



SENT. 188/2021

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA LIGURIA

Composta dai seguenti magistrati:

Rosati dott.ssa Emma	Presidente
Grasso dott. Antonino	Consigliere
Brancoli Busdraghi dott. Benedetto	Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità sanzionatoria iscritto al n. **21047** del registro di Segreteria, promosso dalla Procura regionale nei confronti di:

ROCCA Franco, nato il 05/06/1944 a Chiavari (GE), residente in Scalinata Montà – 16035 Zoagli – C.F. RCCFNC44H05C621A, assistito dall'avv. Giovanni Gerbi, pec: giovanni.gerbi@ordineavvgenova.it ed elettivamente domiciliato presso il medesimo;

CASSANI Carlo, nato il 03/01/1959 a Chiavari (GE), residente in Via Canevelli 36/8 – 16035 Zoagli - C.F. CSSCRL59A03C621B, rappresentato e difeso dagli avv.ti Luigi Cocchi, pec luigi.cocchi@ordineavvgenova.it, Andrea Mozzati, pec: andrea.mozzati@ordineavvgenova.it e Glauco Stagnaro, pec: glauco.stagnaro@ordineavvgenova.it ed elettivamente domiciliato presso i medesimi;

AMANTINI Massimiliano, nato il 03/05/1972 a Santa Margherita Ligure (GE), residente in Via Da Supressa 3/2 – 16035 Zoagli - C.F. MNTMSM72E03I225O, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Daniele Granara, pec: avvdanielegranara@puntopec.it ed elettivamente domiciliato presso il medesimo;

GALLI LUCIA, nata il 02/01/1982 a Chiavari, residente in Via S. Terenziano 6 – 16040 Leivi – C.F. GLLLCU 82A42C621M, rappresentata e difesa dall'avv. prof. Daniele Granara, pec: avvdanielegranara@puntopec.it ed elettivamente domiciliata presso il medesimo;

Esaminati gli atti ed i documenti tutti della causa.

Uditi, nella pubblica udienza del 22 luglio 2021, il relatore cons. Antonino Grasso, l'avv. Glauco Stagnaro per Cassani Carlo, l'avv. Luca Costanzo, su delega di avv. Granara Daniele, per Amantini Massimiliano e Galli Lucia, l'avv. Ilaria Greco, su delega avv. Giovanni Gerbi, per Rocca Franco e il Pubblico Ministero in persona del VPG dott. Adriano Gribaudo.

Ritenuto in

**FATTO**

La Procura regionale con atto depositato il 16.6.2021 ha interposto opposizione ex art. 135 cgc avverso il decreto del giudice monocratico n. 6/2021, pubblicato in data 17.5.2021, non notificato, con il quale è stato deciso sul ricorso proposto dall'attore pubblico per l'applicazione della sanzione di cui all'art. 20, c. 7, del d.lgs. 19.8.2016, n. 175 - mancata adozione del piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie pubbliche, anno 2018- nella misura di euro 10.000,00, ovvero nella diversa misura ritenuta di giustizia dal giudice adito, nei confronti di ciascuno dei convenuti

amministratori del comune di Zoagli. Con il decreto opposto il giudice monocratico ha:

- ritenuto infondata l'eccezione di carenza di legittimazione passiva degli intimati, secondo cui il destinatario della sanzione dovrebbe essere il Comune, con eventuale successiva azione di rivalsa avverso i responsabili della condotta omissiva, in quanto il suo accoglimento comporterebbe la situazione paradossale e del tutto irragionevole per cui l'ente locale finirebbe per sanzionare se stesso per il mancato adempimento di un obbligo di legge, auto-irrogandosi una sanzione amministrativa pecuniaria, con il conseguente svuotamento della funzione dissuasiva e deterrente, propria della responsabilità sanzionatoria;

- ritenuto infondata la deduzione per cui la disposizione dell'art. 20 del testo unico società partecipate non si applicherebbe ai consorzi in forma societaria, in quanto tale corpo normativo si applica a tutti gli enti partecipati da enti pubblici, compresi quelli che svolgono attività consortile, salvo le società quotate;

- accertato che la fattispecie sanzionatoria *de qua* non possa non considerarsi punitiva e di natura sostanzialmente penale, stante l'elevata carica afflittiva della sanzione, con conseguente applicazione dei rigori di cui all'art. 25 Cost.;

- rigettato le proposte questioni di costituzionalità sulla scorta di una lettura costituzionalmente orientata della predetta disposizione legislativa, di guisa che la stessa, nella parte in cui non prevede la persona fisica soggetto attivo della condotta sanzionata, va coordinata con l'art. 39 del d.lgs. 18.8.2000, n. 267 - a mente del quale compete al Sindaco, organo

responsabile e rappresentativo dell'amministrazione comunale, nei comuni con popolazione pari o inferiore ai 15.000 abitanti, quale quello odierno, di convocare e presiedere il consiglio comunale, inserendo le relative questioni all'ordine del giorno - e con l'art. 21 dello statuto comunale, che disciplina siffatta attribuzione; deve necessariamente essere interpretata nel senso di presupporre necessariamente la sussistenza di una condotta omissiva colpevole;

- ritenuto, conseguenzialmente, che in caso di mancata convocazione del consiglio comunale o mancata fissazione all'ordine del giorno della questione relativa all'approvazione della deliberazione di verifica dell'assetto e razionalizzazione delle partecipazioni societarie, la responsabilità omissiva, perlomeno nei Comuni con popolazione pari o inferiore ai 15.000 abitanti, debba in linea di principio essere imputata al Sindaco;

- ritenuto, pertanto, meritevole di accoglimento la deduzione di infondatezza del ricorso per inconfigurabilità di una condotta omissiva imputabile ai consiglieri comunali che, in virtù dell'ufficio ricoperto, non potrebbero approvare il piano di ricognizione delle partecipazioni societarie qualora il relativo punto, come nel caso in questione, non sia stato posto all'ordine del giorno di una seduta consiliare;

- ritenuta - sulla base della ricostruzione che la responsabilità *de qua* presupponga, sotto il profilo soggettivo, comunque una valutazione di colpa grave - non macroscopica e comunque non manifestamente evidente la condotta dovuta e i presupposti legislativi che la imponevano come tale, anche alla luce dell'opzione della Procura di agire nei confronti del Sindaco (non già per non aver inserito l'approvazione del piano di razionalizzazione

delle partecipate nell'ordine del giorno, ma) quale Consigliere chiamato, insieme agli altri, ad approvare la relativa deliberazione comunale;

- ritenuta infondata la deduzione concernente l'asserita impossibilità di procedere alla razionalizzazione di società in liquidazione;

- accertato il difetto dell'elemento oggettivo, per costante assenza giustificata dai lavori consiliari, per il consigliere comunale omissis, e conseguentemente rigettato la domanda attorea riguardo a tutti i soggetti convenuti.

Con ricorso in opposizione nei confronti di Rocca Franco, Cassani Carlo, Amantini Massimiliano e Galli Lucia, la Procura erariale, con un unico articolato motivo, insta affinché il Collegio riesamini *ex novo* l'intera questione oggetto del giudizio sanzionatorio e, disattendendo, riformando, o revocando il decreto del Giudice monocratico opposto, emetta sentenza con la quale condanni i soggetti evocati in giudizio al pagamento della sanzione pecuniaria richiesta.

A tal fine la Procura regionale, dopo aver ritenuto accettabile la decisione di prime cure nella parte in cui ha escluso la sussistenza dei presupposti normativamente per irrogare la prefata sanzione amministrativa nei confronti dei consiglieri comunali privi di attribuzioni di governo dell'ente, ha dedotto, rispetto al convenuto Rocca Franco:

- precisato che lo stesso sarebbe stato evocato già nell'atto introduttivo del giudizio di prime cure nella qualità di Sindaco;

- che, ai sensi dell'art. 39 del testo unico enti locali, nei comuni sotto la soglia dei 15.000 abitanti, il consiglio comunale è presieduto dal Sindaco che provvede anche alla convocazione dell'organo, salvo differente previsione statutaria;
- che, a mente dell'art. 21 dello statuto, il Sindaco stabilisce gli argomenti all'ordine del giorno delle sedute del consiglio comunale, ne dispone la convocazione e lo presiede;
- che conseguentemente in relazione ai poteri istituzionali attribuiti al Sindaco-Consigliere comunale, il convenuto doveva provvedere a fissare gli argomenti all'ordine del giorno e a convocare la seduta consiliare per affrontare la questione inerente all'art. 20 d.lgs. 175 del 2016, trattandosi di adempimento obbligatorio per legge.

Quanto ai consiglieri comunali componenti della giunta municipale, Cassani Carlo e Amantini Massimiliano, ha ritenuto ascrivibile agli stessi una condotta omissiva concreta ed effettiva in relazione all'adempimento imposto dall'art. 20 del d.lgs. n. 175 del 2016.

A tal riguardo ha precisato che l'art. 29 dello statuto comunale prevede che la Giunta riferisca annualmente al Consiglio sulla propria attività e svolga attività propositive e di impulso nei confronti dello stesso, e come anche l'art. 28 del medesimo statuto sottolinei il compito di impulso proprio della Giunta.

Quanto al consigliere Galli Lucia ha rilevato che la stessa è stata eletta vicepresidente del consiglio comunale e sicuramente, sino a fine 2018, ha

esercitato in concreto le funzioni effettive di presidente del consiglio comunale ai sensi degli artt. 25 bis e 25 ter dello statuto del comune di Zoagli;

Sotto il profilo subiettivo, il requirente ha ritenuto contestabile ai convenuti una condotta gravemente colposa per aver omesso di assumere gli atti necessari all'approvazione della deliberazione consiliare prescritta dalla legge, oltremodo chiara anche alla luce di vari interventi di soggetti istituzionali, quali le pronunce della Sezione autonomie, le note di chiarimento dell'Anci e gli indirizzi pubblicati sul sito del MEF, atti tutti puntualmente indicati.

In ordine all'elemento soggettivo la Procura regionale ha ritenuto, in termini generali, che, nella fattispecie di responsabilità sanzionatoria pura, l'elemento psicologico richiesto per l'applicazione della sanzione sarebbe la semplice colpa, considerata la finalità di prevenzione e deterrenza per cui tale tipologia di sanzione ed il relativo rito speciale sono stati concepiti, oltre ai principi recati dalla legge n. 689 del 1981 che, in mancanza di una disciplina derogatoria valevole per la sanzione *de qua*, dovrebbero trovare applicazione; in materia il requirente ha pure ritenuto operante a livello probatorio una presunzione di colpa una volta dimostrata l'avvenuta violazione del precetto da parte del soggetto agente, gravato dell'onere di provare l'assenza dell'elemento soggettivo o l'esistenza di esimenti.

Ha chiesto conseguentemente la condanna dei convenuti al pagamento, ciascuno, della sanzione pecuniaria di euro 10.000,00, in subordine di euro

5.000,00 o nella misura ritenuta di giustizia dal giudice adito, trattandosi di responsabilità sanzionatoria e non di responsabilità per danno parziaria.

Si sono costituiti i convenuti Rocca Franco, Cassani Carlo, Galli Lucia e Amantini Massimiliano. I convenuti hanno reiterato le eccezioni preliminari svolte nella precedente fase e contestato la prospettazione in rito della Procura e conseguentemente ritenuto che nel giudizio di opposizione, che avrebbe carattere impugnatorio, il giudice non possa riesaminare *ex novo* la vicenda sostanziale, dovendosi limitare a scrutinare i motivi di impugnazione formulati dal requirente.

Il convenuto Cassani Carlo, in via tuzioristica – previa notificazione al requirente pubblico e alle altre parti – qualificato “ricorso incidentale tardivo in opposizione” l’atto di costituzione in giudizio, ha:

- reiterato l’eccezione di legittimità costituzionale della norma invocata dal requirente pubblico, che porterebbe all’affermazione della responsabilità sanzionatoria a prescindere da ogni valutazione sulla condotta in concreto tenuta dal convenuto, in violazione dei principi di determinatezza e riserva di legge in materia punitiva, ragionevolezza, parità di trattamento, diritto di difesa, giusto processo, buon andamento dell’azione amministrativa;
- eccepito la violazione dei principi recati dalla CEDU (art. 6) in tema di equo processo e diritto difesa in materia penale, in conseguenza del ritenuto automatismo della sanzione e della asserita impossibilità per il convenuto di dimostrare l’assenza di responsabilità;



- dedotto il difetto di legittimazione passiva dei singoli consiglieri comunali, atteso che la disposizione legislativa *de qua* si indirizza testualmente nei confronti degli enti locali che hanno omesso di adottare l'atto obbligatorio ex lege;
- eccetto l'inammissibilità, per *mutatio libelli*, delle censure svolte dalla Procura, atteso che nell'atto introduttivo di prime cure si faceva riferimento alla semplice posizione di consigliere comunale, mentre in sede di opposizione al decreto camerale sono stati sviluppati motivi incentrati sul ruolo di amministratori dei convenuti, con conseguente modifica del *petitum* e della *causa petendi* originari. Egli inoltre ha dedotto l'infondatezza della pretesa attorea atteso che, stante l'assetto normativo posto dal d.lgs. n. 267 del 2000 e dallo statuto comunale, al Consiglio, alla Giunta e al Sindaco sono demandati funzioni di indirizzo e di controllo politico-amministrativo che vengono esercitate sulla base di istruttoria svolta dagli uffici, di guisa che i poteri di impulso e di iniziativa del Sindaco e della Giunta in ordine alla convocazione del Consiglio comunale e alle relative proposte di deliberazione sarebbero esercitabili solo a seguito dell'inevitabile predisposizione dei necessari atti propositivi da parte dei competenti responsabili degli uffici;
- ha contestato la ricostruzione della Procura secondo la quale sarebbe sufficiente un addebito a titolo di colpa lieve. Nel caso di specie farebbe difetto pure la colpa lieve in relazione alle conoscenze concretamente possedute dall'amministratore relativamente alle società pubbliche e sul conseguente affidamento riposto nell'operato dei funzionari;

- ha dedotto la sproporzione della richiesta della Procura sul quantum della sanzione, in considerazione della misura partecipazione detenuta dal Comune, della economicità della stessa società (società consortile Terre di Portofino) – da cui deriverebbe il carattere meramente formale della violazione contestata dalla Procura – e l’artificiosa suddivisione dell’illecito che dovrebbe essere considerato unitario.

I convenuti Amantini Massimiliano e Galli Lucia, dal canto loro, hanno reiterato le questioni di infondatezza del ricorso per difetto di legittimazione passiva e imputabilità della violazione all’Ente locale e per esso al Sindaco – quale organo di rappresentanza legale, competente all'adozione del piano ricognitivo delle partecipazioni societarie del Comune – ovvero al competente responsabile, stante la ritenuta natura gestionale del piano di razionalizzazione delle partecipate;

- di infondatezza del ricorso per estraneità delle partecipazioni in società consortili agli obblighi di ricognizione ex art. 20 TUPS;

- di illegittimità per violazione del principio di proporzionalità della sanzione, per mancata applicazione del minimo edittale e per "moltiplicazione" delle sanzioni riferite a un'unica violazione. Hanno altresì dedotto:

- in via pregiudiziale l’inammissibilità del ricorso per violazione del divieto di *mutatio libelli*, atteso che l’azione della Procura in sede di ricorso ex art. 133 cgc si rivolgeva avverso i Consiglieri comunali in tale qualità, mentre in sede di ricorso in opposizione ex art. 135 c.q.c. si rivolge, per quanto di interesse, avverso alcuni membri appartenenti per pochi mesi alla Giunta

comunale e alla vice-presidenza del consiglio comunale, in qualità dunque di soggetti con cariche diverse da quella di Consigliere comunale;

-infondatezza del ricorso per mancata prova da parte dell'attore erariale della gravità della colpa dei convenuti, confutando la ricostruzione della Procura nella parte in cui si ritiene sufficiente la colpa lieve, presunta, salvo prova contraria, nella violazione.

Con specifico riferimento alle posizioni dei due amministratori è stata argomentata:

per il convenuto Amantini, l'infondatezza della pretesa attorea per assenza di disponibilità dell'ordine del giorno del Consiglio comunale in capo alla giunta comunale. E' stato dedotto che la Giunta comunale non sarebbe specificamente destinataria di alcuna competenza, sicché non sarebbe conforme al principio di tassatività stabilire delle sanzioni in assenza della violazione di una precisa disposizione conformativa di condotte. Inoltre, rilevato che l'Amantini è stato nominato Assessore nei settori sport, informatica, politiche giovanili, sentieri" con decreto sindacale n. 15 del 19.09.2018, è stato dedotto che, da un lato, le materie oggetto dell'assessorato ricoperto riguardavano ambiti di azione alieni rispetto agli obblighi di revisione delle partecipate comunali e, per altro verso, che la nomina di Assessore ha avuto efficacia solo a partire da ottobre 2018.

Per la convenuta Galli Lucia, l'infondatezza del ricorso per assenza di disponibilità dell'ordine del giorno del Consiglio comunale in capo al Vicepresidente del consiglio, in quanto, ai sensi dello statuto del Comune di Zoagli (art. 25bis, c.5), il Vice-presidente non decide l'oggetto dell'ordine del

giorno del Consiglio comunale, ma, al più, ne individua la calendarizzazione su indicazione del Sindaco, specificando che la Galli è stata eletta alla carica soltanto nel settembre 2018 e pertanto non avrebbe potuto avere contezza dell'obbligo di revisione delle partecipazioni.

Il convenuto Rocca Franco ha:

- dedotto l'inammissibilità del ricorso perché esso muterebbe radicalmente, rispetto all'atto introduttivo del giudizio davanti all'organo monocratico, il fatto generatore (la qualità soggettiva) della pretesa responsabilità del Rocca, che sarebbe stato sottoposto a giudizio e ha controdedotto esclusivamente per la sua qualità di componente del consiglio comunale e non per la sua qualità (e quindi per i suoi poteri-doveri) di Sindaco o per altro;

- dedotto l'infondatezza del mezzo in quanto al Consiglio comunale di Zoagli non potrebbe addebitarsi di non aver assunto una deliberazione che analizzasse una partecipazione di euro 350 in una società priva di scopo di lucro, posta da tempo in liquidazione e per la quale, in relazione alla partecipazione (1,65%), sarebbe inconfigurabile la possibilità stessa di predisporre alcun "piano di riassetto";

- dedotto che, se un organo competente ad emanare atti ometta di adottare un atto obbligatorio, responsabile verso l'esterno sarebbe non l'organo in sé ma l'ente;

- dedotto che i singoli Consiglieri comunali non avrebbero il potere di convocare il Consiglio comunale né di fissarne l'ordine del giorno, atteso che lo statuto di Zoagli all'art. 12, comma 1, lett. d), riserva al Presidente del consiglio (che non è il Sindaco) il potere di convocare il consiglio e all'art. 25

bis ribadisce che è il Presidente che predispose l'o.d.g. del consiglio e lo convoca;

- dedotto la mancanza di “gravità” della omissione, in relazione ad una sola partecipazione azionaria in società priva di scopo di lucro, in liquidazione, nella quale il Comune detiene una quota modesta; omissione nella quale gli organi collegiali del Comune sarebbero incorsi in assenza di alcuna proposta o segnalazione di alcun ufficio interno e quindi in difetto di alcuna istruttoria;
- dedotto la sproporzione della sanzione reclamata dall’Ufficio di Procura.

All’udienza odierna il Pubblico ministero ha preso posizione sulle deduzioni di parte e concluso per l’accoglimento dell’opposizione.

I patroni dei convenuti hanno argomentato in ordine alle difese svolte ribadendo le richieste formulate nelle comparse.

Dopo breve replica della Procura, il giudizio è stato quindi trattenuto in decisione.

Considerato in

#### DIRITTO

1. In via preliminare in Collegio ritiene di soffermarsi sulla natura dell’opposizione disciplinata dall’art. 135 cgc e sui relativi poteri di cognizione del giudicante. L’opposizione al collegio avverso il decreto decisorio del giudice monocratico non è esaustivamente disciplinata dal codice di giustizia contabile (artt. 135 ss cgc). Per tale ragione è d’uopo far ricorso alla disciplina recata dal codice di procedura civile (arg. ex art. 7 cgc). Quest’ultima disciplina all’art. 739 una categoria generale di opposizione a decreto decisorio del giudice. Nella giurisprudenza della Cassazione si

rinviene a tal riguardo l'affermazione per cui il reclamo al giudice superiore non apre un giudizio di impugnazione in senso tecnico, essendo rivolto a provocare esclusivamente la prosecuzione dello stesso procedimento (Cass. n. 3778/1978). Relativamente all'opposizione al decreto ingiuntivo (art. 645 cpc) in giurisprudenza si afferma costantemente che il giudizio è un momento processuale intimamente collegato al procedimento iniziato con il ricorso per ingiunzione, del quale costituisce una fase eventuale e non un'impugnazione vera e propria. L'opposizione a decreto ingiuntivo dà luogo, dunque, ad un ordinario giudizio di cognizione, nel quale il giudice deve accertare il fondamento della pretesa fatta valere con il ricorso, pretesa che può essere dall'attore eventualmente ridotta nel giudizio di opposizione (tra le altre, Cass., I, n. 26664/2007; Id., n. 22489/2006). Relativamente al giudizio giuscontabile, a questa ricostruzione processualcivilistica risulta coerente la disposizione codicistica per cui il collegio, pronunciandosi sull'opposizione, definisce il giudizio con sentenza (art. 136 cgc), in tal modo confermando, da un lato, che la pronuncia è a cognizione piena e, dall'altro, che la stessa, stante la natura decisoria che presenta, è suscettibile di contestazione con un ordinario giudizio di impugnazione. Alla stregua delle surriferite coordinate interpretative, ritiene pertanto il Collegio che l'opposizione *de qua* introduca un procedimento ordinario a cognizione piena nel quale il giudice deve pronunciarsi sul merito della pretesa fatta valere dal requirente con il ricorso, tenendo conto degli elementi probatori prodotti nel corso del giudizio.

2. Sempre in via preliminare la Sezione reputa necessario analizzare, nei limiti richiesti dal giudizio, la natura e la struttura dell'azionata fattispecie di responsabilità sanzionatoria.

Premesso che la Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità e nelle altre materie specificate dalla legge (art. 103, c. 3, Cost.), nella giurisprudenza del giudice delle leggi è ampiamente acquisito che i contorni della giurisdizione contabile sono delimitati dalla *interpositio* del legislatore, di guisa che la puntuale attribuzione della giurisdizione in relazione alle diverse fattispecie di responsabilità è rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario (*ex plurimis*, Corte cost. n. 46/2008), che può prevedere la comminatoria di sanzioni amministrative da parte della Corte dei conti a protezione di interessi costituzionali ritenuti meritevoli di tutela (Corte cost. n. 320/2004). Nella materia che ci occupa la discrezionalità legislativa è stata esercitata con l'art. 20, c.7, del d.lgs. n. 175 del 2016, a mente del quale la mancata adozione da parte degli enti locali dei piani di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie detenute comporta la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 5.000 a un massimo di euro 500.000, salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile, comminata dalla competente sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti. Come meglio emergerà nel prosieguo, la disposizione in esame deve essere letta in connessione sistematica con le norme recate dal testo unico degli enti locali, di cui al d.lgs. n. 267 del 2000, in ordine alle competenze degli organi, di governo e burocratici, del Comune. Ed è proprio siffatta interpretazione sistematica che

permette di superare le censure di indeterminatezza della fattispecie sanzionatoria sollevate dalle difese.

La disposizione di cui all'art. 20, c. 7, del d.lgs. n. 175 del 2016 costituisce uno dei punti di emersione dei giudizi di responsabilità sanzionatoria che, notevolmente aumentati nella più recente legislazione, tendono a costituire un sistema sanzionatorio contabile, a carattere eminentemente punitivo, a tutela delle risorse pubbliche, sistema che si affianca al consolidato paradigma della responsabilità amministrativa. Si tratta di fattispecie eterogenee che, in quanto prescindono dalla indefettibile esistenza di un danno pubblico, vanno tenute nettamente distinte dalle ordinarie figure di responsabilità amministrativa-contabile "per danno" di tipo risarcitorio (Corte conti, ss.rr., n. 12/2007).

Quella in esame si presenta quale fattispecie "puramente sanzionatoria", in quanto la norma di legge non si limita a prevedere genericamente la responsabilità come conseguenza di determinati comportamenti, ma provvede a fissare la tipologia della punizione, *i.e.*, la precisa entità del pagamento dovuto, fissato tra un minimo e un massimo (Corte conti, ss.rr., n. 12/2011).

Con riferimento al parametro costituzionale delle fattispecie sanzionatorie in esame, le stesse, in quanto prevedono la comminatoria di una sanzione amministrativa normalmente pecuniaria, sono attratte nell'alveo dell'art. 23 della Costituzione.



In tal senso, nella giurisprudenza costituzionale è ripetuta l'affermazione per cui l'art. 25 della Costituzione si riferisce esclusivamente alle leggi penali in senso stretto, non già alle mere sanzioni amministrative, cui si applicano i meno stringenti principi desumibili dall'art. 23 Cost. (Corte cost. n. 115/2011). Resta fermo, naturalmente, che anche in questa materia operano i principi di conoscibilità del precetto e di prevedibilità delle conseguenze sanzionatorie, in applicazione del canone di determinatezza delle norme sanzionatorie aventi carattere punitivo-afflittivo (Corte cost. n. 134/2019).

Al fine di evitare un surrettizio aggiramento delle garanzie individuali che gli artt. 6 e 7 della CEDU riservano alla materia penale, la Corte di Strasburgo, dal canto suo, ha elaborato in materia propri criteri, in aggiunta a quello della qualificazione giuridico-formale attribuita nel diritto nazionale, al fine di stabilire la natura penale o meno di un illecito e della relativa sanzione. La giurisprudenza in questione ha a tal fine individuato tre criteri, peraltro non cumulativi: la qualificazione giuridica della sanzione nel diritto nazionale, la natura della stessa e il grado di severità della misura sanzionatoria (Corte EDU, sez. II, 4 marzo 2014, casi nn. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 e 18698/10, Grande Stevens and Others v. Italy).

Ebbene, il primo di tali criteri non ricorre nel caso *de quo*, atteso che la sanzione in esame è espressamente qualificata amministrativa. Neppure il secondo appare integrato, rilevato che la disposizione di cui al richiamato art. 20 del d.lgs. n. 175 del 2016 presidia, con la previsione della sanzione, un adempimento amministrativo volto alla razionalizzazione della spesa pubblica e dunque persegue un interesse che normalmente non è tutelato dal

diritto penale. Quanto alla severità della sanzione, seppur è vero che essa può arrivare al massimo edittale di euro 500 mila, resta insuperabile che tale limite appare proporzionato alle condotte che coinvolgono enti che detengono partecipazioni significative nel settore delle società pubbliche, notoriamente caratterizzato, nelle sue massime estensioni, dall'impiego di ingentissime risorse pubbliche.

Sempre sul punto, deve pure osservarsi che, nel noto precedente della decisione Rigolio contro Italia (sentenza 13 maggio 2014, su ricorso n. 20148/09), seppur nell'ambito di una azione risarcitoria, la Corte europea ha rilevato che: *“il procedimento avanti il giudice contabile nazionale è qualificato come amministrativo e non penale; il relativo processo mira a garantire interessi della pubblica amministrazione e non gli interessi generali della collettività propri del procedimento penale; inoltre, la sanzione (i.e., il risarcimento) non può essere sostituito da una misura privativa della libertà personale”*.

Alla stregua delle considerazioni che precedono, deve allora convenirsi che il principio per cui le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto non trova applicazione nel caso di specie.

Sulla scorta di quanto si è venuti dicendo e alla luce delle ulteriori considerazioni svolte più avanti in ordine alla portata e all'ambito soggettivo del richiamato art. 20 d.lgs. n. 175/2016, le dedotte questioni di illegittimità costituzionale e comunitaria appaiono infondate.

3. In termini generali, tanto la responsabilità amministrativa per danno, quanto la responsabilità amministrativa di tipo sanzionatorio sono riconducibili alla categoria della responsabilità amministrativa devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti, con conseguente applicazione delle relative coordinate fondamentali (Corte conti, ss.rr., n. 12/2007). Tra queste, quella che vuole la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave (art. 1, c. 1, legge n. 20/1994).

In senso contrario non sembra invocabile la disciplina di cui alla legge di depenalizzazione (n. 689/1981) che, in tema di elemento subiettivo, dichiara sufficiente, ai fini dell'affermazione della responsabilità, la semplice colpa.

I principi di tale legge, infatti, si applicano alla materia in esame con il limite della compatibilità e sempreché non esistano disposizioni specifiche vavevoli per la responsabilità che viene fatta valere avanti il giudice contabile, disposizione che, come appena visto, *in subiecta materia* esistono.

Reputa pertanto il Collegio che l'irrogazione della sanzione in esame presupponga indefettibilmente un giudizio di grave rimproverabilità subiettiva, gravità suscettibile di diversa graduazione anche ai fini segnati dall'art. 134 cgc. In omaggio ai principi che governano il giudizio di responsabilità avanti questo giudice, l'onere della prova circa la gravità della colpa grava sulla parte pubblica.

4. In ordine all'individuazione del soggetto destinatario della sanzione, in generale, vige il principio di personalità delle sanzioni amministrative (art. 3 legge n. 689/1981) di guisa che può essere responsabile

di una violazione amministrativa solo la persona fisica a cui è riferibile l'azione materiale o l'omissione che integra la violazione (Cass., I, n. 5212/1989; Id., n. 177/1999). La disposizione recata dall'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016 deve pertanto essere collocata in siffatto sistema normativo, nel senso che la sanzione dalla stessa disposizione prevista deve necessariamente essere riferita ad una persona fisica.

Prima di procedere oltre, reputa il Collegio necessario precisare che il trattamento sanzionatorio sul concorso di persone posto dall'art. 5 della legge di depenalizzazione non trova applicazione nella odierna fattispecie. Tale regime, invero, non ha portata inderogabile, potendo la legge disporre, anche implicitamente, diversamente. Nel caso di specie, già a livello letterale risulta il carattere unitario della sanzione, carattere viepiù rafforzato da univoci indici sistematici desunti dall'ordinamento degli enti locali.

Sotto questo aspetto, occorre premettere che nell'ordinamento delle pubbliche amministrazioni vige il principio di distinzione tra attività di indirizzo politico e controllo, e compiti gestionali ascritti alla competenza della dirigenza. L'attività di governo è di competenza degli organi politici e si sostanzia nella definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare, nella adozione degli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e nella verifica della rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti.

Tra gli atti che rientrano nella funzione *de qua* vi sono quelli attinenti alla definizione di obiettivi, priorità, piani e programmi (art. 4 d.lgs. n. 165/2001).

Con specifico riferimento all'ordinamento degli enti locali, il consiglio

comunale è organo di indirizzo e di controllo politico – amministrativo, con competenza limitata ad alcuni oggetti, tra i quali programmi, relazioni previsionali e programmatiche, piani finanziari, partecipazione dell'ente locale a società di capitali, indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza (art. 42 d.lgs. n. 267/2000). Risulta allora come l'adozione dei piani di razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche locali rientra nella competenza del consiglio comunale.

Stante siffatte coordinate, all'omissione dei suddetti piani di razionalizzazione consegue, *coeteris paribus*, la predetta (unitaria) sanzione amministrativa, della quale risponderanno, stante il richiamato principio personalistico, anzitutto i componenti dell'organo cui risulta riferibile, oggettivamente e soggettivamente, la condotta *contra legem*.

Ai fini della responsabilità sanzionatoria, infatti, qualora un illecito sia ascrivibile in astratto ad un ente ovvero ad un organo, non possono essere automaticamente chiamati a risponderne i componenti, essendo indispensabile accertare che essi abbiano tenuto una condotta positiva o omissiva che abbia dato luogo all'infrazione (arg. ex Cass., II, n. 26238/2011). Peraltro, non può essere trascurato che anche i dirigenti, e i soggetti ad essi equiparati nei minori enti, hanno competenze specifiche in materia, stante i compiti gestionali sugli stessi gravanti.

Circa la competenza alla formazione degli atti da approvare in assemblea consiliare soccorre il richiamo al principio della distinzione tra sfera di governo e ambito gestionale. Il Sindaco rappresenta l'ente, convoca e presiede

la Giunta, nonché il Consiglio quando non è previsto il presidente del consiglio (art. 50, c. 2, d.lgs. n. 267/2000). Nei Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti il consiglio è presieduto dal Sindaco che provvede anche alla convocazione del consiglio, salvo differente previsione statutaria (art. 39, c. 3, d.lgs. n. 267/2000). Ed allora, rientra nella competenza del Sindaco (del presidente dell'assemblea, ove previsto) formare l'ordine del giorno del consiglio, anche avvalendosi della fondamentale collaborazione e delle funzioni di assistenza giuridico-amministrativa del segretario comunale in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti (art. 97, c. 2, d.lgs. n. 267/2000). La predisposizione della relativa proposta di deliberazione sarà invece curata dal competente dirigente/responsabile del servizio.

In modo estremamente significativo, infatti, la legge stabilisce sul punto che su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla Giunta e al Consiglio che non sia mero atto di indirizzo è necessario il parere, in ordine alla sola regolarità tecnica, del responsabile del servizio interessato e, qualora comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente, del responsabile di ragioneria in ordine alla regolarità contabile (art. 49 d.lgs. n. 267/2000).

L'azione introdotta dalla Procura regionale ha pretermesso i soggetti destinatari di compiti gestionali e il segretario comunale ed ha attinto solo alcuni dei componenti dell'organo consiliare. A tale omissione il Collegio non può tuttavia rimediare, stante la puntuale preclusione di legge (art. 83 cgc), da ritenere applicabile anche ai giudizi sanzionatori.

Logico esito delle considerazioni sin qui sviluppate è l'infondatezza delle deduzioni di parte circa il difetto di legittimazione passiva degli amministratori evocati in giudizio, con le ulteriori precisazioni che saranno formulate in ordine alla posizione degli intimati Assessori comunali.

5. I convenuti sono stati attinti dal ricorso di prime cure nelle qualità, rispettivamente, di sindaco (Rocca) e di consiglieri comunali (Cassani, Amantini e Galli). Con il ricorso in opposizione la Procura regionale ha ritenuto di rimarcare il ruolo che i predetti amministratori avevano nelle rispettive qualità di sindaco, assessori e vicepresidente del consiglio comunale. Le difese eccepiscono l'inammissibilità, per *mutatio libelli*, delle censure svolte nei confronti dei convenuti nelle qualità di sindaco/assessori/vicepresidente del consiglio. A tal fine, sottolineano che nell'atto introduttivo di prime cure si faceva riferimento alla semplice posizione di consiglieri comunali degli intimati, mentre in sede di opposizione sono state sviluppate censure strutturate sul ruolo di sindaco/assessori/vicepresidente consiglio dei medesimi, con conseguente modifica del *petitum* e della *causa petendi* originari.

#### 5.1. L'eccezione di inammissibilità per *mutatio libelli* è infondata.

In punto di mero fatto, a dire il vero, il convenuto Rocca Franco già nel ricorso ex art. 133 cgc è stato dal requirente pubblico individuato come sindaco del comune di Zoagli. In disparte questo rilievo, in ogni caso è decisivo osservare che, secondo l'insegnamento del giudice di legittimità, la modifica della domanda iniziale può riguardare anche gli elementi identificativi oggettivi

della stessa, a condizione che essa riguardi la medesima vicenda sostanziale dedotta in giudizio con l'atto introduttivo, senza che per ciò solo si determini la compromissione delle potenzialità difensive della controparte, in quanto l'eventuale modifica avviene sempre in riferimento e in connessione alla medesima vicenda sostanziale in relazione alla quale la parte è stata chiamata in giudizio e a tale parte è consentito di potersi difendere e controdedurre anche sul piano probatorio (Cass., ss.uu., n. 12310/2015; id., n. 22404/2018). Ed allora, non vi è chi non veda come, applicando tali principi di diritto, l'odierno ricorso in opposizione risulti ammissibile, atteso che esso riguarda la medesima vicenda sostanziale dedotta nel giudizio di prime cure, ovvero la mancata adozione, da parte del Consiglio comunale, del piano di riorganizzazione delle partecipazioni societarie detenute dalla civica amministrazione.

All'interno di questa cornice, risulta pertanto convincente la prospettazione per cui con il ricorso in opposizione la Procura, nel confutare le argomentazioni svolte dal decidente monocratico, ha inteso specificare la posizione di alcuni dei Consiglieri comunali già evocati nel giudizio di prime cure, attingendo alla rispettiva posizione di Sindaco, di componenti dell'organo esecutivo comunale e di vice presidente dell'assemblea civica.

6. Passando al merito del ricorso, va anzitutto premesso che le disposizioni del testo unico sulle società pubbliche si applicano a tutte le partecipazioni societarie acquisite e/o detenute da amministrazioni pubbliche, incluse le società consortili, senza esclusioni non espressamente disposte per legge (Corte conti, sez. controllo Lazio, n. 27/2020). A tale stregua, sono



destituite di fondamento le deduzioni difensive incentrate sulla natura consortile della partecipata, sul carattere pulviscolare della partecipazione e sulla pendenza della procedura di liquidazione della società. La competenza relativa all'adozione dei menzionati piani di razionalizzazione delle partecipazioni societarie gravava, come prima posto in risalto, sul Consiglio comunale, con la connessa responsabilità omissiva, per quanto rileva in questa sede, dei convenuti nel giudizio di opposizione.

Relativamente alla posizione del convenuto Rocca Franco, ai sensi dell'art. 39 del d.lgs. n. 267/2000, nei Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti – qual è Zoagli – il Consiglio comunale è presieduto dal Sindaco che provvede la convocazione dell'organo, salve contrarie disposizioni statutarie. Ed in effetti lo statuto comunale prevede la figura del presidente del consiglio e ne definisce il ruolo, stabilendo, per quanto in questa sede rileva, che egli convoca il Consiglio, sentito il Sindaco, e ne predispone l'ordine del giorno, sempre sentito il sindaco (art. 25bis, c. 5, lett. b, d). A sua volta l'art. 21 dello statuto prevede che il sindaco stabilisce gli argomenti all'ordine del giorno delle sedute del consiglio comunale, ne dispone la convocazione e lo presiede. A tale stregua, allora, è da ritenere che nel Comune di Zoagli la convocazione e l'ordine del giorno del Consiglio comunale erano (anche) nella disponibilità del Sindaco. Risulta pertanto fondato il rilievo per cui il convenuto Rocca Franco avrebbe dovuto attivarsi per la convocazione del Consiglio e la fissazione del relativo ordine del giorno, per trattare la questione dei piani di razionalizzazione ex art. 20 d.lgs. 175 del 2016.

Anche ai convenuti Amantini Massimiliano e Cassani Carlo, Consiglieri comunali componenti della Giunta municipale, appare ascrivibile una condotta omissiva concreta ed effettiva in relazione all'adempimento prescritto dall'art. 20 del d.lgs. n. 175/ 2016. Invero, la Giunta comunale compie tutti gli atti rientranti nelle funzioni degli organi di governo, che non siano riservati dalla legge al Consiglio e che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi o dallo statuto, del Sindaco; collabora con il Sindaco nell'attuazione degli indirizzi generali del consiglio; riferisce annualmente al Consiglio sulla propria attività e svolge attività propositive e di impulso nei confronti dello stesso (art. 48 d.lgs. n. 267/2000).

Inoltre, nell'ordinamento statutario di Zoagli è espressamente stabilito che la Giunta riferisce annualmente al consiglio sulla propria attività e svolge attività propositive e di impulso nei confronti dello stesso (art. 29), come ribadito anche dall'art. 28, che sottolinea il compito di impulso proprio della Giunta.

In questo quadro normativo non persuade l'argomento difensivo per cui l'assessore Amantini non avrebbe potuto, per via delle deleghe assegnate e del periodo in cui ha rivestito la carica assessorile, dispiegare alcun ruolo sui predetti adempimenti. Ed invero, per un verso, si è appena detto del carattere collegiale delle attribuzioni di Giunta, a maggior ragione in un ente di piccole dimensioni quale Zoagli; per un altro verso, non può non rimarcarsi, anche con riferimento ad Amantini, quanto si dirà subito appresso circa l'elemento soggettivo configurabile in capo ai convenuti.

In ordine alla posizione del vicepresidente del Consiglio comunale Galli Lucia, la Procura ha argomentato circa le funzioni effettive di Presidente del consiglio che ha esercitato da settembre a dicembre 2018, ai sensi degli articoli 25bis, c.1, e 25ter, c. 2, dello statuto comunale. In questa veste, avrebbe dovuto, giusta quanto stabilivano le norme statutarie, convocare e predisporre l'ordine del giorno del consiglio, sentito il Sindaco (art. 25bis, c. 5, lett. b, d).

Sotto il profilo soggettivo appare dimostrata in capo agli odierni convenuti la colpa grave prescritta per dare ingresso ad un giudizio di responsabilità sanzionatoria, atteso che la normativa prima richiamata, in vigore da tempo, è chiara nella sua portata e di immediato significato, anche alla luce di vari interventi di soggetti istituzionali, quali le pronunce della Sezione autonomie della Corte (nn. 22/2018; 19 2017) le note di chiarimento dell'Anci (nota-circolare dell'agosto 2017) e gli indirizzi pubblicati sul sito del MEF.

Sotto questo profilo non coglie nel segno la deduzione difensiva incentrata sul difetto di competenza specifica degli amministratori evocati, in quanto costituisce onere di ogni cittadino chiamato ad incarichi pubblici di adempiere ai propri compiti con la diligenza richiesta dall'ufficio ricoperto. In ogni caso, agli eventuali difetti di conoscenza giuridico-amministrativa gli amministratori ben avrebbero potuto far fronte con il ricorso alle conoscenze specifiche del segretario comunale.

L'appello alla condizione personale e professionale dei convenuti risulta di contro valorizzabile nella fissazione del *quantum* della sanzione all'interno della forbice edittale. A tale stregua, valorizzando la gravità della violazione

secondo le considerazioni sin qua svolte, l'unitaria sanzione viene determinata nella misura di euro 5.000 (cinquemila), di cui euro 3.500 (tremilacinquecento) per il convenuto Rocca Franco, ed euro 500 (cinquecento) ciascuno per Amantini, Galli e Cassani.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

P. Q. M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Liguria, definitivamente pronunciando, accoglie l'opposizione in epigrafe e per l'effetto condanna Rocca Franco, Amantini Massimiliano, Cassani Carlo e Galli Lucia al pagamento, in favore del comune di Zoagli, delle somme, rispettivamente, di euro 3.500 (tremilacinquecento) Rocca ed euro 500 (cinquecento) ciascuno, Amantini, Galli e Cassani.

Le spese di giudizio – a carico dei quattro condannati – vengono liquidate in parti uguali, nella somma totale di euro 3.097,83.

Manda alla Segreteria della Sezione per i successivi adempimenti.

Così deciso in Genova, nella camera di consiglio del 22 luglio 2021.

L'estensore

Il Presidente

Antonino Grasso

Emma Rosati

F.TO DIGITALMENTE

F.TO DIGITALMENTE

DEPOSITO IN SEGRETERIA 12 OTTOBRE 2021

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

ROSELLA GISELLA CASCIANI

F.TO DIGITALMENTE