

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

*SEZIONE GIURISDIZIONALE D'APPELLO PER LA
REGIONE SICILIANA*

composta dai magistrati:

dott. Salvatore CILIA	Presidente
dott. Salvatore CULTRERA	Consigliere
dott. Pino ZINGALE	Consigliere relatore
dott. Valter Camillo DEL ROSARIO	Consigliere
dott. Licia CENTRO	Consigliere

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A N. 309/A/2013

nei giudizi in materia di responsabilità iscritti ai nn. 4314 e 4346 del registro di segreteria promossi ad istanza di V Salvatore, rappresentato e difeso dall'avv. Maurizio Traina, e N V Concetta, rappresentata e difesa dall'avv. Antonino Brucato, per la riforma della sentenza n. 2186/2012 emessa dalla Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana.

Visti gli atti introduttivi dei giudizi depositati, rispettivamente, il 21 novembre 2012 ed il 10 dicembre 2012.

Visti gli atti e documenti tutti del fascicolo processuale.

Uditi alla pubblica udienza del 17 ottobre 2013 il relatore Consigliere Pino Zingale, il P.M. nella persona del Vice Procuratore Generale Maria Rachele Aronica e gli avvocati Brucato e Traina per gli appellanti.

F A T T O

La Procura Regionale presso questa Corte, con atto di citazione

depositato in segreteria in data 22.01.2009 e ritualmente notificato, ha convenuto in giudizio, a seguito di segnalazione del segretario comunale, effettuata con nota prot. n. 6065 del 07.05.2008, N V Concetta e V Salvatore per essere condannati, rispettivamente, al pagamento della somma di € 10.635,38 ed € 5.317,70, oltre rivalutazione monetaria, interessi e spese di giudizio, quale danno erariale patito dal Comune di XXXXXXXXXXXX.

Con determinazione n. 109 del 29.10.1999 del segretario comunale V, erano state affidate alla sig.ra N V, Vice Comandante dei Vigili Urbani, le mansioni di Comandante facente funzione, per un periodo di sei mesi a decorrere dall'1.11.1999, nelle more dell'espletamento del concorso per l'assegnazione del posto resosi vacante l'1.10.1999; con successiva determinazione sindacale n. 22 del 04.05.2000, la predetta veniva nominata responsabile del Servizio di Polizia Municipale, nelle more dell'espletamento del predetto concorso.

Con determinazione sindacale n. 27 del 09.07.2002, poi, la N V era stata nominata responsabile del Servizio Polizia Municipale, facente capo all'Area Vigilanza, con compiti e servizi d'istituto: controllo, viabilità, territorio ed osservanza dei regolamenti comunali.

A seguito di determinazione n. 14 dell'11.10.2007 del Commissario straordinario veniva, successivamente, stipulato un contratto di diritto privato, a tempo determinato, tra il Comune e il dott. Nucera Vincenzo, decorrente dal 12.10.2007, per il conferimento dell'incarico di alta specializzazione di Comandante della Polizia Municipale.

Il regolamento comunale, approvato con deliberazioni della Giunta Municipale n. 113 del 04.12.2001 e n. 25 del 10.04.2003, all'art. 11, in

materia di attività di gestione, prevedeva che ai responsabili di area fossero attribuiti, tra gli altri, gli atti di gestione finanziaria, le diffide, i verbali, e che “in caso di assenza o impedimento del soggetto titolare ad assumere gli atti di gestione, questi vengono adottati dal segretario comunale o dal direttore generale se nominato”, mentre il successivo art. 19, circa la dipendenza gerarchica, prevedeva che i responsabili dei risultati delle attività svolte dal servizio e dagli uffici, fossero i responsabili delle aree, i quali, all’inizio di ogni anno, dovevano presentare una relazione al segretario comunale sull’attività svolta nell’anno precedente.

Sulla base di tali elementi il P.M. ha contestato alla N V di non avere provveduto, con inescusabile negligenza, ad iscrivere a ruolo le contravvenzioni al codice della strada, elevate negli anni 2000 (€ 8.727,88), 2001 (€ 295,20) e 2002 (€ 6.930,00), per un totale di € 15.953,08, con conseguente perdita del credito erariale, giusta l’art. 28 della legge n. 689/1981 secondo il quale il diritto alla riscossione delle somme dovute a titolo di sanzione per le violazioni di norme amministrative si prescrive nel termine di cinque anni, decorrente dal giorno in cui è stata commessa la violazione.

Per tale condotta omissiva la predetta N V ha pure subito la sanzione disciplinare della censura.

Il P.M. ha sostenuto che l’iscrizione a ruolo delle sanzioni costituiva un atto dovuto, di non particolare complessità, rientrante nelle competenze della convenuta, responsabile del Servizio di Polizia Municipale; inoltre, avendo quest’ultima la disponibilità della documentazione necessaria per tale iscrizione a ruolo, non poteva esimersi da tale attività, pur in assenza

di qualsivoglia impulso scritto da parte del responsabile dell'Area Vigilanza (circostanza addotta dalla N V nelle deduzioni difensive, a giustificazione del proprio operato).

Responsabile del danno è stato ritenuto anche V Salvatore, segretario comunale e direttore generale del Comune, il quale avrebbe omesso qualsiasi controllo su un'attività delicata per l'ente quale la predisposizione dei ruoli, di spettanza della N V.

Il danno di €15.953,08 è stato, pertanto, imputato nella misura di 2/3 (€ 10.635,38) alla N V e nella misura di 1/3 (€5.317,70) al V.

Il Giudice di prime cure, ritenendo fondate le accuse formulate dal P.M., ha proceduto a condanna dei convenuti in parziale conformità al quantum richiesto dalla Procura, imputando alla N V la somma di € 9.533,33, ed al V quella di € 4.466,67, ivi inclusa la rivalutazione monetaria, con l'aggiunta degli interessi legali decorrenti dal deposito della presente sentenza al soddisfo.

Avverso la suddetta sentenza hanno interposto appello entrambi i condannati, la N V, rappresentata e difesa dall'avv. Antonino Brucato, con atto depositato il 10 dicembre 2012, ed il V, rappresentato e difeso dall'avv. Maurizio Traina, con atto depositato il 21 novembre 2012.

La N V ha lamentato:

in via preliminare:

- 1) inammissibilità e nullità dell'atto di citazione per assoluta genericità;
- 2) intervenuta prescrizione in quanto i fatti contestati risalgono agli anni 2000, 2001 e 2002.

Nel merito, poi, ha eccepito:

- 3) assoluto difetto di motivazione e/o motivazione apparente;
- 4) assenza di responsabilità per non essere mai stata investita delle funzioni di cui all'art. 51 della legge n. 142/90 e per non essere mai stata nominata responsabile del procedimento in ordine alla predisposizione dei ruoli;
- 5) mancanza assoluta di prove a carico;
- 6) mancanza di colpa grave;
- 7) assenza di ogni garanzia difensiva;

Il V ha dedotto:

- 1) violazione e falsa applicazione dell'art. 167 c.p.c. in relazione all'art. 26 del R.D. n. 1038/1933, erronea dichiarazione di inammissibilità dell'eccezione di prescrizione;
- 2) mancanza di danno, dolo, colpa grave e nesso di causalità;
- 3) erronea quantificazione del danno.

La Procura Generale, in data 22 maggio 2013, ha depositato ritualmente le proprie conclusioni, con le quali ha chiesto il rigetto del gravame.

Alla pubblica udienza di discussione del 17 ottobre 2013, gli avvocati Brucato e Traina, per gli appellanti, hanno ulteriormente illustrato i motivi di gravame ed hanno insistito per l'accoglimento, mentre il P.M. ha confermato la richiesta di rigetto ed insistito per la conferma della sentenza.

DIRITTO

Preliminarmente, trattandosi di appelli avverso una stessa sentenza, i gravami vanno riuniti ai sensi dell'art. 335 c.p.c.

In via assolutamente pregiudiziale, poi, va esaminata la fondatezza dell'eccezione di nullità dell'atto di citazione, riproposta oin questo

grado del giudizio dalla difesa della N V.

Come già chiarito dai Giudici di prime cure, l'art. 163, comma 3 n. 3), c.p.c., applicabile al caso in esame in virtù del rinvio dinamico contenuto nell'art. 26 del regio decreto n. 1038/1933, statuisce che la citazione deve contenere "l'esposizione dei fatti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda, con le relative conclusioni"; la mancata esposizione dei fatti di causa è sanzionata, dall'art. 164, comma 4, c.p.c., con la nullità della citazione.

Non pare revocabile in dubbio – come, peraltro, dimostrano le articolate e puntuali difese dell'appellante - che la citazione contenga un'esposizione analitica dei fatti addebitati agli odierni appellanti.

In via pregiudiziale ulteriormente va esaminato il motivo proposto dalla difesa del V per violazione e falsa applicazione dell'art. 167 c.p.c. in relazione all'art. 26 del R.D. n. 1038/1933, con erronea dichiarazione di inammissibilità dell'eccezione di prescrizione, eccezione riproposta in questo grado del giudizio anche dalla N V.

I giudici di prime cure hanno ritenuto che l'eccezione di prescrizione, formulata dai convenuti nelle memorie depositate in data 24.05.2012, dovesse essere dichiarata inammissibile giacché tardiva, giusta il combinato disposto dell'art. 26 del regio decreto n. 1038/1933 e dell'art. 167, comma 2, c.p.c., come novellato dall'art. 2, comma 3 lett. b) ter, del decreto legge n. 35/2005 convertito nella legge n. 80/2005.

Il motivo di difesa appare fondato.

La questione relativa all'applicabilità al processo contabile del disposto di cui all'art. 163, n. 7, c.p.c, che impone all'attore di indicare nell'atto di citazione il giorno dell'udienza con l'invito al convenuto di costituirsi nel

termine di venti giorni prima della data della stessa udienza, ovvero dieci giorni prima, in caso di abbreviazione del termine, con l'avvertimento che la costituzione tardiva comporta le decadenze di cui all'art. 167 citato, è un profilo sul quale la giurisprudenza di questa Corte si è ripetutamente pronunciata negativamente (Sezione Giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana n. 37/A/2013 e 223/A/2012; Sezione Terza Giurisdizionale Centrale d'Appello n. 66/2012; Sezione Seconda Giurisdizionale Centrale d'Appello n. 255/2006), presupposto necessario per le conseguenze di cui al combinato disposto degli artt. 166 e 167, comma 2, c.p.c.

Nessuna decadenza, pertanto, poteva dirsi verificata.

L'eccezione, tuttavia, per entrambi gli appellanti appare infondata.

Come è noto, il danno erariale si perfeziona con la perdita del diritto alla riscossione delle somme dovute a titolo di sanzione e, quindi, ai sensi dell'art. 28 della legge n. 689/81, allo spirare del quinquennio che decorre dal giorno in cui è stata commessa la violazione.

Il quinquennio della prescrizione della responsabilità amministrativa inizia al consumarsi del quinquennio di cui alla norma sopra richiamata; poiché i fatti (processi verbali) risalgono tutti agli anni dal 2000 al 2002, il termine prescrizione (il più remoto scadeva nel 2010) era bel lungi dal consumarsi alla data di notifica dell'atto di citazione (2009), senza contare la precedente notifica dell'invito a dedurre, con messa in mora e conseguenti effetti interruttivi della prescrizione.

Nel merito, la N V ha dedotto l'assoluto difetto di motivazione e/o motivazione apparente.

L'assunto è del tutto destituito di fondamento in quanto i Giudici di

prime cure hanno offerto un ampio quadro motivazionale, ricostruendo in punto di fatto e di diritto l'intera vicenda, dando assoluta contezza del meccanismo normativo attraverso il quale si è ritenuto di radicare la responsabilità della N V, la quale, invece, lamenta di non essere mai stata investita delle funzioni di cui all'art. 51 della legge n. 142/90 e di non essere mai stata nominata responsabile del procedimento in ordine alla predisposizione dei ruoli, adducendo una assoluta mancanza di prove a carico, mancanza di colpa grave ed assenza di ogni garanzia difensiva, con riferimento ad un presunto atteggiamento dilatorio da parte del Comune alle sue richieste di accesso al materiale documentario.

Come evidenziato dai primi Giudici, la N V, Istruttore Vice Comandante dei Vigili Urbani (ex VI qualifica funzionale – D1), con determina del segretario comunale n. 109/1999 è stata nominata, dall'1.11.1999 e per un periodo di sei mesi, a seguito dell'avvenuto collocamento a riposo del Comandante (01.10.1999), "Responsabile del Servizio di Polizia Municipale – Comandante VV.UU. f.f.", in attesa dell'espletamento del relativo concorso, con l'attribuzione delle differenze economiche; successivamente, sempre "nelle more dell'espletamento del concorso per la copertura del posto di comandante", è stata nominata "responsabile del servizio di polizia urbana", con determina sindacale n. 22 del 04.05.2000; in ultimo, a seguito della delibera della Giunta Municipale n. 113 del 04.12.2001, di approvazione del regolamento comunale "sull'ordinamento degli uffici e dei servizi e la relativa dotazione organica", il Sindaco, con determina n. 27 del 09.07.2002, l'ha nominata responsabile del "Servizio Vigili urbani (comprendente compiti e servizi d'istituto: controllo – viabilità –

territorio – osservanza regolamenti comunali)”; il Commissario straordinario, con determina n. 14/2007, ha conferito, per il periodo dal 12.10.2007 al 31.12.2007, rinnovabile non oltre la scadenza del proprio mandato, al dott. Nucera l’incarico “della responsabilità e gestione dell’Area Vigilanza – Comandante del Corpo di Polizia municipale”, con un contratto di diritto privato, coprendo, quindi, il posto fino a quel momento rimasto senza titolare.

Orbene, il regolamento di polizia, approvato con delibera del Consiglio comunale n. 91 del 23.05.1994, prevede, all’art. 4, la figura di Comandante (VII qualifica/D3), del vice Comandante (VI qualifica/D1) e sei collaboratori di vigilanza (V qualifica).

In base al regolamento comunale sull’ordinamento generale degli uffici e dei servizi, acquisito a seguito dell’ordinanza istruttoria n. 236/2011, approvato con delibera del Consiglio comunale n. 113 del 04.12.2001, la struttura organizzativa comunale è articolata in Aree, Servizi e Uffici (artt. 6 - 7); le Aree (Amministrativa, Tecnica, Finanziaria e Vigilanza) rappresentano le unità organizzative di massima dimensione dell’Ente e sono a loro volta articolate in Servizi (che rappresentano le unità organizzative al secondo livello) e questi ultimi in Uffici, costituendone unità operative interne; il Corpo di Polizia Municipale non può che collocarsi nell’ambito dell’Area Vigilanza, come si evince dalla citata delibera e ancora di più dalla delibera n. 25 del 10.04.2003; i compiti dei responsabili di area sono individuati dall’art. 11, il cui comma 7 prevede che “in caso di assenza o impedimento del soggetto titolare ad assumere gli atti di gestione, questi vengono assunti dal segretario comunale o dal direttore generale se nominato”; il segretario comunale (art. 8 comma 5,

lett. b), “sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei responsabili delle aree e ne coordina l’attività”.

Come hanno correttamente rilevato i Giudici di prime cure, l’attività di predisposizione e sottoscrizione dei ruoli da inviare al concessionario per le contravvenzioni elevate negli anni 2000, 2001 e 2002 - spontaneamente non oblate dai destinatari delle stesse - non può che rientrare nelle competenze del Corpo di Polizia Municipale; in assenza del Comandante, nominato solo a decorrere dal 12.10.2007 con determina n. 14/2007 del Commissario straordinario, la responsabilità quantomeno della “materiale” predisposizione dei citati ruoli non può che rientrare nelle competenze della N V, persona con la più alta qualifica all’interno del Corpo, tanto da essere investita di specifiche competenze.

Dalla documentazione agli atti di causa non risulta che la N V si sia mai attivata in tal senso, né che abbia fornito istruzioni ad hoc al personale del Corpo.

Che la N V abbia, di fatto, esercitato le funzioni di Comandante del Corpo di Polizia Municipale, è ammesso dalla stessa appellante, sia pure in altra sede, nel momento in cui (vedi ordinanza del Tribunale di Agrigento, depositata in data 31.12.2007) ha rivendicato l’attribuzione di tale qualifica, con richiesta di disapplicazione del provvedimento di nomina al altro soggetto, richiesta è stata respinta in via cautelare perché, prescindendo dalla prova o meno dell’esercizio di dette mansioni superiori, l’art. 52 del decreto legislativo n. 165/2001 prevede semplicemente il diritto alla retribuzione corrispondente, ma non quello all’acquisizione definitiva della qualifica.

Quanto alla presunta violazione del diritto di difesa, è agevole rilevare,

come già fatto dai giudici di prime cure, che la N V ha depositato in atti una nota nella quale elenca minuziosamente, dopo averne preso visione, le contravvenzioni non iscritte a ruolo, trascrivendo il numero del verbale, la data di compilazione e di notifica, l'articolo del codice della strada violato e l'importo sanzionato; la stessa, nel verbale di audizione del 30.10.2008, ha dichiarato di avere visionato i "documenti" (rectius le contravvenzioni), tanto da avere redatto l'elenco di cui sopra.

Il V nell'allegato (foglio manoscritto) alla prot. n. 10458 del 09.09.2008 indica, per ciascun anno, il numero dei verbali non iscritti a ruolo; lo stesso ha irrogato (provvedimento del 29.04.2008), per i fatti di cui è causa, la sanzione disciplinare della censura alla N V ed ha denunciato i fatti alla Procura Regionale (nota prot. n. 6065 del 07.05.2008).

Gli appellanti, quindi, hanno avuto piena contezza dei verbali per i quali è stata, poi, omessa l'iscrizione a ruolo e non è stato violato il diritto di difesa.

Tali argomentazioni soccorrono anche per ritenere infondate le doglianze del V in ordine ad una presunta mancanza di danno, dolo, colpa grave e nesso di causalità.

Le conseguenze della mancata iscrizione a ruolo delle contravvenzioni, infatti, non possono non ricadere anche sul segretario comunale V, il quale, in assenza della figura del responsabile dell'Area Vigilanza, nominato nella persona del dott. Nucera con determina n. 14/2007 del Commissario straordinario, ha omesso, come esposto, sia l'attività di vigilanza che l'adozione di atti surrogatori per evitare che le contravvenzioni cadessero in prescrizione; tale doverosa attività, tenuto conto del regolamento comunale, non comporta certamente alcuna

dipendenza gerarchica del Corpo di Polizia Municipale dalla sua figura.

In effetti, ciò che, ad avviso del Collegio, radica la responsabilità del V non è certo il non avere controllato minuziosamente l'attività della N V, adempimento che non poteva essergli richiesto, ma il fatto di non avere mai effettuato dei controlli, sia pure a campione, di essersi del tutto disinteressato dell'andamento di quel settore di attività amministrativa, sino alla scoperta dei fatti, consentendo che per un lunghissimo periodo di tempo un adempimento fondamentale, come quello dell'iscrizione a ruolo delle somme dovute a seguito di verbali non pagati, fosse pretermesso, ignorando, così, un fenomeno di dimensioni assolutamente abnormi, che una corretta attività di vigilanza avrebbe sicuramente individuato per tempo.

Quanto alla quantificazione del danno, ritiene il Collegio che il metodo di calcolo adottato dai primi Giudici sia assolutamente corretto, analitico e documentato, con riferimento alla nota prot. n. 14796 del 09.12.2011, depositata a seguito dell'ordinanza n. 236/2011, compilata anche consultando gli appositi registri, determinata in €13.831,08 e, poi, ai fini del concreto addebito di responsabilità, ritenuto addebitabile agli odierni appellanti solo nella misura complessiva di € 12.000,00, oltre una rivalutazione monetaria di €2.000,00.

Tale criterio di determinazione appare immune da ogni censura in questa sede.

L'elemento psicologico appare, nella fattispecie, sicuramente ascrivibile all'ambito della colpa grave, giacché l'adempimento richiesto era di semplice percezione e rientrava nelle mansioni degli odierni convenuti, così come delineate dal regolamento comunale di

organizzazione degli Uffici.

Tali circostanze inducono a non ritenere sussistenti i presupposti per l'esercizio del potere riduttivo di cui all'art. 52, comma 2, del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e all'art. 83 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440.

La sentenza, pertanto, deve essere pienamente confermata.

La condanna alle spese segue la soccombenza.

P. Q. M.

La Corte dei conti - Sezione Giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, definitivamente pronunciando, previa riunione in rito, rigetta gli appelli e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Condanna gli appellanti, in solido tra loro, al pagamento in favore dello Stato delle spese del presente grado di giudizio che si liquidano in complessivi €531,12.

Ordina che, ai sensi dell'art.24 del R.D. 12 agosto 1933, n.1038, copia della presente sentenza sia trasmessa dalla segreteria in forma esecutiva all'ufficio del Pubblico Ministero, affinché quest'ultimo ne curi l'inoltro alle Amministrazioni interessate per l'esecuzione in conformità a quanto disposto dal D.P.R. 24 giugno 1998, n.260.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 17 ottobre 2013.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to (Pino Zingale)

F.to (Salvatore Cilia)

Depositata in segreteria nei modi di legge

Palermo, 05/11/2013

Il Direttore della Segreteria

F.to (Nicola Daidone)