

**Corte dei Conti, sentenza 28/2/2018, n. 109. danni a carico dell'ente pubblico**

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati

Luciano	CALAMARO	Presidente
Piero Carlo	FLOREANI	Consigliere
Antonio	BUCCARELLI	Consigliere
Domenico	GUZZI	Consigliere relatore
Maria Cristina	RAZZANO	Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio sull'appello iscritto al n. **46304** del registro di segreteria, proposto da:

- **Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione Giurisdizionale della Regione Basilicata**, in persona del Procuratore regionale *pro tempore*;

**contro**

- **Franco Pepe**, rappresentato e difeso dall'avv. Vito Agresti, col quale è elettivamente domiciliato presso lo Studio Pepe, Roma, via di Donna Olimpia, n. 166, Scala A, int. 5,

**avverso**

la sentenza della Sezione giurisdizionale regionale per la Basilicata n. 72/2013, depositata

il 24 giugno 2013, non notificata.

Visti gli atti del giudizio;

Uditi all'udienza pubblica del 14 dicembre 2017 il relatore, Consigliere Domenico Guzzi e il Vice Procuratore Generale, dott.ssa Paola Briguori; non rappresentato l'appellato.

## **FATTO**

La Procura regionale per la Basilicata aveva citato in giudizio il dott. Franco Pepe, Comandante pro-tempore della Polizia municipale di Matera, per sentirlo condannare al risarcimento del danno di euro 152.423,11 in relazione alle spese che l'ente aveva sostenuto per la notificazione (euro 43.345,92) di numerosi verbali di infrazione al codice della strada, nonché per quelle conseguenti alla soccombenza nei relativi giudizi di annullamento dei verbali stessi (euro 173.661,55), somma diminuita dell'importo di euro 64.583,91 incassato per il volontario pagamento di alcuni automobilisti.

Le infrazioni contestate erano dovute al superamento dei limiti di velocità su viale Italia di Matera ed erano state accertate con l'impiego di un'apparecchiatura di rilevazione fissa.

Secondo la Procura regionale, l'installazione di tale apparecchiatura sarebbe stata effettuata *contra legem*, perché in base alle disposizioni dettate con il decreto legge n. 121 del 2002, convertito con modificazioni dalla legge n. 168 del 2002, e successivamente confermate dal decreto legge n. 151 del 2003, convertito con modificazioni dalla legge n. 214 del 2003, il viale Italia era una strada classificata di tipo E, sulla quale sarebbe stato possibile operare solo con sistemi di rilevazione della velocità che consentivano la contestazione immediata, e non come invece era avvenuto mediante un'apparecchiatura autovelox fissa.

Da qui l'illegittimità delle infrazioni e l'annullamento in fase contenziosa dei relativi verbali, peraltro notificati anche dopo l'accoglimento dei primi ricorsi.

La sentenza in epigrafe ha, però, escluso la colpa grave contestata al sig. Franco Pepe, respingendo così la domanda risarcitoria a suo carico.

Con atto d'appello notificato il 20.03.2013 e depositato in data 08.04.2013, il Procuratore regionale ha contestato siffatta pronuncia.

A tal fine, ricostruito il quadro normativo che disciplinava la materia anche alla luce delle direttive impartite dal Ministero dell'Interno già nell'anno 2002 e successivamente confermate con una circolare dello stesso dicastero il 14 agosto 2009, l'appellante ha censurato l'erroneità della decisione perché, omettendo di valutare le circostanze di fatto che avrebbero contraddistinto la vicenda di danno, ha giudicato la condotta del Pepe con *"eccessivo buonismo"*, mentre avrebbe più correttamente dovuto considerare che, in quanto Comandante della Polizia municipale, egli era senz'altro a conoscenza dei *"per nulla nebulosi limiti all'utilizzo delle postazioni di autovelox fisse in centro città e, ancor di più, essendo tenuto a perseguire il pubblico interesse doveva provvedere a tempestivamente bloccare le ulteriori notifiche di verbali e procedere all'annullamento in sede di autotutela di quelli già notificati, dopo la direttiva Maroni dell'agosto 2009"*.

Secondo l'appellante la sentenza presenterebbe, dunque, un evidente *"vizio logico-giuridico nell'interpretazione del quadro normativo primario di riferimento"*.

Con un'articolata memoria del 19.11.2014, il Pepe ha preso posizione sui motivi dell'appello deducendone l'infondatezza ed osservando, tra l'altro, che non vi era prova in atti del pagamento delle spese di lite conseguenti alla soccombenza del Comune di Matera nei contenziosi instaurati per l'annullamento dei verbali.

Riguardo all'elemento soggettivo, l'appellato ha, in particolare, puntualizzato che la circolare ministeriale dell'agosto 2009, riprendendo le precedenti direttive, ha espresso l'esigenza di un intervento legislativo sulla materia, per cui non risponderebbe al vero quanto asserito dall'appellante, mentre sarebbe al contrario corretta la motivazione sul punto espressa nella sentenza impugnata, secondo la quale la circolare da ultimo intervenuta non avrebbe, appunto, recato alcuna novità rispetto ad un quadro ormai chiaro e consolidato sia sul piano legislativo che su quello della prassi.

Allo stesso modo sarebbe infondato il motivo d'appello sulla condotta omissiva, contestata sia per non aver impedito la notifica dei verbali di infrazione palesemente illegittimi, sia per il fatto di non averli annullati in autotutela nonostante le prime pronunce favorevoli per gli automobilisti.

Al riguardo, il Pepe ha fatto presente che numerosi *“ricorsi sono stati accolti non per illegittimità delle apparecchiature autovelox, bensì per un inesistente vizio di notifica, da parte di Poste Italiane, del verbale di contravvenzione”*, e avverso tali decisioni egli aveva suggerito di proporre impugnazione, però mai formulata dall'avvocatura comunale.

Quanto alla notifica dei verbali effettuata anche dopo la circolare dell'agosto 2009 e al mancato annullamento in autotutela di quelli già notificati, l'appellato ha in sintesi sostenuto che la prima decisione del Giudice di Pace negativa per l'ente è la n. 530 del 29 marzo 2010, sicché nessuna mancanza potrebbe essere ravvisata nella sua condotta visto che le infrazioni erano state notificate nell'ottobre 2009 e che in data 19 maggio 2010, ovvero il *“giorno dopo il deposito presso il protocollo dell'Ente”* della predetta sentenza, era stato disposto l'annullamento in autotutela e con efficacia *ex nunc* di tutti gli altri verbali.

In conclusione, l'appellato quindi chiedeva l'integrale conferma della sentenza impugnata.

Con ordinanza n. 13/2017, questa Sezione disponeva un approfondimento istruttorio ed all'uopo stabiliva l'acquisizione, presso il Comune di Matera e nel termine di 90 giorni dalla comunicazione del provvedimento, della prova dell'avvenuto pagamento delle spese legali conseguenti alla soccombenza dell'ente nei giudizi d'opposizione ai verbali di infrazione.

In esecuzione di detta ordinanza, il Procuratore Generale depositava la documentazione trasmessa dal Comune di Matera con nota n. 27164/2017 del 19 aprile 2017, con ciò ritenendo di aver provato il pagamento delle competenze legali dovute all'avv. Giuseppe Tedesco.

In udienza, il Pubblico Ministero ha insistito sulla fondatezza dei motivi di gravame ed ha conseguentemente chiesto la riforma della sentenza impugnata.

Considerato in

## **DIRITTO**

I. L'appello deve essere accolto nei limiti di seguito indicati.

II. Con l'interposto gravame, il requirente tende all'integrale riforma della sentenza impugnata con la condanna del sig. Franco Pepe al risarcimento del danno di euro 152.423,11.

III. Come evidenziato in narrativa, l'appellato ha, invece, chiesto la conferma della pronuncia impugnata, contestando l'appello sia con riguardo all'elemento oggettivo, ritenendolo inesistente per la parte riguardante le spese di lite, sia con riferimento all'elemento soggettivo della colpa grave.

**IV.** Entrambi i profili di difesa non meritano, però, accoglimento.

**IV.a** Quanto all'elemento oggettivo, dalla documentazione acquisita presso l'ente locale in esecuzione dell'ordinanza istruttoria all'uopo emessa dalla Sezione, risulta che il Comune di Matera ha corrisposto all'avv. Giuseppe Tedesco le seguenti somme:

- 1- euro 11.139,92 con il mandato n. 4660/2009
- 2- euro 51.063,65 con il mandato n. 2500/2011
- 3- euro 30.490,07 con il mandato n. 6634/2011
- 4- euro 9.438,00 con il mandato n. 1810/2013
- 5- euro 17.482,50 con il mandato n. 7397/2013
- 6- euro 11.539,74 con il mandato n. 7400/2013
- 7- euro 6.423,30 con il mandato n. 3932/2014
- 8- euro 15.373,09 con il mandato n. 7528/2014
- 9- euro 21.158,57 con il mandato n. 7740/2015
- 10- euro 3.880,38 con il mandato n. 7741/2015
- 11- euro 18.459,19 con il mandato n. 8397/2016
- 12- euro 3.454,19 con il mandato n. 8398/2016
- 13- euro 15.152,67 con il mandato n. 8401/2016
- 14- euro 2.958,75 con il mandato n. 8402/2016
- 15- euro 26.047,03 con il mandato n. 8407/2016
- 16- euro 4.516,81 con il mandato n. 8408/2016.

Tuttavia, stando alla causale riportata in ciascuno dei mandati sopra elencati, i pagamenti che sicuramente possono essere ricondotti al danno per cui è causa sono quelli contrassegnati dai numeri: 1) di euro 11.139,92, 2) di euro 51.063,65, 3) di euro 30.490,07, 4) di euro 9.438,00, 5) di euro 17.482,50, 6) di euro 11.539,74, il tutto per

complessivi euro 131.153,88.

Conseguentemente, la prova della spesa relativa alla soccombenza nei giudizi di annullamento instaurati avverso i verbali di infrazione al codice della strada per il superamento dei limiti di velocità può ritenersi raggiunta limitatamente a tale importo.

**IV.b** Tanto chiarito sul punto, il problema è ora quello di accertare se tale spesa, unitamente a quella per la notifica dei verbali di infrazione al codice della strada, possa considerarsi foriera di danno nei confronti del Comune che l'ha subita.

A tal fine occorre inevitabilmente valutare se la condotta osservata dal Pepe sia stata in primo luogo rilevante ai fini causali e, in caso positivo, giudicare se la stessa si sia connotata di colpa grave.

Sotto il primo profilo, ad avviso della Sezione non vi può essere dubbio alcuno.

L'apparecchiatura autovelox fissa a rilevazione automatica oggetto di contestazione è stata, infatti, collocata sul viale Italia di Matera per effetto della determinazione dirigenziale n. 156, assunta dall'appellato il 13 dicembre 2006, e rimase operativa per tutto il mese di agosto 2009, quando al comando dell'Ufficio di Polizia locale si trovava, appunto, il Pepe.

Orbene, la contestazione dell'appellante è imperniata sulla considerazione che, nonostante il chiaro quadro normativo disciplinante la materia, il giudice di prime cure ha ritenuto di escludere la colpa grave per insussistenza *“di quella macroscopica contraddizione tra la condotta serbata nello specifico dal col. Pepe ed il minimo di diligenza imposto dal rapporto sussistente con la P.A. (nella specie: con la civica amministrazione di Matera) in relazione alle mansioni, agli obblighi, ai doveri di servizio ed a quelle che potremmo definire “necessarie relazioni di coordinamento” con gli organi di*

*gestione politica e di altri settori amministrativi del tutto mancanti”.*

Con riguardo a quest’ultimo profilo, quello cioè relativo alle *“necessarie relazioni di coordinamento”*, il giudice territoriale ha fatto riferimento *“all’inspiegabile ritardo registratosi tra la decisione di installare il dispositivo di rilevazione elettronica (Determinazione n.156 del 13.10.2006) e la concreta messa in opera dello stesso, nonché all’assenza di qualsivoglia deliberato, o atto politico amministrativo, finalizzato a fornire indirizzi operativi, anche di carattere generale, circa le modalità concrete di attuazione di siffatta misura di prevenzione e repressione delle infrazioni ai limiti di velocità, tale che la “predisposizione di una diversa e maggiormente incisiva rete di sinergie – politiche, amministrative, attuative – avrebbe di certo consentito, sulla scorta di un migliore approfondimento della problematica, peraltro originata dalla necessità di tutelare la sicurezza della viabilità, l’adozione di decisioni finali coordinate e motivatamente conformate ad un dettato normativo oggettivamente complesso ed estremamente frammentario”* (cfr. pag. 17 sentenza impugnata).

Tanto evidenziato, nell’evocare l’ormai consolidata distinzione che sul piano legislativo vige tra la sfera di competenza amministrativo - programmatica propria degli organi di direzione politica e quella, invece, strettamente gestionale e operativa intestata agli organi di direzione burocratica, sì che la prima non possa notoriamente interferire sulle modalità di svolgimento della seconda, la Sezione è invece dell’avviso che, per una fattispecie connotata da profili precipuamente tecnico-gestionali quale quella in esame, non fosse all’evidenza necessario alcun tipo di coordinamento e nessuna particolare sinergia tra l’Ufficio diretto dal Pepe e gli altri centri decisionali del Comune di Matera affinché la scelta programmatica di procedere al controllo della velocità sul viale Italia fosse gestita *secundum legem*.



In sintesi, non vede la Sezione come la mancata partecipazione di altri uffici o degli organi elettivi possa avere inciso al punto di escludere, nella condotta del Pepe e secondo la sentenza impugnata, un *“significativo scostamento dell’attività posta in essere rispetto a quanto si doveva concretamente”* (pag. 18 della sentenza appellata), ciò soprattutto ove si consideri che in altra parte della stessa decisione si dava per altro verso atto che il quadro normativo costituito dall’art.4 del D.L. n.121 del 2002, convertito nella L. n.168/2002, seguito dalla circolare del Ministero dell’Interno del 3/10/2002, e dal D.L. 27/6/2003 n.151, convertito nella legge n.214/2003, fosse nel senso della non inclusione delle strade urbane di quartiere e delle strade locali (lettere E ed F dell’art. 2, comma 2, del D.lgs. n. 285 del 1992, codice della strada) tra le categorie viarie (autostrade, strade extraurbane principali, nonché, ma solo previa decisione del Prefetto, strade extraurbane secondarie e strade urbane di scorrimento) sulle quali era possibile installare strumenti operativi fissi di rilevazione automatica della velocità.

In concreto, pur riconoscendo che il viale Italia non avesse le caratteristiche per poter essere classificato tra i tratti stradali che avrebbero consentito l’installazione dei rilevatori automatici, il giudice territoriale ha comunque ritenuto che a causa del *“nebuloso quadro normativo all’epoca vigente”* e delle difficoltà di coordinamento gestionale ed operativo cui sopra s’è fatto cenno, le *“scelte di concreta gestione”* adottate dall’appellato, per quanto *“non distinte da particolare acume interpretativo ed applicativo delle norme di riferimento”*, più che una grave negligenza si sarebbero semmai connotate di mera *“imperizia nella interpretazione sulla reale ed effettiva portata”* delle disposizioni normative intervenute al riguardo.

La Sezione, come già fatto cenno, è però di contrario avviso.

Poc’anzi si sono chiarite le ragioni per cui nessun pregio esimente può essere riconosciuto

alle asserite carenze di coordinamento all'interno dell'apparato burocratico del Comune di Matera.

Allo stesso modo ritiene di dover opinare con riguardo alle paventate difficoltà di interpretazione del quadro normativo.

A tal proposito occorre, innanzi tutto, prendere posizione su un dato ragionevolmente evidente, ossia che la disciplina riguardante l'installazione delle apparecchiature di rilevazione automatica della velocità era oggettivamente chiara in ordine alla testuale distinzione tra le diverse tipologie di strade, sicché non si può condividere la scelta del primo giudice di intravedere in essa difficoltà interpretative, tanto più se alla concreta applicazione di tali disposizioni era chiamato un dipendente di elevata qualificazione tecnica e professionale quale, appunto, il Pepe nella veste di dirigente dell'Ufficio di Polizia locale.

Ma anche a voler ammettere l'esistenza di un quadro normativo "*nebuloso*" quantomeno nel momento in cui l'appellato adottò la determina n. 156 del dicembre 2006 per l'installazione su viale Italia dell'apparecchiatura in questione, l'elemento che comunque porta a far ritenere l'errore *in iudicando* del primo giudice è costituito, ad avviso della Sezione, dal fatto che, come peraltro riconosciuto nella stessa sentenza impugnata, nell'agosto del 2009 "*intervenne una chiarificazione definitiva*" ad opera del Ministero dell'Interno con la "*circolare n.300/A/10307/09/144/5/20/3 del 14/8/2009*" (pag. 15 della sentenza).

Con tale direttiva, uniformandosi agli approdi cui era pervenuta la giurisprudenza della Corte di Cassazione, l'amministrazione centrale aveva definitivamente chiarito che sulle strade omologabili al viale Italia, la rilevazione della velocità per mezzo di apparecchi ad

installazione fissa non era consentita.

Ciò nonostante, il giudice territoriale ha opinato nel senso che, è opportuno ribadirlo, il *“nebuloso quadro normativo all’epoca vigente ben potesse ingenerare nell’autore del comportamento amministrativo il convincimento di una sorta di generalizzata esclusione”* dell’obbligo della immediata contestazione della infrazione delle norme prescrittive limiti di velocità ove queste violazioni fossero state rilevate *“con dispositivi o apparecchiature...omologati ovvero approvati per il funzionamento in modo completamente automatico”*.

Ebbene, a questo punto delle due l’una: o la circolare ministeriale dianzi citata aveva definitivamente chiarito la materia così da escludere ulteriori contrasti e difficoltà di interpretazione, di tal che sarebbe all’evidenza erronea la scelta del primo giudice di fare ancora leva sul *“nebuloso quadro normativo all’epoca vigente”*, oppure tali chiarimenti non erano stati apportati.

Come poc’anzi evidenziato, è stato però lo stesso giudice territoriale a dare atto di come la direttiva ministeriale avesse definitivamente portato i chiarimenti auspicati, per cui risulta evidente la contraddittorietà *in parte qua* della pronuncia impugnata.

D’altra parte, osserva la Sezione come non risulta in sentenza valorizzato un elemento fattuale invece logicamente rilevante ai fini della decisione sull’elemento soggettivo della condotta contestata.

Ci si riferisce alla circostanza che la circolare ministeriale intervenne il 14 agosto 2009 e a quella data l’apparecchiatura, ancorché da tempo installata, aveva funzionato per sole due settimane, essendo stata infatti attivata l’1 agosto del 2009, per poi essere definitivamente disattivata alla fine di quel mese.

A tale disattivazione, che per un verso dimostra come il Pepe avesse preso coscienza, proprio grazie alla circolare ministeriale, dell'illegittimo funzionamento del rilevatore di velocità su viale Italia, avrebbe però dovuto coerentemente seguire ogni più opportuna iniziativa per porre l'ente al riparo dai prevedibili contenziosi che di lì a poco sarebbero stati instaurati.

In concreto, il Pepe avrebbe dovuto agire con immediatezza in autotutela a carico dei verbali nel frattempo emessi e, comunque, non dando corso alla loro notifica.

Tale evidente omissione, pur essendo stata oggetto di puntuale contestazione da parte del requirente territoriale, non ha però sortito alcuna adeguata ponderazione in sentenza, il che porta la Sezione a non poterne condividere il *decisum*, tanto più ove si consideri che lo stesso giudice territoriale aveva dato atto che *"le impugnazioni erano state precedute da richieste di annullamento in via di autotutela sistematicamente rigettate dal Comando di Polizia Municipale"* (pag. 6 della sentenza impugnata).

**III.** L'intervento in autotutela c'è poi stato, ma solo nel maggio del 2010, precisamente il giorno 19 e con efficacia *ex nunc*, ma quando però l'evento dannoso si era già perfezionato a carico del Comune di Matera.

**IV.** In conclusione, va riconosciuto il fondamento dell'appello formulato dalla Procura regionale lucana in ordine all'esistenza della colpa grave.

Tuttavia, in punto di quantificazione del danno ascrivibile, la Sezione ritiene di poter intravedere nell'annullamento disposto il 19 maggio 2010 dei verbali ancora in corso, un ravvedimento dello stesso responsabile con l'obiettivo di limitare gli effetti pregiudizievoli della sua condotta, per cui si può sul punto ritenere equo l'esercizio del potere riduttivo, ex art. 52 del R.D. n. 1214/1934, nella misura del 40% del danno quantificabile alla luce

dell'approfondimento istruttorio svolto sulle spese per la soccombenza legale.

Come sopra evidenziato, il danno è da calcolare in euro 131.153,88 e ad esso occorre aggiungere le spese conseguenti alla notifica dei verbali illegittimi, queste ultime pari ad euro 43.345,92.

Dalla somma dei predetti importi occorre, però, detrarre la cifra di euro 64.583,91 relativa alle contestazioni spontaneamente pagate dagli automobilisti che non hanno ritenuto di impugnarle.

Nel complesso, quindi, il danno ascrivibile deve essere determinato in euro 109.915,89 (131.153,88+43.345,92-64.583,91), e con l'esercizio del potere riduttivo nella misura predetta del 40%, pari ad euro 43.966,35, l'obbligazione risarcitoria da porre a carico del sig. Franco Pepe deve, pertanto, essere definitivamente quantificata in **euro 65.949,54 (euro 109.915,89 – euro 43.966,35)**.

**IV.** In conclusione l'appello va parzialmente accolto, con condanna dell'appellato alle spese del doppio grado di giudizio nella misura di seguito statuita.

#### **P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello, accoglie in via parziale l'appello in epigrafe e, per l'effetto, riforma la sentenza della Sezione giurisdizionale per la Basilicata n. 72/2013 del 26 giugno 2013 nei termini di cui in motivazione.

Alla soccombenza segue la condanna al pagamento delle spese di primo grado e di appello, che sino alla pubblicazione della presente sentenza si liquidano a carico del sig. Franco Pepe in euro 902,64

(NOVECENTODUE/64).

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 14 dicembre 2017. **L'Estensore**

**Il Presidente**

**Domenico Guzzi**

**Luciano Calamaro**

F.to Domenico Guzzi

F.to Luciano Calamaro

Depositato in Segreteria il 28 Feb. 2018

Il Dirigente

Dott.ssa Sabina Rago

F.to Sabina Rago