SENT. 257/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE

D'APPELLO

composta dai magistrati:

Dott.ssa Daniela ACANFORA Presidente relatore

Dott. Domenico GUZZI Consigliere

Dott. Roberto RIZZI Consigliere

Dott. Nicola RUGGIERO Consigliere

Dott.ssa Ilaria Annamaria CHESTA Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sull'appello iscritto al n. **61081** del registro di segreteria proposto da

Procura Regionale per l'Abruzzo in persona del Procuratore regionale rappresentante il Pubblico Ministero presso la Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per l'Abruzzo p.t.

contro

Labbadia Celestina (c.f. LBBCST68B53D708I), nata a Formia (LT) il 13 febbraio 1968, rappresentata e difesa dall'avv. Roberto Colagrande (pec: roberto.colagrande@pecordineavvocatilaquila.it) ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Roma, viale Liegi n. 35/b

avverso la sentenza della Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per l'Abruzzo n.64, depositata in data 1° agosto 2023.

Esaminati l'appello e gli altri atti e documenti di causa.

Uditi, nell'udienza pubblica del 17 settembre 2024, con l'assistenza del dott. Giovanni Luca Triolo, il relatore Presidente Acanfora, il rappresentante della Procura Generale, v.p.g. Arturo Iadecola e, per la parte appellata, l'avv. Corinna Fedeli, delegata dall'avv. Colagrande.

Ritenuto in

FATTO

Con la sentenza impugnata la Sezione giurisdizionale regionale ha accolto l'opposizione della sig.ra Labbadia avverso il decreto n.2/2023 con cui il giudice monocratico ha accolto il ricorso proposto dalla Procura regionale, ai sensi dell'art.133 e segg. d.lgs. n.174/2016, per l'accertamento della responsabilità della medesima, in veste di Segretaria generale del Comune di Chieti, e la conseguente condanna al pagamento della sanzione pecuniaria di euro 10.000 (ridotta a euro 3.000 per l'ipotesi di versamento entro 30 giorni, ai sensi dell'art.134, comma 2, c.g.c. per avere trasmesso tardivamente, precisamente solo in data 10 novembre 2022, alla locale Sezione regionale di controllo la deliberazione del Consiglio comunale n.185 del 30 dicembre 2021, avente ad oggetto " *Revisione periodica delle partecipazioni al 31.12.2020 ex art.20 D.Lgs 19 agosto 2016, n.175 smi- Provvedimenti*". Il giudizio era avviato dalla trasmissione all'organo requirente contabile della deliberazione della stessa Sezione di controllo n.276/2022/VSG che per l'appunto accertava il tardivo invio del piano di revisione periodica delle partecipazioni detenute dall'ente locale alla data del 31 dicembre 2020, evidenziando che era stato chiesto con nota del 7 novembre 2022, riscontrata, nel termine indicato di 3 giorni, con nota del 10 novembre 2022 e, acquisita al

protocollo il giorno seguente.

La sentenza ha motivato l'assoluzione rilevando che, pur non essendo pacifica la giurisprudenza in tema di sanzionabilità dell'omessa o tardiva trasmissione del provvedimento ricognitivo delle partecipazioni alla Sezione di controllo contabile (richiamando in senso sfavorevole, la sentenza di questa Sezione di appello n.52/2023), nella concreta fattispecie difettasse la grave colpevolezza della condotta tenuta dalla sig.ra Labbadia, elemento necessario ai fini della configurabilità della responsabilità sanzionatoria, sulla scorta di una serie di circostanze fattuali: l'avvenuto inserimento dell'atto nell'apposito sistema informativo del MEF; il tempestivo inoltro, dopo aver ricevuto il sollecito, dell'atto alla Sezione regionale di controllo per cui quest'ultima "*ha potuto compiutamente svolgere le proprie funzioni con l'esame e la pronuncia sul piano di razionalizzazione delle partecipazioni detenute (cfr. del.n.58/2023/VSG)*" ; infine la situazione di rilevante scopertura di organico in cui all'epoca versava il Comune di Chieti.

Con l'atto di appello in epigrafe, notificato alla sig.ra Labbadia in data 12 settembre 2023 e depositato in data 10 ottobre 2023, la Procura regionale umbra ha impugnato la sentenza rilevando, anzitutto, che i principi fissati in sede nomofilattica dalle Sezioni riunite nella sentenza n.12/QM/2007, richiamata dal Collegio di prime cure, fu resa in un contesto giuridico, volto ad individuare il rito applicabile – quello della responsabilità risarcitoria previsto dall'art.5 della l.n.19/1994 e dagli artt.43 e segg. dell'allora vigente r.d. n.1038/1933 - del tutto ormai superato dall'entrata in vigore degli artt.133 e ss. c.g.c. con cui è stato introdotto il rito applicabile alle fattispecie di responsabilità sanzionatoria.

Pertanto, ad avviso dell'appellante, l'elemento soggettivo richiesto per l'applicazione della sanzione sarebbe la semplice coscienza e volontà della condotta, trovando applicazione l'art.3 della l. n. 689/1981, essendo la colpa oggetto di una presunzione semplice, secondo i principi codificati dalla copiosa giurisprudenza sia della Cassazione (*ex multis*, Sez. III n.26306/2017 e precedenti ivi richiamati) che del Consiglio di Stato (Sez.II app. n.6473/2022).

A conferma di tale assunto la Procura regionale richiama il tenore letterale dell'art.248, comma 5, d.lgs. n.267/2000 che, comminando le sanzioni pecuniaria ed interdittiva in caso di dissesto dell'Ente locale, ha espressamente però previsto il requisito del dolo o della grave colpevolezza della condotta.

Nella concreta fattispecie, l'appellante rileva che l'esistenza della colpa risulta ampiamente comprovata dal fatto che, pur avendo la convenuta avuto cura di informare il Consiglio comunale dell'esigenza di rispettare il termine di scadenza dell'anno solare per l'adozione della deliberazione e per la sua trasmissione all'organo esterno di controllo, ha poi ha sottoposto l'atto da approvare solo allo scadere del termine di legge, suscitando anche la reazione di taluni consiglieri, e ha atteso quasi un anno, e solo su espressa richiesta, per trasmetterlo alla Corte dei conti.

L'appellante ritiene che, a rafforzare la fondatezza della domanda, sia necessario svolgere argomentazioni interpretative. A tal fine sottopone a critica l'orientamento espresso nella sentenza n.52 del 2023 da questa Sezione di appello che ha escluso che oltre a quella della mancata adozione sia sanzionata anche la mancata comunicazione del piano di razionalizzazione e invoca l'orientamento della Sezione autonomie (deliberazioni

n.27/SEAUT/2017/FRG e n.23/SEZAUT/2018/FRG) che ha chiarito l'inderogabilità dell'obbligo.

Pertanto sostiene che "*non vi è ragione testuale in base alla quale l'approvazione e la trasmissione – entrambe, non solamente la prima – non debbano avvenire nel termine dato del 31 dicembre dell'anno successivo, senza dare adito ad ulteriori impropri equilibrismi interpretativi circa gli obblighi posti dalla disposizione riportata"*; in sostanza "*approvazione e trasmissione, nella norma positiva, simul stabunt e non vi sono motivi, ricavabili dal dettato testuale, che facciano ritenere il termine stabilito applicabile all'una e non all'altra"* (pag.18 appello).

In conclusione, in accoglimento del gravame, chiede che la pronuncia di prime cure sia riformata, con conseguente accoglimento della domanda sanzionatoria nella misura indicata del doppio del minimo edittale.

La sig.ra Labbadia si è costituita in giudizio depositando una memoria in data 6 settembre 2024, col patrocinio dell'avv. Colagrande, nella quale, dopo aver ricostruito la vicenda processuale, ha rilevato anzitutto che la tesi della Procura appellante secondo cui nell'accertamento della responsabilità sanzionatoria *de qua* la Corte avrebbe dovuto applicare il sistema di imputazione posto dall'articolo 3 della legge 24 novembre 1981, n. 689 non è condivisibile in quanto, in astratto, si devono ritenere ancora validi i principi affermati dalle Sezioni riunite nel 2007 e comunque, in concreto, difetta ogni connotato colposo, anche lieve, nella condotta da lei tenuta nella vicenda.

In disparte quanto sopra, ha ritenuto dirimente rilevare,

riproponendo, ai sensi dell'art.195 c.g.c., le difese non esaminate dalla Corte territoriale, che manca in radice la contestata responsabilità sanzionatoria in quanto si evince con chiarezza, dal combinato disposto dei commi 3 e 7 dell'art.20 del d.lgs.n.175/2016, che l'unica condotta sanzionata è la mancata adozione dell'atto di ricognizione delle partecipazioni entro il 31 dicembre e non anche la mancata comunicazione entro il medesimo termine alla competente Sezione regionale di controllo, che non è ipotesi contemplata e quindi la cui affermazione contrasta con il principio di legalità che vige per il sistema delle sanzioni amministrative. Nella concreta fattispecie la delibera invece è stata prontamente trasmessa, dopo il sollecito, alla Sezione regionale di controllo in data 10 novembre 2022, nonché anche caricata sul sistema applicativo Partecipazioni del Mef il 12 maggio 2022, secondo le istruzioni impartite da quest'ultimo con la circolare dell'8 febbraio 2022 (in cui si rappresentava che il sistema sarebbe stato aperto dal 7 febbraio al 13 maggio 2022); peraltro, sin da tale data, secondo l'apposito Protocollo d'intesa Corte dei conti- MEF del 10 maggio 2021, la competente Sezione regionale di controllo ben avrebbe potuto acquisire ed utilizzare i dati ivi inseriti.

Infine contesta la tesi della sussistenza

dell'imputazione soggettiva della responsabilità in capo al Segretario generale comunale, considerate anche, pur in ipotesi di una denegata sua concorrente responsabilità, le condizioni di obiettive difficoltà operative in cui si è trovata ad operare, con preposizione contestuale *ad interim* a diversi Settori e carenza di personale, ben potendo fare affidamento sull'esecuzione degli adempimenti successivi alla adozione da parte della funzionaria cui era stata espressamente attribuita la competenza.

In conclusione, la sig.ra Labbadia chiede che il gravame venga respinto e per l'effetto ne venga confermata, anche con diversa motivazione nel senso dell'accoglimento dei rilievi riproposti ex art.195 c.g.c., l'assoluzione, con ogni conseguente statuizione anche in ordine alle spese.

Nella pubblica odierna, come da verbale in atti, il v.p.g. Iadecola si è riportato alle argomentazioni svolte nell'appello e ne ha chiesto l'accoglimento. In particolare, ha proposto al Collegio un'interpretazione alternativa dell'art. 20, comma 7, del TUSP, che commina una sanzione per la mancata adozione degli atti indicati dal comma 1 e 4 della medesima norma, secondo cui la locuzione "*atti"* sarebbe più ampia di quella di *"documenti*", per cui la stessa ricomprenderebbe non solo gli atti giuridici, ma altresì le attività materiali oggetto di specifico obbligo giuridico, come la trasmissione della delibera in questione alla Corte dei conti. Inoltre, ha evidenziato che il comma 7 citato

prevede un illecito di mera condotta ed ha insistito sulla grave colpevolezza dell'appellata che ha disatteso uno specifico obbligo di legge.

L'avv. Fedeli si è riportata alle difese esposte nelle memorie di costituzione. In particolare, ha ribadito che il parametro della colpa grave si applica alla responsabilità sanzionatoria, anche a seguito dell'entrata in vigore del codice di giustizia contabile. Si è soffermata poi sulla mancanza di certezza dell'obbligo di trasmettere la delibera a carico del segretario comunale, dal momento che all'invio della stessa erano interessati altri soggetti, la funzionaria o il sindaco; ha, in conclusione, ha insistito per il rigetto dell'appello.

La causa è, quindi, passata in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Va anzitutto affrontata la questione giuridica sollevata dalla Procura regionale col motivo dell'odierno gravame, ovvero quella del requisito soggettivo della condotta che rileva nelle fattispecie di responsabilità sanzionatoria rientranti nella giurisdizione di questa Corte, che il Collegio di prime cure ha ritenuto essere quello della grave colpevolezza, nel contempo avendone escluso la sussistenza nella specifica fattispecie.

La Procura regionale appellante sostiene, invece, che l'elemento soggettivo richiesto per l'applicazione della sanzione sarebbe la semplice colpa, ai sensi dell'art.3 della legge n. 689 del 1981, requisito peraltro oggetto di una presunzione semplice, secondo i principi codificati dalla pacifica giurisprudenza sia della Cassazione che del Consiglio di Stato.

Orbene, ad avviso di questo Collegio, contrariamente a quanto sostiene l'appellante, i principi fissati dalle Sezioni riunite di questa Corte dei conti in

sede di questione di massima nella sentenza n.12/2007/QM sono invece ancora applicabili anche a seguito dell'entrata in vigore del codice della giustizia contabile.

Invero, in detta pronuncia le Sezioni riunite, chiamate a pronunciarsi sul tipo di procedimento giurisdizionale da seguire per applicare la sanzione prevista dall'art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) e sul titolo soggettivo di imputazione della sanzione, hanno affermato, citasi testualmente, come "*non possa, in ogni caso, prescindersi dal dato letterale della citata disposizione di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994, come modificato dall'art. 3, comma 1, del d.l. n. 543/1996, convertito, con modificazioni, nella legge n. 639/1996, in cui il legislatore, senza operare alcuna distinzione fra le diverse forme di responsabilità (responsabilità amministrativa di tipo risarcitorio e responsabilità amministrativa di tipo sanzionatorio, come quella in parola), ha stabilito espressamente che la responsabilità (senza alcuna distinzione – ndr) dei soggetti (comunque – ndr) sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica (e non v'è dubbio alcuno che, sulla base di quanto sopra si è detto, anche la fattispecie sanzionatoria in parola rientri fra le materie di contabilità pubblica - ndr) è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave".*

Trattasi di un principio infatti che impinge non già, sul piano procedurale, al rito applicabile alla specifiche ipotesi di responsabilità sanzionatoria, bensì, sul piano sostanziale, sugli elementi costitutivi, sul piano soggettivo e del nesso causale, di tutte le ipotesi di responsabilità, sia amministrativa che sanzionatoria, rientranti nella giurisdizione contabile.

Pertanto, in relazione all'elemento soggettivo, ad avviso di questo Collegio, aderendosi ai predetti principi dell'organo nomofilattico contabile, recepiti in termini pacifici dalle sezioni giurisdizionali di merito (e*x multis*, Sez. Campania sent.n.516/2022, Sez. Valle d'Aosta decr. n.1/2022; Sez. Liguria sent. n. 198/2021 (passata *in parte qua* in giudicato) criterio indefettibile di imputazione della responsabilità sanzionatoria resta sempre, in disparte il rito da applicare per il suo accertamento, quello del dolo o della colpa grave ai sensi del principio generale di cui all'art. 1, comma 1, della l. n. 20/1994, nel testo modificato, per quanto d'interesse, dall'art. 3, comma 1, del d.l.n.543/1996, conv. nella l. n. 639/1996.

In altre parole, la circostanza che il nuovo codice abbia introdotto un rito ad hoc, a struttura bifasica, per l'irrogazione delle sanzioni per condotte cristallizzate in fattispecie "*tipizzate*", devolute alla giurisdizione di questa Corte, non intacca i profili sostanziali relativi all'accertamento del connotato soggettivo della condotta sanzionata che restano quelli previsti dalla l.n.20/1994 (art.1, comma 1).

Va anche evidenziato che detto orientamento, peraltro, risulta recepito in termini pacifici dalle sezioni giurisdizionali di merito di primo grado nei giudizi per responsabilità sanzionatoria rientranti nell'ambito della normativa recata dall'art.20 del d.lgvo n.175/2016, svoltisi secondo il rito di cui agli artt.133 e segg. c.g.c. (e*x multis*, Sez. Campania sent.n.516/2022, decr.n.4/2023; Sez. Valle d'Aosta decr. n.1/2022; Sez. Liguria sent. n. 198/2021 (passata *in parte qua* in giudicato).

Orbene, venendo alla specifica fattispecie, va senz'altro confermata l'assenza del requisito della grave colpevolezza della condotta tenuta dal Segretario

comunale Labbadia, ravvisabile, facendo applicazione dei canoni ermeneutici fissati dalla granitica giurisprudenza di questa Corte dei conti, secondo la concezione c.d. "normativa", nella inescusabile negligenza, nell'assoluta trascuratezza, nel deprecabile disinteresse mostrati nell'espletamento della carica ricoperta in seno all'ente locale. In particolare, va valorizzata la delicata situazione organizzativa in cui versava all'epoca il Comune di Chieti che, per la mancanza di personale, aveva comportato la necessità di attribuire alla Labbadia incarichi ad interim di preposizione a diversi settori comunali, nonché anche il fatto che c'era in organico una funzionaria ad hoc competente ad effettuare gli adempimenti di comunicazione, la quale infatti provvide, nel maggio 2022 a caricare sul Portale MEF la deliberazione. Pertanto, una volta adottata la deliberazione nel termine di legge, è da ritenere che il Segretario comunale Labbadia abbia in buona fede confidato che si sarebbe provveduto poi alla trasmissione, per cui la omessa verifica della corretta e tempestiva esecuzione dell'adempimento a questa Corte dei conti è tale da non superare in alcun modo la soglia di disvalore della colpa lieve e quindi è scusabile.

Senonchè il Collegio deve pronunciarsi anche in ordine ad un ulteriore profilo sostanziale della contestata responsabilità sanzionatoria che non è stato affrontato dalla sentenza impugnata, che si è limitata a richiamare difformi orientamenti giurisprudenziali, ma che comunque è stato illustrato nel gravame ed oggetto di contraddittorio processuale anche in questo grado di giudizio, con le argomentazioni esposte dalla appellata nella memoria di costituzione ed anche in sede di discussione avutasi nell'odierna udienza.

Trattasi infatti di un profilo avente rilevanza dirimente, in quanto inerisce alla sussistenza stessa della condotta antigiuridica sanzionata e che quindi si

colloca a monte del connotato della grave colpevolezza sul quale soltanto la sentenza impugnata si è pronunciata, con un salto logico che desta, a dire il vero, perplessità anche a voler ritenere applicato implicitamente il principio della "*ragione più liquida*", tenuto conto che esso si limita a consentire di alterare l'ordine delle questioni, pregiudiziali e di merito delineato dall'art.276 c.p.c. e 101, c.2, c.g.c, ma non anche, nel merito, l'ordine logico degli elementi costitutivi della contestata responsabilità.

Orbene, giova richiamare il tenore letterale delle disposizioni recate dai commi 1-4 e 7 dell'art.20.

1." *Fermo quanto previsto dall'articolo 24, comma 1, le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 17, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, le amministrazioni che non detengono alcuna partecipazione lo comunicano alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all'articolo 15".*

2. *"I piani di razionalizzazione, corredati di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, sono adottati ove, in sede di analisi di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche rilevino: a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4;b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero*

di amministratori superiore a quello dei dipendenti;

c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;

d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro;

e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;

f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;

g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4."

3.*" I provvedimenti di cui ai commi 1 e 2 sono adottati entro il 31dicembre di ogni anno e sono trasmessi con le modalità di cui all'articolo 17 del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114 e rese disponibili alla struttura di cui all'articolo 15 e alla sezione di controllo della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4.*

4. *In caso di adozione del piano di razionalizzazione, entro il 31 dicembre dell'anno successivo le pubbliche amministrazioni approvano una relazione sull'attuazione del piano, evidenziando i risultati conseguiti, e la trasmettono alla struttura di cui all'articolo 15 e alla sezione di controllo della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4".*

7.*"La mancata adozione degli atti di cui ai commi da 1 a 4 da parte degli enti locali 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. Si applica l'articolo 24, commi 5, 6, 7, 8 e 9".

Sulla scorta del chiaro tenore letterale del comma 7 in cui la condotta sanzionata è quindi dal legislatore individuata nella "*mancata **adozione** degli atti di cui ai commi da 1 a 4*", il Collegio non ravvisa motivi per discostarsi dall'orientamento già espresso da questa sezione di appello nella precedente sentenza n.52/2023 in cui si è sottolineato che esso " *non si presta, in termini obiettivi, ad essere intesa come evocativa di una fattispecie complessa, comprensiva tanto della adozione vera e propria dell'atto* " "*che degli adempimenti partecipativi susseguenti".*

Invero, la mancata adozione non può che riferirsi, secondo l'altrettanto chiaro tenore letterale, al solo provvedimento che approva il piano e per il quale soltanto è fissato, al comma 3, il termine perentorio del 31 dicembre e non anche alla sua trasmissione, adempimento questo separato dalla congiunzione "*e".*

Non convince quindi l'interpretazione proposta dal rappresentante della Procura generale secondo cui la locuzione "*atti"* sarebbe più ampia di quella di "*documenti*", per cui la stessa ricomprenderebbe non solo gli atti giuridici, ma altresì le attività materiali oggetto di specifico obbligo giuridico, come la trasmissione della delibera in questione alla Corte dei conti.

Invero, va premesso che il piano di razionalizzazione deve necessariamente assumere, per avere efficacia, la veste giuridica della deliberazione del consiglio comunale, quale organo decisionale cui è intestata la funzione di delineare l' indirizzo politico dell'ente e questo anche per quanto concerne

l'assetto delle partecipazioni societarie, dirette o indirette, detenute, al fine di verificarne la coerente con le proprie finalità istituzionali e con i vincoli ad essi correlati enunciati al comma 2 dello stesso articolo 20.

Gli adempimenti partecipativi non rientrano quindi nell'ambito della condotta sanzionata dal comma 7 in quanto è solo il provvedimento approvativo del piano che va "*adottato*" entro il termine del 31 dicembre, nonchè, in caso di sua adozione, la relazione sull'attuazione del piano, per la quale il comma 4 prevede il 31 dicembre dell'anno successivo. Tutta l'attività inerente la fase della comunicazione è quindi formata da atti che non sono suscettibili di "*adozione*" in una determinata forma giuridica.

Pertanto, stante la limpidezza dell'elemento testuale e la centralità del dato letterale nell'ambito dell'attività interpretativa (Cass. Sez. Un n.15144/2011; n.16957/2018), non vi sono validi motivi, contrariamente a quanto sostiene la Procura regionale appellante, per ritenere che approvazione e trasmissione siano assoggettate allo stesso regime giuridico in ordine al dato temporale, essendo chiara la norma laddove ancora il termine alla sola adozione, né risponde al vero che la sanzione in questione sia "*priva di precisi riferimenti alla condotta ritenuta produttiva di violazione di un precetto",* essendo invece la condotta stata precisamente individuata – per l'appunto- nella mancata adozione dell'atto.

In altri termini, la Procura regionale appellante, vorrebbe offrire una interpretazione logica, basata sulla r*atio* della normativa ex art.12 preleggi che non può trovare ingresso stante il chiaro tenore del comma 3 in combinato disposto col comma 7.

Giova precisare al riguardo che "*nell'interpretare la legge, soltanto qualora*

la lettera della norma medesima risulti ambigua e si appalesi altresì infruttuoso il ricorso al criterio ermeneutico sussidiario dell'analisi complessiva del testo, l'elemento letterale e l'intento del legislatore, insufficienti se utilizzati singolarmente, acquistano un ruolo paritetico in seno al procedimento ermeneutico, così che il secondo funge da criterio comprimario e funzionale a ovviare all'equivocità del testo da interpretare, potendo, infine, assumere rilievo prevalente rispetto all'interpretazione letterale soltanto nel caso, eccezionale, in cui l'effetto giuridico risultante dalla formulazione della disposizione sia incompatibile con il sistema normativo – come in ipotesi di evidente incostituzionalità - non essendo consentito all'interprete correggere la norma nel significato tecnico proprio delle espressioni che la compongono, nell'ipotesi in cui ritenga che tale effetto sia solo inadatto rispetto alla finalità pratica cui la norma stessa è preordinata" (Cons. Stato Sez.V n.6440/2024, che richiama Cass. Sez.I n.5128/2001 e Cass. Sez. Lav. n.20808/2016 e n.3495/1996).

Va peraltro preso atto che altro e distinto profilo, che però fuoriesce dall'inequivocabile perimetro della condotta sanzionata, è quello dell'indiscussa inderogabilità dell'obbligo di trasmissione da parte degli enti locali sia del piano di razionalizzazione, ai sensi del comma 3 dell'art.20, sia anche della sola comunicazione, ai sensi del comma 1 dell'art.20, di non possedere alcuna partecipazione, (quest'ultima non necessitante, ovviamente, della veste formale della delibera consiliare), sia alle sezioni della Corte dei conti che alla struttura di monitoraggio di cui all'art.15 del TUSP, per consentire l'effettuazione delle attività di controllo e di monitoraggio di rispettiva competenza.

Tuttavia per tale obbligo non è previsto dal legislatore un termine la cui violazione, come per l'omessa adozione dell'atto che approva il piano, comporti l'irrogazione della sanzione.

Come affermato da questa Sezione di appello nella sentenza n.52/2023, "*In assenza della predeterminazione della soglia temporale entro cui eseguire l'adempimento, la discriminazione tra l'omissione ed il mero ritardo sarebbe irrimediabilmente lasciata agli apprezzamenti dell'organo chiamato ad irrogare la sanzione, con evidente compromissione delle basilari garanzie tipiche del diritto sanzionatorio"* (pag.10 sentenza).

Giova evidenziare che, proprio in ragione di tale obbligatorietà, rimarcata nelle linee-guida emanate in materia dalla Sezione delle Autonomie (con riferimento alla concreta fattispecie, deliberazione n.22/SEZAUT/2018/INPR, richiamata nella deliberazione della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo n.276/2022/VSG, in cui peraltro per l'anno 2018 si indica il termine del 31 marzo 2019) infatti le sezioni regionali di controllo, in caso di accertate inadempienze, la cui notizia è facilitata dall'utilizzo dei sistemi informatici ad hoc nonché anche dall'accesso al portale Partecipazioni del MEF) provvedono nella prassi a ingiungere nel corso dell'attività istruttoria, agli enti inadempienti, di provvedere all'invio entro un termine da loro fissato, proprio in quanto non opera quello di legge del 31 dicembre, fissato dal comma 3 dell'art.20, come avvenuto anche nella concreta fattispecie. Eventuali inadempimenti a tale obbligo possono determinare eventualmente l'insorgenza di altre tipologie di responsabilità ma non della responsabilità sanzionatoria in applicazione del comma 7 dell'art.20.

L'appello, in conclusione, è respinto.

Il Collegio, in applicazione dell'art.31, comma 2, c.g.c. liquida, per onorari e diritti, in favore dell'appellata l'importo di euro 2.500 (duemilacinquecento/00), con onere a carico del Comune di Chieti. SENT. 257/2024

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello definitivamente pronunciando, *contrariis reiectis*,

- respinge l'appello;

- liquida, per onorari e diritti, in favore dell'appellata l'importo di euro 2.500, (duemilacinquecento/00), con onere a carico del Comune di Chieti.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 17 settembre 2024.

IL PRESIDENTE

Dott.ssa Daniela Acanfora

f.to digitalmente

DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 09 OTTOBRE 2024

p. IL Dirigente

(dott. Massimo Biagi)

f.to digitalmente

Il Funzionario Preposto

Lucia Bianco