



SENT. 11/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

dott.ssa Giuseppina Maio	Presidente
dott.ssa Giuseppina Mignemi	Consigliere
dott. Antonio Palazzo	Consigliere
dott. Marco Fratini	Consigliere - Relatore
dott.ssa Carola Corrado	Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sui ricorsi in appello iscritti nel registro di segreteria al n. **59596, 59597, 59598**, proposti rispettivamente da:

Mario TRABUCCO, rappresentato e difeso dagli avv.ti Luigi Cocchi e Glauco Stagnaro, elettivamente domiciliato come in atti;

Carlo NAVONE, rappresentato e difeso dagli avv.ti Luigi Cocchi e Glauco Stagnaro, elettivamente domiciliato come in atti;

Vittorio CENTANARO, rappresentato e difeso dagli avv.ti Luigi Cocchi e Glauco Stagnaro, elettivamente domiciliato come in atti;

contro

Procura Generale della Corte dei Conti

Procura presso la Sezione giurisdizionale regionale per la Liguria;

nonché sul ricorso in appello incidentale iscritto nel registro di

	segreteria al n. 59790 proposto dalla Procura Generale della Corte dei	
	conti	
	contro	
	i sig.ri Mario TRABUCCO, Carlo NAVONE e Vittorio CENTANARO,	
	ut supra rappresentati e difesi	
	avverso e per la riforma	
	della sentenza della Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei	
	conti per la Liguria n. 186 del 2021, depositata l'11.10.2021 e non	
	notificata.	
	Visti tutti gli atti e documenti di causa.	
	Uditi , nella pubblica udienza del 4 dicembre 2024, con l'assistenza della	
	dott.ssa Giuseppina Di Maro, il relatore Cons. Marco Fratini, l'avv.	
	Glauco Stagnaro e il Vice Procuratore generale Cons. Alfio Vecchio.	
	Ritenuto in	
	FATTO	
	1. Con decreto monocratico n. 5/2021 il giudice territoriale monocratico	
	ha respinto il ricorso proposto dalla Procura presso la Sezione	
	giurisdizionale regionale per la Liguria per l'applicazione della	
	sanzione di cui all'art. 20 comma 7 del d.lgs. 175/2016 a seguito della	
	mancata adozione da parte del Comune di Leivi del piano di	
	razionalizzazione delle proprie partecipazioni pubbliche.	
	2. La Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione	
	Liguria, con la sentenza gravata, in accoglimento del ricorso in	
	opposizione proposto dalla Procura avverso il suddetto decreto, ha	
	condannato Centanaro Vittorio, Navone Carlo e Trabucco Mario al	
		2

pagamento, in favore del comune di Leivi, della somma di euro 5.000 (Centanaro) e di euro 1.000 (Navone e Trabucco ciascuno), in applicazione della sanzione di cui all'art. 20, c. 7, del d.lgs. 19.8.2016, n. 175, per la mancata adozione del piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie pubbliche (anno 2018).

I sig.ri Centanaro Vittorio, Trabucco Mario e Navone Carlo sono stati condannati nelle qualità, rispettivamente, di Sindaco e Consiglieri comunali, componenti la Giunta municipale del comune di Leivi.

Ad essi il giudice di prime cure ha ritenuto ascrivibile una condotta omissiva concreta ed effettiva in relazione all'adempimento prescritto dall'art. 20 del d.lgs. n. 175/ 2016, in quanto:

i) 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, e collabora con il Sindaco nell'attuazione degli indirizzi generali del Consiglio, riferendo annualmente al Consiglio sulla propria attività e svolge attività propositive e di impulso nei confronti dello stesso (art. 48 d.lgs. n. 267/2000);

ii) giusta quanto prescritto dall'art. 27 c. 3, lett d), dello 21 statuto comunale, la Giunta è chiamata, nell'esercizio delle attribuzioni di governo e delle funzioni organizzative, alla elaborazione delle linee di indirizzo e alla predisposizione delle proposte da sottoporre al Consiglio comunale;

iii) sotto il profilo soggettivo, agli odierni appellanti principali è ascrivibile la colpa grave prescritta per dare ingresso ad un giudizio di

responsabilità sanzionatoria, atteso che la normativa prima richiamata 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.

3. Con separati appelli ma dal contenuto sovrapponibile i sig.ri Trabucco, Navone e Centanaro formulavano i seguenti motivi di gravame.

3.1. Con il primo motivo lamentavano l'inammissibilità del ricorso in opposizione della Procura regionale per *mutatio libelli*, in quanto la stessa Procura, con il ricorso in opposizione, "*aveva introdotto una pretesa sanzionatoria (nei confronti del Sindaco e dei membri della Giunta, per la mancata adozione di un atto di impulso prodromico all'adozione della delibera consiliare) avente un differente fondamento normativo nonché un oggetto diverso e più ampio rispetto a quanto contestato nell'atto introduttivo del giudizio sanzionatorio (omessa emanazione di tale delibera da parte del Consiglio)*".

3.2 Con il secondo motivo gli appellanti censurano la parte della sentenza che ha ritenuto irrilevante e manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma posta a fondamento della responsabilità sanzionatoria.

Secondo l'appellante tale norma sarebbe incostituzionale nella parte in cui prevede l'automatica applicazione della sanzione pecuniaria senza

alcun previo accertamento della responsabilità del destinatario della stessa.

La norma sanzionatoria in questione (art. 20, comma 7, d.lg.s n. 175/2016) non conterrebbe nessuna indicazione in ordine ai parametri valutativi sulla base di quali deve essere individuata la condotta omissiva colpevole che costituisce presupposto della norma in questione.

Sotto questo aspetto, pertanto, detta norma – stante la sua eccessiva indeterminatezza – risulterebbe incompatibile con i principi costituzionali in tema di ragionevolezza, parità di trattamento, diritto di difesa, giusto processo, buon andamento dell'azione amministrativa, nonché con la riserva di legge operante in ogni settore del diritto punitivo, prevista dall'art. 25 Cost..

L'impugnata sentenza, inoltre, avrebbe omesso di considerare che l'automatismo sanzionatorio previsto dall'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016 – incidendo negativamente sulla possibilità di dimostrare l'assenza di responsabilità da parte del soggetto coinvolto e alterando il necessario equilibrio tra l'interesse pubblico perseguito dalla norma e il sacrificio imposto al destinatario della sanzione – non si conforma ai principi in materia di equo processo e di garanzia piena ed effettiva del diritto di difesa enunciati dall'art. 6 della C.E.D.U. e, segnatamente, di quelli relativi alla materia penale.

3.3. Con il terzo motivo di gravame gli appellanti lamentano che la condanna al pagamento della sanzione pecuniaria avrebbe dovuto avere come destinatario l'ente comunale e non i singoli consiglieri.

3.4. Con il quarto motivo gli appellanti censurano la sentenza per aver essa trascurato che, nell'assetto delineato dal d.lgs. n. 267/2000, al Consiglio, alla Giunta e al Sindaco sono demandate funzioni di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, le quali vengono necessariamente esercitate sulla base dell'attività istruttoria svolta dagli uffici.

Gli appellanti evidenziano che i poteri di impulso e di iniziativa da parte del Sindaco e/o della Giunta in ordine alla convocazione del Consiglio e alle proposte di deliberazioni consiliari possono essere esercitati soltanto a seguito dell'indefettibile predisposizione – all'esito della relativa istruttoria – dei necessari atti propositivi ad opera dei responsabili dei competenti uffici, i quali sono muniti di specifiche cognizioni in materia.

L'omissione sanzionata dalla Sezione Liguria non sarebbe quindi ascrivibile agli odierni appellanti, i quali, nel corso del 2018, sarebbero risultati di fatto impossibilitati ad assumere qualsiasi atto di impulso/iniziativa in materia, in ragione della condotta inerte tenuta dal Responsabile dell'Area Finanziaria del Comune, che non avrebbe svolto gli adempimenti istruttori di propria competenza.

Ciò varrebbe anche ad escludere la sussistenza dell'elemento soggettivo della colpa grave (quinto motivo di appello).

3.5. Con l'ultimo, subordinato, motivo, gli appellanti censurano l'importo della sanzione comminata dal giudice di prime cure, in quanto sarebbe sproporzionato rispetto all'esiguità delle partecipazioni societarie detenute dall'ente.

4. La Procura si è regolarmente costituita in giudizio, deducendo l'infondatezza delle censure proposte, concludendo per il rigetto dell'appello e la conferma della sentenza di primo grado.

5. Avverso la sentenza la Procura ha anche proposto appello incidentale.

5.1. Con il primo motivo ha lamentato l'erronea applicazione da parte del giudice di primo grado della disciplina inerente all'entità della sanzione irrogata a ciascuno degli appellati. La sentenza, secondo l'appellante, risulterebbe erronea nella parte in cui ha ritenuto che nei confronti dei responsabili della violazione dell'art. 20 T.U.S.P., possa essere irrogata una sanzione unitaria da frazionarsi tra i responsabili della trasgressione. Chiede pertanto che la sentenza venga riformata con conseguente condanna di ciascuno degli appellanti principali ad una autonoma sanzione nella misura di euro 10.000,00 per Centanaro Vittorio o diversa misura più elevata di quanto statuito in primo grado; nella misura di euro 10.000,00, ovvero in subordine di euro 5.000,00, ovvero la diversa sanzione ritenuta di giustizia dal Collegio per Trabucco Mario e Navone Carlo.

5.2 Con il secondo motivo viene impugnata la sentenza nella parte in cui ha affermato che nella materia troverebbe applicazione - quanto ad elemento soggettivo - la disciplina posta dall'art. 1 co.1 L. n. 20/1994 con riferimento alla responsabilità amministrativa risarcitoria che regola i presupposti per l'esercizio dell'azione per danno erariale.

La sentenza sul punto sarebbe erronea perché opererebbe un'indebita applicazione /estensione della disciplina squisitamente risarcitoria al

segmento della responsabilità sanzionatoria di cognizione del giudice contabile.

6. Con memorie di contenuto sovrapponibile, depositate in data 7 novembre 2024, i sig.ri Centanaro Vittorio, Navone Carlo e Trabucco Mario hanno insistito nelle conclusioni formulate nei rispettivi atti di appello ed hanno chiesto il rigetto dell'appello incidentale della Procura presso la Sezione giurisdizionale regionale per la Liguria, per infondatezza dei motivi.

All'odierna udienza le parti hanno concluso come in atti.

DIRITTO

Il Collegio, ai sensi dell'art. 184, comma 1, c.g.c., dispone la riunione degli appelli, trattandosi di impugnazioni promosse separatamente contro la medesima sentenza.

Gli appellanti principali lamentano preliminarmente il mutamento intervenuto nel corso del procedimento per l'applicazione della sanzione di cui all'art. 20 comma 7 del d.lgs. 175/2016, dei fatti costitutivi della pretesa rispetto alla prospettazione operata nell'atto introduttivo.

Il motivo di appello è fondato.

Il Collegio condivide l'orientamento già espresso da questa Corte (Sez. II App. n. 386 del 2023) in una fattispecie analoga a quella che costituisce oggetto del presente giudizio.

Come evidenziato nel precedente richiamato, occorre anzitutto evocare la tradizionale distinzione tra interventi chiarificatori consentiti, catalogati sotto la formula «emendatio libelli», e modificazioni

strutturali inammissibili, sinteticamente descritte con la formula «*mutatio libelli*».

Il discrimine tra le due iniziative è sintetizzabile nei termini seguenti: si ha *mutatio libelli* quando si avanza una pretesa obiettivamente diversa da quella originaria, introducendo nel processo un "petitum" diverso e più ampio oppure una "causa petendi" fondata su situazioni giuridiche non prospettate prima e particolarmente su un fatto costitutivo radicalmente differente, di modo che si ponga al giudice un nuovo tema d'indagine e si spostino i termini della controversia, con l'effetto di disorientare la difesa della controparte e alterare il regolare svolgimento del processo; si ha, invece, semplice emendatio quando si incide sulla "causa petendi", in modo che risulti modificata soltanto l'interpretazione o qualificazione giuridica del fatto costitutivo del diritto, oppure sul "petitum", nel senso di ampliarlo o limitarlo per renderlo più idoneo al concreto ed effettivo soddisfacimento della pretesa fatta valere (Cass 11621/2012, 9266/2010, 17457/2009, 7524/2005).

Alla luce di tali considerazioni, nella vicenda in esame deve rilevarsi che vi è stata una significativa deviazione rispetto alla direzione impressa.

La proposta di irrogazione della sanzione formulata al giudice monocratico era stata avanzata sull'assunto che solo i componenti dell'organo consiliare dovessero rispondere della violazione.

E ciò in quanto l'obbligo che si assumeva violato faceva dichiaratamente capo al consiglio.

Solo con il ricorso in opposizione la Procura regionale ha formulato una prospettazione alternativa, che valorizza l'apporto propositivo della giunta municipale, indispensabile per innescare le valutazioni del Consiglio.

Segnatamente, con il ricorso in opposizione, la Procura ha introdotto una pretesa sanzionatoria nei confronti del Sindaco e dei membri della Giunta, per la mancata adozione di un atto di impulso prodromico all'adozione di una delibera consiliare.

Si tratta di una contestazione avente un differente fondamento normativo: le competenze e i doveri del Consiglio Comunale, da un lato, e quelli del Sindaco e della Giunta, dall'altro lato, sono infatti regolati da distinte norme del d.lgs. n. 267/2000.

Anche l'oggetto della contestazione ha subito un mutamento (violazione dei doveri "*da parte degli amministratori comunali*") rispetto a quanto contestato nell'atto introduttivo del presente giudizio (omessa emanazione di tale delibera da parte del Consiglio).

In questo passaggio vi è un evidente, significativo mutamento: l'irrogazione della sanzione non è più proposta per aver fatto parte di un organo (il Consiglio comunale) che ha omesso di ottemperare a un obbligo proprio, ciclicamente imposto dalla disciplina in materia di partecipate pubbliche così come affermato nel ricorso introduttivo, bensì per non aver messo, nella diversa veste di componente della Giunta municipale, quell'organo nella condizione di ottemperare all'incombenza.

E' dirimente la considerazione che difetta l'indispensabile continuità

tra l'architettura dell'azione congegnata con il ricorso in opposizione o la domanda iniziale introduttiva del giudizio.

Con la conseguenza che, in corso di causa, è stato alterato l'oggetto sostanziale dell'azione e i termini della controversia, in modo da porre in essere una pretesa diversa, per la sua intrinseca essenza, da quella fatta valere inizialmente.

Tale disallineamento integra un inammissibile mutamento della domanda, destinato a ripercuotersi sulla validità della decisione oggetto di gravame. La quale, pertanto, deve essere annullata.

La valutazione dell'appello incidentale è assorbita posto che le questioni in esso prospettate risultano irrilevanti in seguito alla caducazione della sentenza della Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Liguria n. 186 del 2021.

Per ciò che attiene alle spese del giudizio, considerato che il giudizio è stato definito decidendo soltanto una questione pregiudiziale di rito, può essere disposta la compensazione, ai sensi dell'art. 31, comma 3, c.g.c.

P.Q.M.

la Corte dei conti - Sezione Terza Centrale d'appello, previsa riunione degli appelli, definitivamente pronunciando:

- accoglie l'appello principale e, per l'effetto, annulla la sentenza impugnata nei termini di cui in motivazione;
- dichiara assorbito l'esame dell'appello incidentale;
- compensa le spese.

Manda alla segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 4 dicembre 2024.

L'estensore

Il Presidente

Marco Frattini

Giuseppina Maio

f.to digitalmente

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 04/02/2025

Il Dirigente

f.to digitalmente