

**Sezione:** TERZA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO

**Esito:** SENTENZA

**Numero:** 103

**Anno:** 2019

**Materia:** CONTABILITÀ

**Data pubblicazione:** 05/06/2019

**Codice ecli:** ECLI:IT:CONT:2019:103APP3

Sent. 103/2019

1

35

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

TERZA SEZIONE GIURISDIZIONALE CENTRALE

D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

dott. Angelo Canale           Presidente relatore

dott. Antonio Galeota        Consigliere

dott.ssa Giuseppa Maneggio   Consigliere

dott.ssa Giuseppina Maio     Consigliere

dott.ssa Patrizia Ferrari     Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sui seguenti ricorsi:

- appello iscritto al numero 51845 del registro di segreteria, depositato il 3 febbraio, proposto dal signor Carlo Schettini, rappresentato e difeso dall'avv. Mario D'Urso e dall'avv. Antonio D'Urso, con essi elettivamente domiciliato in Roma Via Luigi Rizzo n.50, presso lo studio arch. Ugo Caminiti;

- appello iscritto al numero 51886 del registro di segreteria, depositato il 28 febbraio 2017, proposto dal signor Enrico Cardillo, rappresentato e difeso dall'avv. Enrico Soprano, elettivamente domiciliato presso lo studio di questi, in Roma, alla Via degli Avignonesi, 5;

- appello iscritto al numero 51949 del registro di segreteria, depositato il 9 marzo 2017, proposto dal signor Giovanni Selvaggi, rappresentato e difeso dall'avv. Salvatore Pugliesi, con lui elettivamente domiciliato in Roma, via Panama 26, presso lo studio avv. Luigi Termine;

- appello iscritto al numero 51982 del registro di segreteria, depositato il 16 marzo 2017, proposto dal signor Domenico Zuccalà, rappresentato e difeso dall'avv. Luciano Noce, con lui elettivamente domiciliato in Roma, Via Monte Santo n.14, presso lo studio avv. Gianluca Savino;

- appello iscritto al n. 52096 del registro di segreteria, depositato l'11 aprile 2017, proposto dal signor Giosuè Candita, rappresentato e difeso dall'avv. Massimo Di Sotto, con lui elettivamente domiciliato in Roma, al Viale di Val Fiorita n.90, presso lo studio avv. Francesco Lilli.

contro

- il signor Procuratore generale presso la Corte dei conti, domiciliato presso le sezioni centrali d'appello della Corte dei conti, in Roma, Via Baiamonti 25;

- il signor Procuratore regionale presso la Corte dei conti, domiciliato presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Campania, in Napoli, Via di Piedigrotta 63,

per l'annullamento e/o la riforma

della sentenza n. 596/2016 della Corte dei conti – Sezione giurisdizionale per la Regione Campania, depositata il 18.11.2016, notificata, con la quale gli appellanti sono stati condannati *pro quota* al pagamento in favore del Comune di Napoli del danno derivante dalla mancata riscossione di sanzioni amministrative per violazioni del Codice della strada nel periodo 2002/2007.

Visti: gli atti di appello, le intervenute memorie di precisazione dei motivi di appello, le conclusioni rassegnate dal P.G. e tutti gli atti di causa.

Uditi alla pubblica udienza del 22 maggio 2019, tenuta con l'assistenza della segretaria signora Lucia Bianco : il Relatore, che ha illustrato la causa; gli avvocati Luigi Termini per delega dell'avv. Puglisi per Selvaggi e Massimo Di Sotto per Candita , i quali hanno dichiarato il decesso dei rispettivi assistiti; nonché l'avv. Mario D'Urso per Schettini, l'avv. Maria Grazia Ingrosso per delega dell'avv. Soprano per Cardillo, l'avv. Luciano Noce per Zuccalà che hanno tutti insistito per l'accoglimento dei rispettivi appelli, dei quali hanno sinteticamente illustrato i motivi; il rappresentante del P.M., VPG dott. Arturo Iadecola che, con riferimento agli appellanti deceduti Selvaggi e Candita, ha dichiarato non esserci i presupposti di legge per la riassunzione del giudizio nei confronti degli eredi, mentre per gli altri appellanti ha confermato le proprie conclusioni scritte di rigetto degli appelli.

Svolgimento del processo

1. Con nota del 25 novembre 2008 – che faceva seguito alla nota inviata al Sindaco in 14 novembre 2008 - il Comandante della Polizia Municipale di Napoli, Generale Sementa, denunciava al Procuratore regionale presso la Corte dei conti campana una ipotesi di danno erariale derivante dai mancati pagamenti relativi a verbali non notificati. Il Comandante, che informava dei fatti anche la locale Procura della Repubblica, ipotizzava nella circostanza un presunto danno di 106 milioni di euro.

La denuncia dava luogo all'apertura di un fascicolo istruttorio.

In precedenza, all'esito di un incontro svoltosi il 13 novembre presso l'Assessorato alle risorse strategiche, i partecipanti alla riunione (lo stesso Sementa, gli assessori Cardillo e Scotti, il direttore generale del Comune, dirigente vicario della Polizia Municipale) avevano proposto al Sindaco Jervolino di istituire, per l'approfondimento dei fatti dannosi summenzionati, una commissione interna d'indagine composta ai massimi livelli burocratici, cui affidare il compito di verificare l'esatta situazione e di individuare le eventuali responsabilità.

La Commissione era istituita con ordine di servizio del Direttore generale n.10 del 18 novembre 2008 e terminava i propri lavori il 6 febbraio 2009.

Il 16 marzo 2009 il Sindaco di Napoli trasmetteva al Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Campania la relazione conclusiva elaborata dalla Commissione di indagine, che aveva accertato una serie di rilevanti anomalie nelle procedure di notifica dei verbali di contravvenzione alle norme del Codice della Strada (C.S.), tali da prefigurare un danno patrimoniale per il Comune di Napoli. La Commissione nelle proprie conclusioni segnalava l'imperizia e la negligenza di diversi soggetti che a vario titolo (Comandanti, dirigenti del settore legale della polizia locale, funzionari) dovevano ritenersi responsabili, pur nella conoscenza del fenomeno (caratterizzato dalle migliaia di verbali non notificati o persi dalle Poste Italiane), delle

accertate carenze organizzative alla base del fenomeno medesimo.

Sotto il profilo del danno patrimoniale, negli anni oggetto di indagine ispettiva (dal 2002 al 2007) era accertato un danno di euro 46.455.162,50, relativo a verbali non notificati.

Questi, nel periodo considerato, erano stati mediamente 165/170mila annui. I soli verbali persi dalle Poste, nel medesimo periodo, avevano comportato un danno (compreso nei detti 46milioni di euro) di euro 1.708.666,89.

2. All'apertura del fascicolo istruttorio seguiva, nel marzo del 2011, un invito a dedurre e nel marzo 2012 la citazione in giudizio dei presunti responsabili.

Il Pubblico Ministero contabile, aderendo alle conclusioni della Commissione di indagine quanto ai profili oggettivi, ravvisava la responsabilità amministrativa per colpa grave, ciascuno in relazione al ruolo ricoperto presso gli uffici della Polizia locale, degli attuali appellanti (e di altri soggetti poi mandati assolti dal Giudice di primo grado), imputando loro le gravi negligenze ed omissioni segnalate dalla Commissione d'indagine.

Estendeva la responsabilità anche agli assessori pro-tempore alla mobilità e al bilancio, atteso il riflesso sugli equilibri di bilancio determinato dalla consistenza di una ingente massa di residui attivi che in realtà rappresentavano crediti non esigibili. Va detto che nel 2009 l'ente locale procedeva a cancellare tali residui.

Relativamente alla dirigenza, argomentava il P.M., sarebbe mancata la doverosa attivazione di iniziative volte a "ridurre o quanto meno ad affrontare in maniera efficace la problematica".

Quanto ai vertici politici evocati in giudizio, sarebbe mancata, anche da parte loro, la doverosa attivazione di iniziative politiche a fronte dell'iscrizione in bilancio di una massa di residui attivi pur in presenza della nota, evidente e annosa problematica delle mancate entrate contravvenzionali, peraltro già nel passato oggetto di attenzione da parte della Magistratura contabile.

Sotto il profilo del danno, il Pubblico Ministero lo quantificava in euro 46.455.162,50, secondo il prospetto elaborato dalla Commissione di indagine. Il *petitum* si riferiva alle sanzioni non più incamerabili in quanto i relativi verbali non erano stati notificati ai contravventori nel termine perentorio e decadenziale di 150 giorni (ex art. 201 C.S.), nonché ai verbali persi dalle Poste Italiane e non contestati.

In via alternativa, ove si fosse dubitato dell'attualità del danno, per assenza di automatica operatività della prescrizione estintiva, il Pubblico Ministero argomentava che il danno – e di conseguenza il *petitum* risarcitorio – poteva essere individuato nell'indebitamento che sarebbe conseguito al mancato introito delle sanzioni pecuniarie i cui verbali non erano stati tempestivamente notificati.

Infatti, tale mancato introito, secondo il P.M., *"avrebbe certamente condotto il Comune a ricorrere ad un corrispondente indebitamento pubblico in termini certamente non inferiori a quelli necessari in presenza di una immediata esazione dei proventi in questione"*.

In questa alternativa domanda il danno sarebbe stato di euro 9.456.838,68, tenuto conto dei rendimenti medi annuali dei titoli di Stato, come rilevati dai dati ufficiali della Banca d'Italia.

La Procura regionale, nel medesimo atto, facendo riferimento a specifico precedente giurisprudenziale (Corte dei conti Campania, n.203 del 25 settembre 2008), segnalava di non opporsi all'ampio uso del c.d. potere riduttivo, tenuto conto del continuo avvicendamento dei vertici politici, della complessa realtà gestionale e del fatto che comunque una percentuale di notifiche o ri-notifiche prevedibilmente non sarebbero andate a buon fine.

Il giudizio instaurato dalla Procura regionale nei termini descritti era discusso nella

pubblica udienza del 1° ottobre 2015. La sentenza oggetto dei presenti gravami era depositata il 18 novembre 2016.

3. Il primo Giudice assolveva taluni convenuti e sostanzialmente, nei confronti degli attuali appellanti, accoglieva la c.d. domanda alternativa nei termini che di seguito saranno sintetizzati.

In particolare affermava la *“valenza generale del termine di prescrizione quinquennale del diritto alla riscossione delle sanzioni amministrative, come disciplinato dall’art. 28 della L.689/81, rispetto al quale la disciplina dell’esazione prevista dal C.S. si pone su un piano giuridico distinto e non interferente sul profilo sostanziale dello stesso : il venir meno dell’obbligo di pagare, legato ad un meccanismo di riscossione coattiva, è inidoneo ex se a determinare l’estinzione del diritto di credito, intestato al soggetto titolare della potestà sanzionatoria, e regolato quanto alla sua “vita giuridica” dalla succitata previsione”* (sentenza appellata, pag. 21).

In sostanza, il primo giudice, sulla base della riferita argomentazione e tenuto conto che la prescrizione non opera automaticamente e non può essere rilevata d’ufficio, ma necessita di eccezione della parte che intende avvalersene, riteneva che il danno di cui alla domanda “principale” (46milioni di euro, ndr) fosse ancora esigibile e comunque non prescritto il relativo diritto di credito: per l’effetto respingeva la domanda principale. Accoglieva invece la domanda c.d. alternativa, ritenendo che la mancata disponibilità delle somme non introitate alla data della domanda soddisfacesse i requisiti di attualità e certezza del danno.

Tale ultimo danno era pertanto quantificato in euro 9.456.838,68, secondo il criterio di calcolo suggerito in citazione dal P.M. .

Quanto al conseguente addebito, il giudice operava una prima riduzione, in conseguenza del difficile e complesso contesto, nonché della quota di verbali che verosimilmente, per cause diverse e molteplici, non sarebbero andati a buon fine.

In sintesi, l’addebito era ridotto per le ragioni suddette del 40%, attestandosi ad euro 5.674.103,00.

Il giudice considerava poi l’apporto di altri soggetti non evocati in giudizio “e quello dei chiamati giudicati esenti da addebito”, le cui quote resta(va)no a carico dell’Erario nella (ulteriore, ndr) misura del 15%. Ripartiva poi il danno (cioè l’addebito) residuo sulla base del diverso apporto causale nella causazione del danno (dal 5% - Candita – al 30% - Zuccalà).

Relativamente ai profili soggettivi, che avevano condotto all’addebito come sopra ripartito tra i diversi corresponsabili, il primo giudice argomentava riecheggiando tanto le conclusioni della Commissione d’indagine, quanto le considerazioni svolte dal P.M. nel suo atto di citazione (condizioni di grave e prolungata stasi organizzativa e gestionale). Soprattutto il primo giudice rimarcava la “discontinuità” (rispetto alle anzidette condizioni) recata dai positivi risultati registrati a seguito delle iniziative assunte dal Comandante Sementa in termini di riorganizzazione del servizio, con ciò evidenziando vieppiù le negligenze dei suoi predecessori. Singolarmente, poi, esaminava le singole posizioni degli attuali appellanti, rinvenendo nelle rispettive condotte l’elemento della colpa grave; in sostanza il servizio delle notificazioni dei verbali delle contravvenzioni al C.S. sarebbe stato, negli anni considerati, abbandonato a sé stesso.

Quanto al ruolo dell’assessore Cardillo, il primo giudice gli imputava l’assenza di doverose iniziative pur in presenza delle evidenti criticità afferenti alle entrate da riscossione delle contravvenzioni. L’enorme massa di risorse non introitate, e iscritte annualmente per svariati milioni di euro tra i residui attivi, avrebbe dovuto infatti indurlo

*“ad una condotta di particolare, continuativa attenzione alla composizione del bilancio del Comune di Napoli negli anni considerati, essendo emerse reiterati tangibili segni di criticità.”*

4. Tutti i soggetti condannati (Candita, Schettini, Selvaggi, Zuccalà, Candita) proponevano appello.

Il decesso degli appellanti Candita e Selvaggi consente di non soffermarsi sul dettaglio dei rispettivi atti di appello.

Quanto agli altri appellanti, i rispettivi motivi di appello sono in larga misura sovrapponibili e si possono sintetizzare nei termini seguenti.

Gli appellanti (Schettini, Zuccalà, Cardillo) insistono tutti sul fatto che il diritto al risarcimento del danno dovrebbe ritenersi prescritto, dato che i verbali relativi alle contravvenzioni non sono stati notificati nel termine decadenziale di 150 giorni e non sarebbe di conseguenza neppure iniziato a decorrere il termine di prescrizione di cui all'art. 28 della L.689/81: esso, in ogni caso sarebbe prescritto per le contravvenzione elevate nel periodo anteriore ai cinque anni precedenti la notificazione dell'invito a dedurre.

Non sarebbe pertinente il riferimento a precedenti sentenze della medesima sezione giurisdizionale su casi analoghi, atteso che il Giudice di pace avrebbe dichiarato l'inefficacia dei verbali per l'inutile decorso del termine decadenziale ex art. 201 C.S.

Il Comandante della polizia locale (Schettini) avrebbe avuto solo un ruolo di coordinamento generale, mentre la gestione dei servizi, tra cui quello relativo alla notifica dei verbali C.S. sarebbe stata affidata ai singoli settori, sotto la diretta responsabilità dei dirigenti preposti. In ogni caso dalla corrispondenza intercorsa tra il Comandante e i dirigenti, che secondo il primo giudice dimostrerebbe la colpa grave dello Schettini, emergerebbe invece il fattivo intervento del primo, sino alla data del suo collocamento a riposo.

Gran parte delle somme non incassate sarebbero comunque rientrate tra quelle oggetto di “rottamazione”, ai sensi dell'art. 1 della L.1290/2014 e normative successive, il che avrebbe inciso sulla quantificazione del danno da risarcire. Sussisterebbero, poi, i presupposti per un'ulteriore riduzione dell'addebito, sia sotto il profilo della difficoltà di contesto, sia sotto quella della partecipazione causale di altre persone non convenute in giudizio.

Il dott. Zuccalà, a parte le altre sopra citate argomentazioni difensive, segnala che egli era andato in pensione nel 2005, sicchè non poteva essere ritenuto responsabile dei presunti danni verificatisi in epoca successiva.

Il Cardillo eccepisce anch'egli la prescrizione. Secondo l'appellante non sarebbe dimostrato l'indebitamento del Comune di Napoli per far fronte alla mancata riscossione delle sanzioni. Il danno deriverebbe da attività gestionale e non può essere attribuito agli organi politici. Le operazioni di accertamento delle entrate comunali, come quelle di riaccertamento dei residui attivi, sono di competenza dei dirigenti e nessuna competenza aveva in proposito l'assessore al bilancio.

Le criticità relative alla mancata riscossione delle entrate da sanzioni C.S. – e conseguente formazione dei residui attivi – era comunque di competenza dell'assessore competente per materia, e non dell'assessore al bilancio.

L'appellante Cardillo, infine, sottolineando di aver comunque adottato diverse iniziative per rendere maggiormente efficace ed efficiente il sistema della riscossione delle contravvenzioni, osserva che l'assessore Esposito, che aveva posto in essere le medesime iniziative, era stato assolto, mentre lui era stato contraddittoriamente

condannato.

5. Con atto scritto del 17 aprile 2019 la Procura generale ha rassegnato le proprie conclusioni scritte, di rigetto di tutti gli appelli. In particolare, sul tema sollevato da tutte le parti, concernete la prescrizione, il P.G. ha sostenuto che *“l’obbligo di pagamento (della contravvenzione C.S., ndr) si estingue, in capo al responsabile della violazione, soltanto quando la predetta decadenza sia stata accertata dal giudice a fronte di apposita istanza di parte”*. Richiamando giurisprudenza di questa Corte, la P.G. riferiva che i giudici contabili avevano stabilito, *“in un caso di accertamento giudiziale dell’omessa o intempestiva notificazione dei verbali di contravvenzione, che la prescrizione del diritto al risarcimento del danno erariale decorresse dal passaggio in giudicato delle sentenze, e non dalla scadenza del 150imo giorno dalla violazione”*.

Quanto al danno, il P.G. ha osservato che esso non è conseguito all’indebitamente del Comune, ma alla *“naturale fecondità del denaro”*, della quale l’Amministrazione non ha potuto beneficiare in ragione del mancato incasso delle sanzioni. Il pregiudizio, dunque, è pari al rendimento che le somme non rimosse avrebbero prodotto se fossero state tempestivamente incamerate. In merito alla prova dell’ammontare delle dette somme, che conseguivano all’esame analitico svolto dalla Commissione d’indagine, sarebbe stato onere delle parti contestare singoli e specifici verbali di infrazione.

Sugli specifici motivi di appello di Schettini (con riferimento al ruolo e alla responsabilità del Comandante) e del Cardillo, il P.G. nella sostanza aderiva alle argomentazioni del primo Giudice.

6. Nella pubblica udienza odierna, prima dell’avvio della discussione, gli avvocati Luigi Termini (per Selvaggi) e Massimo Di Sotto (per Candita) dichiaravano il decesso dei rispettivi assistiti, come da documentazione depositata. Il P.M. d’udienza, avuto riguardo alla fattispecie dedotta in giudizio e all’assenza di contestazioni di illecito arricchimento, dichiarava insussistenti le condizioni per una eventuale estensione del giudizio nei confronti degli eredi. La causa pertanto proseguiva nei confronti degli altri appellanti, presenti in udienza a mezzo dei rispettivi difensori. Costoro puntualizzavano oralmente i termini in diritto dei rispettivi appelli, concludendo, in riforma della sentenza impugnata, per l’accoglimento dei rispettivi gravami.

Il rappresentante della Procura generale, richiamando le argomentazioni svolte nelle conclusioni scritte, rinnovava la richiesta di rigetto degli appelli e di conferma della sentenza impugnata.

La causa era quindi trattenuta in decisione.

#### **Motivazioni della decisione**

7. Preliminarmente il Collegio dispone la riunione, ai sensi dell’art. 184 cgc, di tutti gli indicati appelli, in quanto proposti tutti avverso la medesima sentenza.

Il Collegio, poi, si deve dar carico di valutare gli effetti del decesso degli appellanti Giosuè Candita e Giovanni Selvaggi.

Al riguardo, sentito il P.M. d’udienza, che ha dichiarato l’insussistenza delle condizioni per riassumere il giudizio di responsabilità nei confronti degli eredi, il Collegio, in relazione alla prescrizione di cui all’art. 1 L.20/1994, dichiara l’estinzione degli appelli proposti dai sunnominati.

Esaurite le questioni preliminari di rito, il Collegio procede all’esame degli appelli, esaminando in primo luogo il tema dell’eccepita prescrizione dell’azione risarcitoria.

Il tema della prescrizione merita una attenta riflessione, posto che nella vicenda si registrano due termini di prescrizione e un termine decadenziale. Un termine di prescrizione (quinquennale) riguarda l’esercizio del diritto di credito dell’Amministrazione

comunale e decorre dal momento dell'accertamento della violazione C.S.; il termine decadenziale ex art. 201 C.S. era all'epoca dei fatti di 150 giorni (ora 90), decorreva anch'esso dall'accertamento della contravvenzione C.S. ed era impedito solo dal compimento dell'atto necessario (cioè dalla notifica del verbale di contravvenzione); il termine di prescrizione dell'azione per il risarcimento del danno erariale (quinquennale) decorre dal momento in cui il danno (ingiusto, cioè derivante da atto illecito) assume i caratteri dell'effettività, certezza e attualità.

Il primo giudice ha permeato il proprio ragionamento, che lo ha condotto alla pronuncia di non accoglimento della domanda principale, sulla base della tesi che nella fattispecie non fosse decorso (e non fosse stato ancora giudizialmente accertato) il termine prescrizione relativo al diritto di credito dell'Amministrazione: conseguentemente tale credito, secondo il giudice, sarebbe stato ancora giuridicamente esigibile.

In particolare ha ritenuto che avesse *"valenza generale"* il regime prescrizione ex art. 28 della L.689/81, che dunque prevarrebbe sulla specifica normativa recata dal titolo VI del Codice della Strada e segnatamente dall'art. 201. Più in particolare, egli ha ritenuto che *"il venir meno dell'obbligo di pagare, legato ad un meccanismo di riscossione coattiva, è inidoneo ex se a determinare l'estinzione del diritto di credito, intestato al soggetto titolare della potestà sanzionatoria, e regolato quanto alla sua "vita giuridica" dalla succitata previsione"*.

In sostanza, secondo il primo giudice, la disciplina ex art. 201 C.S. avrebbe ad oggetto solo *"l'obbligo di pagare"*, soggetto a decadenza, mentre la *"vita giuridica"* del diritto di credito sarebbe disciplinato dall'art. 28 L.689/81: ciò a dire che la omessa notifica del verbale di contravvenzione C.S. avrebbe il solo effetto di far venire meno, in capo al sanzionato, l'obbligo di pagare, mentre il diritto di credito permanerebbe integro e sarebbe soggetto alla prescrizione quinquennale.

La riferita tesi, che ha aperto la strada all'accoglimento della domanda c.d. alternativa, si poggia invero su una ardita interpretazione della normativa di settore, scindendo l'obbligo di pagare (soggetto a decadenza) dal diritto di credito (soggetto a prescrizione) e facendone momenti distinti e non *"interferenti"*.

Una tale tesi desta perplessità.

Va infatti osservato che un diritto di credito che non determinasse il correlato e inscindibile obbligo di pagare, sarebbe privo di *"azione"* e dunque sarebbe l'espressione di una obbligazione naturale.

Tale di certo non può essere qualificata quella derivante dalla violazione di un precetto per la quale la legge prevede una sanzione pecuniaria e un connesso *"meccanismo"* di riscossione coattiva.

In ogni caso, per confutare la tesi del primo giudice, basta far riferimento a quella giurisprudenza civile che reiteratamente ha affermato che *"il difetto di notifica del verbale di contestazione di accertamento della contravvenzione, determinando l'inesistenza del credito azionato, comporta la caducazione della cartella esattoriale per l'inesistenza del titolo esecutivo posto alla base della sua emissione. Pertanto, qualora non vi è la prova della notifica del verbale, non può essere evitata l'applicazione dell'art. 201 comma 5 d.lgs. n. 285 del 1992, secondo il quale l'obbligo di pagamento della somma dovuta per la violazione si estingue nei confronti del soggetto a cui la notificazione non sia stata effettuata nel termine di centocinquanta giorni"* (Tribunale di Roma, Sez. VIII, 30 maggio 2011 n. 11635).

E dunque la omessa notifica del verbale C.S., determinando l'inesistenza del diritto di credito, fa venir meno anche l'obbligo di pagamento della sanzione pecuniaria.

8. A questo punto il Collegio ritiene di approfondire ulteriormente il rapporto tra norme sanzionatorie contenute nel C.S. e le regole ex L.689/81; dopo di ciò, chiarito il quadro normativo di fondo, ritiene di trattare il rapporto tra la decadenza ex art. 201 C.S. e la prescrizione quinquennale ex art. 28 L.689/81.

L'articolo 12 della legge 24 novembre 1981, n. 689 stabilisce che le disposizioni del Capo I della legge (ossia le disposizioni che trattano del procedimento di accertamento della violazione, irrogazione ed esecuzione delle sanzioni amministrative) si osservano, **salvo che non sia diversamente stabilito**, per tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, anche quando questa sanzione non è prevista in sostituzione di una sanzione penale.

La legge 689/81 disciplina, quindi, il meccanismo applicativo di tutte le sanzioni amministrative pecuniarie, siano esse tali *ab origine* o divenute tali a seguito di processi di depenalizzazione, **salvo che non sia diversamente stabilito**.

Questa "clausola di riserva" è integrata, almeno per ciò che concerne la mera irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie, dall'articolo 194 del Codice della strada che, in relazione agli illeciti amministrativi stradali prevede una speciale disciplina che **deroga alle regole generali (cioè al sistema di cui alla L.689/81)**.

L'articolo 194, con cui si apre il titolo VI del codice della strada, rappresenta uno dei capisaldi su cui si basa l'intero sistema sanzionatorio amministrativo previsto dal C.S. Ed infatti, integrando la clausola di riserva di cui sopra, è disposto che *"in tutte le ipotesi in cui il codice della strada prevede che da una determinata violazione consegua una sanzione amministrativa pecuniaria, si applicano le disposizioni generali contenute nelle sezioni I e II del capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689, salve le modifiche e le deroghe previste dalle norme del presente capo"*.

E' riconosciuto anche in dottrina che i due "sistemi" sanzionatori, quello generale ex L. 689/81 e quello "speciale" ex C.S., danno luogo ad un sistema c.d. ibrido, nel quale, i principi generali e le disposizioni procedurali contenuti negli articoli 1-31 della legge 24 novembre 1981, n. 689 continuano ad applicarsi anche all'illecito amministrativo "stradale", fino a quando non contrastino con le specifiche disposizioni contenute nel capo I del titolo VI del codice della strada (articoli 194-219-bis) che, in questa ipotesi, per effetto del principio di specialità (e, a maggior ragione, per quanto esplicitamente contenuto nell'articolo 194), prevalgono su quelle generali della legge di depenalizzazione 689/1981. Naturalmente una tale conclusione può riguardare solo le sanzioni amministrative pecuniarie, atteso lo specifico richiamo (alle sanzioni pecuniarie) contenuto nel citato art. 194 C.S.

Per le sanzioni amministrative accessorie (in materia stradale) deve necessariamente farsi riferimento alle disposizioni del solo Codice della Strada.

In conclusione, deve ribadirsi che per le sanzioni amministrative pecuniarie si applicano gli articoli 1-31 della legge 24 novembre 1981, n. 689 salvo le deroghe e le integrazioni contenute negli articoli 194-209 del codice della strada.

La suddetta conclusione, che trae ragione dalla lettera dell'art. 194 C.S., dal principio di specialità e da evidenti ragioni sistemiche, visibilmente non coincide con quella del primo Giudice, che ha ritenuto operanti su piani giuridicamente distinti i due complessi normativi, che invece, come si è già visto relativamente al sistema delle sanzioni amministrative pecuniarie, danno luogo ad un sistema "ibrido" o integrato. Ad esempio, mentre sono applicabili anche alle sanzioni pecuniarie "stradali" gli articoli dall'1 al 31 della L.689/81, costituiscono invece deroghe al regime generale le seguenti previsioni del Codice della strada: i limiti edittali delle sanzioni amministrative pecuniarie ed il

sistema di aggiornamento biennale delle sanzioni (articolo 195); il rapporto tra responsabilità solidale e responsabilità a titolo di concorso negli illeciti amministrativi (articoli 196 e 197 codice della strada, articoli 5 e 6 legge 689/1981); le tecniche di determinazione della somma per cui è ammesso pagamento in misura ridotta (articolo 203 codice della strada e 16 legge 689/81); la rateazione della sanzione (articolo 202-bis codice della strada e articolo 26 legge 689/81); la diversa struttura del procedimento di irrogazione della sanzione amministrativa; la nascita del titolo esecutivo; prescrizione e decadenza.

Ciascuno degli accennati elementi meriterebbe ampia trattazione (ad esempio in tema di contestazione, di accertamento, di formazione del titolo esecutivo, etc.), ma nel presente giudizio, avuto riguardo al comune motivo d'appello relativo alla prescrizione, è quest'ultimo tema ad assumere un carattere dirimente.

9. L'articolo 209 del Codice della strada, in chiusura della sezione I del capo I del titolo VI, tratta della prescrizione, richiamando l'omologo articolo 28 della legge 689/1981: la prescrizione è pertanto quinquennale e decorre dalla data dell'accertamento della violazione. Si applicano gli ordinari istituti della sospensione e dell'interruzione del decorso del termine prescrizionale.

La notifica del verbale di contravvenzione interrompe il decorso della prescrizione, che ricomincia a decorrere dopo l'avvenuta, regolare notificazione nel termine prescritto dall'art. 201, comma 5 C.S. (all'epoca dei fatti di causa, il termine era di 150 giorni, ridotto a 90 giorni dalla L. 120/ 2010).

L'art. 201 C.S. è stato negli anni oggetto di vari interventi legislativi ( ; ; , convertito, con modificazioni, dalla ; ; ) ma la previsione del comma 5 è rimasta inalterata :

*“L'obbligo di pagare la somma dovuta per la violazione, a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria, si estingue nei confronti del soggetto a cui la notificazione non sia stata effettuata nel termine prescritto”.*

Il termine in questione è un termine decadenziale, perché la sua inosservanza produce l'effetto di estinguere il diritto di credito e conseguentemente l'obbligo di pagare.

Le due situazioni giuridiche – diritto di credito e obbligo di pagare – non possono essere scisse. Sono, per così dire, “due facce della stessa medaglia”, avendo riguardo entrambe all'essenza del rapporto – nascente dal medesimo fatto materiale - creditore/debitore.

Il “debitore” (in questo caso il contravventore) è obbligato a pagare perché la violazione alle norme del C.S. ha determinato in capo all'amministrazione, quale attuazione del potere sanzionatorio attribuitole dalla legge, un diritto di credito, la cui azione è poi esercitata anche nei modi, nei termini e nei limiti di cui al Codice della Strada.

Se così è, ed è così perché sarebbe inimmaginabile un diritto di credito – derivante da un potere sanzionatorio - che avesse vita giuridica nonostante il venire meno dell'obbligo di pagamento, occorre concludere, relativamente al decorso del termine prescrizionale quinquennale, ex L.689/81, che esso decorre fino al momento in cui, a causa della violazione del termine prescritto per la notifica del verbale di contravvenzione C.S. , ex art. 201 C.S., non intervenga la decadenza estintiva dell'obbligo di pagamento.

In sostanza, semplificando, dal momento dell'accertamento decorrono, sovrapponendosi, due termini, quello ordinario di prescrizione del diritto di credito (rectius, dell'azione) dell'Amministrazione e quello, più breve, decadenziale. La regolare e tempestiva notifica del verbale interrompe il termine prescrizionale, che ricomincia a decorrere dopo l'avvenuta notifica.

Invece, la omessa o intempestiva notifica produce il venire meno, cioè l'estinzione del titolo esecutivo e quindi, dell'obbligo di pagare: in conclusione, dello stesso diritto di

credito (come rilevato dalla richiamata giurisprudenza civile). A quel punto, estintosi il diritto di credito, si ferma, definitivamente, il decorso della prescrizione, perché legalmente non c'è più un "diritto" (di credito) da far valere entro un certo termine. E' pertanto non convincente la tesi del primo giudice, che ha erroneamente ritenuto non ancora prescritto, alla data della citazione e della discussione del giudizio, il diritto di credito dell'Amministrazione derivante dai verbali C.S. elevati e non notificati tra il 2002 e il 2007.

Ne deriva che relativamente alla domanda c.d. principale il primo giudice, anziché respingerla, l'avrebbe dovuta valutare tenendo conto dell'estinzione del diritto di credito (dell'Amministrazione comunale) determinata dal decorso del termine decadenziale.

10. A questo punto, facendo perno sul ragionamento sin qui sviluppato, premettendo l'intervenuta decadenza estintiva del diritto di credito, viene in rilievo il termine prescrizionale dell'azione di responsabilità erariale, che, come si sa, è di cinque anni. Atteso che la mancata notificazione o rinotificazione dei verbali C.S. ha determinato la sopravvenuta estinzione (o inesistenza) del diritto di credito, deve concludersi che il danno erariale risarcibile si è determinato, nella sua esistenza giuridica, nel momento in cui si è estinto il diritto di credito dell'Amministrazione e cioè, per ciascun verbale, allo spirare dei 150 giorni.

Il *dies a quo* della prescrizione erariale, per tutti i verbali non notificati (o rinotificati, non v'è differenza), decorreva pertanto, nella fattispecie dedotta in giudizio, al compimento del 150imo giorno dall'accertamento.

Incidentalmente, tenuto conto di quanto sostenuto dall'Ufficio del Pubblico Ministero, deve affrontarsi il tema se la decadenza prevista dall'art. 201 C.S. operi automaticamente o sia invece necessaria, per accertarla, un provvedimento del giudice. In primo luogo va sottolineato che il termine decadenziale in questione è riferito a materia sottratta alla disponibilità delle parti, per cui "*non è impedito se non dal compimento dell'atto previsto dalla legge*", che nella specie è la regolare notificazione del verbale C.S.

Va poi considerato che, secondo i principi generali, il fondamento dell'istituto della decadenza si rinviene nell'esigenza di garantire la certezza del diritto e nella necessità che i rapporti giuridici non restino a lungo indeterminati.

Di conseguenza, essa non dipende dalla natura dei diritti che vi sono sottoposti ma è connessa alla valutazione (del legislatore, in questo caso) di limitare l'incertezza di determinate situazioni giuridiche a un tempo assai breve.

È proprio in ragione di ciò che la decadenza non è sottoposta né a sospensione né a interruzione: l'unico modo per impedirgliela è, come detto, quello di compiere l'atto necessario.

Avuto riguardo a questi connotati, deve escludersi che sia necessario accertare l'intervenuta decadenza con un provvedimento del giudice, essendo sufficiente che l'Amministrazione, dopo aver accertato in sede di autotutela l'assenza del solo fatto impeditivo della decadenza (in questo caso la notificazione regolare del verbale C.S. ndr), provveda d'ufficio ad archiviare il procedimento sanzionatorio: diversamente gli eventuali successivi atti (esecutivi) sarebbero esposti a nullità – questa sì, da accertarsi eventualmente giudizialmente - in considerazione dell'estinzione del diritto. Del resto, la prospettata necessità del provvedimento giudiziale contrasterebbe con lo stesso fondamento dell'Istituto, posto che l'attesa di tale provvedimento, necessariamente all'esito di un giudizio, integrerebbe una interruzione o una sospensione, in contrasto con la previsione ex art. 2964 c.c.

Quel che è certo è che l'intervenuta decadenza – che è un fatto materiale, legato al solo decorso del termine – renderebbe nullo ogni ulteriore atto esecutivo.

Non si manca di osservare che ove la decadenza ex art. 201 C.S. sempre e comunque necessitasse, come sostenuto dal P.M., di un accertamento del giudice, ciò, nella fattispecie in esame, avrebbe dato luogo a molte migliaia di cause, con esito scontato e con ingenti oneri a carico del pubblico erario. Il che contrasterebbe con i principi di buona amministrazione, di economicità e di efficienza. In ogni caso questo stesso Giudice, incidenter tantum, ben può dichiarare la decadenza dei verbali non notificati nel termine dei 150 giorni.

11. Tornando alla fattispecie in esame, deve dunque affermarsi che la prescrizione relativa al danno erariale - riconducibile alla condotta dolosa o gravemente colposa di pubblici agenti - dedotta in giudizio nella c.d. domanda "principale" (oltre 46milioni di euro) era iniziata a decorrere dopo la scadenza del termine ex art. 201 C.S., comportante, come si è visto, l'estinzione del diritto di credito dell'Amministrazione verso il contravventore. Ciò significa che alla data dell'invito a dedurre – marzo 2011 – il danno erariale relativo alle sanzioni non notificate negli anni dal 2002 a febbraio/marzo 2006, contrariamente a quanto ritenuto dal primo giudice, era certamente prescritto, non essendovi stati né atti interruttivi, né alcun occultamento doloso del fatto dannoso. Non erano prescritte le sole sanzioni relative ai verbali C.S. del periodo marzo 2006/2007, non notificati, ma la mancata formulazione di appello incidentale sul rigetto della domanda principale (attesa la soccombenza della procura regionale) non consente però al collegio di pronunciarsi su tale ultimo aspetto. Era infatti onere della Procura regionale impugnare la sentenza nella parte in cui espressamente aveva integralmente rigettato la domanda principale dell'attore.

12. Quanto alla c.d. domanda "alternativa", vanno accolti gli appelli di parte per una pluralità di ragioni. In primo luogo occorre osservare che l'esame e l'accoglimento della domanda "alternativa" hanno tratto ragione dal rigetto della domanda principale. Si è visto come tale "rigetto" non avesse fondamento giuridico, nel senso che non sussistevano le ragioni per dichiarare ancora esigibili le sanzioni erariali per le quali era invece già intervenuta, ai sensi dell'art. 201 C.S., l'estinzione del diritto di credito. Sulla base di tale considerazione, può dedursi che la domanda alternativa, anche per come era formulata, presupponeva la mancanza di attualità del danno azionato con la domanda principale; una attualità – ed effettività - che almeno per i verbali non notificati negli anni 2006/2007 erano invece indubitabili.

Nel caso di specie, pertanto, la domanda "alternativa" neppure poteva/doveva essere esaminata, difettandone il presupposto.

A parte ciò, si osserva che il P.M. , nel formulare la domanda alternativa, precisava che il mancato introito relativo ai verbali non notificati, *"avrebbe certamente condotto il Comune a ricorrere ad un corrispondente indebitamento pubblico in termini certamente non inferiori a quelli necessari in presenza di una immediata esazione dei proventi in questione"*. Nei testuali riferiti termini era precisata la domanda attrice.

Gli appellanti hanno lamentato la mancanza di qualsiasi prova in merito al segnalato *"indebitamento"* cui *"certamente"* il Comune si sarebbe esposto.

La critica coglie nel segno.

L'indebitamento non poteva essere oggetto di una presunzione, ma andava provato che negli anni considerati – dal 2002 al 2007 - il Comune di Napoli, per fronteggiare le mancate riscossioni derivanti dalle contravvenzioni, si fosse indebitato. Una simile prova non è stata fornita e il riferimento operato dalla Procura generale alla *"naturale fecondità"*

del denaro” non convince, atteso che i due concetti sono assolutamente disomogenei. Si richiama il concetto (più esattamente, il principio) della naturale fecondità del denaro in relazione agli interessi che si pagano a fronte del vantaggio derivante dal godimento di denaro altrui.

L'indebitamento è cosa ben diversa: semplificando potremmo definirla una operazione finanziaria volta a trasferire ricchezza da un soggetto (creditore) ad altro soggetto (debitore), dietro il pagamento di un corrispettivo.

Nella fattispecie, il danno di cui alla domanda “alternativa” – per come era formulata tale domanda, che delimitava *causa petendi e petitum* - non si configurava come mancata percezione di interessi dovuti e non corrisposti, ma come il corrispettivo che il Comune avrebbe pagato a fronte di un “indebitamento” cui sarebbe stato costretto a causa delle mancate riscossioni. E dunque non solo andavano provate le mancate riscossioni, ma anche provato il ricorso all'indebitamento.

Sul decorso della prescrizione erariale per il danno derivante dalle sanzioni pecuniarie per le quali era intervenuta la decadenza estintiva si è già ampiamente argomentato; per quanto invece concerne il lamentato, “certo”, indebitamento è mancata la prova, che era necessaria, tenuto conto che la certezza dell'indebitamento, secondo l'attore, era un elemento essenziale non solo ai fini della quantificazione del danno, ma anche della sua stessa esistenza.

Il vero è che sul punto è mancata anche la corrispondenza tra chiesto e pronunciato: infatti, come già precisato, il P.M. nel suo libello non ha fatto alcun riferimento al danno da mancata redditività delle somme non riscosse, come invece ha argomentato il primo giudice (cfr. pagg. 22 e 23 sent.) ma si è espressamente riferito all'indebitamento, “certamente” contratto, come conseguenza del danno da mancate tempestive riscossioni. Il “criterio di calcolo” suggerito dalla Procura regionale faceva poi riferimento al tasso medio di rendimento dei titoli di Stato quale parametro utile per quantificare il costo dell'indebitamento e non come criterio per quantificare la mancata redditività del denaro.

In conclusione, per tutte le ragioni esposte, gli appelli, quanto all'eccepita prescrizione, nei limiti di quanto esposto in motivazione, e quanto alla prova dell'elemento oggettivo della responsabilità, di cui alla domanda alternativa accolta dal primo giudice, vanno accolti.

In base al principio della c.d. ragione più liquida, di cui all'orientamento espresso dalle SS.UU. della Cassazione (sentenze 26242-3/2014), per il quale la causa può essere decisa sulla base della soluzione di una questione assorbente e di più agevole e rapido scrutinio senza che sia necessario esaminare previamente tutte le altre questioni dedotte (nella specie : in appello dalle parti) , il Collegio non ritiene la necessità di scrutinare gli altri motivi di appello, ritenendoli assorbiti nelle anzidette conclusioni di accoglimento.

Per Questi Motivi

Visti gli artt. 100 e 102 comma 6 del CGC

La Corte dei conti – Sezione III giurisdizionale d'appello  
definitivamente pronunciando

in riforma della sentenza n. 596/2016 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Campania

- dichiara l'estinzione degli appelli proposti dai signori Giosuè Candita e Giovanni Selvaggio, atteso il decesso dei predetti e l'assenza delle condizioni per l'eventuale riassunzione del processo nei confronti degli eredi;

- accerta l'intervenuta decadenza estintiva, per decorrenza del termine di cui all'art. 201 C.S., dell'obbligo di pagamento delle sanzioni pecuniarie elevate dalla Polizia Municipale di Napoli, i cui verbali, riferiti agli anni dal 2002 al 2007, non sono stati notificati o rinotificati;
- accerta altresì l'intervenuta prescrizione dell'azione relativa al danno erariale conseguente all'estinzione del diritto di credito relativo ai verbali riferiti al periodo 2002/febbraio 2006, non notificati o non rinotificati;
- accoglie gli appelli dei signori Schettini Carlo, Zuccalà Domenico e Cardillo Enrico, per le ragioni di cui alla parte motiva, e li manda assolti;
- dispone la compensazione delle spese per gli appellanti Candita e Selvaggi;
- dispone la liquidazione delle spese legali a favore degli appellanti Schettini Carlo, Cardillo Enrico e Zuccalà Domenico, nella misura, ciascuno, di euro 3.000 (tremila) oltre accessori e oneri di legge.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 22 maggio 2019.

IL PRESIDENTE - estensore

Angelo Canale

Depositato in Segreteria il 05/06/2019

1

35