere una risposta al quesito formulato, con la e-mail suindicata ha trasmesso la nota del DAGL n. 3169/2015, la nota del Ministero dell'interno 15224/2014 e la nota dell'Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 562/2014.

Il Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della presidenza del Consiglio dei Ministri, con la nota suindicata, ricorda che la questione in esame era stata esaminata dalla Corte dei conti nella delibera 25/07/2013, n. 28 delle Sezioni Riunite per la Regione siciliana secondo cui la violazione del patto di stabilità deve “necessariamente colpire, in ogni caso, gli amministratori in carica nell'anno in cui è avvenuta l'inottemperanza che, con le loro condotte - attive od omissive — abbiano contribuito alla stessa. Diversamente opinando, si giungerebbe ad una responsabilità oggettiva, *ratione officii*, che, mal conciliandosi con i principi inderogabili cui si uniforma l'ordinamento, finirebbe per sanzionare persone diverse da quelle effettivamente responsabili, cui non potrebbe muoversi alcuna censura per accadimenti pregressi, ad esse in alcun modo imputabili. L'affermazione della responsabilità degli amministratori in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione del patto di stabilità interno, prevista dall'art. 31, comma 28, si ritiene, infatti, espressione di un più generale principio di responsabilità personale, valido per qualsiasi ipotesi di inosservanza del patto di

stabilità, a prescindere dal momento in cui questa venga accertata”. Il Dipartimento ritiene pertanto che, in un’ottica di “responsabilizzazione” degli amministratori locali, in caso di violazione del patto di stabilità interno, la decurtazione operata sulle indennità di funzione e sui gettoni di presenza debba incidere sugli amministratori in carica al momento della violazione del patto.

Il Ministero dell'Interno, nel concordare pienamente con tali conclusioni, ribadisce l'opportunità di non penalizzare, con la decurtazione dell'indennità, gli amministratori che, per una modifica della compagine politica, si trovino a ricoprire incarichi in un ente locale nell'anno successivo a quello in cui si è verificato la violazione del patto di stabilità, non potendosi ad essi imputare alcuna condotta pregiudizievole.

4. Il Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione viceversa, con nota 4 dicembre 2014 prot. 562/14/UL/P rivolta al DAGL ed all'UL del Ministero dell'Interno, ricorda che “inizialmente, la fattispecie del mancato rispetto del patto di stabilità interno è stata regolata dall'articolo 7 (così rubricato) del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149. Per gli enti locali inadempienti, il secondo comma di questo articolo prevedeva, per l'anno successivo a quello dell'inadempimento, alcuni divieti di spesa nonché le misure della riduzione del fondo perequativo e della riduzione del 30 per cento delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza: misure a loro volta ispirate a una logica di contenimento della spesa, più che a una logica sanzionatoria. Successivamente, la materia è stata disciplinata dall'articolo 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità per il 2012), con una duplice previsione: il comma 26, in base al quale “restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 7, commi 2 e seguenti, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149”, e il comma 28, in base al quale "agli enti locali per i quali la violazione del patto di stabilità interno sia accertata successivamente all'anno seguente a quello cui la violazione si

riferisce, si applicano, nell'anno successivo a quello in cui è stato accertato il mancato rispetto del patto di stabilità interno, le sanzioni di cui al comma 26. La rideterminazione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza di cui al comma 2, lettera e), dell'articolo 7 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, è applicata ai soggetti di cui all'articolo 82 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione del patto di stabilità interno". Il citato articolo 31, nella formulazione dianzi riportata, aveva prodotto una parziale alterazione della logica "oggettiva", di contenimento della spesa, delle misure previste dal citato articolo 7. Quest'ultimo, infatti, aveva concepito un complesso di misure (a carico dell'ente o dei suoi attuali amministratori), quale diretta conseguenza della violazione del patto di stabilità interno. Il comma 28 dell'articolo 31, invece, introduceva una logica "soggettiva" e sanzionatoria a carico degli amministratori "presunti responsabili" della violazione, peraltro solo nelle ipotesi in cui l'accertamento dell'inadempimento fosse successivo all'anno seguente a quello cui la violazione si riferisse. La novella comportava numerosi problemi:

1) quelli connessi alle garanzie procedurali dei destinatari di simili sanzioni e alla ragionevolezza di sanzioni irrogate per fatti non necessariamente riconducibili alla condotta dei soggetti sanzionati. Va osservato, al riguardo, che una misura di contenimento della spesa può ben essere imposta indipendentemente dall'accertamento delle responsabilità con le dovute garanzie, mentre non altrettanto può dirsi per una misura sanzionatoria;

2) le irragionevoli disparità di trattamento derivanti dal fatto che, in relazione al medesimo inadempimento, la sanzione poteva essere irrogata a soggetti diversi, individuati sulla base del momento di accertamento della violazione. Infatti: ove la violazione fosse stata accertata nell'anno successivo a quello della violazione, a subire la riduzione dell'indennità sarebbero stati - a norma del comma 26 - gli

amministratori in carica al momento dell'accertamento (i quali non necessariamente potevano essere considerati "responsabili" della violazione, potendo ben esservi stato un avvicendamento, a seguito di elezioni politiche, dimissioni o altro); ove, invece, la violazione fosse stata accertata successivamente all'anno seguente a quello della violazione, a subirla sarebbero stati - a norma del comma 28 - gli amministratori in carica al momento della violazione. In definitiva, l'individuazione dei responsabili della sanzione - gli amministratori in carica al momento della violazione o quelli in carica al momento dell'accertamento - veniva fatta dipendere da un fatto casuale o comunque indipendente dalle responsabilità degli uni e degli altri, quale il momento dell'accertamento;

3) i possibili effetti di disincentivo all'emersione delle violazioni, dovuti al fatto che gli amministratori in carica potevano avere interesse a ritardare l'accertamento delle violazioni;

4) le probabili difficoltà di recupero delle somme già erogate agli amministratori non più in carica, evidenziate anche nella richiesta di parere della Ragioneria generale dello Stato.

In materia si sono poi avuti altri due interventi legislativi: l'articolo 1, comma 439, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità per il 2013), che ha sostituito il testo del comma 26 del citato articolo 31, eliminando il riferimento al citato articolo 7 e disciplinando autonomamente gli effetti conseguenti alla violazione del patto di stabilità (ma riproponendo gli stessi divieti e le stesse sanzioni); e l'articolo 1, comma 507, della legge 23 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per il 2014), che ha abrogato i commi da 1 a 4 dell'articolo 7. Non è stata espressamente abrogata la disposizione del comma 28, che rinvia al citato articolo 7.

Il dato testuale e l'evoluzione complessiva della disciplina, come descritti, inducono comunque a ritenere che il secondo periodo del comma 28 dell'articolo 31 in esame, nella parte in cui fa riferimento a una norma abrogata, sia stato esso

stesso implicitamente abrogato dal legislatore. Infatti, non pare sia attribuibile altro significato, se non quello di un'abrogazione implicita, al comportamento del legislatore che ben avrebbe potuto, se avesse voluto mantenere in vigore la disciplina introdotta dalla legge di stabilità 2012, sostituire il rinvio, eliminando il riferimento a una disposizione abrogata e introducendo quella disciplina attualmente vigente (il comma 26 del citato articolo 31).

Deve dunque ritenersi che il legislatore abbia voluto eliminare la disposizione che prevedeva la decurtazione dell'indennità a carico degli amministratori in carica al momento della violazione, nel caso di accertamento effettuato successivamente all'anno seguente alla violazione stessa. Una simile scelta legislativa appare coerente sia con l'ottica di riassetto del sistema, sia con la presumibile intenzione di eliminare le descritte aporie determinate dalla novella del 2011, che era infelicitemente intervenuta su una disciplina altrimenti comprensibile e coerente. Il legislatore, dunque, ha voluto reintrodurre la logica puramente "oggettiva" e non sanzionatoria originariamente propria della norma.

Contro questa interpretazione si potrebbe osservare che il legislatore non ha espressamente abrogato la disposizione del comma 28, che qui si assume abrogata implicitamente. Indubbiamente le regole di tecnica legislativa avrebbero richiesto l'abrogazione espressa. D'altra parte, il fatto che il legislatore abbia "trascurato" la disposizione in esame - senza abrogarla, ma anche senza correggere il rinvio in essa contenuto - depone evidentemente nel senso del superamento della disposizione stessa, piuttosto che nel senso della sua sopravvivenza.

Queste conclusioni non dipendono da una sottovalutazione dell'esigenza, evidenziata da più parti, di responsabilizzare gli amministratori locali che si siano effettivamente resi responsabili dell'inadempimento. Da un lato, infatti, come sopra osservato, non è possibile affermare in via generale un rapporto di causalità tra la condotta del singolo amministratore e la violazione del patto di stabilità.

Dall'altro, quell'esigenza può essere efficacemente soddisfatta, senza sacrificare la tenuta del sistema e la ragionevolezza delle norme e senza ledere il principio di parità di trattamento, mediante il ricorso ad altri rimedi già conosciuti dall'ordinamento giuridico, quali la trasparenza amministrativa, la responsabilità politica e la responsabilità erariale. Da quanto precede deve trarsi la conclusione che la misura della riduzione delle indennità vada operata sempre nei confronti degli amministratori attualmente in carica, indipendentemente dall'eventuale avvicendamento degli amministratori nelle more dell'accertamento della violazione”.

Considerato:

5. L'art.31, comma 26, lettera e), legge 12 novembre 2011, n. 183, come sostituito dall'art. 1, comma 439, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità per il 2013), prevede che, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno, l'ente locale inadempiente è tenuto ad operare nell'anno successivo a quello dell'inadempienza una decurtazione del 30% sull'indennità corrisposta agli amministratori calcolata sugli importi effettivamente erogati nel 2010. Il Ministero segnala che, da parte di alcuni enti locali, sono pervenute istanze volte a chiedere chiarimenti circa il corretto ambito applicativo della sanzione della decurtazione del 30% delle indennità degli amministratori, nel caso in cui sia intervenuta una sostituzione delle persone fisiche, che compongono i collegi politici interessati alla decurtazione.

Il quesito prospettato richiede di verificare, sul piano più generale, se la disposizione di cui all'art.31, comma 26, lettera e), legge 12 novembre 2011, n. 183 preveda un caso di responsabilità amministrativa vera e propria e se conseguentemente tale responsabilità abbia carattere personale ovvero possa viceversa avere carattere oggettivo, come sembra concludere il solo Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione.

Il problema sembra ripetere le sue origini dalla più antica disputa in dottrina e giurisprudenza circa la natura della responsabilità amministrativa, che ha visto sostanzialmente alternarsi nel tempo due diverse concezioni, una che ne evidenziava il carattere sanzionatorio, collegato principalmente al potere riduttivo in sede di accertamento, l'altra che viceversa la riconduceva alla più ampia categoria della responsabilità civile per danno, collegata alla inosservanza di doveri di comportamento più o meno specifici precostituiti e connessi al rapporto di servizio.

La prima concezione, della natura sanzionatoria della responsabilità amministrativa, è stata definitivamente accolta sia nella riforma della Corte dei conti attuata con le Leggi nn. 19 e 20 del 19 gennaio 1994, sia nella più recente giurisprudenza costituzionale (cfr. la sentenza della Corte Costituzionale n. 183 del 12 giugno 2007), la dove vi si afferma che la disciplina della responsabilità amministrativa si basa sulla colpevolezza del danneggiante e, per converso, sulla graduazione della colpevolezza effettuata in sede di accertamento.

Ed è appena il caso di ricordare le disposizioni, contenute nell'art. 58 della legge 8 giugno 1990, n. 142, secondo cui la "la responsabilità nei confronti degli amministratori e dei dipendenti dei comuni e delle province è personale e non si estende agli eredi", ma che "si estende agli eredi nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi" (art. 1, comma 1, L. 20/1994), il che conferma la natura sanzionatoria e quindi afflittiva della responsabilità amministrativa, dal momento che se il modello fosse stato quello civilistico, avrebbe dovuto trovare applicazione il principio generale della trasmissibilità dei rapporti giuridici. Nello stesso senso, della personalità della responsabilità amministrativa e della intrasmissibilità agli eredi delle relative sanzioni amministrative, vi sono gli artt. 3 primo comma ("Nelle violazioni cui è applicabile una sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria

azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa”) e 7 (“L’obbligo di pagare la somma dovuta per la violazione non si trasmette agli eredi”) della legge 24 novembre 1981, n. 689.

La disposizione di cui si chiede l’interpretazione prevede dunque una fattispecie di sicura matrice "sanzionatoria".

Infatti, la responsabilità conseguente alla elusione del patto di stabilità, introdotta dagli artt. 20 del D.L. n. 98/2011 e 31 della L. n. 183/2011, prevede a carico degli amministratori una sanzione pecuniaria fino ad un massimo di dieci volte l’indennità di carica ed a carico del responsabile del servizio economico-finanziario, fino a tre mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali, con ciò sottolineandosi il carattere afflittivo, e non certamente risarcitorio, della sanzione ivi comminata, determinata nel quantum senza alcun riferimento, neppure indiretto, al danno effettivamente patito dall'ente. Oltretutto, la fattispecie in esame corrisponde esattamente ad un'ipotesi “tipizzata” di responsabilità amministrativa, cui più frequentemente ricorre la più recente legislazione, riprendendo sostanzialmente il concetto della c.d. “responsabilità formale”, che comunque la più recente giurisprudenza contabile (a partire dalla sentenza delle Sezioni riunite della Corte dei conti n.12/2007-QM del 27 dicembre 2007) ammette unicamente in presenza di dolo o colpa grave.

6. Stabilito dunque che la responsabilità prevista dalle disposizioni oggetto del quesito ha carattere amministrativo, è agevole riconoscere che, tra i principi generali vevoli per tale fattispecie, vi è quello della personalità.

L’art. 1 della legge n. 20 del 1994 infatti stabilisce che la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti è personale, conferendo portata generale alla disposizione di cui all’ultimo comma dell’art. 58 della L. 142/1990 (“La responsabilità nei confronti degli amministratori e dei dipendenti dei comuni e delle province è personale...”).

Questa norma significa inequivocabilmente che ciascuno risponde per il fatto proprio, e non per fatto altrui.

Ne è corollario la conferma della "personalità" con la previsione della imputabilità dei componenti degli organi collegiali per le sole deliberazioni a cui hanno preso parte (art. 1, comma 1-ter, L. 20/1994).

Applicato al caso di specie, il principio della personalità prevale in ogni fattispecie in cui tale elemento non sia diversamente predeterminato e tipizzato.

La disposizione in esame, nello stabilire testualmente che “l'ente locale inadempiente, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza: e) è tenuto a rideterminare le indennità di funzione ed i gettoni di presenza indicati nell'articolo 82 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e successive modificazioni, con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010”, non indica esplicitamente a quali amministratori debbano ridursi i gettoni di presenza e le indennità di funzione.

Dunque, a tal fine, per individuare gli amministratori ai quali la norma faccia riferimento, non possono che soccorrere i principi generali di cui si è detto sopra, tra i quali vi è per l'appunto quello della personalità della sanzione amministrativa.

Pertanto, si conviene con il Ministero dell'Interno, con la Corte dei Conti e con lo stesso Ministero referente, che la sanzione di cui all'art.31, comma 26, lettera e), legge 12 novembre 2011, n. 183, come sostituito dall'art. 1, comma 439, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, debba ritenersi riferita specificamente ai soli amministratori in carica nel momento in cui si è verificata la violazione del Patto, non potendosi evidentemente equiparare a questi, unici responsabili dello sforamento, le posizioni degli amministratori che, in ipotesi, abbiano sostituito i primi e che dunque tale bilancio ed annesso sforamento abbiano ereditato, senza esserne neppure indirettamente responsabili.

Una diversa interpretazione incorrerebbe ovviamente in un'evidente violazione del

principio di uguaglianza.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere.

IL PRESIDENTE ED ESTENSORE
Sergio Santoro

IL SEGRETARIO
Maria Grazia Nusca