REPUBBLICA ITALIANA
Decreto n. **03/2022**
in nome del popolo italiano LA CORTE DEI CONTI Sezione giurisdizionale per la regione Campania
in composizione monocratica, nella persona del Presidente dott. Michele Oricchio ha pronunciato il seguente
DECRETO
nel giudizio per l'applicazione di sanzioni pecuniarie ai sensi degli artt.133 e ss. c.g.c., ad istanza della Procura regionale, iscritto al n.73468 del registro di Segreteria, nei confronti di
...
...
Esaminati gli atti e i documenti di causa;
Letto il Codice di Giustizia Contabile, segnatamente gli artt.133 e ss.; Uditi, nella udienza camerale del 10 marzo 2022, svoltasi con l'assistenza della Segretaria dott. Antonella Sorrentino, il Pubblico Ministero nella persona del dott. Raffaele Cangiano e l'avv. Giacomo Gaudiello per la parte resistente, che concludevano come da verbale.
Premesso in
FATTO
Il Procuratore Regionale, attraverso il ricorso attivato con il rito codificato negli artt.133 e segg. del Codice di Giustizia Contabile, promuoveva giudizio nei confronti del ... e ..., come meglio
generalizzate in epigrafe, per quivi sentire applicare nei confronti di ciascuna delle predette la sanzione pecuniaria prevista nell'art.20, c.7 del D.Lgs. n.175/2016 (Testo Unico delle Società partecipate- T.U.S.P.) determinata nella misura minima edittale di euro cinquemila.
Le ragioni di tale richiesta risiedevano, ad avviso del procuratore, nel fatto che le predette, quali responsabili del settore finanziario del Comune di ...avevano omesso di predisporre la proposta di deliberazione relativa
alla ricognizione delle partecipazioni societarie detenute dall'ente di appartenenza per gli anni 2017 e 2018 con ciò impedendo l'adempimento degli specifici obblighi recati dall'art.20 del D.lgs. n.175/2016 (T.U.S.P.).
Tale violazione era stata segnalata, per le valutazioni di competenza, dalla locale Sezione di controllo con nota del 8/5/2020, dando così scaturigine ad un procedimento istruttorio in esito al quale la Procura attivava la particolare procedura sanzionatoria di cui agli artt.133 e sg. del codice della giustizia contabile.
Il requirente, accertato che per gli anni 2017 e 2018 non era stata adottata alcuna delibera ricognitiva delle partecipazioni societarie da parte del comune di ..., riteneva quindi di individuare la responsabilità di tale mancanza nelle condotte omissive serbate dalle responsabili p.t. dell'area finanziaria dell'ente, ovvero ...
Giovanna e ... che- pur avendone la competenza- non avevano predisposto gli atti necessari per
consentire la ricognizione delle partecipazioni societarie detenute, relativamente agli anni 2017 e 2018, da parte degli organi di vertice e rappresentativi dell'ente in violazione del disposto di cui ai commi 1 e 4 del richiamato art.20 del T.U.S.P.
Il Procuratore configurava siffatta omissione come integrante una delle ipotesi di responsabilità sanzionatoria di cui al co.7 dell'art.20 citato, meritevole della sanzione del pagamento della misura edittale minima ivi prevista "(...la mancata adozione degli atti di cui ai commi da 1 a 4 comporta la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 5.000 a un massimo di euro 500.000...), di cui chiedeva l'irrogazione a questo Giudice.
Instauratosi il contraddittorio non si costituiva ritualmente in giudizio la ... che, tuttavia, faceva
pervenire un suo scritto personale con cui pur affermando di essere rassegnata al pagamento della sanzione richiesta, si doleva del fatto di non avere ricevuto alcuno specifico incarico nel senso prefigurato dall'attore pubblico e di avere dovuto lavorare in condizioni difficili e senza alcun ausilio. L'intimata ..., invece, si
costituiva in giudizio contestando l'addebito mossole sotto il duplice profilo di avere ricoperto l'incarico di responsabile dell'area finanziaria del comune di ... per soli tre mesi nel 2018 (fra fine agosto e inizio dicembre) e per non poter essere nemmeno teoricamente legittimata passiva alla richiesta della procura contabile, consistendo la condotta presupposta dalla norma -per la configurabilità di una responsabilità- nell'omessa adozione di un atto deliberativo che, negli enti locali, non poteva che competere all'organo consiliare .
Fissata l'odierna udienza camerale, questa si svolgeva alla presenza delle parti costituite che ribadivano le rispettive contrapposte argomentazioni e al cui esito la questione veniva decisa sulla base delle seguenti considerazioni in punto di
DIRITTO
Preliminarmente va ribadita la contumacia della evocata ..., alla quale il ricorso risulta
regolarmente notificato in data 25/1/2022, per non essersi la stessa avvalsa del patrocinio di un avvocato, obbligatorio ai sensi dell'art.28 del Codice della giustizia contabile.
Tanto premesso, procedendo all'esame del merito della richiesta attorea, essa va correttamente inquadrata in un'ipotesi di "responsabilità pecuniaria sanzionatoria" inquadrabile nella tendenza legislativa invalsa nell'ultimo ventennio con la quale, con sempre maggior frequenza, al modello classico di responsabilità amministrativa sono

state affiancate nuove forme tipizzate di responsabilità erariale affidate sempre alla cognizione della Corte dei conti. In tale contesto si colloca la vicenda sinteticamente delineata in parte espositiva per la quale deve in premessa osservarsi che i risultati emersi all'esito della doverosa attività istruttoria attivata dal Procuratore ricorrente, sì come compendiati nelle note di riscontro trasmesse dal Segretario comunale del comune di ... in data 15.6 e 23.8.2021, consentono di ritenere come "non contestata" l'omessa adozione, per gli anni 2017 e 2018, della prescritta delibera riguardante la ricognizione delle partecipazioni societarie detenute da detto ente.
L'accertamento del fatto materiale secondo le regole di giudizio poste dall'art.95 del C.G.C. non dispensa, tuttavia, questo Giudice dall'effettuare la necessaria indagine sulle coordinate giuridiche entro le quali lo stesso vada sussunto, onde ricavarne utile criterio per suffragarne la lesività impressa dal precetto normativo: "il fatto accertato" va comunque valutato dal Giudice secondo le norme che in astratto lo disciplinano (C. Conti Sez. app. III n.431/2016).
Tanto precisato, si osserva, come da condivisa rappresentazione delineata dal Procuratore regionale, che l'art.20 del D.Lgs. n.175 del 2016 (Testo Unico in materia di società partecipate) prevede e disciplina una ipotesi di responsabilità sanzionatoria rilevabile mediante l'ordinaria attività di controllo delle Sezioni - centrali e territorialidella Corte dei conti.
L'ordito normativo contenuto nel predetto articolo intesta agli Enti locali il dovere di procedere annualmente, e dunque in via ordinaria, ad un'analisi ricognitiva delle partecipazioni societarie detenute, onde ricavarne la sussistenza di criteri utili alla eventuale razionalizzazione, o riassetto, delle stesse. Il provvedimento di analisi, o ricognitivo, va trasmesso alla competente Sezione di controllo della Corte dei conti, indipendentemente dalla ritenuta, o meno, ricorrenza dei presupposti per la predisposizione dell'eventuale piano di razionalizzazione.
Il mancato rispetto di tale obbligo, *id est:* la mancata adozione del provvedimento di analisi è punito con la sanzione pecuniaria da un minimo edittale di €. 5.000,00 ad un massimo di €. 500.000,00 comminata dalla competente Sezione giurisdizionale della Corte medesima (comma 7 del predetto art.20). La dinamica di emersione di siffatta ipotesi di responsabilità sanzionatoria -non richiedente l'altrimenti necessario accertamento del danno - è evidentemente correlata al solo ordinario esame dei piani di razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche da parte della competente Sezione del controllo, del quale il "provvedimento di analisi" costituisce necessario ed indefettibile presupposto e vale ad attribuire, in coerenza con una lettura funzionale e "teleologicamente compiuta" della norma, stringente ed autonoma cogenza e conseguente valenza punitiva, alla previsione della sanzione comminata per lo specifico caso cioè alla condotta tipizzata dal legislatore
Accertata, nei predetti termini, l'autonoma lesività della contestata omissione va ribadita l'ininfluenza, ai fini della odierna decisione, della sussistenza dell'elemento oggettivo del "danno" inteso alla stregua degli ordinari canoni applicativi della responsabilità amministrativa ordinaria "risarcitoria" : la responsabilità "sanzionatoria" si struttura, infatti, sulla illiceità normativamente accertata di un comportamento dal quale consegue una sanzione pecuniaria "indifferente" all'eventuale pregiudizio erariale pure ipotizzabile sicchè occorre individuare la sussistenza dell'elemento soggettivo comunque necessario per l'affermazione di siffatta responsabilità che, dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti, è stato indicato *quam minime* nella colpa grave (SS. RR. N.12/QM/2007). Sul punto, non può non osservarsi che, al di là della generale conoscenza degli adempimenti previsti dalla normativa di settore per assicurare la compiuta definizione dei procedimenti di revisione, rivestenti primario rilievo nella complessa tematica delle "partecipate" , occorre indagare sui soggetti cui, in un ente locale, incombe l'obbligo di adottare uno degli atti di cui ai commi da 1 a 4, pena la comminatoria della sanzione pecuniaria di cui al comma 7 dell'art.20 del D.lgs. n.175 del 2016.
Ad avviso di questo Giudicante, esso non può che essere essenzialmente individuato nell'organo politico di vertice dell'amministrazione , cioè nel sindaco, che, ai sensi dell'art.50 del TUEL, viene definito espressamente come "organo responsabile dell'amministrazione del comune".
Peraltro tale onere è particolarmente cogente per gli enti locali di ridotte dimensioni , come ... (avente popolazione inferiore a tremila abitanti) ove - peraltro- potrebbe avere trovato applicazione anche il disposto di cui all'art. 53, comma 23, della legge 388/2000, come modificato dall'art. 29, comma 4, della legge 488/2001, che consente agli enti locali, in presenza di determinati presupposti (avere una popolazione inferiore a 5000 ab., non aver affidato le relative funzioni al segretario comunale in base all'art. 97, c.4, lett. d), del D.Lgs. n. 267/2000, poter conseguire risparmi di spesa), la possibilità di adottare disposizioni regolamentari organizzative, attribuendo ai componenti dell'organo esecutivo la responsabilità degli uffici e dei servizi ed il potere di adottare atti anche di natura tecnica gestionale, senza la necessità di dimostrare la mancanza non rimediabile di figure professionali idonee.
Nel caso di specie, come evincibile dalla documentazione versata in atti da parte pubblica, la mancata adozione di atto di ricognizione delle partecipazioni detenute dal Comune di ... per gli anni 2017 e 2018 è stata preceduta e seguita dall'adozione di precipue delibere (la n.30/2017 e la n. 53/2020) per gli anni 2016 e 2019 tutte adottate dal consiglio comunale ai sensi dell'art.42, comma 2 lett. e) del D.lgs. n.267/2000.
In entrambe le occasioni vi era la presenza del medesimo sindaco, ritenuto da parte attrice estraneo ai fatti in

questa sede contestati, a differenza delle dipendenti ... e ... in relazione alle cui posizioni è, dunque, agevole osservare quanto segue.
Nel caso che qui ci occupa, si versa, come detto, in una chiara ipotesi di responsabilità sanzionatoria di natura amministrativa recata dall'art. 20, comma 7 del T.U.S.P. : l'interpretazione di detta norma non può che essere guidata dai principi cardine dettati in materia dalla legge n.689/1981 che all'art. 1, sotto la rubrica "Principio di legalità", dispone : *"Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione.*
Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati".
Il successivo art.12 conferisce valenza generale a tale principio prevedendo, sotto la rubrica "Ambito di applicazione" che: *"Le disposizioni di questo capo si osservano, in quanto applicabili e salvo che non sia diversamente stabilito, per tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, anche quando questa sanzione non è prevista in sostituzione di una sanzione penale. Non si applicano alle violazioni disciplinari. "* La piana interpretazione del richiamato combinato disposto porta questo Giudice a ritenere non applicabile a funzionari amministrativi la sanzione prevista dall'art.20, co.7 del D.lgs. n. 175/2016 in quanto non v'è dubbio che non siano competenti per "l'adozione dei provvedimenti di ricognizione" delle partecipazioni societarie in mancanza della quale solo può configurarsi la responsabilità preconizzata nell'atto introduttivo del presente procedimento: in altri termini le loro condotte non sono sussumibili nella fattispecie astratta recata dalla norma sanzionatoria di cui si chiede l'applicazione.
Né può condividersi l'assunto recato in alcune decisioni - pure richiamate nell'atto introduttivo - tendente ad estendere la responsabilità di cui si discute anche alla struttura amministrativa il cui negligente operato avrebbe comportato la violazione dell'obbligo di adozione dei provvedimenti di analisi delle partecipazioni da parte dell'organo rappresentativo dell'ente , ovvero il sindaco o del consiglio comunale in quanto così opinando si attuerebbe una estensione dell'ambito applicativo della norma sanzionatoria violativo del principio di legalità di cui al richiamato art.1, comma 2 della legge n.689/1981.
Anche a voler superare tale insuperabile argomentazione si osserva come non è stata allegata alcuna prova della sussistenza di un nesso etiologico fra le condotte contestate alle odierne parti resistenti e la consumazione dell'illecito come prefigurato dal legislatore e prospettato in questa sede.
Conseguenza logica del discorso sin qui svolto è che va rigettata la richiesta di applicazione di sanzioni pecuniarie nei confronti delle odierne evocate in giudizio per difetto di "legittimazione passiva" delle stesse.
Tale assorbente considerazione esonera questo giudicante dall'esaminare le ulteriori problematiche pure sollevate nell'atto di costituzione dal difensore della ... ed essenzialmente riferite all'insussistenza dell'elemento soggettivo, comunque necessario per integrare gli estremi della responsabilità sanzionatoria contestata nell'atto introduttivo del presente giudizio.
Per quanto attiene al regolamento delle spese, ritiene questo Giudice che ricorrano i motivi di cui all'art.31 co.3 del D.lgs. n.174/2016, individuati nelle persistenti oscillazioni giurisprudenziali- per dichiararle integralmente compensate.
P.Q.M.
La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Campania, nella composizione di Giudice monocratico designato ai sensi dell'art.133, c.2, C.G.C., così decide:
a) Rigetta il ricorso;
b) Compensa le spese di lite;
Così deciso in Napoli nella Camera di Consiglio del 10 marzo 2022.
Il Giudice f.to digitalmente Michele Oricchio
Il Direttore della segreteria Dr.ssa Katia Castaldo
Depositata in Segreteria il 11 marzo 2022
Il Responsabile Settore Giudizi f.to digitalmente Antonio Capuozzo