
Osservatorio di giurisprudenza

IL CONDONO ERARIALE. INCERTEZZE APPLICATIVE E LIMITI DI EFFICACIA

GIUSEPPE NICOLETTI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le norme contenute nella legge finanziaria per il 2006. – 3. Ultrattività del condono in ordine a giudizi tuttora non definiti e nemmeno avviati in primo grado. – 4. La responsabilità finanziaria di natura sanzionatoria ed il condono erariale. – 5. Il condono e la responsabilità sanzionatoria finanziaria. – 6. Elementi differenziali.

1. Premessa.

La normativa sul condono in materia di danno erariale accertato dalle sezioni giurisdizionali della corte dei conti con sentenza di I° grado e definibile in appello ha sollevato dubbi interpretativi di notevole rilievo.

Per alcuni aspetti è stata sollevata questione di legittimità costituzionale su cui si è già pronunciata la consulta.

Altri aspetti applicativi meritano qualche riflessione, ancorché non siano ancora stati oggetto di esame in sede di appello.

Un fugace richiamo merita fare alla sentenza della corte costituzionale. Occorre anche esaminare aspetti non emersi in sede di verifica di legittimità costituzionale, in quanto è prevedibile che si porranno problemi allorquando emergeranno questioni nuove attinenti all'applicazione delle norme concernenti fatti certamente verificatisi anteriormente all'entrata in vigore delle norme di natura eccezionale, non ancora pervenute all'esame del giudice di appello.

2. Le norme contenute nella finanziaria 2006.

L'art. 1 della legge 23 dicembre 2005 n. 266 al comma 231, prevede che “con riferimento alle sentenze di I° grado pronunciate nei giudizi di

responsabilità promossi avanti alla corte dei conti per fatti commessi antecedentemente alla entrata in vigore della legge, i soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di condanna possono chiedere alla competente sezione di appello in sede di impugnazione, che il procedimento venga definito mediante il pagamento di una somma non inferiore al 10% e non superiore al 20% del danno quantificato nella sentenza”.

La sezione giurisdizionale di appello di Palermo con ordinanza n. 351 del 2006, ha sollevato questione di legittimità costituzionale con riferimento agli art. 97, 101, 103 della costituzione del su richiamato comma 231, nonché dei commi 232 e 233 della richiamata legge finanziaria.

Secondo la sezione remittente risultano violati il principio di uguaglianza, di buon andamento, e di controllo contabile.

Le norme censurate secondo il giudice comporterebbero un effetto premiale ingiustificato ed indifferenziato con violazione del principio del buon andamento.

Ugualmente illegittimo, secondo la sezione remittente, sarebbe l'affidamento al giudice contabile di un potere illimitato nella individuazione delle ragioni da porre a fondamento dell'accoglimento dell'istanza di condono.

È stata asserita dai giudici remittenti l'irrazionalità della norma che a differenza del condono in materia tributaria non elimina l'arretrato del contenzioso, essendo destinato ad operare esclusivamente in sede di appello con procedura in camera di consiglio.

Il principio di uguaglianza sarebbe violato in quanto per la limitazione del beneficio ai soggetti condannati in primo grado e non a quelli, assolti in primo grado e condannati in appello in giudizio promosso dal pubblico ministero.

Le censure mosse dalla sezione remittente non sono state condivise dalla consulta, secondo la quale le disposizioni censurate non limitano il potere di cognizione del giudice in sede camerale al mero esame dei presupposti di ammissibilità dell'istanza di condono, ma richiedono che il giudice valuti tutti gli elementi desumibili dall'accertamento dei fatti. Secondo la consulta, sussiste un ampio potere del giudice contabile di rigettare l'istanza ove non ritenuta meritevole di accoglimento secondo la procedura abbreviata. Richiamato che il danno erariale normalmente non è interamente risarcibile, la corte costituzionale ha ritenuto che le norme censurate si sottraggono ai dubbi di legittimità costituzionale ed ha concluso con dichiarazione di inammissibilità delle questioni sollevate sui commi 231, 232, 233 dell'art. 1 della legge finanziaria 2005.

In attuazione alla pronuncia di inammissibilità dell'ordinanza di rimessione, la speciale procedura camerale in sede di appello ha avuto regolare corso. Non sappiamo in quanti casi sia stata applicata la percentuale

massima del 30% per la definizione del condono, ma è verosimile che in sede di appello non vi siano stati casi di rifiuto del condono per insussistenza dei presupposti.

3. Ultrattività del condono in ordine a giudizi tuttora non definiti e nemmeno avviati in primo grado.

Il richiamato comma 231, dispone espressamente che il condono ha per oggetto i fatti, giudicati con sentenze pronunciate in primo grado, commessi alla data di entrata in vigore della legge finanziaria 2005.

Il termine usato dal legislatore è di stile penalistico per cui la norma che consente la definizione bonaria ed abbreviata riguarda comunque il passato per la eliminazione di pendenze ed il rilancio del buon andamento dell'attività amministrativa in condizioni di efficienza ed economicità.

Nel caso di specie non è così.

Infatti, ancorché i fatti dannosi per l'erario debbano risultare consumati entro la data di entrata in vigore della norma speciale, essendo la procedura condonatoria legata al processo di appello in termine abbreviato per la definizione bonaria della condanna subita in primo grado, ne consegue che il condono si proietta nel futuro in termini non precisati.

Il legislatore ove avesse veramente voluto introdurre una norma di condono per definire in termini celeri e bonari tutti i giudizi di appello e rilanciare la giurisdizione di responsabilità amministrativa e contabile per danno erariale, avrebbe dovuto limitare la speciale procedura alle sentenze di I° grado ancora appellabili e quelle oggetto di appello ancora pendente.

La formula generale che estende il condono a tutti i fatti commessi alla data di entrata in vigore della legge, avrà effetti devastanti, in quanto più che chiudere con un passato in termini bonari, in effetti sospende la giurisdizione di responsabilità eliminando un vero potere di cognizione del giudice di I° grado, atteso che anche se la sentenza di I° grado giunge a conclusione dopo laboriosi accertamenti in merito al danno per cui la procura ha promosso il giudizio, il convenuto sa che la controversia sarà comunque definita nei termini bonari previsti.

A ciò aggiungasi che la proiezione temporale con retroattività della norma di condono non è nemmeno prevedibile atteso che il sistema giurisdizionale di stampo civilistico-risarcitorio è legato ad un termine prescrizione che, ancorché ridotto dal legislatore a 5 anni, per il sistema civilistico da cui la procura non riesce a distaccarsi, ha comportato finora nella giurisprudenza tradizionale e prevalente una estensione ingiustificata ed incomprensibile del termine di prescrizione dell'azione di responsabilità intestata al pubblico ministero contabile.

Mi limito ad accennare alla costituzione di parte civile nel processo penale cui è tuttora riconosciuto effetto interruttivo a cui la procura regionale non concorre in termine di competizione intesa ad affermare in concreto quella autonomia dell'azione contabile coerente alla esclusività della giurisdizione erariale non ancora riconosciuta, bensì se ne avvale per allungare indefinitamente il termine prescrizione.

Mi limito a richiamare l'art. 129, disp. att. cod. proc. pen., che prevede l'obbligo delle procure, penale ed erariale, di scambiarsi le *notitiae criminis e damni* per una tempestività degli intervenuti giustiziali, mentre le procure contabili fanno solo riferimento al rinvio a giudizio penale per la decorrenza del termine prescrizione, non tenendo conto del momento in cui sono venute a conoscenza dei fatti.

Importanti indicazioni sono venute dal legislatore: occorre che la giurisprudenza ne tragga l'interpretazione più coerente alla attuazione dell'erario in termini di tempestività. La giustizia erariale può essere riconosciuta efficace solo se interviene con immediatezza e non se si colloca in posizione di dipendenza e conseguenza delle altre giurisdizioni per trarre alla fine conclusioni aggiuntive con effetti discutibili.

4. La responsabilità finanziaria di natura sanzionatoria ed il condono erariale.

La richiamata formula della legge sul condono ricomprende tutti i fatti lesivi della finanza pubblica commessi alla data di entrata in vigore della legge finanziaria 2005. Se ne desume che il condono risulta applicabile anche a quanto dovuto a titolo di sanzione per violazioni di norme in materia di finanza pubblica.

È appena il caso di richiamare le varie norme introdotte con le leggi finanziarie degli ultimi anni che in attuazione dell'art. 119 della costituzione, come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 131, che riconosce autonomia finanziaria di entrata e di spesa ai comuni, alle province, alle città metropolitane e pone un limite rigido di fare ricorso al mercato finanziario stabilendo che tutti gli enti possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. In attuazione della richiamata norma, l'art. 30, comma 15, della legge finanziaria 2003, del 27 dicembre 2002 n. 289, ha espressamente previsto che "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 regionali giurisdizionali 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 fino ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento della commissione della violazione”.

Nella stessa direzione si muovono altre norme contenute nelle successive leggi finanziarie, come l'ultima del 2008.

Dell'ultima finanziaria va richiamato il comma 59, che ha sancito la nullità del contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicura i propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento di compiti istituzionali commessi con la carica e riguardanti la responsabilità per i danni cagionati allo stato o ad enti pubblici. I contratti in corso cessano di avere efficacia dal 30 giugno 2008.

Anche l'ipotesi appena richiamata prevede una sanzione di natura finanziaria per danno erariale e moltiplica l'entità dei premi versati e la restituzione oltre l'affermazione della nullità del contratto.

5. Il condono e la responsabilità sanzionatoria finanziaria.

Il primo impatto con le nuove norme e forme di responsabilità attribuite alla giurisdizione della corte dei conti farebbe pensare che le stesse si inquadrano nel tradizionale processo risarcitorio promosso dal procuratore regionale per danno erariale e, quindi, risulterebbe anche il condono risulterebbe applicabile alle stesse.

Tuttavia, anche le prime riflessioni indicano conclusioni di segno opposto.

Un primo accenno occorre fare alla natura della nuova responsabilità sanzionatoria.

L'elemento certamente unificante è da individuarsi nel giudice tributario della giurisdizione, nella natura finanziaria della materia e nella iniziativa del pubblico ministero per la promozione del giudizio.

Ci sono per contro notevoli differenze cui è appena il caso di accennare e che saranno certamente approfondite in futuro sia dalla giurisprudenza che dalla dottrina.

6. Elementi differenziali.

Il primo elemento caratterizzante la nuova responsabilità cui vengono assoggettati gli amministratori degli enti locali è da individuare nella tipicità dei comportamenti e deliberazioni amministrative assoggettate a sanzione finanziaria.

Detto elemento consente di collocare questa responsabilità in un contesto del tutto nuovo e distinto dalla responsabilità risarcitoria con-

trassegnata delle clausole generali riconducibili all'art. 2043 cod. civ., che prevedono un illecito determinato dalla condotta per violazione di legge produttiva di un evento dannoso posto in essere per colpa grave sanzionabile entro i limiti determinati dal giudice.

Nella responsabilità sanzionatoria l'elemento psicologico è di natura diversa in quanto è coerente al procedimento amministrativo.

Si tratta, naturalmente, di atti di organi collegiali (consiglio comunale o provinciale), per cui l'elemento psicologico è da individuare nella consapevolezza del voto espresso da ciascun componente. Il voto favorevole comporta l'assunzione della responsabilità e quello contrario la esclude.

Votare sì per una deliberazione che comporta un mutuo per spese non di investimento o spese in concreto risultanti prive di copertura finanziaria, comporta responsabilità per la quale il "sì" è condizione sufficiente e necessaria per il sorgere della stessa responsabilità.

Il problema della graduazione della colpa grave è stato affrontato dalla sentenza QM n. 12/2007 delle sezioni riunite, che tuttavia, sembra non aver affrontato i rilevanti aspetti della nuova responsabilità.

La maggiore o minore gravità è data dalla efficacia lesiva delle finanza pubblica del provvedimento deliberativo e ad essa si riconnette la maggiore o minore determinazione della sanzione (da 5° 20 volte).

Anche sulle procedure si impongono problemi che saranno presto affrontati.

Intanto non sembra proprio necessario l'invito a dedurre, anche se si configura come preliminare garanzia, trattandosi di atti collegiali.

Il termine prescrizione allo stato, se non interviene una specifica previsione legislativa, non può che essere quinquennale.

E comunque importante verificare se, per la sua natura la responsabilità sanzionatoria possa rientrare nel condono, soprattutto per gli aspetti futuribili su richiamati.

La natura di questa responsabilità indurrebbe ad escludere l'applicabilità soprattutto per la ratio delle norme che la prevedono, tutte finalizzate alla difesa degli equilibri della finanza pubblica ai diversi livelli ed in particolare del patto di stabilità.

Se a questi interrogativi dottrina, giurisprudenza e lo stesso legislatore daranno una risposta positiva, andrà configurandosi una nuova garanzia ai diversi livelli, locale, nazionale e comunitario della responsabilità finanziaria con l'applicazione della sanzione prevista dal legislatore.