



Sent. n.227/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

composta dai Magistrati

Dott. Tommaso Miele Presidente

Dott.ssa Anna Bombino Consigliere

Dott. Pasquale Fava Consigliere Relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al **n. 80234**
del registro di segreteria, promosso dalla Procura
regionale del Lazio nei confronti di:

- 1) **Marco GALLI**, C.F.: GLLMRC63L25H501F, nato a Roma (RM) il 25 luglio 1963 e residente in Ceprano (FR), Via Caragno, 9, elettivamente domiciliato presso il domicilio digitale all'indirizzo di posta elettronica certificata del Prof. Avv. Francesca Scalia (C.F.: SCLFNC62T06G591P): francescoscalia@legalmail.it che lo rappresenta e difende, giusta procura in atti;
- 2) **Felicia NALLI**, C.F.: NLLFLC75P63D810E, nata a Frosinone (FR) il 23 settembre 1975 e residente in Ceprano (FR), I traversa, 18, elettivamente

domiciliata presso il domicilio digitale all'indirizzo di posta elettronica certificata del Prof. Avv. Francesca Scalia (C.F.: SCLFNC62T06G591P): francescoscalia@legalmail.it che la rappresenta e difende, giusta procura in atti;

3) **Marisa STELLATO**, nata a Caserta il 27.07.1976 (c.f. STLMRS76L67B963C), residente in Roma, Via Tiberio Imperatore, elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di posta elettronica certificata dell'Avv. Massimo Di Sotto (c.f. DSTMSM69A24C034W): avv.massimodisotto@pec.avvocraticassino.it, con studio, in Cassino, Piazza A. Labriola, n.32 che la rappresenta e difende giusta procura in atti.

Visti l'atto introduttivo e tutti gli atti e i documenti del giudizio.

Uditi nella pubblica udienza del 9 maggio 2024 il Consigliere relatore Pasquale Fava, il Vice Procuratore generale Attilio Beccia in rappresentanza della Procura regionale, L'Avv. Francesco Scalia per i convenuti Marco Galli e Felicia Nalli, e l'Avv. Massimo Di Sotto per la convenuta Marisa Stellato.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. La prospettazione della Procura Regionale

Con atto di citazione del 15 dicembre 2023 la Procura regionale ha convenuto in giudizio Marco Galli,

Marisa Stellato e Felicia Nalli nella qualità rispettivamente di sindaco, segretario generale e responsabile p.t. del settore Polizia municipale del Comune di Ceprano per sentirli condannare al pagamento di € 27.872,00 (in via principale) o € 25.084,80 (in via subordinata), da riconoscersi, in parti eguali, in favore del predetto Ente locale e della regione Lazio.

Secondo la prospettazione attorea i tre convenuti, con ruoli diversi, hanno cagionato la prescrizione del credito derivante dalla possibilità di irrogare sanzioni amministrative in virtù di numerosi verbali di accertamento dei NAS dei Carabinieri elevati contro la farmacia "Segneri Maria Antonietta" per violazione, tra l'altro, dell'obbligo di prescrivere il nominativo del proprietario dell'animale da compagnia sia nelle ricette non ripetibili che in quelle ripetibili (pag. 30 e 31 dell'atto di citazione).

Nell'atto di citazione vengono puntualmente indicati i ritardi dell'ente locale tenendo conto della sequenza degli atti endoprocedimentali nonché dell'aggravamento procedimentale perpetrato anche attraverso richieste alla Regione Lazio, fino all'adozione dell'ordinanza di archiviazione per

intervenuta prescrizione (n. 79/2021).

La Procura ha contestato alla Nalli, responsabile del settore di Polizia Locale dell'Ente, di avere omesso di redigere e recapitare un doveroso atto di messa in mora nei confronti dell'intimata società SEGNERI s.n.c., pur nella piena consapevolezza dell'imminente maturazione del termine quinquennale di prescrizione della pretesa erariale, nonché di aver istruito e predisposto il testo dell'ordinanza di archiviazione n. 79/2021, affetta da numerosi vizi di legittimità e foriera di danno erariale.

Al sindaco Sig. Marco Galli è stato imputato di essere venuto meno alle proprie attribuzioni avallando consapevolmente la nota p.n. 0015779 dell'11.11.2019, con la quale la dr.ssa Nalli ha invitato il medesimo a richiedere una consulenza tecnica specialistica alla Regione in merito alla fondatezza delle deduzioni difensive della società intimata e delle controdeduzioni del NAS di Latina (in violazione della delibera G.R. n. 231/2012). Al medesimo è stato altresì contestato di avere formalizzato, per il tramite dell'Ufficio del segretario comunale, la nota p.n. 0016264 del 19.11.2019 nella volontarietà e consapevolezza dell'imminenza del decorso del termine di prescrizione e, all'esito, di avere adottato e

sottoscritto la richiamata ordinanza d'archiviazione n. 79/2021.

Alla Stellato, in qualità di segretario generale, è stato contestato di non avere attivato i dovuti controlli per verificare la corretta gestione della procedura, né di essersi sostituita, ex art. 2, c. 9-bis, L. n. 241/1990, alla dr.ssa Nalli a fronte della consapevole inerzia in merito alla mancata messa in mora della società gerente la farmacia con ciò venendo meno ai dovuti compiti di direzione, controllo e vigilanza, ex art. 97, comma 4, TUEL.

Secondo la Procura regionale il danno dovrebbe essere imputato alla Nalli per la quota 40%, al Galli per la quota 45% e alla Stellato per la residua quota del 15%.

2. Le difese dei convenuti

2.1. Galli Marco.

Il convenuto Galli, con memoria prodotta in data 18 aprile 2024, ha dedotto l'inammissibilità della domanda da qualificarsi in termini di danno da perdita di chance e da quantificarsi in via equitativa ex art. 1226 c.c. Nel merito, ha eccepito l'infondatezza dell'azione erariale attesa l'insussistenza degli elementi oggettivi e di quello soggettivo. Ha invocato l'applicazione al caso di

specie della disciplina sopravvenuta più favorevole richiamando, in merito, i principi generali in materia sanzionatoria e concludendo per il rigetto del ricorso.

2.2. Nalli Felicia.

Con memoria di costituzione formale del 16.04.2024 alla quale è seguita memoria difensiva del 18.04.2024, si è costituita in giudizio la convenuta Nalli svolgendo difese sostanzialmente sovrapponibili a quelle svolte dal convenuto Galli (inammissibilità della domanda, insussistenza degli elementi oggettivi e di quello soggettivo integranti la fattispecie di danno erariale contestata, applicazione della norma sopravvenuta più favorevole), concludendo per il rigetto dell'azione erariale.

2.3. Marisa Stellato.

Con memoria di costituzione formale del 16.01.2024, alla quale è seguita memoria difensiva prodotta in data 15.04.2024, si è costituita in giudizio la Stellato rivendicando la correttezza e legittimità del proprio operato, ricostruendo nel dettaglio le attribuzioni e i compiti del Segretario Comunale. Ha contestato l'omessa prova del danno ascritto e, in via subordinata, ha invocato la qualificazione come

sussidiaria colposa della propria responsabilità concludendo per il rigetto dell'azione erariale e, in subordine, per la riduzione del quantum di condanna.

3. All'odierna udienza la Procura ha insistito per l'accoglimento dell'azione nei termini formulati in citazione e i procuratori delle parti hanno richiamato i propri scritti e le relative conclusioni.

4. Sentiti gli interventi delle parti e le loro repliche la causa è stata trattenuta in decisione e decisa come da dispositivo riportato in calce.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. L'azione è parzialmente fondata (art. 2-97 Cost.; art. 1 legge 20/1994).

La prospettazione attorea parte dal presupposto della legittimità delle contestazioni sollevate dal NAS. Trattasi di un dato non assolutamente certo, ma ragionevolmente probabile anche considerando che la farmacia avrebbe potuto esercitare il proprio diritto di difesa in sede giurisdizionale. Trattasi, quindi, non di un danno certo, bensì di una chance (situazione soggettiva prospettata dalla Procura regionale in via subordinata). In sostanza al termine del procedimento sanzionatorio sarebbe maturato un credito in capo alla P.A., ma non ancora certo in quanto la Farmacia

avrebbe potuto impugnare le ordinanze-ingiunzione con esiti giudiziali incerti.

In materia di danno da perdita di chance da condotta omissiva la Suprema Corte ha statuito quanto segue:

"nel caso di condotte che avrebbero prodotto un vantaggio ... il danno (che, se patrimoniale, sarebbe da lucro cessante) deve costituire oggetto di un accertamento prognostico, dato che il vantaggio patrimoniale che il danneggiato avrebbe tratto dalla condotta altrui, che invece è stata omessa, non si è realmente verificato e non può essere empiricamente accertato ... poiché l'esito del giudizio che si sarebbe dovuto intraprendere ... non può essere accertato in via diretta, ma solo in via presuntiva o prognostica. Pertanto [...] l'affermazione della responsabilità per colpa implica una valutazione prognostica circa il probabile esito favorevole dell'azione giudiziale che avrebbe dovuto essere proposta e diligentemente seguita" (Cass., sez. III, sent. 25112 del 2017). E ancora *"in tema di responsabilità per colpa professionale consistita nell'omesso svolgimento di un'attività da cui sarebbe potuto derivare un vantaggio personale patrimoniale per il cliente, la regola della preponderanza dell'evidenza, o "del più probabile che non", si*

applica non solo all'accertamento del nesso di causalità fra l'omissione e l'evento di danno, ma anche all'accertamento del nesso tra quest'ultimo, quale elemento costitutivo della fattispecie, e le conseguenze dannose risarcibili. Posto che, trattandosi di evento non verificatosi proprio a causa dell'omissione, lo stesso può essere indagato solo mediante un giudizio prognostico sull'esito che avrebbe potuto avere l'attività professionale omessa" (Cass., sez. III, sent. 25112 del 2017).

Tali principi sono pacificamente applicabili alla responsabilità amministrativo-contabile laddove venga contestata, come nel caso di specie, una condotta omissiva fondata sulla violazione degli obblighi e doveri di ufficio del pubblico dipendente. La valutazione deve, quindi, essere condotta sotto la scorta del criterio prognostico secondo la nota regola del *"più probabile che non"* ai fini della valutazione di tutti gli elementi costitutivi dell'illecito erariale contestato.

Ciò premesso devono essere correttamente ricostruiti compiti ed attribuzioni dei soggetti evocati in giudizio e, all'esito, valutata la quantificazione del danno contestato.

A seguito delle riforme che hanno introdotto la

separazione tra politica ed amministrazione la competenza ad adottare gli atti conclusivi del procedimento sanzionatorio previsto dalla legge 689/1981 è dei dirigenti o dei funzionari responsabili preposti agli uffici.

La sanzione amministrativa pecuniaria o il provvedimento di archiviazione non sono più del Sindaco (Cass., 1° aprile 2004, n. 6362 - con la quale la Suprema Corte ha sostenuto che dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 267/2000 deve riconoscersi in capo ai dirigenti la competenza ad irrogare le sanzioni amministrative, trattandosi di atti autoritativi posti in essere da una pubblica amministrazione nell'esplorazione di una potestà amministrativa ed aventi rilevanza esterna; Cass., 1 marzo 2005, n. 4297; Cass., 25 maggio 2006, n. 12412; Cass., 6 ottobre 2006, n. 21631; Cass., 6 agosto 2007, n. 17190; Cass., 8 aprile 2009, n. 8560; Cass., 15957/2009; Cass., 27 luglio 2012, n. 13516; Cass., 29 settembre 2020, n. 20523).

La competenza ad istruire il procedimento era della Dott.ssa Nalli alla quale deve, pertanto, essere imputata la quota maggiore del danno (60%), anche per le competenze specifiche rivestite.

Lasciando da parte ogni questione astratta in ordine

alla spettanza del potere al sindaco e alla legittimità della citata delibera di G.R. n. 231/2012 che riferisce al Sindaco il potere di definizione del procedimento sanzionatorio, deve considerarsi che nel caso concreto il Sindaco si sia comunque ingerito nella gestione sottoscrivendo gli atti contestati dalla Procura regionale, evenienza che lo rende parimenti responsabile, anche se per una quota minore del danno (20%).

Quanto alla posizione del Segretario comunale (Dott.ssa Stellato) giova richiamare le contestazioni della Procura: *"omessa attivazione dei dovuti controlli per verificare la corretta gestione della procedura, né si è sostituita, ex art. 2, c. 9-bis, L. n. 241/1990, alla dr.ssa Nalli a fronte della consapevole inerzia in merito alla mancata messa in mora della società gerente la farmacia. Più in particolare, il segretario non ha svolto i dovuti compiti di direzione, di controllo e vigilanza, riconducibili all'espressione normativa di "sovrintendenza" ex art. 97, comma 4, TUEL"*. Anche se i compiti assegnati dalla legge al Segretario comunale non possono risolversi nell'affermazione di una responsabilità di posizione, nel caso di specie la convenuta si è intromessa nella gestione e ha avuto

conoscenza della problematica senza sollecitare azioni correttive adeguate. Tanto considerato deve essere attribuita al segretario generale la restante quota del 20%.

Per tali ragioni sussistono le condotte foriere di danno erariale contestate dalla Procura regionale ed imputabili a titolo di colpa grave (art. 1 legge 20 del 1994).

2. Circa il *quantum debeatur* il Collegio, anche tenendo conto della posizione delle parti come emersa nel corso della discussione orale (la Procura regionale ha limitato la pretesa ad € 24.784,00 e ad 8 verbali), ritiene di ricalcolare il danno utilizzando la valutazione equitativa (art. 1226 c.c.) atteso che il danno non appare assolutamente certo, bensì solo ragionevolmente probabile con una percentuale di realizzabilità molto vicina alla certezza giuridica (in base al criterio civilistico del *più probabile che non*). Dall'esame degli atti, difatti, è emerso che la Procura regionale, anche tenendo conto delle difese in fase preprocessuale, ha limitato le contestazioni solo ad 8 verbali (quelli in relazione ai quali le contestazioni della Farmacia appaiono ragionevolmente infondate). Pertanto, applicando il principio del *più probabile che non*,

alla luce della documentazione versata in atti, la vicinanza alla certezza appare estremamente probabile, con la possibilità per il Collegio di liquidare il danno da perdita di chance in misura molto vicina al danno pieno.

Per tali ragioni, il danno deve essere ridotto ad € 20.000,00 (somma comprensiva di interessi e rivalutazione monetaria), da dividersi tra i convenuti osservando le quote sopra indicate:

-Felicia Nalli: € 12.000,00 (quota 60%);

-Marco Galli: € 4.000 (quota 20%);

-Marisa Stellato: € 4.000 (quota 20%).

3. Tale danno, come richiesto dalla Procura regionale, deve essere diviso in parti eguali tra le amministrazioni danneggiate (Regione Lazio e Comune di Ceprano - FR), senza vincolo solidale.

4. Le spese del giudizio, da versare allo Stato e da liquidarsi a cura della Segreteria della Sezione con nota a margine (art. 31, quarto comma, c.g.c.), seguono la soccombenza e devono essere poste a carico dei convenuti.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, in parziale accoglimento dell'azione erariale, condanna tutti i convenuti al pagamento

delle somme di seguito indicate in favore della Regione Lazio e del Comune di Ceprano (creditori delle somme di seguito indicate in parti eguali e senza vincolo solidale):

-Felicia Nalli: € 12.000,00;

-Marco Galli: € 4.000;

-Marisa Stellato: € 4.000.

Condanna altresì ciascun convenuto al pagamento delle spese del giudizio in favore dello Stato, liquidate nell'importo di € 479,70 (quattrocentosettantanove/70).

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 9 maggio 2024.

L'estensore

Il Presidente

Pasquale Fava

Tommaso Miele

F.to digitalmente

F.to digitalmente

Depositata in Segreteria il giorno 21 maggio 2024.

Il Dirigente

Luciana Troccoli

F.to digitalmente

Ai sensi dell'art. 31, c.5, del D.Lgs. 26 agosto 2016, n.174, le spese di giustizia del presente giudizio, sino a questa decisione, si liquidano in € 479,70(quattrocentosettantanove/70).

IL DIRIGENTE
LUCIANA TROCCOLI
F.to digitalmente