



Prot.n.06/DS/SS/FP

Patto di stabilità interno- Profili di responsabilità e danno erariale

Nota di chiarimento

17 luglio 2009

Diversi Comuni hanno sollecitato chiarimenti circa la possibilità della configurazione del reato di danno erariale¹ riferito a tutti coloro che, all'interno dell'apparato municipale, avrebbero concorso alla violazione del Patto di stabilità ed in relazione alla sanzione della riduzione dei trasferimenti erariali².

In proposito, è opportuno fare presente che tale interpretazione non tiene conto della circostanza che l'unica autorità legittimata ad intestare e quantificare la fattispecie di danno erariale è la Corte dei conti.

¹ Nell'ordinamento italiano per **danno erariale** si intende il pregiudizio sofferto dallo Stato o da un altro ente pubblico in ragione della condotta **dolosa o gravemente colposa** imputabile ad un soggetto appartenente ad un apparato pubblico ovvero da questo comunque incaricato.

² A norma dell'articolo 77 bis comma 20 del decreto legge 112/2008 convertito nella legge n.133/2008, "In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno relativo agli anni 2008-2011, alla provincia o comune inadempiente sono ridotti per un importo pari alla differenza, se positiva, tra il saldo programmatico e il saldo reale, e comunque per un importo non superiore al 5 per cento, i contributi ordinari dovuti dal Ministero dell'interno per l'anno successivo".

In generale, **lo sforamento del Patto di stabilità (desumibile solo a consuntivo) determina una reazione/sanzione da parte dell'ordinamento giuridico**: tale reazione, intende rendere cogente, sul piano istituzionale, le prescrizioni poste a presidio della finanza pubblica. Più nello specifico, allo sforamento del Patto di stabilità seguono, automaticamente le sanzioni previste dall'articolo 61 e 77 bis del decreto legge 112/2008, convertito nella Legge n.133/2008. A questo proposito si ricorda che, mentre la sanzione della riduzione dei trasferimenti è irrogata direttamente dallo Stato ed in particolare dal Ministero dell'Interno, la riduzione del 30 per cento delle indennità degli amministratori locali, i divieti di assunzioni di personale, di indebitamento e di riduzione della spesa corrente dovranno essere direttamente applicati dall'ente locale. Tali vincoli conformano la condotta dell'ente locale, integrando una sanzione dell'ordinamento giuridico nei confronti dell'apparato pubblico, inadempiente rispetto agli obblighi concordati.

Su un piano completamente diverso si colloca invece **l'apprezzamento della condotta di coloro che partecipano all'approvazione dei bilanci di pertinenza dei Comuni** (preventivo e consuntivo) e quindi al raggiungimento degli obiettivi posti dal Patto di stabilità interno. Relativamente a tale apprezzamento, la legge assegna la materia della responsabilità amministrativa esclusivamente alla giurisdizione della Corte dei conti, ai sensi della legge 14 gennaio 1994, n.20. Il giudizio di responsabilità, in base a tale legge, intende perseguire le condotte individuali, apprezzando l'imputabilità delle condotte dei singoli.

In sintesi, può affermarsi che le sanzioni relative allo sforamento del Patto di stabilità si applicano a prescindere dalla responsabilità degli amministratori in carica, mentre la responsabilità per danno erariale si fonda sull'imputabilità dei soggetti condannati.

Relativamente all'imputabilità soggettiva, i presupposti dell'azione della Corte dei conti, anche alla luce della nota interpretativa, resa dalla Procura generale della Corte dei conti, del 2 agosto 2007, P.G.9434/2007 in materia di denunce di danno erariale sono:

- a) L'esistenza di un danno patrimoniale;
- b) L'ascrivibilità del danno ad un comportamento doloso o comunque caratterizzato dalla colpa grave dell'agente (inteso come negligenza, imprudenza o imperizia);

- c) L'individuazione di un nesso di causalità tra il danno ed il comportamento;
- d) La sussistenza di un legame con l'apparato pubblico in virtù di un rapporto di impiego o servizio.

Considerazioni finali

Alla luce di quanto sopra, si perviene alle seguenti conclusioni:

1. Sul piano patrimoniale, a fronte della riduzione dei trasferimenti erariali, risulta un risparmio per lo stesso Stato. Sussistono quindi le condizioni per l'applicazione dell'articolo 1-bis della legge n.20 del 1994, secondo cui *"nel giudizio di responsabilità ... deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità"*. Nel caso de quo, i vantaggi sarebbero imputabili allo Stato, stante la legittimazione a ridurre la consistenza dei trasferimenti.
2. La condotta dei dirigenti e funzionari coinvolti, non necessariamente è riconducibile all'interno delle fattispecie del dolo o della colpa grave: l'evoluzione del sistema e dell'organizzazione dell'ente locale può avere generato situazioni in cui, pur con la massima economicità dell'azione, non si poteva fare a meno di "sforare" i limiti posti dal patto. Si pensi alle opere pubbliche avviate in presenza di norme del Patto di stabilità diverse da quelle attuali: l'ente ha dovuto adempiere agli obblighi pendenti, generando, in taluni casi, una violazione involontaria, quanto impreveduta, del Patto di stabilità. Ove l'ente locale si fosse rifiutato di procedere all'adempimento, avrebbe potuto subire azioni e/o pregiudizi ancor più gravi. In sintesi, potremmo essere dinanzi alla scelta del "male minore". Per ciò che concerne più strettamente la responsabilità del singolo funzionario, è opportuno fare una precisazione: nell'ambito dei rispettivi ruoli all'interno dell'apparato comunale, mentre il Consiglio definisce gli obiettivi strategici e verifica se e come detti obiettivi sono raggiunti, la Giunta ha il compito di tradurre gli obiettivi e i

programmi strategici in programmi gestionali concreti, a breve o medio termine, soprattutto mediante l'adozione del Piano Esecutivo di Gestione (PEG), che utilizza le risorse individuate dal bilancio di previsione per destinarle ai dirigenti come budget, inteso come insieme di obiettivi gestionali concreti e di risorse necessarie al loro conseguimento. In questo quadro, il responsabile finanziario ha il compito di dare concreta esecuzione alle indicazioni della Giunta, attraverso la gestione materiale delle risorse da spendere al fine di conseguire gli obiettivi materiali.

3. Lo sfioramento del Patto di stabilità può - ovviamente - indurre la Procura regionale della Corte dei conti ad effettuare indagini ed approfondimenti: ciò che si deve comunque escludere è qualsiasi automatismo fra sfioramento e responsabilità per danno erariale. Rientrerà nel sindacato del giudice contabile, l'esatta delimitazione dei soggetti responsabili, tenendo altresì conto della circolarità dei documenti contabili e dell'esistenza di organi di controllo (il collegio dei revisori) deputati a monitorare l'azione dell'amministrazione.

Il rapporto fra applicazione delle sanzioni statali ed azione di responsabilità appare quindi collocarsi su piani diversi: istituzionale, il primo; di deterrenza individuale il secondo.

In ogni caso deve escludersi una quantificazione del danno erariale sulla base della riduzione dei finanziamenti, stante l'eterogeneità dei fini e delle procedure.

Si fa presente infine che è disponibile sul sito dell'IFEL (www.webifel.it) una bozza di Delibera che i Comuni potranno liberamente mutuare nel caso lo ritenessero opportuno.