

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "TOR VERGATA"
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

QUADERNI DEL DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO

-2-

Le sanzioni: poteri, procedimenti e garanzie nel
diritto pubblico

a cura di Aristide Police e Cristiano Cupelli

WOLTERS KLUWER
Milano

LUCI E OMBRE DEL SISTEMA
SANZIONATORIO CONTABILE A UN
QUINDICENNIO DALL'INAUGURAZIONE*

EMANUELE FRATTO ROSI GRIPPAUDO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il sistema sanzionatorio contabile. – 3. Il coordinamento tra attività di controllo e giurisdizione contabile. – 4. I tratti distintivi del giudizio per l'applicazione delle sanzioni pecuniarie. – 5. La cumulabilità tra responsabilità sanzionatoria e altre forme di responsabilità. – 6. Conclusioni.

Abstract: The paper examines how the Italian accounting sanctioning system protects the equilibrium of local government's budget. The analysis of the aforementioned system is carried out along three dimensions: the role of the general principle of equilibrium in national or local budget system, the analysis of the sanctioning liability set for its protection and how this means is influenced by the *ne bis in idem* principle contained in the European Convention on Human Rights. The relationship between the sanctioning function and the judicial function, often analyzed in the field of criminal law, is declined in the context of public accounting judgments, where it produces its effects in accordance with national and supranational principles. However, the sanctions imposed by the judicial activity of the *Corte dei conti* (Court of Auditors) are not ancillary to other forms of liability, constituting a *unicum* in our regulatory system. The phenomenon of exercising certain administrative functions affecting public finances with the formality of contentious jurisdiction extends its sphere of action, causing numerous consequences both from a substantial and procedural point of view.

* Contributo sottoposto a doppio referaggio in forma anonima.

1. Introduzione

L'esigenza di mantenere finanze pubbliche sane e sostenibili nonché di evitare eccessivi disavanzi, manifestata, in sede europea, attraverso l'adesione di alcuni tra gli Stati membri al trattato sul c.d. *fiscal compact* e, in sede nazionale, mediante la costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio¹, ha provocato un irrobustimento progressivo delle misure di *enforcement* poste a tutela dei conti dell'erario. Considerate le tre declinazioni² che il principio riserva all'interprete, in un'ottica non solo statale e territoriale, ma includente l'intera pubblica amministrazione, era sin dal principio evidente che il sindacato di sostenibilità sulle politiche finanziarie effettuate dai diversi livelli istituzionali di cui si compone la Repubblica dovesse essere effettuato da un organo dotato di una struttura funzionale a impianto federale³ e legittimato da una tradizione storica plurisecolare nell'esercizio delle funzioni di *audit*⁴.

Nell'ambito di queste forme di controllo, l'equilibrio di bilancio ricopre il ruolo di parametro, assumendo significati

¹ L'introduzione del principio all'interno della Costituzione repubblicana è avvenuta a opera della legge di revisione costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha sostituito integralmente l'art. 81, novellando gli artt. 97, 117 e 119 della Carta. Come previsto dal legislatore costituente del 2012, al principio è stata data attuazione attraverso una legge "rinforzata", giacché modificabile solo a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Trattasi della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

² Il principio dell'equilibrio di bilancio statale è contenuto nell'art. 81, comma 1, Cost. Il principio dell'equilibrio di bilancio degli enti territoriali è contenuto nell'art. 119, comma 1, Cost. Il principio dell'equilibrio di bilancio delle pubbliche amministrazioni è contenuto nell'art. 97, comma 1, Cost.

³ L'esercizio delle funzioni di controllo mediante sezioni regionali è opera del "Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti", approvato con deliberazione delle sezioni riunite 16 giugno 2000, n. 14, e, da ultimo, modificato con delibera del Consiglio di presidenza del 19 giugno 2008.

⁴ La Camera dei conti di Torino, antecessore della Regia Corte dei conti del Regno di Sardegna, poi d'Italia, nonché dell'attuale magistrato erariale, fu istituita nel 1560, sotto il ducato di Emanuele Filiberto di Savoia. Costui trasferì la capitale dello Stato nel capoluogo piemontese e dette vita a una serie di riforme tese a riconoscere alla Camera dei conti vaste attribuzioni in campo finanziario, di natura sia amministrativa sia giudiziaria. Per ulteriori approfondimenti sulla storia dell'istituzione, si vedano le seguenti opere: F.

differenti a seconda del grado di approfondimento territoriale e del contesto storico-politico in cui si trova a operare. L'ottica statale, descritta dall'art. 14 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, ravvede il raggiungimento del parametro nel conseguimento, in tutti i documenti di programmazione finanziaria (bilancio di previsione e rendiconto generale), di un saldo netto da finanziare o da impiegare coerente con l'obiettivo di medio termine⁵, come definito in sede comunitaria. Condizione di coerenza che si ritiene rispettata se, in fase di programmazione, gli obiettivi programmatici sono calibrati in modo tale da consentire il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine o, quantomeno, il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo e se, in fase di rendiconto, si verifica il conseguimento dell'obiettivo di medio termine o il rispetto del già menzionato percorso. Diversamente, dagli artt. 9 e 13 della medesima legge si ricava come i bilanci approvati, rispettivamente, dagli enti pubblici territoriali e non territoriali si considerino in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che

CAPRÉ, *Traité historique de la Chambre des comptes de Savoie*, Lione, 1662, pp. 72 ss.; F. SCLOPIS, *Storia della antica legislazione del Piemonte*, Torino, 1833, pp. 254 ss.

⁵ Ai sensi dell'art. 2-bis del regolamento CE 7 luglio 1997 n. 1466, ciascuno Stato membro ha uno specifico obiettivo a medio termine (OMT), calcolato sulla base della propria posizione di bilancio, che può divergere dal requisito di un saldo prossimo al pareggio o in attivo. Detto saldo viene detto "strutturale", in quanto è calcolato in termini corretti per il ciclo e al netto delle misure temporanee e *una tantum*. Per gli Stati membri con un rapporto debito/PIL superiore al 60% il disavanzo strutturale non può eccedere lo 0,5% del PIL; tale soglia sale all'1% per le nazioni con un debito inferiore al 60% del PIL. Per quegli Stati che non rispettano l'OMT, è previsto un percorso di avvicinamento, che consiste in un incremento annuo del saldo strutturale pari a 0,5% punti di PIL, fino al raggiungimento dell'obiettivo. Deviazioni temporanee dal percorso possono essere accettate, in presenza di eventi eccezionali o nel caso in cui un paese abbia effettuato riforme strutturali rilevanti, purtuttavia mantenendo il deficit entro la soglia del 3% del PIL. L'OMT dell'Italia è il pareggio di bilancio, calcolato in termini strutturali, e l'equilibrio si intende conseguito al rispetto del percorso di avvicinamento.

di rendiconto, conseguano un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali⁶.

Se il mancato raggiungimento della condizione di equilibrio nel bilancio dello Stato provoca reazioni indirizzate all'entità statale e di esclusiva provenienza europea⁷, l'inosservanza del parametro perpetrata da un ente territoriale comporta conseguenze dirette⁸ nei riguardi non solo della persona giuridica pubblica⁹, bensì anche del singolo amministratore che, mediante la sua condotta antigiuridica, abbia messo a rischio, impedito o artificiosamente realizzato la predetta condizione. Tuttavia, se la perseguibilità di queste ultime due condotte è concatenata alla discussa possibilità di configurare due distinte ipotesi di responsabilità amministrativa¹⁰, la semplice compromissione dell'equilibrio di bilancio è tuttora punita da numerose sanzioni,

⁶ Quali voci, rispettivamente, di entrata e di spesa rientrano in queste categorie lo si legge al comma 1-bis del medesimo art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

⁷ Si veda l'art. 8 del c.d. *Fiscal compact*, ove è prevista la comminazione di sanzioni allo Stato membro inadempiente a opera della Corte di giustizia.

⁸ Le criticità di una simile disparità di trattamento derivano da semplici analisi di carattere economico, dalle quali si desume come il mancato rispetto del parametro da parte di questi enti provochi delle conseguenze decisamente più lievi rispetto a quelle che conseguono a una gestione dissoluta delle finanze statali. L'obiezione è stata sollevata da A. POLICE, in *Le responsabilità per danno agli equilibri di finanza pubblica*, intervento al "Convegno nazionale di contabilità pubblica" sul tema *la dimensione globale della finanza e della contabilità pubblica* (Pisa 6-7 dicembre 2018).

⁹ Con riferimento agli enti locali, l'art. 148-bis del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, permette, in caso di mancata copertura del saldo di gestione, la preclusione, a opera delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, dell'attuazione dei programmi di spesa finanziariamente insostenibili o scoperti. Fautrice di un'interpretazione estensiva del c.d. blocco della spesa, il Giudice erariale ne ha rivendicato l'applicabilità a ogni programma di spesa finanziato dall'ente in base alla sua discrezionalità (cfr. C. conti, sez. riun., 27 febbraio 2019, n. 5, in *corteconti.it*). Quanto agli enti regionali, alla magistratura contabile è consentito sollevare una questione di legittimità costituzionale nell'ambito del controllo di legittimità-regolarità sul bilancio di previsione. Sul punto, si veda C. cost., 20 febbraio 2019, n. 18, in *Foro it.*, 1/2020, pp. 75 ss.

¹⁰ L'abrogazione del sistema di *enforcement* (c.d. di premi e sanzioni) posto a tutela dell'equilibrio di bilancio a opera della legge 30 dicembre 2018, n. 145, ha condotto alcune dottrine isolate a ritenere perseguibile il mancato raggiungimento del parametro o il suo artificioso conseguimento, tramite condotte elusive, attraverso il veicolo della responsabilità amministrativa.

che differiscono per intensità e numero di destinatari a seconda della gravità dell'offesa al bene giuridico tutelato. Queste sanzioni compongono il sistema sanzionatorio contabile.

2. Il sistema sanzionatorio contabile

L'ordinamento giuridico italiano si caratterizza per la convivenza tra una potestà sanzionatoria dell'autorità amministrativa, maggiormente diffusa e in grado di assumere una portata definitiva, e una potestà sanzionatoria dell'autorità giudiziale¹¹. Trattasi di una convivenza affatto recente, soprattutto in materia penale, dove la legge prevede ipotesi di connessione tra infrazione amministrativa e infrazione penale, in relazione alle quali la sanzione amministrativa viene applicata in sede processuale con sentenza del giudice penale¹². Appartiene, invece, a tempi recenti la straordinaria frequenza con cui il legislatore ricorre allo strumento sanzionatorio irrogato in sede processuale, "concedendo" la potestà sanzionatoria non più soltanto ai giudici penali, ma anche a giudici civili¹³, amministrativi¹⁴ e, *dulcis in fundo*, contabili.

¹¹ Cfr. A. TRAVI, *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*, Padova, 1983, pp. 18-19.

¹² Emblematico è l'esempio offerto all'interprete dall'art. 24, comma 1, della legge 24 novembre 1981, n. 689, che rappresenta la regola generale in materia di sanzioni amministrative pecuniarie, in base al quale: "*Qualora l'esistenza di un reato dipenda dall'accertamento di una violazione non costituente reato, e per questa non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta, il giudice penale competente a conoscere del reato è pure competente a decidere sulla predetta violazione e ad applicare con la sentenza di condanna la sanzione stabilita dalla legge per la violazione stessa*".

¹³ In sede civile, sanzioni amministrative pecuniarie sono state introdotte dai decreti legislativi 15 gennaio 2016, nn. 7 e 8, che, in attuazione della legge delega 28 aprile 2014, n. 67, ne hanno previsto l'irrogazione attraverso un'apposita procedura innestata nell'ambito di un ordinario processo di risarcimento del danno, in luogo di alcuni reati di cui è stata prevista l'abrogazione (ingiuria, falsità in scrittura privata, ecc.).

¹⁴ Nell'ambito del processo amministrativo, al collegio è attribuita, dall'art. 123 c.p.a. ("*Sanzioni alternative*"), una potestà sanzionatoria esercitabile nelle ipotesi di illegittima aggiudicazione, qualora il contratto non venga dichiarato inefficace o l'inefficacia abbia natura temporanea, e di inosservanza del termine di *standstill* o di sospensione della stipulazione, qualora la violazione non abbia privato il ricorrente della possibilità di avvalersi

Tuttavia, se la prima, risalente, ipotesi di responsabilità sanzionatoria attribuita alla Corte dei conti¹⁵ era, in linea con quanto deferito alle eterogenee magistrature sopraelencate¹⁶, caratterizzata dall'accessorietà nei riguardi di un giudizio di contabilità pubblica, quale è quello per la resa del conto, le nuove fattispecie sanzionatorie, introdotte a partire dalla legge finanziaria per il 2003, difettano di un simile collegamento. L'anomalia conferma la scelta del legislatore di attribuire alla Corte dei conti l'esercizio di una funzione amministrativa¹⁷, nel caso di specie sanzionatoria, da esercitarsi, vista l'estrema necessità di mantenere in equilibrio i bilanci degli enti territoriali in un contesto finanziario sfavorevole, attraverso la formalità della giurisdizione contenziosa. Una scelta affatto isolata, se si considera che la stessa formalità già riveste l'esercizio di alcune delle funzioni di controllo della magistratura erariale¹⁸, e

di mezzi di ricorso prima della stipulazione del contratto e non abbia influito sulle sue possibilità di ottenere l'affidamento.

¹⁵ Trattasi della responsabilità sanzionatoria pecuniaria scaturente dal combinato disposto degli articoli 45, comma 2, lett. c), e 46, comma 1, del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, dovuta alla ritardata od omessa presentazione del conto giudiziale da parte dell'agente contabile. La fattispecie è ora disciplinata all'art. 141, comma 6, c.g.c.

¹⁶ Con riferimento alla materia penale, si veda l'art. 24, comma 6, della legge 24 novembre 1981, n. 689, che prevede la cessazione della competenza del giudice penale in ordine alla violazione non costituente reato, ritornando, in una simile eventualità, competente l'autorità amministrativa preposta. Allo stesso modo, la potestà sanzionatoria può essere esercitata dal giudice civile solo in quelle ipotesi in cui concorra con un'ipotesi di responsabilità civile, così come il giudice amministrativo ne fa uso quale conseguenza obbligata dell'esercizio del potere demolitorio attribuitogli: l'annullamento dell'aggiudicazione.

¹⁷ Cfr. A. POLICE, *La giurisdizione della Corte dei conti: evoluzione e limiti di una giurisdizione di diritto oggettivo*, in F.G. SCOCA - A.F. DI SCIASCIO (a cura di), *Le linee evolutive della responsabilità amministrativa e del suo processo*, Napoli, 2014, p. 35. La pensa diversamente G. COLOMBINI, *Il «nuovo» sistema dei controlli della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali. Spunti di riflessione*, in *Riv. C. conti*, 3-4/2015, pp. 592 ss. L'autrice sostiene che tutte le funzioni della Corte dei conti, sia quelle attribuite per dettato costituzionale che quelle attribuite per legge ordinaria, si siano poste al di fuori dell'attività amministrativa e abbiano assunto i caratteri di un "giudizio obiettivo ed imparziale dotato di alcuni connotati tipici dell'attività giurisdizionale, anche nell'espletamento del controllo".

¹⁸ Sono esercitate con la formalità della giurisdizione contenziosa sia la funzione di controllo che investe i conti degli agenti contabili, effettuata

giustificata dalla volontà di sfruttare a pieno le potenzialità, soprattutto in termini di terzietà e di intangibilità della decisione, che un organo dalla natura magistraturale può offrire¹⁹.

La classificazione delle sanzioni erariali aventi natura pecuniaria²⁰ va effettuata valorizzando l'opera congiunta delle sezioni di controllo e delle sezioni giurisdizionali. Di tal guisa, è possibile individuare sanzioni (cc.dd. autarchiche) che si caratterizzano per l'essere imputate, a opera delle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, a prescindere da una eventuale iniziativa di segnalazione da parte delle rispettive sezioni di controllo²¹ e sanzioni (cc.dd. dipendenti) che vengono irrogate a seguito di segnalazione dell'illecito erariale da parte di queste ultime²². Con riferimento alle seconde, il legislatore ha

attraverso il giudizio sul conto, sia la funzione di controllo che si spiega sul rendiconto statale o degli enti regionali, espletata in un giudizio detto "di parificazione".

¹⁹ Le motivazioni che giustificano il ricorso alla giurisdizione contenziosa per il controllo dei conti degli agenti contabili sono indicate in A. BUSCEMA, intervento al già citato "Convegno nazionale di contabilità pubblica", p. 35. Le motivazioni che giustificano il ricorso alla giurisdizione contenziosa per il controllo sui rendiconti sono indicate in P. SANTORO, *Le due anime del giudizio di parificazione*, in *contabilita-pubblica.it*, p. 6.

²⁰ Sull'irrogabilità di sanzioni aventi natura non pecuniaria a opera della Corte dei conti si veda A. CANALE - F.M. LONGAVITA, *La responsabilità sanzionatoria pecuniaria*, in A. CANALE - D. CENTRONE - F. FRENI - M. SMIROLDO (a cura di), *La Corte dei conti: responsabilità, contabilità, controllo*, Milano, 2019, p. 433.

²¹ Appartengono a questa categoria le sanzioni inerenti alle seguenti fattispecie: illecito indebitamento dell'ente locale (art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289); dissesto dell'ente locale (art. 248, comma 5, ultimo alinea, e comma 6, ultimo alinea, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267); superamento dei limiti al trattamento economico dei dipendenti pubblici (art. 3, comma 44, della legge 24 dicembre 2007, n. 244); stipula illegittima di contratto di assicurazione per responsabilità erariale a favore dei dipendenti pubblici (art. 3, comma 59, della legge 24 dicembre 2007, n. 244).

²² Appartengono a questa categoria le sanzioni inerenti alle seguenti fattispecie: inadeguatezza del sistema dei controlli interni all'ente locale (art. 148, comma 4, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267); mancata adozione del piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie (art. 20, comma 7, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175); elusione dell'equilibrio di bilancio (art. 1, comma 481, della legge 11 dicembre 2016, n. 232). Le sanzioni pecuniarie dirette a contrastare quest'ultima ipotesi di illecito erariale sono state recentemente abrogate (v. nota 10).

introdotto nell'ordinamento contabile una nuova forma di coordinamento tra le attività di controllo e di giurisdizione.

3. Il coordinamento tra attività di controllo e giurisdizione contabile

L'esistenza di un nesso logico-giuridico tra le due funzioni svolte dalle sezioni regionali della Corte dei conti sembrerebbe spostare l'antica funzione collaborativa delle attività di controllo su un piano cogente-comminatorio nonché "servente" rispetto al successivo rito per l'applicazione delle sanzioni pecuniarie²³, instaurabile a seguito di un'attività di sorveglianza dall'esito infausto. Che questa forma di controllo abbia sviluppato una natura repressiva o comminatoria va escluso, considerato che la comminazione della sanzione non avviene all'esito dell'attività di verifica, che si conclude con l'adozione di una delibera dal valore di referto, destinata alla stessa amministrazione controllata e contenente un invito a effettuare interventi di autocorrezione. Allo stesso modo va esclusa la natura "servente" del procedimento di controllo, giacché la segnalazione dell'illecito alla procura contabile consiste in un onere a sé stante, dovendo essere effettuata ogni qual volta le sezioni di controllo, nello svolgimento delle loro attività, vengano a conoscenza di fatti da cui possa derivare responsabilità erariale, ai sensi dell'art. 52, comma 4, c.g.c.²⁴ Pertanto, il controllo non ha sviluppato una natura repressiva o comminatoria e mantiene inalterato il suo carattere collaborativo.

Non perde di attualità la risalente critica che vedeva nelle diverse attività svolte dai due rami della magistratura contabile un effetto "duplicatorio" dell'*iter* procedimentale, rilevando come a un procedimento instaurato presso la sezione di controllo

²³ Per un'analisi critica sul ruolo "servente" dell'operato delle sezioni di controllo rispetto alla funzione giurisdizionale, si veda A. GRIBAUDO, *I controlli della Corte e la responsabilità*, in A. GRIBAUDO - R. PATUMI (a cura di), *I controlli della Corte dei conti sugli enti territoriali e gli altri enti pubblici*, Santarcangelo di Romagna, 2018, p. 691.

²⁴ Per un approfondimento sull'obbligo di denuncia in materia giuscontabile, si veda V. TENORE, *Profili ricostruttivi dell'obbligo di denuncia alla Corte dei conti di fatti e comportamenti dannosi per l'Erario*, in *Foro amm.*, 1997, pp. 1236 ss.

segua una comunicazione alla procura regionale e l'apertura di un secondo procedimento (giudiziario) presso la sezione giurisdizionale. Parte della dottrina²⁵ aveva ritenuto maggiormente conforme a ragioni di speditezza l'irrogazione delle sanzioni pecuniarie in questione da parte delle stesse sezioni di controllo, titolari anch'esse, in alcuni rarissimi casi, di potestà sanzionatorie²⁶. La tesi venne tempestivamente sconfessata dalla Corte costituzionale²⁷, che affermò come la natura giurisdizionale non spettasse ai procedimenti di controllo effettuati dalle sezioni regionali della Corte dei conti, se non limitatamente all'ipotesi del giudizio di parificazione, e, più di recente, dal legislatore, che, istituendo un rito speciale per l'applicazione delle sanzioni pecuniarie, da svolgersi innanzi alle sezioni giurisdizionali regionali della magistratura contabile, ha definitivamente precluso ogni possibile soluzione al problema (tuttora esistente) che fosse orientata nel senso sopra esposto.

4. I tratti distintivi del giudizio per l'applicazione delle sanzioni pecuniarie

Le sanzioni pecuniarie sinora descritte sono irrogate attraverso un giudizio speciale, disciplinato in un Capo *ad hoc* del Codice di giustizia contabile, composto dagli artt. 133-136²⁸. Trattasi di un giudizio che, nonostante la collocazione codicistica, è strutturalmente e funzionalmente difforme dal giudizio di responsabilità amministrativa. L'esigenza di coniugare, quantomeno in ipotesi, i caratteri della snellezza e della celerità con l'elevato grado di tecnicità che caratterizza i giudizi di contabilità pubblica ha spinto il legislatore a scindere il giudizio in due fasi: quella disciplinata dagli artt. 133 e 134 c.g.c., dal carattere sommario, che si svolge dinanzi a un giudice

²⁵ Cfr. G. MARTINI, *Il potere sanzionatorio della Corte dei conti per fatti di cattiva amministrazione*, in M. ANDREIS - R.M. PELLEGRINI (a cura di), *Cattiva amministrazione e responsabilità amministrativa*, Torino, 2016, p. 125.

²⁶ Un esempio ne è la sanzione comminata dall'art. 13, comma 7, della legge 6 luglio 2012, n. 96, per l'omesso deposito dei consuntivi delle spese elettorali da parte di partiti, movimenti politici e liste.

²⁷ Cfr. C. cost., 9 febbraio 2011, n. 37, in *Riv. C. conti*, 3/2011, pp. 338 ss.

²⁸ Un'approfondita analisi del giudizio in questione è contenuta in A. CANALE - F.M. LONGAVITA, *Op. cit.*, pp. 427 ss.

monocratico previamente designato dal presidente della sezione giurisdizionale regionale territorialmente competente; quella disciplinata dagli artt. 135 e 136 c.g.c., in opposizione, ove i caratteri di speditezza e semplificazione vanno bilanciati con l'esigenza di una cognizione piena, soprattutto se nel precedente grado di giudizio sono state sollevate problematiche la cui soluzione non può prescindere da un'analisi approfondita della materia controversa.

Nonostante l'opinione contraria del legislatore²⁹, in dottrina³⁰ e in giurisprudenza³¹ prevale la qualificazione del giudizio per l'applicazione delle sanzioni pecuniarie come giudizio (in materia) di contabilità pubblica. Una simile scelta permette di giustificare sia la giurisdizione erariale, attraverso l'art. 103, comma 2, della Costituzione, sia l'applicazione di quegli aspetti strutturali e funzionali indicati all'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20³². Tuttavia, a un orientamento³³, maggioritario, che ravvede nella responsabilità sanzionatoria una *species* del più ampio *genus* di responsabilità amministrativa se ne contrappone un secondo³⁴, minoritario, che

²⁹ Dalla lettura dell'art. 1 c.g.c. si evince la collocazione sistematica del rito speciale sanzionatorio tra gli altri giudizi nelle materie specificate dalla legge.

³⁰ Cfr. N. RUGGIERO, *Le fattispecie tipizzate e la responsabilità sanzionatoria*, in C. MIRABELLI - E.F. SCHLITZER (a cura di), *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, Napoli, 2018, p. 396.

³¹ Cfr. C. conti, sez. riun., 25 giugno 2018, n. 255, in *corteconti.it*.

³² Aspetti comuni a tutte le forme di responsabilità imputate nei giudizi di contabilità pubblica sono la personalità, declinata nell'intrasmissibilità dell'obbligazione risarcitoria agli eredi che non abbiano conseguito indebito arricchimento, e l'elemento psicologico del dolo o colpa grave.

³³ Cfr., *ex multis*, C. conti, sez. giur. Lazio, 17 aprile 2019, n. 172, in *corteconti.it*. Ivi si sostiene, attraverso un parallelismo con la responsabilità penale, che nell'ambito del *genus* responsabilità amministrativo-contabile sarebbero configurabili una responsabilità di tipo risarcitorio, ove, come nei reati di danno, la punibilità è condizionata al verificarsi del danno ingiusto, e una responsabilità di tipo sanzionatorio, ove, come nei reati di pericolo, la soglia di perseguibilità sarebbe anticipata al mero pericolo.

³⁴ Sul punto, la dottrina si è pronunciata in modo non univoco. Si veda S. CIMINI, *Il potere sanzionatorio delle amministrazioni pubbliche: uno studio critico*, Napoli, 2017, p. 163. L'autore ritiene che le fattispecie sanzionatorie debbano essere tenute distinte da quelle ordinarie di responsabilità amministrativa e che alle stesse vadano applicati i canoni probatori previsti dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, fra cui l'imputabilità per colpa lieve.

non condivide la menzionata concezione “unitaria” e che riconosce nel giudizio disciplinato dagli artt. 133 e ss. c.g.c. la formalità della giurisdizione contenziosa attraverso cui la magistratura contabile esercita la gran parte delle funzioni amministrative sanzionatorie di sua competenza.

Tratto distintivo della responsabilità sanzionatoria pecuniaria è l'assenza del danno erariale e del relativo nesso causale che lo lega alla condotta antiggiuridica³⁵, con la conseguente commisurazione della somma liquidata a titolo di responsabilità non al pregiudizio subito dall'amministrazione, bensì a valori astratti predeterminati dal legislatore in misura fissa o variabile, ossia oscillante tra un minimo e un massimo, nell'arco di una “forchetta edittale”. Pertanto, l'opera di sussunzione affidata all'interprete si sostanzia in un giudizio di sovrapposibilità tra la condotta realizzata dall'agente pubblico e quella descritta nella fattispecie che astrattamente ne contempla l'antigiuridicità, contestualmente verificando la presenza dell'elemento psicologico del dolo o della colpa grave.

Sotto l'aspetto funzionale, dottrina e giurisprudenza si interrogano sull'utilizzabilità nel giudizio speciale sanzionatorio di quegli strumenti, previsti dall'art. 1, comma 1-*bis*, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, che caratterizzano l'opera di liquidazione del danno erariale, ossia il c.d. potere riduttivo dell'addebito e la

Della medesima opinione è C. conti, sez. giur. Sicilia, 7 novembre 2006, n. 3198, in *amcorconti.it*. Si veda, inoltre, P. SANTORO, *La responsabilità amministrativa sanzionatoria tra clausola generale e tipizzazione dell'illecito*, in *Foro amm. CdS*, 2007, pp. 3568 ss. L'autore esclude l'applicabilità dello statuto della responsabilità amministrativa alle fattispecie sanzionatorie, in quanto maturato in un contesto che non poteva razionalmente tener conto delle fattispecie sanzionatorie sopravvenute e diretto a disciplinare solo un tipo di responsabilità da cui consegue il diritto al risarcimento del danno.

³⁵ Cfr. C. conti, sez. riun., 27 dicembre 2007, n. 12, in *Riv. C. conti*, 6/2007, pp. 88 ss. Riportando quanto autorevolmente affermato dal supremo consesso della magistratura contabile, la responsabilità sanzionatoria “può sussistere pur allorquando non si sia verificato alcun danno patrimoniale rilevante per le finanze dell'ente di appartenenza dell'amministratore o del dipendente pubblico che abbia violato il precetto previsto dalla legge, e a cui la legge stessa riconnette l'applicazione di una sanzione”, in quanto, ai fini della sussistenza della stessa, è sufficiente che il giudice “accerti la mera violazione del precetto previsto dalla legge, oltre, ovviamente, l'elemento psicologico”.

c.d. *compensatio* contabile. Il primo dei due istituti³⁶ consente al Giudice contabile di porre a carico dell'agente pubblico solo una parte dell'importo corrispondente al danno accertato, attraverso l'esercizio di un potere ordinatorio e allo stesso tempo doveroso, giustificato da ragioni di equità morale e sociale, che non di rado nel pubblico impiego impongono un riequilibrio tra l'entità del danno causato e il grado di colpevolezza del convenuto³⁷. Il secondo strumento, invece, obbliga il Giudice contabile a liquidare il danno erariale attraverso una singolare opera di bilanciamento, strutturalmente vicina alla *compensatio lucri cum damno* civilistica, con i vantaggi apportati all'amministrazione di appartenenza o ad altra amministrazione ovvero alla comunità amministrata, sottraendo l'entità di tali vantaggi al valore del danno³⁸. Intervenute sul punto, dottrina³⁹ e giurisprudenza⁴⁰ hanno escluso l'applicabilità al giudizio speciale sanzionatorio di detti istituti, inutilizzabili in mancanza di un danno erariale che è

³⁶ Per ogni approfondimento in merito, si veda R. CAPUNZO, *La potestà riduttiva dell'addebito erariale: una ipotesi di discrezionalità del giudice contabile*, in D. CROCCO (a cura di), *La Corte dei conti tra tradizione e novità*, Napoli, 2014, pp. 303 ss.

³⁷ Cfr. A. ALTIERI, *La responsabilità amministrativa per danno erariale*, Milano, 2012, p. 49. L'autore ravvede nell'istituto l'applicazione di una teoria che milita per l'equa distribuzione della sopportazione del rischio di eventi dannosi tra gli amministratori o funzionari responsabili e la pubblica amministrazione, che dell'attività di costoro si avvale, e che viene catalogata come "principio del giusto addebito". Detto principio, che pretende una congrua motivazione dalla Corte ogni qualvolta la riduzione venga concessa, ne preclude l'esercizio quando, a sorreggere la condotta antiggiuridica, venga ravvisato l'elemento soggettivo del dolo, che rende sempre prevalente, nel predetto bilanciamento, l'interesse dell'erario a un completo ristoro. Sull'argomento si è pronunciata C. conti, sez. III app., 29 luglio 2019, n. 142, in *corteconti.it*, che ha sostenuto l'incompatibilità del potere riduttivo dell'addebito, "che ha una funzione perequativa del danno rispetto alla responsabilità, con la presenza di una violazione intenzionale e consapevole della norma".

³⁸ Sull'argomento, si veda L. GIAMPAOLINO, *Prime osservazioni sull'ultima riforma della giurisdizione della Corte dei conti: innovazioni in tema di responsabilità amministrativa*, in *Foro amm.*, 1997, pp. 3347 ss. Cfr. anche G. BOTTINO, voce *Responsabilità amministrativa per danno all'erario*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Milano, 2017, pp. 756 ss.

³⁹ Cfr. A. CANALE - F. M. LONGAVITA, *Op. cit.*, pp. 425-426.

⁴⁰ Cfr. C. conti, sez. giur. Abruzzo, decr. 29 aprile 2019, n. 1, con nota di F. SUCAMELI, *Novità in materia di sanzioni agli amministratori comunali*, in *Dir. e conti*, 8 luglio 2019.

estraneo alla struttura delle fattispecie sanzionatorie pecuniarie in discussione, limitandone, pertanto, l'impiegabilità a vicende strettamente risarcitorie. L'inapplicabilità della parte più rilevante dello "statuto" della responsabilità amministrativa, inclusi quegli strumenti, quale il potere riduttivo, utilizzabili anche in giudizi di contabilità pubblica di diverso genere⁴¹, origina dubbi sulla riconducibilità di questo rito sanzionatorio ai giudizi di responsabilità. Tuttavia, non è l'unica conseguenza della diversità di natura tra le due tipologie di responsabilità erariale, foriera di rilevanti ricadute sulla possibilità di un loro cumulo nel rispetto del divieto di *bis in idem*.

5. La cumulabilità tra responsabilità sanzionatoria e altre forme di responsabilità

L'assenza dell'elemento oggettivo del danno erariale nella struttura delle fattispecie sanzionatorie non esclude che dalla condotta illecita possa derivare un pregiudizio all'erario, con conseguente imputazione del relativo importo all'agente pubblico a titolo di responsabilità amministrativa⁴². La diversità di natura tra le due forme di responsabilità, l'una sanzionatoria e l'altra restitutoria⁴³, permette di superare ogni eventuale

⁴¹ L'esercitabilità della riduzione dell'addebito nei giudizi di conto è stata riconosciuta da C. conti, sez. riun., 13 marzo 1974, n. 160, in *Foro amm.*, 3/1975, pp. 60 ss. Per un approfondimento sul tema, si veda S. GIRELLA, *Precisazioni storiche e terminologiche sulla responsabilità dell'agente contabile*, in *Riv. C. conti*, 3/1994, pp. 228 ss.

⁴² L'eventualità è presentata dal legislatore stesso, che, all'art. 133 c.g.c., ha previsto l'instaurazione del giudizio speciale diretto all'irrogazione delle sanzioni pecuniarie "*ferma restando la responsabilità di cui all' articolo 1 della legge 14 gennaio 1994 n. 20, e successive modificazioni*". Il medesimo avvertimento è contenuto nel testo della quasi totalità delle disposizioni che disciplinano le fattispecie sanzionatorie pecuniarie sotto esame.

⁴³ La natura risarcitoria (e non sanzionatoria) della responsabilità amministrativa è stata riconosciuta nella sentenza della C. eur. dir. uomo, *Rigolio c. Italia*, 13 maggio 2014, ricorso n. 20148/09, che ne ha decretato la cumulabilità con la responsabilità penale. Ai punti 38 e 39 della sentenza, la Corte di Strasburgo, rispettivamente, ha escluso che l'azione di responsabilità amministrativa possa essere qualificata come "*accusation en matière pénale*" e ha affermato la natura compensatoria della medesima responsabilità, avente a oggetto una "*contestation sur les droits et obligations de caractère civil du requérant*". Alcune riflessioni, anche di diritto comparato, sulla pronuncia si leggono in F. GOISIS, *Giudizio di responsabilità avanti alla Corte dei conti e*

difficoltà di coordinamento con il principio di *ne bis in idem*, relegando a unico aspetto problematico la scelta del rito applicabile. Come noto, il nuovo Codice processuale, all'art. 3, rivendica per la giurisdizione contabile il principio di concentrazione delle tutele, affinché venga rispettato il canone costituzionale della ragionevole durata del processo. Tuttavia, la mancata previsione di una normativa di raccordo e la compresenza degli elementi costitutivi di entrambe le forme di responsabilità comportano l'apertura di due distinti procedimenti: uno risarcitorio, disciplinato dagli artt. 51 e ss. c.g.c., e uno sanzionatorio, disciplinato dagli artt. 133 e ss. c.g.c. Una simile evenienza costituisce un passo indietro sul fronte dell'economia processuale, considerato che, prima dell'entrata in vigore del nuovo Codice di rito, le sanzioni pecuniarie venivano irrogate dal Giudice erariale con la medesima sentenza che statuiva sulla responsabilità amministrativa del pubblico agente. Inoltre, sussiste il rischio che l'esito del rito sanzionatorio pecuniario (o quantomeno della sua fase monocratica), più spedito nel suo *iter*, influenzi le risultanze dell'istruttoria, in ipotesi ancora non conclusa, del concorrente giudizio di responsabilità o che si ponga in contrasto con le stesse, carpite alla luce di un quadro fattuale più nitido perché scaturito da un procedimento che offre maggiori garanzie di completezza, verificandosi un contrasto tra giudicati. Una soluzione all'*empasse* potrebbe ravvedersi, volendo cogliere i frutti di una trattazione dottrinale dell'argomento⁴⁴, nell'esame congiunto delle concorrenti responsabilità nel corso del medesimo procedimento. Un procedimento che, per ragioni costituzionali di giustificatezza, ragionevolezza e aderenza ai criteri del giusto processo, andrebbe individuato, tra i due possibili modelli alternativi, in quello disciplinato dagli artt. 51 e ss. c.g.c., se non altro per le maggiori garanzie di difesa che offre al convenuto.

Di recente formazione e tuttora abbisognevole di ulteriore elaborazione è la tematica della cumulabilità tra responsabilità erariale sanzionatoria e responsabilità penale, possibile qualora

art. 6 CEDU: una riflessione a fronte del Codice della giustizia contabile, in *Riv. C. conti*, 1-2/2017, p. 695, e in P.L. REBECCHI, *Osservazioni in tema di giurisprudenza CEDU, "ne bis in idem" e natura della responsabilità amministrativa*, in *contabilita-pubblica.it*.

⁴⁴ Cfr. A. CANALE - F.M. LONGAVITA, *Op. cit.*, p. 432.

la condotta dell'agente pubblico integri sia un reato sia un illecito contabile di natura sanzionatoria. Trattasi di un argomento che, considerato l'incremento del numero delle fattispecie sanzionatorie operato del legislatore, parte della dottrina ha iniziato ad affrontare, analizzando le due ipotesi di responsabilità sotto i profili indicati dalla giurisprudenza della Corte EDU⁴⁵. Se le due tipologie di sanzione differiscono certamente per natura, essendo previste in diversi rami dell'ordinamento, coloro i quali si ritengono favorevoli al cumulo, attribuiscono alle sanzioni giuscontabili una finalità non repressiva, ma di "prevenzione specifica"⁴⁶ o di "salvaguardia dei «cardini» della contabilità pubblica"⁴⁷, che gli consentirebbe di concorrere con le sanzioni penali senza violare il divieto di *bis in idem*. Inoltre, con riferimento alla gravità della sanzione, parte della dottrina⁴⁸ ha evidenziato come sia altamente improbabile che le sanzioni giuscontabili, dirette a creare un grande disvalore e un ancora maggiore allarme sociale, in relazione alla tenuta dei conti pubblici e alla possibilità di assicurare concretamente i servizi essenziali, siano sproporzionate rispetto al disvalore complessivo del fatto al quale vanno applicate, anche in concorrenza con altre sanzioni di natura penale. Alla luce delle considerazioni sinora svolte e nell'attesa che la giurisprudenza scelga quale sentiero

⁴⁵ In base alla sentenza della C. eur. dir. uomo, 8 giugno 1976, *Engel ed altri c. Paesi Bassi*, ricorsi n. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, per individuare la vera natura delle sanzioni applicate nello Stato partecipante, è necessario verificare i seguenti elementi: a) la natura dell'infrazione, secondo il diritto interno; b) la natura della sanzione, desunta dallo "scopo" della previsione normativa (punitivo, deterrente, riparatorio, di prevenzione ecc.); c) la gravità della sanzione, desunta anch'essa dalla previsione astratta della sanzione stessa e non dalla sua consistenza in concreto. I c.d. *Engel criteria* sono stati riaffermati da C. eur. dir. uomo, sez. II, 4 marzo 2014, *Grande Stevens c. Italia*, ricorsi n. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 e 18698/10, e rivisitati da C. eur. dir. uomo, Grande Camera, 15 novembre 2016, *A e B c. Norvegia*, ricorsi n. 24130/11 and 29758/11, alla luce del criterio della *sufficiently close connection in substance and time*.

⁴⁶ Cfr. F.M. LONGAVITA, *Le fattispecie di responsabilità sanzionatoria nell'esperienza dell'attività del controllo e suo raccordo con la giurisdizione*, in *Riv. C. conti*, 2/2019, p. 59.

⁴⁷ Cfr. P. SANTORO, *Il bis in idem nel processo contabile e dintorni*, in *Riv. C. conti*, 1/2019, p. 85.

⁴⁸ Cfr. F.M. LONGAVITA, *Il divieto del ne bis in idem e la responsabilità erariale*, in *Bilancio comunità persona*, 1/2019, p. 33.

percorrere, sembra chiaro che la dottrina che si è occupata di analizzare questa peculiare ipotesi di cumulo non vi ravveda una violazione del divieto di *bis in idem*, bensì l'ordinario svolgimento di due distinti processi, nel pieno rispetto dei canoni previsti dalla Costituzione e dalle Carte sovranazionali.

6. Conclusioni

A distanza di un ventennio dall'inaugurazione del sistema sanzionatorio contabile, la potestà sanzionatoria del Giudice erariale ha definitivamente ottenuto una sua sistemazione logica all'interno dell'ordinamento, affiancandosi alle altre due attività, quella di controllo e quella giurisdizionale, che la Costituzione gli attribuisce *in subjecta materia*. Dottrina e giurisprudenza ne hanno decifrato la natura, la struttura nonché la funzionalità e si sono pronunciate sui suoi rapporti con il controllo e con altre forme di responsabilità, mentre il legislatore ha stabilito attraverso quali modalità debba essere esercitata dal Giudice erariale. Non deve stupire che ciò avvenga con la formalità della giurisdizione contenziosa, in quanto se la regola vuole che la funzione amministrativa, nella quale rientra la potestà sanzionatoria, e la funzione giurisdizionale siano esercitate nelle rispettive sedi, esigenze vitali per la finanza pubblica possono indurre il legislatore a scegliere, per la comminazione di sanzioni, lo strumento processuale. Una scelta poco decorosa, vista la struttura elementare delle fattispecie, ma con un enorme ritorno in termini di effettività e che, pertanto, rappresenta un costo, anche in termini di attività giurisdizionale, che un'istituzione come la Corte dei conti, profondamente dedicata alla salvaguardia della finanza pubblica e attenta alla concretezza degli istituti che compongono l'ordinamento giuscontabile, può accogliere volentieri.

Stampa dettaglio risorsa

Catalogo della Biblioteca Centrale Giuridica

Descrizione Le *sanzioni : poteri, procedimenti e garanzie nel diritto pubblico / a cura di Aristide Police, Cristiano Cupelli. - Milano : Wolters Kluwer CEDAM, 2020. - XIV, 398 p. ; 24 cm

ISBN 9788813375508

Curatore Cupelli, Cristiano
Police, Aristide

Soggetto FNSanzioni - Italia - Diritto pubblico

Classificazioni D 342.45041POTERI E FUNZIONI DELLO STATO. ITALIA

Classificazione

Dewey

Collana Pubblicazioni della Facoltà di giurisprudenza;2

Lo trovi in

Biblioteca

Biblioteca Centrale
Giuridica

Inventario

M 106996

Collocazione

MAG. 0300 43736

Disponibilita

Documento
disponibile