Nessuna sanzione al responsabile finanziario sulla mancata ricognizione delle società partecipate

di Vincenzo Giannotti - Dirigente Settore Gestione Risorse (umane e finanziarie) Comune di Frosinone

La mancata ricognizione delle società partecipate è sanzionata dal legislatore (art. 20, comma 7, del TUSP) con una 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. La questione affrontata ha riguardato una possibile estensione della sanzione amministrava, anche al responsabile finanziario che, secondo la Procura, avrebbe omesso le proprie attività d’impulso per l’effettivo adempimento, secondo le disposizioni regolamentari dell’ente locale. Di diverso avviso è stata la Corte dei conti per la Liguria (sentenza n. 32/2022) secondo cui le disposizioni legislative impongono che la sanzione sia irrogata all’ente con la conseguenza che essendo l’adozione di competenza del Consiglio, allora le attività d’impulso non possono che competere alla Giunta Comunale (art. 48, comma 3, del TUEL) con la conseguenza, che non potendo essere attribuita la responsabilità d’impulso al responsabile finanziario questi vada esente da responsabilità.

Il caso

In pendenza di un procedimento sanzionatorio, nei confronti degli amministratori di un ente locale, per omessa ricognizione delle partecipazioni societarie comunali, la Procura ha attivato un distinto e diverso procedimento anche nei confronti della responsabile finanziaria. Infatti, in pendenza di un giudizio sanzionatorio nei confronti di terzi per i medesimi fatti non precluda, di per sé, la possibilità di agire nei confronti degli altri soggetti ritenuti responsabili. La condotta omissiva della responsabile finanziaria sarebbe discesa dalle disposizioni di cui allo statuto comunale secondo cui ai responsabili dei servizi è demandata la competenza a formulare le proposte di deliberazione obbligatorie per legge da portare all’attenzione degli organi collegiali al fine della loro trattazione ed adozione, tanto che alla medesima l’Ufficio dei Procedimenti disciplinari ha applicato la sanzione del rimprovero scritto. A tal fine, la Procura ha chiesto la condanna della convenuta al pagamento di una sanzione di euro 10.000,00, ovvero anche di entità superiore ritenuta di giustizia dal Collegio giudicante.

La sentenza

Il Collegio contabile ricorda come, nel caso di specie, si verta nell’ipotesi di responsabilità sanzionatoria prevista dall’art. 20, comma 7, del TUSP, alla stregua del quale l’omessa analisi annuale dell’assetto complessivo delle partecipazioni societarie detenute e la mancata adozione da parte degli enti locali dei piani di riassetto delle stesse, in presenza dei presupposti di legge, 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. La normativa citata, infatti, prevede che si sia nell’ambito dell’adozione “da parte degli enti locali” (art. 20, comma 7). Il principio di personalità della sanzione impone che possa essere responsabile di una violazione amministrativa solo la persona fisica cui è riferibile l'azione materiale o l'omissione che integra la violazione, con la conseguenza che, inquadrandosi l’art. 20, comma 7, del TUSP nel medesimo sistema normativo, a dispetto del riferimento impersonale agli “enti locali” anche la sanzione ivi prevista deve necessariamente essere riferita ad una persona fisica. Al fine di poter individuare il soggetto cui la sanzione deve essere riferita, è necessario comprendere a chi spetti l’adozione che non potrà che essere il Consiglio comunale che è “l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo” (art. 42, commi 1 e 2, lett. e) del TUEL), mentre è rimesso alla giunta di svolgere attività propositive e d’impulso nei confronti del consiglio comunale (art. 48, comma 3). Spetta, invece, al Sindaco la competenza a convocare e presiedere la giunta nonché il consiglio, quando non è previsto il presidente del consiglio, così come la competenza a sovrintendere al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti (art. 50, commi 1 e 2).

Dalla citata normativa, pertanto, deve essere escluso che la norma sanzionatoria di cui all’art. 20, comma 7, del TUSP abbia tra i propri destinatari gli organi burocratici dell’ente locale. Infatti, in primo luogo, gli atti previsti dal comma 1 dell’art. 20 del TUSP, ovvero l’analisi dell'assetto complessivo delle società partecipate direttamente o indirettamente e, ove ne ricorrano i presupposti, il piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, rientrano tra quelli fondamentali, inerenti “la partecipazione dell'ente locale a società di capitali”, l’art. 42 del TUEL li riserva al consiglio comunale. A nulla possono valere le disposizioni previste dallo Statuto dell’ente locale giacché quest’ultimo si limita ad attribuire all’apparato burocratico la materiale redazione dei documenti contenenti le proposte di deliberazione, la cui iniziativa esula, invece, dalle competenze di quello stesso apparato poiché rientrante in quelle degli organi politici e, in particolare, della giunta, cui l’art. 48 del TUEL riserva le attività propositive e d’impulso nei confronti del consiglio comunale.

Pertanto, il responsabile finanziario non è, non potrà mai essere il destinatario della normativa. Tuttavia, l’esclusione della responsabilità sanzionatoria di cui all’art. 20, comma 7, del TUSP non elimina, naturalmente, l’astratta possibilità che in capo ai titolari degli uffici aventi competenze in materia di società partecipate si configurino, nel caso di condotte omissive sulla mancata adozione, da parte del consiglio comunale, dei provvedimenti di cui all’art. 20, comma 1, la responsabilità disciplinare e, ricorrendone i presupposti, la responsabilità dirigenziale e quella amministrativa risarcitoria, quest’ultima da scrutinare considerando comunque l’apporto causale di altri soggetti, quali il segretario comunale e lo stesso Sindaco. Il primo, infatti, svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti e, ove non sia stato nominato un direttore generale, sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività (art. 97, commi 2 e 4, del TUEL) mentre il secondo sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici.

In conclusione, la convenuta deve essere assolta, poiché non spettava al responsabile del servizio finanziario assumere l’iniziativa della relativa proposta di deliberazione ai fini dell’eventuale adozione del piano di riassetto.

Pertanto, il Collegio contabile ha rigettato l’opposizione presentata dalla Procura al decreto monocratico avverso il coinvolgimento del responsabile finanziario, risolvendo la questione in rito e compensando le spese di giudizio

Corte dei Conti Liguria, Sez. giurisdiz., Sent., (data ud. 20 gennaio 2022) 16 marzo 2022, n. 32