

---

Corte dei Conti, sentenza 24 luglio 2020, n. 196

**Dispositivi e mezzi tecnici di rilevamento della velocità – Tutor – violazione limiti velocità – installazione irregolare – danno erariale - sussiste**

*L'installazione illegittima del Tutor, per mancate autorizzazioni e violazione di legge, comporta l'illegittimità della comminazione delle sanzioni per violazioni al Codice della strada, con conseguente necessità per il Comune di procedere al rimborso delle somme agli automobilisti. Anche nel caso di esistenza del concessionario del servizio di riscossione, la legittimazione passiva è in capo all'Ente impositore quale unico titolare del diritto di credito oggetto della riscossione. Si configura di conseguenza danno erariale a carico del funzionario responsabile dell'indebita messa in funzione del suddetto sistema di rilevamento.*

*Nel caso di specie l'acclarata sussistenza di plurime violazioni di legge (mancata indizione della gara; assunzione di impegni senza copertura finanziaria ex art. 191 d.lgs. n. 267 del 2000) ha comportato la responsabilità erariale a carico del funzionario che ha operato con inosservanza grave e volontaria delle norme poste a tutela dell'agere pubblico.*

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SARDEGNA

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Presidente:

Angela SILVERI

Rel. Consigliere:

Maria Elisabetta LOCCI

---

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Con atto di citazione del 16 ottobre 2019 il Procuratore regionale della Corte dei conti per la Regione Sardegna ha convenuto in giudizio il sig. A. A. per vederlo condannare al risarcimento, a favore dell'Erario e, segnatamente, del Comune di San Teodoro, della somma di complessivi euro 124.798,80 (diconsi euro centoventiquattromilasettecentonovantotto/80), oltre alle somme dovute per rivalutazione, interessi e spese di giustizia.

Questi i fatti posti a fondamento della pretesa attorea.

Con nota del 26 febbraio 2013 il Segretario comunale di San Teodoro aveva segnalato un'ipotesi di danno erariale, derivato dall'irregolare installazione di un sistema di rilevamento (tutor) della velocità media dei veicoli sulla strada statale 131 D.C.N., nei due sensi di marcia del tratto compreso fra il Km 119+300 ed il Km 128+300.

Dalla ricostruzione della vicenda fatta dal denunciante, e dalla documentazione allegata, emergeva che, in data 4 agosto 2012, il geom. A. A., all'epoca Responsabile dell'Area Vigilanza, aveva stipulato un contratto per la fornitura a noleggio di un sistema di rilevazione elettronica, denominato "Celeritas", con la Impresa XXX di D. D., con sede in La Spezia.

Le disposizioni contrattuali prevedevano quanto segue:

a)

il noleggio era da intendersi "full service", in via sperimentale, per 12 mesi, dietro corrispettivo di un canone annuo posticipato di euro 30.000,00 più IVA. Era, altresì, fissata in euro 24,00 più IVA la tariffa per ciascuna eventuale violazione accertata, e in euro 6,00 più IVA quella per ciascun verbale generato e inserito nel sistema gestionale (art. 4);

b)

la fatturazione relativa al canone annuo doveva avvenire, su base mensile, per un importo di euro 2.500,00, a partire dal primo mese successivo alla data di stipula del contratto (art. 5). La stessa cadenza era stabilita, dall'art. 6 della convenzione, per la fatturazione della rilevazione delle violazioni;

c)

le somme relative dovevano essere accreditate, sul conto indicato, entro il termine di 90 giorni per le tariffe, e 120 giorni per il canone, decorrenti dall'emissione della fattura (art. 7). Il Comune, inoltre, doveva rimborsare, entro 60 giorni, le spese postali anticipate dalla Impresa YYY (ai sensi del combinato disposto degli artt. 4 e 7 del contratto).

In caso di mancato pagamento, senza giustificato motivo, anche di una sola fattura, la Impresa XXX si riservava la disabilitazione dell'impianto.

Con comunicato dello stesso giorno il Comandante dei Vigili aveva dato notizia dell'installazione del tutor, che sarebbe entrato in funzione, giorno e notte, dal 4 agosto 2012.

Il successivo 8 agosto 2012 la Giunta comunale approvava il progetto per il controllo della velocità media dei veicoli mediante installazione di un sistema di rilevamento, redatto dal Servizio di Polizia Locale e, allo scopo, assegnava al Responsabile del Servizio di Vigilanza, a valere sul bilancio 2013, risorse pari a euro 40.000,00, per la predisposizione di tutti gli atti finalizzati alla realizzazione del progetto e all'avvio del sistema "tutor denominato Celeritas" (deliberazione n. 90).

Nel frattempo, il sistema, già attivato, aveva iniziato a rilevare ed a sanzionare le prime, numerosissime, violazioni, di cui si occupò anche la stampa locale riferendo delle lamentele, delle polemiche e dei dubbi espressi sulla legittimità dell'installazione di tale sistema di controllo.

Il 30 agosto 2012 il convenuto (sempre nella qualità di Responsabile dell'Area Vigilanza) stipulava una convenzione con la Ge.Fi.L.- Gestione Fiscalità Locale S.p.A.- alla quale era affidato, per la durata di 12 mesi, il servizio di riscossione volontaria delle sanzioni al Codice della Strada.

Ai sensi dell'art. 7 della convenzione, la Ge.Fi.L. doveva provvedere al riversamento e alla rendicontazione al Comune delle somme incassate, dal

---

primo all'ultimo giorno di ogni mese, entro il ventesimo giorno del mese successivo. Le somme andavano riversate al netto del compenso spettante per lo svolgimento del servizio (euro 2,50 più IVA, per ogni sanzione incassata), al netto del corrispettivo dovuto alla Impresa XXX, sulla base delle fatture emesse e approvate dal Comando di Polizia Municipale e, ancora, al netto di quanto spettante alla Impresa YYY, a titolo di rimborso spese postali.

Il 12 ottobre 2012 la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Nuoro disponeva il sequestro del tutor-sistema "Celeritas EVOUL" e della documentazione relativa, a seguito della segnalazione, in data 9 ottobre 2012, della Sezione di Polizia Stradale di Nuoro. Nell'atto era evidenziata l'emissione di verbali di contestazione per superamento del limite di velocità, rilevato a mezzo di un sistema automatizzato, nel periodo in cui erano ancora in corso gli accertamenti finalizzati a verificarne la conformità a legge (necessari prima della messa in funzione).

Alla stessa data, con nota prot. n. 17435, il sindaco Antonio MELONI ordinava al geom. A. A. la sospensione, in autotutela, delle sanzioni comminate, di talché, con determinazione n. 110 del 15 novembre 2012, il Responsabile dell'Area Vigilanza disponeva l'annullamento in autotutela dei verbali accertati nei giorni 4, 5, 6, 18, 19 e 20 agosto 2012.

Con nota del 12 novembre 2012, prot. n. 19811, il Segretario comunale, dott.ssa Graziella PETTA, chiedeva chiarimenti su alcuni aspetti della vicenda e, in particolare, sull'avvenuta stipula dei contratti per il noleggio e la gestione del sistema che, stando agli articoli di stampa locali, apparivano impegnare il Comune oltre quanto autorizzato con la D.G.C. n. 90 dell'8 agosto 2012 (la nota era inviata, per conoscenza, anche al Sindaco e agli Assessori).

In risposta, lo stesso giorno, il comandante A. A. confermava, allegandone copia, la stipulazione dei contratti.

Il 21 novembre successivo (note prot. n. 20886 e n. 20887 firmate congiuntamente dal Sindaco e dalla Segretaria comunale), l'Amministrazione comunicava alle società l'intenzione di risolvere i contratti, sia per impossibilità della prestazione, conseguente al provvedimento cautelare penale, sia per la ritenuta invalidità dei medesimi, derivante dalle illegittimità nel procedimento di formazione e di stipulazione.

Era altresì espressamente richiesto alla Ge.Fi.L. Gestione Fiscalità Locale S.p.A., di provvedere all'immediata rendicontazione e accredito di quanto incassato sul conto corrente intestato, e di quanto avrebbe incassato in futuro, in dipendenza delle violazioni accertate con il sistema Celeritas.

In risposta la Impresa XXX, respingeva ogni censura di invalidità del contratto, e chiedeva il pagamento dell'attività svolta, allegando n. 13 fatture per un importo complessivo pari a euro 1.904.080,00. Anche la Ge.Fi.L. - Gestione Fiscalità Locale S.p.A. trasmetteva il riepilogo di quanto incassato fino a tutto 1'11/12/2012, per un totale di euro 334.849,00, riservandosi ogni valutazione sulla validità del contratto all'esito dell'acquisizione del decreto sindacale n. 6 del 22 marzo 2012. Infine, la Impresa YYY, coinvolta nella gestione della procedura per le spese postali connesse, chiedeva all'Ente che le fosse restituito quanto anticipato sino al 30 novembre 2012, per l'importo di euro 76.590,02 (note tutte datate 12 dicembre 2012).

Alla luce di tali richieste e della contestata validità dei contratti, la Giunta comunale, con deliberazione n. 7, del 21 gennaio 2013, decideva di conferire l'incarico ad un legale al fine di tutelare le ragioni dell'Amministrazione; l'incarico era affidato con determinazione n. 122, del 14 febbraio 2013, dell'Area Vigilanza (la determinazione veniva firmata dal Sindaco che aveva assunto l'interim dell'Area a seguito delle dimissioni del convenuto).

Con atto di citazione del 13 marzo 2013 il Comune conveniva in giudizio le società e l'ex Comandante della Polizia Municipale.

All'esito del giudizio, con sentenza n. 281/2017, il Tribunale di Nuoro ha dichiarato nulli tutti i contratti stipulati dall'A. A. per violazione delle norme

---

imperative che disciplinano l'evidenza pubblica e la forma dei contratti della pubblica amministrazione.

Nel contempo, veniva esercitata l'azione penale nei confronti del Comandante dei Vigili, del Sindaco e del Consigliere Comunale delegato Responsabile dell'Area Polizia Municipale.

Il procedimento è stato definito con sentenza n. 541/2018, depositata il 19 dicembre 2018, con la quale, su conforme richiesta del Pubblico Ministero, i due amministratori sono stati assolti per non aver commesso il fatto, mentre l'A. A. è stato riconosciuto colpevole del reato di abuso d'ufficio (art. 323 c.p.) e condannato, con sospensione della pena, a un anno e quattro mesi di reclusione, oltre che all'interdizione temporanea dai pubblici uffici, di pari durata.

Nelle more della definizione del giudizio civile il Comune, avendo ricevuto la notifica di decreti ingiuntivi, e numerosissime richieste di rimborso da parte di automobilisti multati, si determinava a far fronte con fondi propri ai rimborsi richiesti, allo scopo di evitare ulteriori oneri per interessi, rivalutazione e spese di giudizio (le società incaricate non avevano riversato le somme incassate).

Pertanto, dopo l'adozione di determinazioni volte a effettuare i pagamenti più urgenti, con deliberazione del C.C. n. 39, del 28 novembre 2013, venivano allocate risorse per euro 334.288.83, corrispondenti all'importo delle sanzioni pagate dagli automobilisti multati. Dette risorse venivano assegnate, con deliberazione della G.C. n. 3 del 23 gennaio 2015, al Responsabile del Servizio di Polizia Locale.

Il Procuratore regionale ha, poi, precisato che i rimborsi effettuati ammontano a un totale di euro 124.798,80, e che tale somma costituisce danno erariale per il quale, ritenendo sussistente la responsabilità del sig. A. A., ha provveduto alla rituale notifica, nei suoi confronti, del prescritto invito a dedurre.

Nei termini assegnati l'interessato, a mezzo dell'avv. B. B., ha fatto pervenire le controdeduzioni nelle quali è stata, preliminarmente, eccepita la prescrizione del diritto al risarcimento del danno erariale.

Nel merito è stata affermata l'infondatezza delle contestazioni in quanto "se sussiste un danno erariale per il Comune di San Teodoro, questo deve essere ascritto all'organo esecutivo che ha deciso di provvedere all'esecuzione dei rimborsi e non all'odierno indagato".

Pur preannunciata nello stesso scritto difensivo non è stata, invece, esercitata la riserva di integrare le deduzioni e le produzioni documentali "a seguito dell'accoglimento dell'istanza di accesso agli atti da parte del Comune e del rilascio dei documenti contenuti nel fascicolo dell'Ill.mo Pubblico Ministero".

Ad avviso della Procura le difese svolte, come sopra succintamente riassunte, non avrebbero introdotto circostanze o argomenti idonei ad evitare la chiamata in giudizio.

A sostegno della contestazione di responsabilità il P.M. ha osservato quanto segue.

Del pregiudizio erariale incontestabilmente derivato in capo al comune di San Teodoro, con riserva di successiva azione per le eventuali ulteriori somme che il Comune dovesse rifondere ad altri autisti multati, dovrebbe essere chiamato a rispondere A. A., all'epoca dei fatti Responsabile della Polizia Municipale dell'Ente.

Difatti, come emerso dalla ricostruzione della vicenda, al convenuto dovrebbe ritenersi ascrivibile, in via esclusiva, tutta l'attività propedeutica all'installazione del tutor, la cui illiceità sarebbe stata ampiamente riconosciuta, con esaustive e pienamente condivisibili motivazioni, anche dai giudici civile e penale; installazione che avrebbe comportato l'illegittima comminazione di sanzioni per violazioni al Codice della strada, con conseguente necessità per il Comune di procedere al rimborso.

Avuto riguardo all'elemento psicologico, il Procuratore regionale ha sostenuto che l'A. A. avrebbe agito con dolo, stante la funzione ricoperta all'interno dell'Amministrazione, la specifica competenza professionale

---

posseduta, e la piena consapevolezza di porre in essere una procedura non conforme a legge, anche in ordine all'attivazione del tutor, effettuata in assenza delle necessarie autorizzazioni, come accertato nell'ambito del procedimento penale.

Con riferimento, infine, alla eccepita prescrizione, ha richiamato la prevalente giurisprudenza di questa Corte la quale, nelle fattispecie come quella in esame, àncora il dies a quo prescrizione al momento in cui avviene l'effettiva diminuzione patrimoniale, coincidente, nel caso, con le date dei rimborsi, mentre la decisione dell'Ente di procedere a detti rimborsi in favore degli automobilisti, illegittimamente sanzionati, per l'importo complessivo contestato, sarebbe immune da censure.

Il sig. A. A. si è costituito in giudizio con il patrocinio degli avvocati B. B. e C. C., depositando memoria difensiva in data 22 aprile 2020, con la quale sono state formulate le seguenti conclusioni:

a)

in via principale, che sia respinta la domanda avanzata dalla Procura Regionale, per intervenuta prescrizione e, in ogni caso, perché infondata in fatto e diritto;

b)

in via subordinata, nella denegata ipotesi di condanna, che sia ridotto l'ammontare del risarcimento alle somme effettivamente non introitate indebitamente dall'ente e poi rimborsate ai soggetti sanzionati, ripartendo l'ammontare pro quota tra i vari soggetti responsabili. Con vittoria delle spese.

A sostegno delle rassegnate conclusioni è stato evidenziato quanto segue.

È stata, innanzitutto, eccepita la prescrizione del diritto al risarcimento del danno erariale, in quanto la notifica dell'invito a dedurre sarebbe intervenuta oltre i cinque anni dal momento in cui si era verificato il presunto illecito che, ad avviso della difesa, risalirebbe al 04.08.2012, ossia



alla data di stipula del contratto di noleggio del sistema di rilevazione elettronica. Il decorso del termine prescrizionale, ad avviso della difesa, potrebbe al più essere fissato al 26.02.2013, data della segnalazione dell'illecito da parte del Segretario Comunale di San Teodoro o, ancora, alla data di ricezione di tale segnalazione da parte della Procura medesima, ovvero il 28.02.2013 e il 13.03.2013.

Difatti, l'effettivo rimborso agli automobilisti multati, momento al quale secondo l'Inquirente andrebbe ancorato il dies a quo della prescrizione, conseguirebbe ad una scelta discrezionale degli organi di indirizzo politico e gestionali del Comune, perché non imposta da alcun provvedimento giurisdizionale o atto vincolante di altra natura.

Di talché, essendo tale attività autonoma rispetto alla condotta del convenuto, l'effettiva perdita patrimoniale subita dall'Ente sarebbe imputabile ad altri soggetti (compresa la Ge.Fi.L. S.p.A., nei confronti della quale la Procura erariale ben avrebbe potuto agire).

Nel merito della causa è stato osservato che difetterebbero, nel concreto, gli elementi oggettivi della fattispecie del danno erariale.

In primo luogo, il convenuto non avrebbe tenuto alcun comportamento idoneo a determinare la diminuzione patrimoniale sofferta dal Comune di San Teodoro, posto che l'irrogazione di migliaia di sanzioni, e l'incasso delle relative somme, si sarebbe tradotto in un vantaggio patrimoniale per l'Ente.

A tal riguardo, è stato precisato che la decisione di accantonare la somma di euro 334.228,83, e procedere alla restituzione dell'importo di euro 124.798,80, era stata adottata in via autonoma dalla Giunta Comunale e dal Responsabile del Settore Vigilanza (subentrato a seguito delle dimissioni del convenuto in data 20.12.2012) con la partecipazione del Segretario Comunale, in epoca successiva all'adozione degli atti da parte del Signor A. A., rimasto estraneo a tale decisione.

Peraltro, nella vicenda, la Procura non avrebbe adeguatamente ponderato, rispetto alla scelta effettuata dal Comune, alcune circostanze rilevanti, quali:

a)

---

alla delibera di Giunta ed agli altri atti (determinazioni di impegno e liquidazione) prodotti dalla Procura non risulterebbero allegati i pareri di rito, dai quali potesse inequivocabilmente e con alta probabilità risultare l'illegittimità delle somme riscosse dal Comune e, dunque, la potenziale soccombenza dell'ente stesso in ipotetico giudizio;

b)

non vi sarebbe traccia di titoli esecutivi ottenuti dai soggetti sanzionati, dai quali potesse derivare coattivamente la pretesa.

La tesi della Procura, secondo cui il Comune non avrebbe potuto adottare decisioni diverse dal rimborso delle somme agli utenti, sarebbe del tutto infondata, trattandosi non di un'attività vincolata, ma discrezionale. Tanto che negli atti amministrativi di liquidazione non sarebbero citati gli estremi di decreti ingiuntivi, o di richieste di rimborso avanzate dagli automobilisti, atti menzionati in citazione, ma non versati al fascicolo di causa, di talché sul punto non sarebbe stata fornita alcuna prova.

Neppure sarebbero stati acquisiti i verbali delle sanzioni notificati ai cittadini, per i quali nessun richiamo sarebbe contenuto negli atti emessi dal Comune; elementi, questi, utili ai fini di verificare la rispondenza fra le somme versate e quelle da restituire, e fare chiarezza sul corretto operato dell'Amministrazione comunale, e sull'esattezza del quantum risarcitorio richiesto.

In ogni modo, il fatto che il convenuto non avesse alcun ruolo di rilievo rispetto ai profili contabili, si desumerebbe anche dalla sentenza n. 281/2017, del Tribunale di Nuoro, ove non era stata pronunciata alcuna statuizione di condanna nei suoi confronti, con esclusione della sussistenza di un danno effettivo in capo all'ente.

Sotto altro profilo, è stato rimarcato che le somme di danaro oggetto di contestazione si troverebbero ancora nella disponibilità dell'Ente. Conseguentemente, nessun danno erariale potrebbe dirsi sussistente, come dimostrato dalla nota del legale della Ge.Fi.L. S.p.A. nella quale, alla data

del 28.05.2019, si affermava che il Comune di San Teodoro non aveva provveduto ad alcun rimborso, nonostante l'intervenuta adozione delle determinazioni di impegno e di liquidazione.

In buona sostanza, ad avviso della difesa, alle fasi di impegno e liquidazione non sarebbero seguite l'ordinazione e il pagamento, ex art. 182 del T.U.E.L., come comprovato dal fatto che non sia stato versato in atti alcun mandato di pagamento.

Pertanto, la Procura Regionale non avrebbe dimostrato l'effettivo versamento delle somme agli automobilisti e, dunque, l'effettivo esborso della somma di euro 124.798,80.

Inoltre, il Comune avrebbe avviato nei confronti della Ge.Fi.L. S.p.A. un contenzioso per il recupero delle somme introitate (deliberazioni della Giunta Comunale n. 39/2018 e n. 6/2019, nonché determinazione n. 80/2019 di costituzione in giudizio), cosicché, all'esito del giudizio, il Comune medesimo potrebbe introitare somme che non avrà l'obbligo di rimborsare, con indubbio vantaggio patrimoniale.

Tale circostanza dimostrerebbe, per un verso, che il PM avrebbe potuto agire contro tale società (trattandosi di risorse latamente pubbliche perché provenienti da sanzioni amministrative) e, per altro verso, che a causare il presunto danno erariale sarebbe stata la Ge.Fi.L. S.p.A. la quale, avendo stipulato un contratto con il Comune, svolgeva per conto di quest'ultimo il servizio pubblico di riscossione delle sanzioni amministrative, con insorgenza di un rapporto di servizio e/o di una relazione funzionale fra l'ente e la società medesima.

Ribadita l'assenza del nesso causale tra il comportamento dell'A. A. e il danno contestato, data l'assunzione di scelte discrezionali imputabili ad altri soggetti, nonché l'assenza di prova certa in merito alla quantificazione economica del risarcimento richiesto (non risultando prodotti i verbali delle sanzioni amministrative, utili al fine di verificare sia i singoli importi pagati dagli automobilisti, sia il numero reale dei verbali emessi nei giorni del 4, 5, 6, 18, 19 e 20 del mese di agosto del 2012, poi annullati, e la rispondenza tra la somma delle sanzioni elevate in detto arco temporale e l'importo di euro 124.798,80 richiesto in citazione), è stato sottolineato, nell'esaminare

---

il profilo dell'elemento soggettivo, che l'A. A. non avrebbe agito dolosamente, né con colpa grave.

Infatti, egli avrebbe svolto una procedura comparativa per affidare il sistema di installazione e gestione in via sperimentale del sistema Tutor, preceduta da una deliberazione d'indirizzo della Giunta, e con comparazione delle offerte in ossequio all'art. 125 del D.lgs. n. 163/2006 (vigente all'epoca).

Egli non avrebbe potuto ipotizzare, ex ante, che tale procedura avrebbe determinato l'incameramento di somme rilevanti in poco tempo, tanto che, avvedutosi del problema, avrebbe provveduto in autotutela ad annullare i verbali delle sanzioni amministrative emessi nei giorni 4, 5, 6, 18, 19 e 20 agosto 2012, così dimostrando di avere a cuore la legittimità amministrativa. Neppure avrebbe volontariamente violato alcuna norma giuridica posta a tutela del buon andamento dell'azione amministrativa, elemento non dimostrato dalla Procura ai fini di acclarare la sussistenza della colpa grave. In particolare, l'assenza di dolo o colpa grave emergerebbe dalla risposta resa dall'A. A. alla richiesta di chiarimenti dal Segretario Comunale, nel 2012, laddove aveva precisato di non aver dato alcun ordine per la stampa e notifica dei verbali, inviati agli automobilisti dalle società appaltatrici del servizio senza alcun consenso.

In ogni modo, come emerso dalla documentazione ottenuta con l'accesso agli atti, il presunto danno sarebbe di lievissima entità, ovvero euro 1.119,12, pagati a seguito di decreto ingiuntivo, che allo stato attuale sarebbero le uniche somme effettivamente liquidate a soggetti sanzionati (di cui: euro 729,14 per il decreto ingiuntivo n. 5363/2018 ed euro 389,98 per il decreto ingiuntivo n. 7670/2018; liquidati con determinazioni nn. 34/2018 e 43/2018).

Peraltro, considerando che la decisione di procedere ai rimborsi era stata adottata dalla Giunta Comunale nel 2015, il Geom. A. A., estraneo alla decisione, non sarebbe tenuto a rimborsare nemmeno tale somma.

Conclusivamente, sulla base delle osservazioni difensive formulate, ove vi fosse un danno effettivo e documentato per le casse comunali, questo sarebbe da imputare alle decisioni e alle attività di terzi, di talché, qualora il danno medesimo andasse ascritto in parte al convenuto, la responsabilità erariale per la perdita patrimoniale di euro 124.798,80 dovrebbe essere ripartita con tutti gli altri soggetti coinvolti nella vicenda.

All'udienza del 14 maggio 2020, il rappresentante del Pubblico Ministero ha confermato le ricostruzioni in fatto e diritto esposte in citazione, sottolineando che vi sarebbero tutti gli elementi utili per la contestazione di responsabilità, circoscritta al danno derivato dal rimborso agli automobilisti, in ragione della illegittima procedura, adottata dall'odierno convenuto.

Nel richiamare le decisioni assunte dagli altri plessi giudiziari, ha integralmente confermato l'atto scritto.

L'Avvocato C. C., nel richiamare le conclusioni formulate in memoria, ha ritenuto necessarie alcune precisazioni in fatto:

a)

il rimborso effettuato dal Comune presenterebbe una peculiarità, in quanto la Ge.Fi.L. ha incamerato tutte le risorse provenienti dalle sanzioni;

b)

nel 2012, le sanzioni corrisposte dagli automobilisti erano confluite in un conto dedicato gestito dalla società, che le avrebbe dovute riversare al Comune;

c)

al fine di ottenere tali somme il Comune aveva intrapreso iniziative di cui allo stato non si conosce l'esito.

In ogni modo, tutte le magistrature intervenute avrebbero potuto esercitare i poteri di propria competenza, sequestrando le somme, posto che la Ge.Fi.L. era concessionario, mentre il mancato riversamento delle somme in questione configurerebbe il reato di peculato. Era necessario garantire che le risorse pubbliche non venissero disperse, e tali risorse sarebbero allo stato nella disponibilità del concessionario.

---

Peraltro, qualora l'A. A. versasse la somma contestata, verrebbe meno l'interesse dell'Ente a ripeterle dal concessionario. Tale aspetto avrebbe una valenza processuale, in quanto la Sezione potrebbe disporre l'integrazione del contraddittorio e segnalare alla Procura erariale l'esigenza del sequestro, dato che il recupero delle somme farebbe venir meno il danno.

Danno che, ad avviso dell'Avvocato C. C., sarebbe comunque prescritto, posto che le sanzioni erano state pagate nell'autunno del 2012 e nei primi mesi del 2013, di talché al momento della segnalazione alla Procura tutti gli aspetti del danno erano evidenti e vi erano i presupposti per procedere alle necessarie contestazioni. Peraltro, solo in casi marginali sarebbe stato emesso decreto ingiuntivo, mentre la maggior parte dei rimborsi effettuati agli automobilisti deriverebbe da una scelta di opportunità dell'Amministrazione, dunque discrezionale, come quella di non aver chiesto il riversamento alla società e di non aver presentato denuncia alla Procura della Repubblica nei confronti della Ge.Fi.L. per peculato.

Difetterebbe, inoltre, il prescritto requisito soggettivo. In sede penale il dolo contestato (ma avverso la sentenza in primo grado è stato interposto appello) presupponeva che l'A. A. avesse avvantaggiato il privato. Per contro la Procura erariale ha dedotto che sarebbe stato causato un danno all'Ente, ma l'effetto degli atti adottati dal convenuto, posti a base delle diverse azioni, sarebbe quello di far ottenere un vantaggio all'Ente medesimo. L'adozione di un atto amministrativo illegittimo volto a perseguire l'interesse dell'Amministrazione, quantunque arrechi un vantaggio al privato, non varrebbe a configurare l'abuso d'ufficio.

In ogni modo il danno non sarebbe ravvisabile, data l'acclarata nullità del contratto, di talché il concessionario non potrebbe trattenere le somme per sé.

In conclusione, l'Avvocato C. C. ha chiesto che sia disposta l'integrazione del contraddittorio nei confronti della Ge.Fi.L. S.p.A. e che siano acquisiti elementi istruttori tesi ad appurare:

a)

se le somme versate dagli automobilisti siano ancora sul conto corrente dedicato;

b)

se vi siano state iniziative dirette ad ottenere il recupero delle somme;

c)

se l'A. A. abbia mai autorizzato l'emissione di sanzioni amministrative.

In sede di replica il Pubblico Ministero ha precisato che la richiesta di integrazione del contraddittorio non potrebbe trovare ingresso e che i contratti stipulati dall'A. A., lungi dall'essere diretti a far conseguire un vantaggio all'Amministrazione avevano dei costi di gestione rilevanti che il convenuto era tenuto a conoscere. L'Ente, inoltre, avrebbe tentato di recuperare le somme dalla Ge.Fi.L. ma in forza dell'acclarata nullità del contratto alcun diritto è stato accordato al Comune per poterli recuperare. Ha poi ribadito, con riferimento alla mancata autorizzazione ad emettere le sanzioni, rilevata dalla difesa, che l'A. A. aveva fatto il comunicato relativo all'avvio del sistema, mentre l'annullamento degli atti in autotutela era un comportamento necessitato.

L'Avvocato C. C., in controreplica, ha precisato che la sentenza civile non solo ha rigettato la domanda nei confronti degli appaltatori, ma anche dello stesso A. A. Detta sentenza sarebbe passata in giudicato in ragione del mancato appello, scelta discrezionale dell'Ente come quella di intraprendere un altro giudizio. Infine, il danno contestato non sarebbe derivato dal contratto, afferendo alle somme versate dagli automobilisti per il pagamento delle sanzioni amministrative.

Considerato in diritto

1. L'articolata delineazione della fattispecie di responsabilità contestata al Sig. A. A. impone alcune preliminari considerazioni in ordine al ruolo che, all'interno dell'ordinamento contabile, possa ravvisarsi in capo alla Ge.Fi.L. S.p.A., società per la quale la difesa del convenuto ha chiesto che sia disposta l'integrazione del contraddittorio, ritenendo che la stessa abbia

---

assunto la qualifica di agente contabile, di diritto e/o di fatto, in ragione dell'avvenuta riscossione di sanzioni per violazioni al Codice della strada.

Premesso che, in forza dell'art. 83 del Codice di giustizia contabile (D.lgs. n. 174/2016, e D.lgs. del 7 ottobre 2019, n. 114; di seguito CGC), è preclusa la chiamata in causa per ordine del giudice, potendosi tenere conto, in ipotesi di litisconsorzio necessario e di responsabilità parziaria, della mancata evocazione in giudizio di alcuni responsabili, ai fini della determinazione della minor somma da porre a carico dei condebitori nei confronti dei quali il giudice medesimo pronuncia sentenza, nel caso di specie ritiene il Collegio che nessun effettivo rapporto di concessione per la riscossione delle sanzioni di cui si discute, si sia instaurato tra il Comune di San Teodoro e la società Ge.Fi.L. S.p.A.

Militano, a favore di detta conclusione, le seguenti considerazioni e valutazioni.

L'acclarata nullità del contratto di affidamento, per violazione delle cogenti norme cd. di evidenza pubblica comporta, per costante giurisprudenza della Cassazione, che le obbligazioni conseguenti possano dirsi insorte direttamente tra chi abbia fornito la prestazione, e l'amministratore o il funzionario che l'abbia consentita (Cass. civ. Sez. I Ord., 21/11/2018, n. 30109).

Rimane la possibilità, per l'Ente locale, di riconoscere, ma solo "a posteriori", ex art. 194 d. lgs. n. 267 del 2000, il debito contratto dal funzionario che ha assunto l'impegno, nei limiti dell'utilità dell'arricchimento, puntualmente dedotto e dimostrato.

Tale riconoscimento deve avvenire espressamente, con apposita deliberazione dell'organo competente, e non può essere desunto dal mero comportamento degli organi rappresentativi dell'ente, insufficiente ad esprimere un apprezzamento di carattere generale in ordine alla conciliabilità dei relativi oneri con gli indirizzi di fondo della gestione



economico - finanziaria dell'ente e con le scelte amministrative (cfr. ordinanza cit.).

Il principio, assai risalente nel tempo, trova radice nel disposto di cui all'art. 23, quarto comma, del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66 (convertito, con modificazioni, in legge 24 aprile 1989, n. 144), e presuppone, in tema di assunzione di obbligazioni da parte degli enti locali, che, in difetto dei necessari presupposti, l'insorgenza del rapporto obbligatorio, ai fini del corrispettivo, ha luogo direttamente con l'amministratore o il funzionario che abbia consentito la prestazione, venendo meno il requisito della sussidiarietà dell'Ente (così già Cassazione Sez. I, 09/05/2007, n. 10640).

La norma predetta, come si è visto, poi trasfusa nel TUEL, trova applicazione in tutti i casi in cui manchi una valida ed impegnativa obbligazione dell'ente locale, e comporta che vi sia una frattura nel rapporto di immedesimazione che normalmente connota l'attività del funzionario/dirigente che agisce in nome e per conto dell'Ente, il quale risponde personalmente laddove consenta, nei fatti, l'esecuzione del rapporto.

Rapportando tali principi al caso in esame, va osservato che non esiste, in atti, alcuna volontà del Comune di riconoscere e fare propri gli atti posti in essere, del tutto illecitamente, dall'allora Responsabile dell'Area Vigilanza.

Al riguardo, va anche precisato che la sequela di contratti e/o intese, alcune prive anche di supporto contrattuale (si vedano i compensi che avrebbero dovuto essere corrisposti alla Impresa YYY, a titolo di rimborso spese postali) posta in essere dal convenuto, lungi dal far conseguire utilità o guadagni all'Ente, come sostenuto dalla difesa, avrebbe esposto il Comune a pretese vieppiù onerose, e di gran lunga superiori agli incassi attesi, come dimostrato dalle richieste di pagamento fatte pervenire dalle plurime società incaricate del servizio, tutte datate 12 dicembre 2012 (euro 1.904.080,00 da parte della Impresa XXX; euro 76.590,02 da parte della Impresa YYY, mentre la Ge.Fi.L. - Gestione Fiscalità Locale S.p.A. trasmetteva il riepilogo di quanto incassato fino a tutto 1'11/12/2012, per un totale di euro 334.849,00, somma dalla quale andavano detratti i corrispettivi concordati per l'attività da essa dispiegata).

---

Una possibile utilità dell'operato del funzionario è stata, dunque, recisamente ed espressamente contestata dall'Amministrazione (cfr. atto di citazione in giudizio e le successive deliberazioni assunte dall'Ente), anche e proprio sulla scorta dei rilievi tecnici che evidenziavano la particolare onerosità delle convenzioni e, quindi, la loro palese antieconomicità.

In tale contesto, la domanda di pagamento dei corrispettivi e/o di accertamento avanzata dal Comune si sarebbe posta in contrasto con l'assoluta inidoneità della convenzione a dispiegare ogni effetto, in quanto nulla, ed in ragione dell'efficacia retroattiva del vizio invalidante il regolamento contrattuale.

Conseguentemente, sotto un profilo strettamente civilistico, il Comune, nel momento in cui ha formulato richiesta di risarcimento del danno, come correttamente posto in evidenza dal Giudice civile (cfr. sentenza n. 281/2017) doveva fornire prova delle somme rimborsate e/o da rimborsare agli automobilisti, ponendosi queste in stretta conseguenza logica con la responsabilità rinvenibile in capo alla società, ma anche all'odierno convenuto, per le conseguenze pregiudizievoli delle proprie azioni.

Del resto, la giurisprudenza della Cassazione ha da tempo precisato come, in tema di sanzioni amministrative per infrazioni al codice della strada, la ripetizione delle somme indebitamente corrisposte in forza di cartella esattoriale per sanzione successivamente annullata non è azione che possa essere intentata nei confronti del concessionario del servizio di riscossione, giacché, in siffatte ipotesi, la legittimazione passiva grava soltanto sull'ente impositore, quale unico titolare del diritto di credito oggetto della riscossione (cfr. Cassazione Sez. 3, Sentenza n. 24735 del 28/11/2007).

Per contro, ai fini dell'acquisizione delle somme, altre, rimaste nella disponibilità della Ge.Fi.L., posta la mancanza di una causa acquirendi ricollegabile al contratto, null'altro rimedio può essere consentito all'Ente se non nel limitato raggio d'azione della ripetizione dell'indebito e/o dell'arricchimento sine causa (rimedio ricollegabile alla restituzione di

quanto prestato in esecuzione del contratto; cfr. Cassazione, Seconda sezione civile, sentenza n. 715 del 15 gennaio 2018).

In altre parole, nella specie vengono a mancare i presupposti necessari affinché alle società, diverse, delegate dall'A. A. alla gestione del servizio, possa iscriversi la qualifica di agente contabile.

Pur prendendo atto del fatto che, secondo risalente e consolidata giurisprudenza della Cassazione, gli elementi essenziali e sufficienti perché un soggetto rivesta la qualifica di agente contabile, ai fini della sussistenza della giurisdizione della Corte dei Conti in materia di responsabilità contabile, sono costituiti soltanto dal carattere pubblico dell'ente per il quale tale soggetto agisca e dalla natura parimenti pubblica del denaro o del bene oggetto della sua gestione; rimanendo irrilevante - invece - la natura privatistica del soggetto affidatario del servizio, ... così come il titolo giuridico in forza del quale la gestione è svolta (cfr. da ultimo, Cass. Sez. U, Sentenza n. 16014 del 2018 del 18 giugno 2018, e le pronunce ivi richiamate), nella vicenda in esame manca ogni e qualsivoglia elemento affinché una gestione contabile riferibile all'Ente, vuoi di diritto, vuoi di fatto, possa dirsi iniziata.

Ciò avuto riguardo ai tempi e modi con cui le sanzioni sono state elevate.

Difatti, va evidenziato che il sistema Celeritas è stato posto in funzione il 4 agosto 2012, ovvero prima che la deliberazione di Giunta di assegnazione dei fondi venisse adottata (cfr. deliberazione n. 90 dell'8 agosto 2012), e che tale deliberazione, lungi dal fare propri gli atti già adottati dall'A. A., si limitava ad approvare il progetto redatto dal Servizio di Polizia Locale e stanziava le somme utili per la realizzazione e l'avvio del sistema (presupponendo, dunque, che il sistema medesimo fosse ben lontano dall'essere funzionante), a valere sul bilancio 2013.

Ma ancora prima (cfr. nota del 27 luglio 2012 e corrispondenza intercorsa, sin da maggio, con il responsabile dell'Ufficio postale, nel file denominato 2 atti da pagina 3 ad allegato 22), l'A. A., nell'allegato alla nota con cui era richiesta alle Poste Italiane l'autorizzazione alla stampa in proprio dei bollettini di c/c postale, indicando quale intestazione del conto corrente

---

"Comune di San Teodoro pagamento servizi Celeritas", aveva comunicato che alla stampa dei bollettini avrebbe provveduto la Impresa YYY; inoltre i contatti con la Impresa XXX di D. D. erano ben più risalenti rispetto alla stipula del contratto, del 4 agosto 2012, posto che un'offerta per il servizio era stata richiesta nel 2011, e che nel maggio 2012 l'A. A. chiedeva conferma sul mantenimento della proposta in precedenza formulata.

Solo dopo la stipula del contratto, ovvero in data 10 agosto 2012, l'A. A. adottava una propria determinazione in cui, richiamando la deliberazione di Giunta, ritenuto che l'intervento potesse essere affidato in economia ai sensi dell'art. 125 del D.Lgs. n. 163/2006, e dando atto che era stata svolta un'indagine di mercato invitando nove imprese, tra cui non figurava la Impresa XXX, affidava a quest'ultima la fornitura del servizio (si vedano gli allegati su supporto informatico, file denominato 2 atti da pagina 3 ad allegato 22).

Di poi e in assenza, per quanto si è visto, delle necessarie disponibilità finanziarie, impegnava ulteriormente il Comune stipulando, il 30 agosto 2012, la convenzione con la Ge.Fi.L.- Gestione Fiscalità Locale S.p.A.- per l'affidamento, per la durata di 12 mesi, del servizio di riscossione volontaria delle sanzioni al Codice della Strada.

Dalla semplice lettura degli atti contrattuali nessuno dei quali, per inciso, veniva registrato o, ancora, degli impegni assunti con la Impresa YYY per il rimborso delle spese postali, e dalla sequenza temporale che ha scandito le plurime azioni del convenuto, emerge con palese evidenza l'esposizione del Comune alle possibili pretese dei privati, in forza dei diversi atti adottati dall'A. A., per importi ben più elevati rispetto alla dotazione prevista dall'Ente.

Alla luce delle riportate considerazioni non può, all'evidenza, accedersi alle richieste istruttorie formulate dalla difesa del convenuto, non assumendo rilevanza alcuna, ai fini della decisione che questa Sezione è chiamata a rendere, l'appurare se le somme versate dagli automobilisti siano ancora sul

conto corrente dedicato, intestato alla Ge.Fi.L. o, ancora, se vi siano state ulteriori intraprese ai fini del recupero delle somme, per ipotesi, ancora giacenti su detto conto corrente.

Difatti, va conclusivamente ritenuto che alcun rapporto possa dirsi insorto tra il Comune e le società, dovendosi ravvisare, per quanto qui di interesse, la nullità dei contratti stipulati, ferma restando la responsabilità del convenuto per le plurime violazioni di legge (mancata indizione della gara; assunzione di impegni senza copertura finanziaria ex art. 191 d.lgs. n. 267 del 2000), data l'interruzione del vincolo di immedesimazione con l'Ente e la non riferibilità a questo dell'operato del funzionario che in tal modo ha agito (cfr. Cass. civ. Sez. III Sent., 19/12/2019, n. 33768), in ciò concordando appieno con le motivazioni che hanno assistito la declaratoria di nullità degli atti, statuita dal Giudice civile nella sentenza n. 281/2017.

Analogamente, va respinta l'ulteriore richiesta istruttoria, formulata sempre dalla difesa dell'A. A., diretta ad appurare che il convenuto non avesse mai autorizzato l'emissione di sanzioni amministrative.

Tale aspetto trova, infatti, secca smentita negli atti di causa.

A parte il fatto che era stato l'A. A., il 4 agosto 2012, a dare comunicazione dell'avvio del sistema sul sito del Comune, sotto tale profilo assume fondamentale importanza il sequestro, effettuato dagli ufficiali di Polizia giudiziaria, del server destinato alla Polizia Municipale (cfr. informativa della Polizia Giudiziaria del 30 dicembre 2012, prot. 120010588/200A.1/74-12, sempre riversata su CD ROM).

Nel server erano presenti esclusivamente i fotogrammi validati dalla Polizia Municipale sino al 9 ottobre 2012, per un numero superiore a 51.000.

Deve, al riguardo, concordarsi con quanto riferito dai militari operanti, sulla assoluta inattendibilità delle giustificazioni addotte dall'A. A. e dal D. D. sulla generazione delle sanzioni, ovvero che trattavasi di prova del sistema; ciò sia in ragione dell'elevato numero delle prove, sia in considerazione della fondamentale circostanza che, a tali "presunte prove", del sistema ha fatto seguito l'invio delle contestazioni (per il tramite della Impresa YYY), come comprovato dalle ulteriori acquisizioni effettuate dalla P.G., e dalla

---

predisposizione dei verbali di contestazione, indicanti l'accertamento della violazione sulla base della documentazione fotografica (cfr. "verbale tipo" pagine 119 - 123, allegato 2 - atti da pag. 3 ad allegato 22, in formato elettronico).

Vero è che, dalle richieste inoltrate dalla P.G. alle società interessate, al 26 ottobre 2012, risultavano pagati n. 1.854 verbali, per un importo di euro 163.290,00, e postalizzati n. 9423 verbali, per una somma totale da incamerare pari a euro 1.036.784,02. Inoltre, il successivo 30 novembre 2012 la Ge.Fi.L. aveva trasmesso alla Sezione di Polizia Stradale di Nuoro e agli Ufficiali di P.G., l'elenco delle sanzioni comminate e dei pagamenti effettuati, analiticamente indicati per data della violazione, importo della sanzione, targa del veicolo e destinatario, tutte emesse nell'agosto 2012, nei giorni 4, 5, 6, 18, 19 e 20 (di talché, contrariamente a quanto eccepito nella memoria difensiva, sono agli atti i dati relativi ai soggetti sanzionati e gli importi contestati).

Così come è altrettanto vero che i verbali, per espressa disposizione contrattuale (art. 4 del contratto stipulato con la Impresa XXX), venivano generati nel gestionale SEGEC, in dotazione alla Polizia Municipale, per il quale non era previsto un diretto accesso delle ditte; vi era dunque la piena consapevolezza che, validati i fotogrammi e inseriti i dati del veicolo, il sistema avrebbe prodotto, tramite l'applicativo della Impresa YYY, i relativi verbali.

Appare del tutto inverosimile, conseguentemente, addurre, come parrebbe fare implicitamente il convenuto, che l'adozione delle sanzioni sia avvenuta "a sua insaputa", non foss'altro perché non solo era il Responsabile del Servizio, ma aveva personalmente condotto tutte le operazioni necessarie affinché il sistema fosse perfettamente funzionante.

Va, infine, precisato, con riferimento alla interposizione dell'appello avverso la sentenza penale emessa in primo grado, che non rileva, nel presente

giudizio, acclarare lo scopo ultimo della condotta posta in essere dall'A. A., se diretta o meno ad avvantaggiare il privato.

Se il conseguimento di tale risultato potrebbe assumere rilievo nel processo penale, al fine della configurazione del reato di abuso d'ufficio, esso è totalmente indifferente per l'ordinamento contabile, non venendo in rilievo gli interessi personali che si intendono raggiungere, ma l'oggettiva lesione di un interesse dell'Ente, derivato dalla inosservanza grave e volontaria delle norme poste a tutela dell'agere pubblico.

2. Fatta tale premessa, e venendo all'esame nel merito della vicenda, va in primo luogo esaminata l'eccezione di prescrizione formulata dalla difesa del convenuto, basata sull'assunto che la notifica dell'invito a dedurre sarebbe intervenuta oltre i cinque anni dal momento in cui si era verificato il presunto illecito da farsi risalire, secondo la prospettazione difensiva, al 04.08.2012, ossia alla data di stipula del contratto di noleggio del sistema di rilevazione elettronica, con inizio del decorso del termine prescrizione; termine che, al più potrebbe farsi slittare al 26.02.2013, ossia alla data della segnalazione dell'illecito da parte del Segretario Comunale di San Teodoro o, infine, alla ricezione di tale segnalazione da parte della Procura erariale, alle date del 28.02.2013 e del 13.03.2013.

La tesi difensiva non può essere condivisa.

Infatti, ai fini della corretta interpretazione dell'art. 1, comma 2, l. n. 20/1994, si è più volte pronunciato l'organo di nomofilachia di questa Corte, il quale ha ritenuto che la condotta *contra ius* non sia sufficiente a integrare il "fatto dannoso", occorrendo che si sia prodotto anche l'evento dannoso, ossia la perdita patrimoniale, avente i caratteri della concretezza e dell'attualità, tanto nelle ipotesi di danno diretto che di danno indiretto (SS. RR. n. 5/2007/QM, del 19 luglio 2007 e n. 14/2011/QM del 05.09.2011).

In particolare, nella sentenza n. 14/2011/QM è stato affermato che la prescrizione inizia a decorrere dalla data di emissione del titolo di pagamento al terzo danneggiato, momento in cui "la diminuzione del patrimonio dell'ente danneggiato, nel che consiste l'evento dannoso" presenta i caratteri della concretezza, attualità ed irreversibilità.

---

Secondo pacifica giurisprudenza, dunque, il fatto dannoso non si perfeziona con il comportamento tenuto dal pubblico dipendente in difformità da quello previsto dalle norme, circostanza questa attinente alla condotta, ma con il momento in cui, verificandosi le conseguenze di quella condotta, si realizza l'eventus damni - quale effettivo depauperamento del patrimonio pubblico - e si abilita il Requirente all'esercizio dell'actio damni (cfr., da ultimo Sezione Terza Appello n. 75 del 20 aprile 2020, che richiama sul punto la sentenza n. 55/2017 della stessa Sezione).

Non può, pertanto, essere condivisa la prospettazione difensiva laddove àncora il dies a quo di cui si discute all'adozione del contratto o, ancora, alla notitia damni, mancando per entrambi gli aspetti, il prescritto requisito della concretezza ed attualità del danno medesimo, di talché va ribadito che correttamente il P.M. ha individuato il decorso del termine prescrizione dal rimborso delle sanzioni agli automobilisti.

Rapportando gli indicati principi al caso in esame va evidenziato che, dagli atti di causa, emerge che i primi rimborsi hanno avuto luogo il 4 febbraio 2014, mentre l'invito a dedurre, contenente la costituzione in mora, è stato notificato il 16 aprile 2019.

I rimborsi complessivi afferenti l'anno 2014, per un totale di n. 40 mandati emessi, risultano pari a euro 8.666,43 (cfr. nota a firma del Segretario generale n. 7053, del 9 aprile 2018).

Tra questi, i mandati emessi in epoca precedente il quinquennio dalla notifica dell'invito, si attestano in numero di quattordici (mandati dal n. 183 al n. 191, emessi tutti in data 4 febbraio 2019; mandati n. 366, 367 e 368 emessi il 18 febbraio 2014 e mandati n. 965 e 966 emessi il 18 febbraio, per un importo complessivo pari a euro 2.895,26 (cfr. tabulati contenenti l'elenco dei mandati, affolati ai nn. 406-426 del fascicolo di Procura).

Ne consegue che la prescrizione del diritto al risarcimento può ritenersi compiuta solo limitatamente alla somma indicata, posto che all'invito a dedurre va riconosciuta efficacia interruttiva del termine prescrizione.



In parziale accoglimento dell'eccezione di prescrizione, il danno erariale ascrivibile al convenuto va, pertanto, rideterminato in euro 121.903,52 (euro 124.798,78, arrotondato in citazione a euro 124.798,80, da cui vanno detratti euro 2.895,26).

3. Il danno così quantificato corrisponde, all'evidenza, ad un pregiudizio certo subito dal Comune di San Teodoro, cui non è corrisposta utilità alcuna, e la cui genesi va rinvenuta nei comportamenti, più sopra sommariamente descritti, tenuti dall'allora Responsabile dell'Area Vigilanza, odierno convenuto.

Al riguardo, le articolate deduzioni difensive hanno posto l'accento su diversi aspetti che, ad avviso della Sezione, non meritano condivisione, in ragione delle seguenti considerazioni.

Non può revocarsi in dubbio che le sanzioni per violazioni al Codice della Strada elevate dal Comando di Polizia Municipale siano da ritenersi del tutto illegittime, con conseguente obbligo del Comune di San Teodoro di rimborsare quanto indebitamente pagato dagli automobilisti.

È difatti giurisprudenza risalente della Cassazione che, qualora si tratti di sanzioni amministrative per infrazioni al codice della strada poi annullate, il concessionario del servizio di riscossione non sia il soggetto nei cui confronti possa richiedersi la ripetizione delle somme indebitamente corrisposte, poiché unico titolare del diritto di credito oggetto della riscossione è l'ente impositore, sul quale soltanto grava la legittimazione passiva (cfr. Sez. 3, Sentenza n. 24735 del 28/11/2007 e, conforme, Sez. L, Sentenza n. 23984 del 11/11/2014).

Appare parimenti indubbio che la debenza dei rimborsi trova radice nelle condotte serbate dall'A. A., senza che possa addursi una qualsivoglia scelta discrezionale dell'Ente, utile secondo la prospettazione difensiva ad interrompere il nesso causale tra le condotte medesime e il danno dalle stesse causate, a fronte di un comportamento del Comune che non può che dirsi dovuto e necessitato.

Vi è però da rilevare che, contrariamente a quanto dedotto sempre dalla difesa, le prime richieste o meglio, i primi pagamenti seguiti alla emissione

---

di decreti ingiuntivi non datano affatto al 2018 ma, come compiutamente documentato in atti, al 2013/2014.

Difatti, alla data del 24 gennaio 2014 (nota prot. 1650, a firma del Segretario), erano stati già notificati al Comune alcuni ricorsi per decreto ingiuntivo, seguiti da atti di precetto, per un valore finale al 30 dicembre 2013 di euro 3.130,31, somme pagate nel corso dell'anno 2014 (tra questi, l'originaria richiesta di rimborso, avanzata dalla signora E. E., pari a euro 174,00 era lievitata fino a euro 979,12, e il Comune era addivenuto ad una transazione per euro 782,02).

Nella stessa nota del Segretario comunale si dava atto della creazione di un apposito database contenente i dati anagrafici dei richiedenti il rimborso, al fine di poter prevenire l'instaurazione di molteplici liti, come del resto suggerito dagli Avvocati F. F. e G. G., cui il medesimo Segretario Comunale, con nota del 19 settembre 2013, prot. 18226, aveva chiesto un parere in merito alle iniziative da adottare, tenuto conto delle numerose richieste, scritte e verbali, formulate dagli automobilisti multati.

Nel riscontrare tale richiesta, i Legali evidenziavano che la proposizione di innumerevoli singole opposizioni a decreto ingiuntivo, presso i diversi Uffici giudiziari della Penisola, posto che le sanzioni erano state inviate ai soli residenti fuori dalla Sardegna, avrebbe comportato un notevole aggravio di spese, a fronte di un esito altamente incerto.

Suggerivano, pertanto, di contattare gli avvocati già incaricati per poter addivenire ad una transazione o, in subordine, che venisse effettuato il pagamento delle somme portate nel titolo, prima che lo stesso producesse ulteriori spese (risposta del 31 ottobre 2013; atti affolati ai nn. 87 e 88 del fascicolo di Procura).

Sempre per evitare le ulteriori spese, conseguenza ineludibile di ogni azione giudiziaria, come ben precisato nella nota 1650 del 24 gennaio 2014 dal Segretario comunale, il Consiglio Comunale e la Giunta (deliberazioni n. 39/2013 e n. 117/2013), si determinavano a procedere ai rimborsi nei

confronti dei soggetti che avevano adito le vie legali o le associazioni dei consumatori, o che avevano manifestato espressamente la volontà di intraprendere azioni legali o, ancora, che avevano inoltrato all'ente numerosi e pressanti solleciti scritti o telefonici (cfr. aff. 75 atti di causa).

Che tali soggetti fossero più che numerosi è circostanza che si apprende, in primo luogo, dall'informativa della Polizia Giudiziaria del 30 dicembre 2012, prot. 120010588/200A.1/74-12, nella quale si evidenziava che al 26 ottobre 2012, risultavano pagati n. 1854 verbali, per un importo di euro 163.290, e postalizzati n. 9423 verbali, per una somma totale da incamerare pari a euro 1.036.784,02 (come da risposte fornite alla medesima P.G. dalle ditte incaricate, dall'A. A., per la gestione del servizio) e dall'elenco delle sanzioni pagate trasmesso dalla Ge.Fi.L., in data 30 novembre 2012, alla Sezione di Polizia Stradale di Nuoro e agli Ufficiali di P.G.

Sempre dal fascicolo penale, nel file denominato 3 restanti atti allegato 22, è dato evincere il numero delle ulteriori violazioni rilevate nel mese di settembre 2012, o riferibili all'agosto 2012, ma non versate nell'immediato, con l'indicazione delle ulteriori spese da calcolare per ciascuna singola infrazione (cfr. CD-ROM; allegato n. 368 fascicolo di Procura).

Dal complesso degli atti richiamati è dato evincere che alla data del 24 gennaio 2014 avevano richiesto il rimborso più di 2.000 utenti, per un totale di richieste pari a euro 334.849,00, corrispondente all'importo incassato dalla GEFIL (cfr. allegati da n. 74 a n. 113 del fascicolo di Procura).

Infine, nella deliberazione di Giunta n. 39 del 16 marzo 2018, si dà atto delle richieste di rimborso effettuate da n. 2413 utenti, 973 dei quali già rimborsati, per un totale di euro 123.679,68 (aff. ai nn. 394/397 fascicolo di Procura).

Nella nota n. 7053 del 9 aprile 2018, le somme erogate risultano così quantificate:

-

anno 2014: n. 40 mandati emessi e pagati per euro 8.666,43;

-

anno 2015: n. 543 mandati emessi e pagati per euro 68.296,19;

---

-

anno 2016: n. 311 mandati emessi e pagati per euro 37.948,24;

-

anno 2017: n. 79 mandati emessi e pagati per euro 8.768,82.

Il totale dei pagamenti/rimborsi che sono da considerarsi effettivi, essendosi provveduto ad emettere i relativi mandati per cui risultano allegati i relativi tabulati, risulta pari a euro 123.679,68 (anche sul punto le difese del convenuto non colgono nel segno, laddove si riferiscono ad impegni, non seguiti dall'emissione del titolo di pagamento).

A tale somma vanno aggiunti gli ulteriori importi liquidati nel 2019, ed effettivamente pagati, quali esposti nella nota prot. 5851 del 3 aprile 2019 (euro 729, 14+ 184, 53+ 205, 43), per un totale complessivo di euro 124.798,78, arrotondato in citazione a euro 124.798,80.

La Procura non ha considerato nel danno l'ulteriore somma di euro 389,98, riferibile sempre all'esercizio 2019, in quanto per detta somma non risultava, all'atto della citazione, emesso il mandato di pagamento.

Dalla documentazione più sopra succintamente descritta, traspare che le somme effettivamente liquidate non possano essere circoscritte ai rimborsi del 2019 ma, come ampiamente dimostrato, siano da ritenersi pari al danno effettivamente richiesto dalla Procura (ad eccezione delle somme considerate più sopra prescritte), danno che appare prudenzialmente calcolato e contestato, non essendo state ricomprese nella quantificazione operata dal Requirente le altre e ulteriori spese che il Comune è stato costretto ad affrontare all'esito della vicenda.

Poco rimane da dire sull'elemento psicologico che ha contraddistinto i comportamenti causativi del danno, posti in essere dal convenuto.

La piena coscienza e volontà di addivenire alla stipula dei contratti e, anche in assenza di questi, agli accordi con i privati (Impresa YYY), al di fuori delle regole dell'evidenza pubblica, traspare con palese evidenza da tutte le circostanze già descritte, tra le quali vanno ribadite:

- a)  
la stipula del contratto con Impresa XXX prima dello stanziamento dei fondi (limitati al progetto) ad opera dell'Ente;
- b)  
l'affidamento del servizio, avvenuto a contratto già siglato, senza il doveroso espletamento della gara;
- c)  
la mancata registrazione dei contratti;
- d)  
la previsione di clausole e compensi vieppiù onerosi, come dimostrato dalle richieste avanzate dalle diverse società;
- e)  
le plurime richieste, preordinate all'avvio del sistema, che già dal 2011 il convenuto aveva rivolto a diversi destinatari, sia ai fini dell'autorizzazione per l'installazione del sistema, sia per definire le modalità di riscossione delle sanzioni che sarebbero state elevate.

Va, del pari, sottolineata la precisa volontà del convenuto di mettere in funzione il sistema di rilevamento della velocità, in uno con l'emissione delle sanzioni, il 4 agosto 2012, non appena siglata la convenzione con la Impresa XXX e, dunque, ancora prima del deliberato di Giunta che approvava il progetto e della formale aggiudicazione del servizio (rispettivamente dell'8 e 10 agosto 2012).

Né può sostenersi che l'A. A. sia spontaneamente intervenuto, a tutela degli interessi dell'Ente, procedendo all'annullamento delle sanzioni, essendo dimostrato, per tabulas, che egli aveva dato esecuzione a un ordine di servizio proveniente dal sindaco Antonio MELONI (nota prot. n. 17435 del 12 ottobre 2012), che disponeva l'immediata sospensione delle multe erogate, in attesa del collaudo definitivo, e la tempestiva comunicazione agli utenti multati della sospensione in autotutela (aff. al n. 27 del fascicolo di Procura), ordine cui il convenuto aveva dato esecuzione con la determinazione n. 110 del 15 novembre 2012, con la quale aveva disposto l'annullamento in autotutela dei verbali accertati nei giorni 4, 5, 6, 18, 19 e 20 agosto 2012.

---

All'esito della disamina, indubbia appare la fondatezza dell'assunto accusatorio, cui consegue la condanna del convenuto al risarcimento del danno causato al Comune di San Teodoro, definitivamente quantificato in euro 121.903,52, in ragione del parziale accoglimento dell'eccezione di prescrizione.

Non può, invece, farsi luogo alla richiesta riduzione dell'addebito, sia alla luce della condotta tenuta dal convenuto, sia in ragione, come si è già detto, della prudenziale richiesta di risarcimento avanzata dalla Procura regionale.

Sulla somma per cui va pronunciata condanna è dovuta la rivalutazione monetaria secondo gli indici ISTAT che, per correttezza di calcolo, va computata sulle seguenti somme al 31 dicembre di ogni anno, e fino alla pubblicazione della presente sentenza:

-

anno 2014: euro 5.771,17 (euro 8.666,43, corrispondente all'importo dei mandati emessi - euro 2.895,26, somma prescritta);

-

anno 2015: euro 68.296,19;

-

anno 2016: euro 37.948,24;

-

anno 2017: euro 8.768,82;

-

anno 2019: euro 1.119,10 (a decorrere dal 30 marzo e fino alla pubblicazione della presente sentenza).

Dalla data di pubblicazione della presente sentenza e sino al pagamento sulla somma rivalutata sono dovuti gli interessi legali.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza, ex art. 31 CGC.

Per questi motivi

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna, definitivamente pronunciando, condanna il sig. A. A. al pagamento, in favore del Comune di San Teodoro della somma di euro 121.903,52 (diconsi euro centoventunomilanovecentotré/52), oltre a rivalutazione monetaria ed interessi legali nei sensi espressi in parte motiva.

Condanna, altresì, il predetto al pagamento delle spese del giudizio, che sino alla presente sentenza si liquidano in euro 287,50 (diconsi euro duecentottantasette/50).

Così deciso in Cagliari, nella camera di consiglio svoltasi in videoconferenza in data 21 maggio 2020.

Il Presidente: SILVERI

Il Consigliere estensore: LOCCI

Depositato in Cancelleria il 24 luglio 2020.

Il Funzionario Preposto