



SENT. 129/2023

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE

D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Rita **LORETO** Presidente

Domenico **GUZZI** Consigliere

Roberto **RIZZI** Consigliere

Nicola **RUGGIERO** Consigliere-relatore

Ilaria Annamaria **CHESTA** Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'appello iscritto al **n. 59380** del Registro di Segreteria, promosso dal sig:

-ATTANASIO Antonino (C.F.: TTNNNN63M07C361L), nato a Cava dé Tirreni (SA) il 7 agosto 1963, rappresentato e difeso, giusta procura in calce all'atto d'appello depositato il 21 ottobre 2021, dall'Avv. Antonella Villani (posta elettronica certificata: avvantonellavillani@pec.ordineforense.salerno.it)

- appellante;

contro

-Procura Regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Campania, in persona del

SENT. 129/2023

Procuratore p.t. - **appellata;**

per la riforma e/o l'annullamento

-della sentenza della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Campania, n. 760/2021, depositata il 30 giugno 2021, notificata il 1° luglio 2021;

VISTI l'atto d'appello e tutti i documenti di causa;

UDITI, nella pubblica udienza del 10 novembre 2022, celebrata con l'assistenza del Segretario, dott.ssa Eliana Giorgiantoni: il Magistrato relatore, Cons. Nicola Ruggiero, l'Avv. Antonella Villani per l'appellante Attanasio ed il rappresentante del Pubblico Ministero, in persona del Vice Procuratore generale Marilisa Beltrame;

Ritenuto in

FATTO

1. Con la gravata sentenza, la Sezione giurisdizionale per la Regione Campania, dopo aver rigettato le eccezioni preliminari sollevate dal convenuto/odierno appellante (nullità della citazione per difformità rispetto all'invito a dedurre e per indeterminatezza della *causa petendi*), in parziale accoglimento della domanda attorea, ha condannato, a titolo di colpa grave, l'Ing. **ATTANASIO Antonino**, nella qualità, rivestita all'epoca dei fatti, di Dirigente-Responsabile del Servizio di Polizia Municipale del Comune di Cava dé Tirreni, al pagamento, in favore del predetto Ente, dell'importo complessivo di **euro 11.200,00**, oltre interessi legali dalla pubblicazione al soddisfo e "*salva rivalsa in sede esecutiva.*"(pag. 9 della sentenza).

SENT. 129/2023

Tutto ciò in relazione ad una ipotesi di danno erariale connessa alla ritenuta violazione dell'art. 22, comma 3-bis, del d.l. 50/2017 (convertito in legge n. 96/2017), alla cui stregua *"A decorrere dal 2017, le spese del personale di polizia locale, relative a prestazioni pagate da terzi per l'espletamento di servizi di cui all'articolo 168 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di sicurezza e di polizia stradale necessari allo svolgimento di attività e iniziative di carattere privato che incidono sulla sicurezza e la fluidità della circolazione nel territorio dell'ente, sono poste interamente a carico del soggetto privato organizzatore o promotore dell'evento..."*.

In particolare, l'Ing. **ATTANASIO** è stato ritenuto responsabile di non aver dato immediata applicazione alla richiamata disposizione, omettendo di richiedere alla OMISSIS le somme corrisposte, in anticipo, agli agenti di polizia dislocati nelle aree comunali interessate dagli eventi sportivi.

Trattasi, in particolare, dei servizi resi in occasione degli incontri di calcio in casa della OMISSIS nel periodo dal 23 agosto 2017 (data di esecuzione della prima prestazione successiva all'entrata in vigore della citata disposizione normativa) al 29 marzo 2018 (epoca di cessazione dalla carica e di subentro del nuovo Comandante) e di *"somme da quantificare in base alle tariffe stabilite dal regolamento interno del comune approvato con deliberazione del Commissario straordinario n. 205 del 28/12/2005"* (pag. 7 della gravata sentenza).

SENT. 129/2023

Ed invero, secondo la Sezione territoriale, *“L’importo erogato dal Comune di Cava dei Tirreni in favore della Polizia Municipale e non riversato dalla OMISSIS, quale titolare della relativa obbligazione, ha determinato un depauperamento del patrimonio comunale e integra, pertanto, un danno erariale che assume caratteri di certezza ed attualità essendosi verificato un esborso di denaro pubblico per corrispettivi dovuti, invece, da un soggetto privato”* (pagg. 7 e 8).

Nondimeno, il primo giudice ha disposto condanna per il solo importo di **euro 11.200,00** (in luogo di quello più elevato di euro 15.063,36 richiesto in citazione, al netto della riconosciuta *utilitas*, calcolata in misura pari alla ritenuta d’acconto del 20%), avendo escluso dal relativo computo le spese del personale relative a prestazioni rese dalla Polizia municipale nel periodo compreso dal 29 marzo 2018 al 20 maggio 2018.

In ogni caso, il medesimo giudice ha ritenuto che l’attuale pendenza del giudizio civile, instauratosi a seguito dell’opposizione dispiegata dalla società sportiva avverso il decreto ingiuntivo chiesto ed ottenuto dal Comune per l’importo di euro 26.098,9 non incida sulla certezza ed attualità del danno, *“..il quale si è prodotto (..) con il pagamento del personale municipale da parte del Comune in vece della società calcistica e deve ritenersi sussistente sino a che le somme integranti tale pregiudizio non saranno effettivamente recuperate dall’Ente comunale”*, fermo restando che *“il dott. Attanasio potrà, in sede esecutiva, rivalersi su quanto*

SENT. 129/2023

effettivamente conseguito dal Comune di Cava dé Tirreni, ove vittorioso, all'esito del giudizio civile di ripetizione" (pag. 9).

Infine, la Sezione territoriale ha ritenuto di non addebitare la rivalutazione monetaria sull'importo oggetto di condanna, facendo applicazione del potere riduttivo, *"tenuto conto della posizione del dott. Attanasio all'interno del Comune e della pluralità degli incarichi allo stesso affidati"* (pag. 9 della sentenza impugnata).

2. Avverso la predetta sentenza, l'Ing. **ATTANASIO Antonino** ha proposto appello, con atto notificato (alla Procura regionale ed a quella generale) in data 25 settembre 2021, con il patrocinio dell'Avv. Antonella Villani.

L'appellante ha formulato i seguenti motivi d'impugnativa:

I) Error in iudicando – violazione artt. 4, 67, 86 e 87 del c.g.c. – violazione del diritto di difesa – nullità - difetto ed erroneità della motivazione.

L'appellante ha censurato la decisione gravata nella parte in cui ha rigettato l'eccezione di nullità della citazione per contrasto con l'invito a dedurre, eccezione giustificata, innanzitutto, con la diversità dell'importo di danno addebitato all'Ing. Attanasio nei due atti (euro 11.447,67 nell'invito ed euro 15.063,36 in citazione).

Sul punto, ha sostenuto che la corretta quantificazione della posta di danno costituirebbe – contrariamente a quanto ritenuto nella sentenza impugnata – un elemento essenziale a tutela del diritto di difesa del convenuto nel giudizio erariale, a ragione della intrinseca connessione che esisterebbe tra la condotta contestata e l'evento

di danno.

In sostanza, la posta di danno corrisponderebbe evidentemente ad uno o più condotte, con la conseguenza che la modifica della quantificazione presupporrebbe una modifica dei fatti contestati che avrebbero provocato il danno.

Allo stesso modo, la sentenza appellata andrebbe riformata anche perché ometterebbe qualsiasi motivazione sull'ulteriore, rilevante elemento di contrasto (pure eccepito innanzi al primo giudice) tra l'invito a dedurre e l'atto di citazione, consistente nella mancata evocazione in giudizio degli altri soggetti pure destinatari dell'invito (il dott. OMISSIS, nuovo Comandante della Polizia locale, succeduto all'appellante, ed i tre componenti del Collegio dei Revisori dell'Ente).

A tal riguardo, l'appellante ha affermato che le proprie difese sarebbero state predisposte anche tenendo conto degli addebiti mossi ai soggetti che sono poi stati esclusi dall'atto di citazione.

Ciò confermerebbe la non corrispondenza dei fatti contestati con la citazione con quelli evidenziati con l'invito a dedurre;

II) ERROR IN JUDICANDO – VIOLAZIONE ART. 22, COMMA 3 BIS, D.L. N. 50 DEL 24.4.2017, CONVERTITO NELLA LEGGE N. 96/2017 - DIFETTO ED ERRONEITA' DELLA MOTIVAZIONE.

L'appellante ha sostenuto l'erroneità della decisione gravata nella parte in cui ha ravvisato la sussistenza della condotta omissiva dell'Ing. Attanasio, consistita, secondo il giudice di prime cure, nella mancata richiesta, nei confronti della OMISSIS, delle somme

SENT. 129/2023

erogate ai Vigili Urbani quale corrispettivo per il servizio di vigilanza dagli stessi espletato in occasione delle gare calcistiche per il periodo sopra indicato.

Non vi sarebbe stata, infatti, alcuna condotta omissiva, atteso che la disposizione asseritamente violata (art. 22, comma 3-bis del d.l. n. 50 del 2017, conv. in L. n. 96 del 2017) non prevederebbe alcun obbligo di pretendere dai privati il pagamento anticipato dei predetti corrispettivi, né un termine specifico perché questo pagamento venga effettuato e, di conseguenza, un termine per agire per il recupero di quanto spettante al Comune.

La norma, inoltre, avrebbe generato dubbi interpretativi ed applicativi da parte degli Enti locali, tanto da rendere necessari i chiarimenti successivamente resi dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Regione Emilia-Romagna (parere del 15.10.2018, rilasciato su richiesta di alcuni Comuni emiliani) e dalla Conferenza Stato-Regioni (seduta del 26.7.2018, con particolare riferimento al concetto di attività ed iniziative di carattere privato).

In questo quadro "storico", risulterebbe palesemente infondato l'atto di accusa nei confronti dell'Ing. Attanasio, chiamato a rispondere, a titolo di colpa grave, per non aver applicato una norma (asseritamente) ancora incerta nella sua portata e per aver causato un danno ritenuto futuro ed incerto.

Allo stesso modo, la sentenza gravata risulterebbe erronea anche per non aver considerato che la contestata mancata sollecitudine o

SENT. 129/2023

inerzia – così come l'omissione di attività dovute – costituirebbero fonte di responsabilità erariale solo quando, a causa di tali comportamenti, sia derivato il definitivo depauperamento del patrimonio dell'Ente pubblico (intervenuta decadenza ovvero prescrizione ovvero ancora mancato esercizio di attività che abbiano poi determinato un pregiudizio c.d. indiretto).

Nella vicenda in esame, per contro, l'Amministrazione avrebbe dato corso all'azione per ottenere il pagamento dei corrispettivi dovuti dalla OMISSIS.

Con particolare riferimento alla contestazione di non aver agito con sollecitudine, l'appellante ha sottolineato che la Sezione territoriale avrebbe del tutto ignorato il principio, fissato nella deliberazione 123/2018/PAR della Sezione di Controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, secondo il quale il pagamento delle somme in questione può avvenire anche dopo che si sono tenute le manifestazioni organizzate dai privati (quindi a consuntivo).

III) ERROR IN JUDICANDO – VIOLAZIONE ART. 1 DELLA L. N. 20/1994 E S.M.I. E DEI PRINCIPI GENERALI IN MATERIA DI RESPONSABILITA' ERARIALE – CARENZA ASSOLUTA DEL DANNO ERARIALE E DEL PRESUPPOSTO PER DARE CORSO ALL'AZIONE DI RESPONSABILITA'- DIFETTO ED ERRONEITA' DELLA MOTIVAZIONE.

L'appellante ha sostenuto l'erroneità della sentenza gravata, nella parte in cui ha ritenuto la sussistenza del danno erariale.

Essa avrebbe, in particolare, confuso l'ipotesi nella quale vengono

SENT. 129/2023

erogate somme non dovute ai percipienti con quella, del tutto diversa – ed asseritamente verificatasi nella vicenda qui esaminata – nella quale i compensi pagati al personale della Polizia Municipale sono dovuti e pienamente legittimi.

In tale ultima evenienza, venendo in rilievo un legittimo comportamento, non potrebbe esserci alcuna colpa e, dunque, alcun danno certo, concreto ed attuale.

Sul punto, l'appellante ha sostenuto che era obbligato a pagare i compensi ai dipendenti, aggiungendo che, in caso contrario, sarebbe incorso in una evidente sanzionabile omissione.

Il Giudice di prime cure avrebbe, quindi, erroneamente rilevato il "depauperamento patrimoniale" per l'Ente nell'importo erogato alla Polizia Municipale, in tal modo confondendo l'azione di ripetizione dell'indebito – qui asseritamente non ravvisabile – con quella, azionata dal Comune, di recupero di un credito.

In definitiva, nel caso di specie, l'azione intentata dal Comune innanzi al giudice civile rileverebbe ai fini della insussistenza del danno, atteso che, con la stessa, l'Ente non starebbe procedendo a ripetere emolumenti erroneamente pagati a terzi, bensì ad esperire un'azione di recupero per ottenere il pagamento di quanto dovuto da un debitore recalcitrante.

Si tratterebbe di una ipotesi asseritamente assimilabile ad altre (come quella del mancato pagamento del contributo di costruzione da parte del titolare del permesso di costruire), rispetto alle quali la giurisprudenza contabile ha escluso la concretezza ed attualità del

danno qualora non sia ancora maturato il termine di prescrizione dell'azione di recupero, da parte dell'Amministrazione, delle somme alla stessa spettanti.

Più in generale, l'appellante ha sostenuto che nella fattispecie troverebbe spazio il principio, valido per il danno da mancata entrata, per cui il pregiudizio erariale non può ritenersi concreto ed attuale prima della perdita definitiva, per prescrizione o altra causa, del diritto di credito facente capo all'Amministrazione;

IV) ERROR IN JUDICANDO – ERRONEITÀ E DIFETTO DI MOTIVAZIONE SULLA PRESUNTA SUSSISTENZA DELL'ELEMENTO SOGGETTIVO.

L'appellante ha sostenuto l'erroneità della sentenza gravata per aver ravvisato, nella propria condotta, la colpa grave.

Sul punto, ha ribadito la legittimità/doverosità dei pagamenti effettuati in favore del personale che aveva fornito la prestazione lavorativa, nonché l'assenza di un precetto prevedente uno specifico obbligo per il Funzionario di pretendere, a fronte dei servizi in questione, il pagamento da parte del terzo entro un certo termine.

Ha aggiunto che, nel caso all'esame, non vi sarebbero stati orientamenti precisi in merito alla corretta attuazione della disposizione normativa asseritamente violata, derivando i primi elementi utili solo dalla deliberazione della Sezione di Controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna del 15.10.2018, successiva ai fatti di causa.

Analogamente, solo con il parere del gennaio 2019, l'ANCI avrebbe

SENT. 129/2023

finalmente illustrato il quadro normativo di riferimento, nonché pubblicato i modelli di regolamento e di deliberati da adottare in attuazione della legge n. 96/2017;

**V) IN VIA SUBORDINATA: ERROR IN JUDICANDO -
ERRONEITA' E DIFETTO DI MOTIVAZIONE - VIOLAZIONE
ART. 83 C.G.C., ANCHE IN RELAZIONE AGLI ARTT. 97 E 239
D.LGS. N. 267/2000 E S.M.I.**

Con tale motivo, proposto in via subordinata, l'appellante si è lamentato del fatto che la sentenza gravata avrebbe omesso qualsiasi spiegazione in ordine alla deduzione, formulata in primo grado, circa la mancata contestazione dell'addebito - almeno in quota parte - a carico dei componenti del Collegio dei Revisori.

Allo stesso modo, la sentenza impugnata mancherebbe di ogni motivazione in merito al ruolo avuto nella vicenda dal Segretario generale del Comune, chiamato, in base all'art. 97 TUEL, a sovrintendere allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti ed al coordinamento della relativa attività.

Secondo l'appellante, per l'ipotesi di riconoscimento della propria responsabilità il Collegio dovrebbe provvedere alla riduzione della somma da porre a suo carico, alla luce del concorso di più soggetti, con responsabilità parziaria, nella causazione del presunto fatto dannoso;

**VI) SEMPRE IN VIA SUBORDINATA, ERRONEITA' E DIFETTO
DI MOTIVAZIONE SUL MANCATO O IRRILEVANTE ESERCIZIO
DEL POTERE RIDUTTIVO - VIOLAZIONE ART. 83 R.D. N.**

2440/1923 E 52 R.D. 1911 DEL 1934.

Sempre in via gradata, l'appellante si è lamentato del fatto che il primo giudice non avrebbe di fatto applicato il potere riduttivo, circoscrivendolo ad una voce (rivalutazione monetaria), che avrebbe rivestito un valore prossimo allo zero.

La decisione impugnata risulterebbe allora iniqua ed in contrasto con tutti gli elementi della fattispecie, in relazione alle stesse rilevanti circostanze richiamate dalla Sezione territoriale (posizione dell'Ing. Attanasio all'interno del Comune e pluralità di incarichi allo stesso affidati).

Conseguentemente, è stato chiesto, sia pure in via gradata, un effettivo e reale esercizio del potere riduttivo, in maniera tale da escludere qualsiasi condanna (anche parziale), ovvero, in via ulteriormente subordinata, da comportare una sensibile ed adeguata riduzione del danno da risarcire e degli interessi legali.

In conclusione, l'appellante ha chiesto la riforma e/o l'annullamento della sentenza impugnata, con assoluzione da ogni addebito, per le ragioni, in rito ed in merito, sopra indicate.

3. Con articolata memoria pervenuta il 27 ottobre 2022, la Procura generale ha esaminato i singoli motivi di gravame, per farne risaltare l'infondatezza.

Nello specifico, con riferimento al I motivo, l'Organo requirente ha affermato la correttezza della decisione gravata, rimarcando la legittimità della rettifica (tra invito e atto di citazione) della quota di danno imputata, conseguente a valutazioni inerenti alle condotte

SENT. 129/2023

come meglio ricostruite per effetto della fase preprocessuale, ivi compresa l'eventuale sottrazione al giudizio di alcuni invitati e l'effetto quantificativo conseguente.

Ha aggiunto che, nel caso di specie, l'aspetto sostanziale della contestazione sarebbe rimasto inalterato circa gli elementi costitutivi della responsabilità, in quanto la condotta contestata non avrebbe subito modificazioni, non realizzandosi, dunque, alcun pregiudizio del diritto di difesa.

In relazione ai motivi II, III e IV, incentrati sull'insussistenza della condotta illecita, del danno e dell'elemento psicologico, la Procura generale ha sostenuto che l'appellante avrebbe ommesso di fare applicazione del vigente regolamento del 2005 (approvato con deliberazione del Commissario straordinario n. 205 del 28.12.2005), cagionando, attraverso tale inescusabile condotta omissiva, una minore entrata, concreta, effettiva ed attuale.

La stessa novella alle richiamate previsioni regolamentari (intervenuta nel 2017, giusta deliberazione del Consiglio comunale n. 89/2017) avrebbe introdotto delle mere precisazioni procedurali non aventi nulla a che fare con la costituzione di un istituto totalmente nuovo, previamente sconosciuto o di oscura interpretazione.

Allo stesso modo, la deliberazione della Corte dei conti per la Regione Emilia-Romagna n. 123/2018 non avrebbe rivestito alcuna funzione "definitoria" degli obblighi recati dalla novella legislativa, ma solo d'indirizzo sugli aspetti contabili relativi ai costi del servizio,

SENT. 129/2023

alla platea dei potenziali richiedenti ed alla possibilità - in ragione delle effettive modalità di svolgimento del servizio di assistenza tramite Polizia municipale - di precisare/conguagliare il costo, anche a servizio reso.

Eguale infondato risulterebbe il motivo di gravame concernente la mancata presenza in giudizio degli originari co-invitati a dedurre, in quanto il primo giudice avrebbe acclarato l'insussistenza del concorso (anche virtuale) di altri soggetti alla causazione del danno, disponendo condanna a carico esclusivo del convenuto Attanasio.

Infine, secondo l'Organo requirente, la sentenza gravata avrebbe provveduto ad un adeguato esercizio del potere riduttivo dell'addebito, in assenza di elementi per procedere ad un'applicazione più incisiva dello stesso.

In conclusione, la Procura generale ha chiesto il rigetto dell'appello, con condanna dell'appellante alle spese di giudizio.

4. Alla pubblica udienza del 10 novembre 2022, l'Avv. Antonella Villani, per la parte appellante, e il P.M. contabile, V.P.G. Marilisa Beltrame, hanno insistito per l'accoglimento delle proprie, rispettive posizioni, concludendo come in atti.

Esaurita la discussione, il giudizio è passato, dunque, in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. Il presente appello va rigettato, per infondatezza dei relativi motivi.

1.a) Nello specifico, risulta sicuramente infondato il **I motivo** di gravame, con il quale l'appellante ha censurato la decisione gravata nella parte in cui ha rigettato l'eccezione di nullità della citazione per contrasto con l'invito a dedurre.

Tale eccezione è stata motivata, per un verso, con la diversità, in aumento, dell'importo di danno addebitato all'Ing. Attanasio nei due atti (euro 11.447,67 nell'invito ed euro 15.063,36 in citazione) e, per l'altro, con la mancata evocazione in giudizio degli altri soggetti originariamente co-destinatari dell'invito a dedurre (il dott. OMISSIS, nuovo Comandante della Polizia locale, succeduto all'appellante, ed i tre componenti del Collegio dei Revisori dell'Ente).

A tal riguardo, giova osservare che, in base all'art. 87 d.lgs n. 174/2016 (codice della giustizia contabile, c.g.c.), *"la citazione è altresì nulla, qualora non sussista corrispondenza tra i fatti di cui all'art. 86 comma 2, lettera e), e gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre, tenuto conto degli ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a seguito delle controdeduzioni"*.

A sua volta, l'art. 86, comma 2, lett. e), statuisce che *"L'atto di citazione contiene:*

(...) l'esposizione dei fatti, della qualità nella quale sono stati compiuti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda, con le relative conclusioni".

L'art. 87 c.g.c., dunque, nel suo chiaro tenore letterale, non richiede la perfetta identità tra i due atti, limitando la necessaria

SENT. 129/2023

“corrispondenza” tra invito a dedurre e citazione ai soli fatti essenziali della fattispecie di responsabilità amministrativa (in termini, tra le altre, Corte conti, Sez. II, n. 96/2022).

Nello specifico, l’effetto invalidante a carico dell’atto di citazione, previsto dal richiamato art. 87, si produce unicamente nell’ipotesi in cui le divergenze tra i due atti siano di tale portata ed intensità, da non consentire di ritenere che l’invitato abbia avuto la possibilità di difendersi adeguatamente già in sede preprocessuale, a ragione della non coincidenza del nucleo essenziale delle contestazioni formulate.

In tale ultima ipotesi viene, infatti, del tutto frustrata la finalità di consentire all’intimato di svolgere appieno le proprie argomentazioni, al fine di evitare il giudizio di responsabilità (così, Corte conti, Sez. II, n. 181/2014), finalità che ontologicamente connota, al pari di quella di assicurare la massima completezza possibile dell’istruttoria del Requirente contabile, l’istituto del cd invito a dedurre (in termini, Corte conti, Sez. riunite, n. 7/QM/1998).

Orbene, nella fattispecie all’esame, è sicuramente ravvisabile la necessaria corrispondenza tra invito e citazione, nei termini e limiti sopra indicati.

Il nucleo essenziale delle contestazioni è, infatti, rimasto incentrato, nel passaggio dall’invito al libello di responsabilità, sulla mancata, immediata richiesta (e conseguente esazione), nei confronti della OMISSIS, delle somme necessarie a coprire le spese per i servizi di

vigilanza resi dalla Polizia municipale in occasione delle manifestazioni sportive, anticipate dall'Amministrazione e mai rimborsate dalla società (pagg. 3, 5 e 7 dell'invito a dedurre; pagg. 6 ed 8 dell'atto di citazione).

Ciò basta ad escludere la paventata violazione dell'art. 87 c.g.c, non rilevando, in senso contrario, la circostanza dell'imputazione in citazione all'Ing. Attanasio di un maggior danno rispetto a quello contestato nell'invito.

Sul punto, la giurisprudenza contabile ha già rilevato come <<..*non importi la nullità della citazione la mera variazione quantitativa (anche in pejus) della pretesa risarcitoria (ex multis, III Sez. 17 giugno 2016 n. 233).*

Nella disciplina introdotta dal codice di giustizia contabile, costituisce ipotesi a sé di nullità della citazione (distinta dalle altre previste dall'art. 86), la "non corrispondenza tra i fatti di cui all'articolo 86 comma 2, lettera e" (quelli integranti la causa petendi), e "gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre, tenuto conto degli ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a seguito delle controdeduzioni" (art. 87 c.g.c.).

La formulazione letterale della norma conforta la ricostruzione esegetica che esclude dal novero degli "elementi essenziali" del fatto (nella comparazione tra invito e citazione), la quantificazione del danno, sicché appare perfettamente compatibile anche con il sistema vigente, la variazione meramente quantitativa contenuta nell'atto di citazione >> (così Corte conti, Sez. II, n. 293/2019).

SENT. 129/2023

In definitiva, secondo quanto previsto dall'art. 87 c.g.c., la nullità per mancata correlazione tra l'invito e l'atto introduttivo attiene solo alla violazione degli elementi di fatto di cui all'art. 86, comma 2, lett. e) sopra ricordati, da tenere distinti da quelli enunciati nella precedente lett. c), che concernono la componente del danno (ovvero l'individuazione e quantificazione dello stesso nonché l'indicazione dei criteri per la relativa determinazione), non essendo previste per tale specifica ipotesi analoghe conseguenze (in termini, Corte conti, Sez. I, n. 281/2022).

Aggiungasi che, nel caso all'esame, l'attribuzione in citazione di un danno più elevato rispetto a quanto fatto nell'invito, costituisce conseguenza diretta dell'archiviazione disposta nei confronti degli altri soggetti originariamente co-invitati, a seguito delle deduzioni presentate dagli stessi.

Nello specifico, l'omessa citazione di tali soggetti costituisce circostanza scaturita, in maniera del tutto fisiologica, dalle determinazioni conclusivamente operate dal P.M. contabile, una volta completata la ricostruzione ed acquisizione del quadro istruttorio, anche a seguito delle deduzioni inoltrate dagli interessati.

Ciò in piena conformità ad una delle due funzioni tipiche dell'invito, come sopra ricostruite (consentire la massima completezza possibile dell'istruttoria).

La medesima circostanza, inoltre, non risulta aver alterato la struttura essenziale delle contestazioni mosse nei confronti

dell'Attanasio né compromesso la relativa difesa.

A tale ultimo riguardo, risulta significativa la sostanziale sovrapposibilità delle argomentazioni difensive contenute nelle deduzioni con quelle formulate con la memoria di costituzione in giudizio, per quanto riguarda, in particolare, l'assenza di danno concreto ed attuale in ragione delle iniziative di recupero attivate dall'Amministrazione, la pretesa legittimità dell'operato dell'Ing. Attanasio alla luce della possibilità, riconosciuta dalla deliberazione n. 123/2018 della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Emilia-Romagna, di riscossione a consuntivo delle somme *de quibus* e, comunque, l'assenza di colpa grave in ragione della dedotta assenza di chiarezza del quadro normativo di riferimento. Risulta allora possibile escludere la lamentata violazione dell'art. 87 c.g.c.. anche sotto questo specifico profilo.

In conclusione, per tutto quanto sopra visto, il presente motivo non merita accoglimento.

1.b) Il Collegio è ora chiamato all'esame del **II motivo** d'appello, finalizzato a far risaltare l'insussistenza dell'addebitata condotta illecita.

Nello specifico, l'appellante ha negato la sussistenza del contestato contegno omissivo, rappresentato dalla mancata, immediata esazione nei confronti della OMISSIS delle somme erogate ai Vigili Urbani quale corrispettivo per il servizio di vigilanza, a tutela della sicurezza e circolazione stradale, dagli stessi espletato in occasione delle gare calcistiche per il periodo dal 23.8.2017 al 20.3.2018

SENT. 129/2023

(quale periodo temporale considerato dalla Sezione territoriale).

Sul punto, ha rimarcato che la disposizione asseritamente violata (art. 22, comma 3-bis del d.l n. 50 del 2017, conv. in L. n. 96 del 2017) non prevederebbe alcun obbligo di pretendere dai privati il pagamento anticipato dei predetti corrispettivi, né un termine specifico perché questo pagamento venga effettuato e, di conseguenza, un termine per agire per il recupero di quanto spettante al Comune.

Ha, inoltre, richiamato le iniziative di recupero già attivate dall'Amministrazione e sottolineato la possibilità, riconosciuta dalla deliberazione n. 123/2018 della Sezione di Controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, che il pagamento delle somme in questione avvenga anche dopo che si sono tenute le manifestazioni organizzate dai privati (quindi a consuntivo).

Da tutto quanto sopra esposto, deriverebbe che:

a) il comportamento tenuto dall' Ing. Attanasio non avrebbe violato alcun precetto normativo e non sarebbe dunque antiggiuridico, attesa l'assenza dell'obbligo di chiedere le somme in discussione alla società sportiva prima degli eventi o entro un determinato termine;

b) non sussisterebbe alcuna preclusione - anche in mancanza del predetto versamento da parte dei privati - di erogare i compensi spettanti al personale di Polizia municipale utilizzato per lo specifico servizio;

c) il Comune potrebbe incassare le somme dovute dai privati in

SENT. 129/2023

applicazione dell'art. 22 qui in rilievo con le modalità tipiche di qualsiasi diritto di credito, anche attraverso un'azione coattiva di recupero (così come verificatosi nel caso di specie).

Nondimeno, il predetto motivo risulta infondato, alla stregua del quadro normativo di riferimento, quale vigente all'epoca dei fatti.

Nello specifico, l'art. 22, comma 3-bis, del d.l. 24 aprile 2017 n. 50 (conv. in legge 21 giugno 2017, n. 96), ha previsto che:

"A decorrere dal 2017, le spese del personale di polizia locale, relative a prestazioni pagate da terzi per l'espletamento di servizi di cui all'articolo 168 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di sicurezza e di polizia stradale necessari allo svolgimento di attività e iniziative di carattere privato che incidono sulla sicurezza e la fluidità della circolazione nel territorio dell'ente, sono poste interamente a carico del soggetto privato organizzatore o promotore dell'evento e le ore di servizio aggiuntivo effettuate dal personale di polizia locale in occasione dei medesimi eventi non sono considerate ai fini del calcolo degli straordinari del personale stesso. In sede di contrattazione integrativa sono disciplinate le modalità di utilizzo di tali risorse al fine di remunerare i relativi servizi in coerenza con le disposizioni normative e contrattuali vigenti".

Tale disposizione, nel suo chiaro tenore letterale, pone a carico del soggetto privato organizzatore e/o promotore dell'evento l'intero costo di prestazioni come quelle all'esame, in quanto consistite,

SENT. 129/2023

come più volte ricordato, in servizi di vigilanza a tutela della sicurezza e circolazione stradale svolti dalla Polizia locale in occasione di gare calcistiche della OMISSIS e, dunque, nel precipuo interesse della predetta società sportiva, per di più perseguita finalità lucrative

Aggiungasi che il Regolamento del Comune di Cava dé Tirreni, approvato con delibera consiliare n. 89 del 20.09.2017 (a modifica ed integrazione di quello approvato con deliberazione del Commissario straordinario n. 205 del 28 dicembre 2005), dopo aver statuito all'art. 1 che *"Il presente regolamento disciplina le prestazioni a pagamento rese dal Comando di Polizia Municipale su richiesta dei privati, ai sensi dell'art. 22, comma 3-bis del D.L. 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 giugno 2017, n. 96"*, al successivo art. 2, lett. b), ha individuato espressamente, *"i servizi in occasione di manifestazioni sportive - anche dilettantistiche o amatoriali"* nell'ambito delle *"prestazioni a pagamento da rendere su richiesta e/o nell'interesse di enti, aziende, società, ditte, organizzazioni, associazioni, comitati e soggetti privati"*.

Tutto ciò riproponendo analoga previsione contenuta nel Regolamento del 2005 (art. 2).

Allo stesso modo, come ben rimarcato dalla Procura generale, il Regolamento novellato nel 2017, anche in questo riproponendo analoghe disposizioni già recate da quello del 2005, ha statuito:

-l'iter procedimentale, di competenza del Comando di Polizia

Municipale, richiedendo una istanza preventiva del privato (art. 3 dei due regolamenti);

-la quantificazione preventiva, da parte del funzionario responsabile nell'ambito del servizio Polizia Municipale, del costo del servizio, da indicare al privato, subordinando/condizionando l'accoglimento della domanda (ovvero il rilascio dell'autorizzazione) al pagamento della somma determinata (art. 4 dei due Regolamenti);

-il pagamento anticipato del costo del servizio, prima cioè dell'evento ed il divieto dell'erogazione di prestazioni in assenza del relativo versamento (artt. 6 ed 8 dei due Regolamenti).

Quanto sopra esposto fa incontrovertibilmente emergere, in armonia con i corretti rilievi della Procura generale, la necessità, alla stregua delle chiare e legittime previsioni regolamentari vigenti al momento dei fatti ed alla quale l'appellante non si è attenuto, di riscossione anticipata (prima dell'evento) del corrispettivo dovuto per i servizi di vigilanza resi dalla Polizia municipale in favore della OMISSIS in occasione delle manifestazioni sportive.

Conseguentemente, le somme che, nella vicenda all'esame, il Comune ha provveduto ad erogare in relazione ai medesimi servizi devono ritenersi indebitamente sostenute/anticipate, in quanto sborsate dall'Ente comunale al posto ed in vece del soggetto che avrebbe dovuto farvi fronte sin dall'origine, senza peraltro che ad oggi sia intervenuto il relativo rimborso.

La conclusione testé esposta non è inficiata dal richiamo, pure operato dall'appellante, alla deliberazione n. 123/2018 della

Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna.

Nello specifico, tale deliberazione, intervenuta in data 15 ottobre 2018 (e, dunque, in epoca successiva ai fatti di causa), ha riscontrato la richiesta di parere di alcuni Comuni emiliani (anche) circa la possibilità che il pagamento delle spese di cui all'art. 22, comma 3-bis, d.l. n. 50/2017 più volte citato potesse avvenire sia con modalità di pagamento anticipato (salvo conguaglio) che a consuntivo della prestazione, in relazione alle concrete modalità di erogazione delle stesse, pronunciandosi nel senso che *"..le due ipotesi riguardanti i tempi e le modalità di pagamento, formulate dai Comuni remittenti, risultano entrambe legittime e ragionevoli, nonché sostanzialmente equivalenti e dunque aperte a scelte motivate, con la sola indicazione che, nel caso di preferisca il pagamento postumo, ovvero a consuntivo, potrà essere prudente richiedere, comunque, un deposito cauzionale"*.

La medesima deliberazione, dunque, ha evidenziato, in termini evidentemente generali, la legittimità di entrambe le opzioni (pagamento anticipato o postumo), con il suggerimento del deposito cauzionale in caso di pagamento a consuntivo.

La stessa nota interpretativa sull'attuazione del citato comma 3-bis, adottata in data 26 luglio 2018 dalla Conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali ha sottolineato, alla pag. 4, che *"La disciplina delle modalità di pagamento delle somme a carico del soggetto organizzatore/promotore interessato è rimessa alla potestà regolamentare degli enti locali, inclusa la possibilità di richiedere in*

anticipo o a consuntivo tali somme”.

Nondimeno, nel caso di specie, il Comune si era già legittimamente orientato, nell’ambito della sua discrezionalità, per il pagamento anticipato, con opzione chiaramente formulata, proprio a seguito dell’entrata vigore dell’art. 22, comma 3-bis, d.l. n. 50/2017, nel Regolamento del 2017 (confermativo sul punto di quello del 2005). Alla scrupolosa osservanza di tale previsione (conforme al quadro normativo primario) avrebbe, dunque, dovuto attenersi l’odierno appellante.

Costui, per contro, con la propria condotta di mancata, immediata esazione dei contributi dovuti dalla società sportiva, ha consentito l’emersione del danno erariale, sotto forma dell’esborso/anticipo di risorse finanziarie pubbliche a fronte di servizi il cui costo avrebbe dovuto essere immediatamente sostenuto dalla società sportiva.

In conclusione, per tutto quanto sopra detto, il presente motivo di doglianza non merita accoglimento.

1.c) Va ora scrutinato il **III motivo** di gravame, concernente la dedotta insussistenza del contestato pregiudizio erariale.

Sul punto, l’appellante ha sostenuto che la sentenza gravata avrebbe confuso l’ipotesi di erogazione ai percipienti di somme ad essi non dovute con quella, del tutto diversa – ed asseritamente verificatasi nella vicenda qui esaminata – nella quale i compensi pagati al personale della Polizia Municipale risultino dovuti e pienamente legittimi, con conseguente, asserita impossibilità di configurare il “depauperamento patrimoniale” a carico dell’Ente

erogante.

Ha aggiunto che, nel caso di specie, l'azione intentata dal Comune innanzi al giudice civile rilevarebbe ai fini della insussistenza del danno, in quanto con la stessa l'Ente non starebbe procedendo a ripetere emolumenti erroneamente pagati a terzi, bensì ad un'azione di recupero per ottenere il pagamento di quanto dovuto da un debitore recalcitrante.

Si tratterebbe, in definitiva, di una ipotesi assimilabile ad altre (come quella del mancato pagamento del contributo di costruzione da parte del titolare del permesso di costruire), rispetto alle quali la giurisprudenza contabile ha escluso la concretezza ed attualità del danno qualora non sia ancora maturato il termine di prescrizione dell'azione di recupero, da parte dell'Amministrazione, delle somme alla stessa spettanti.

Più in generale, l'appellante ha sostenuto che nella fattispecie all'esame troverebbe spazio il principio, valido per il danno da mancata entrata, per cui lo stesso danno non può ritenersi concreto ed attuale prima della perdita definitiva, per prescrizione o altra causa, del diritto di credito facente capo all'Amministrazione.

Il presente motivo non riveste pregio alcuno.

Ed invero, come già visto, in base alle chiare e puntuali previsioni regolamentari in vigore all'epoca dei fatti, l'Ing. Attanasio avrebbe dovuto esigere, dalla società sportiva, il pagamento anticipato del contributo.

Per contro, egli, prima ancora del pagamento (poi mai intervenuto),

SENT. 129/2023

ha consentito l'espletamento dei servizi di vigilanza e l'erogazione delle relative somme in favore degli agenti impegnati negli stessi, somme che sono state anticipate dall'Amministrazione in luogo della società sportiva che ha beneficiato delle attività dei predetti agenti e mai rimborsate dalla stessa società.

Si è trattato, in definitiva, di somme erogate dall'Amministrazione in difetto di ogni utilità per la stessa, in quanto destinate a remunerare gli agenti della Polizia locale per attività svolte nell'interesse precipuo del soggetto privato, che avrebbe dovuto farsi carico *ab origine* dei relativi oneri.

Il danno erariale risulta allora sicuramente sussistente, oltreché certo ed attuale, in quanto incontestabilmente emerso con il pagamento in anticipo, illecitamente disposto a carico delle casse comunali, con conseguente depauperamento, indebito ed effettivo, delle medesime casse.

Le conclusioni esposte non risultano inficcate dal richiamo, per contro operato dall'appellante, alle iniziative giudiziarie attivate dall'Amministrazione, la quale risulta aver ottenuto decreto ingiuntivo nei confronti della società sportiva per le somme qui in rilievo, ritualmente opposto dalla società con instaurazione del relativo ed ordinario giudizio di cognizione.

Sul punto, risultano corrette le valutazioni della Sezione territoriale circa il fatto che *"la pendenza del giudizio civile non può reputarsi circostanza idonea ad elidere il carattere di certezza ed attualità del danno erariale il quale si è prodotto, come già evidenziato, con il*

SENT. 129/2023

pagamento del personale municipale del Comune in vece della società calcistica e deve ritenersi sussistente sino a che le somme integranti tale pregiudizio non saranno effettivamente recuperate dall'Ente comunale" (così pagg. 8 e 9 della decisione gravata).

Può a tal fine essere richiamato il principio, del tutto consolidato presso la giurisprudenza contabile, per cui la mera ed astratta possibilità per l'Amministrazione danneggiata di recuperare, nei confronti dei beneficiari, le somme indebitamente erogate a loro favore, non incide sui profili dell'attualità e certezza del danno derivante dal loro compiuto esborso, trattandosi di profili destinati a venir meno solo con l'effettivo ed integrale recupero delle somme in questione (in termini, tra le altre, Corte conti, Sez. II, n. 432/2022 e Sez. III, n. 22/2021, relative ad ipotesi di danno erariale imputato ad agenti pubblici aventi un ruolo nell'erogazione illecita di somme in favore di terzi soggetti non responsabili).

Il medesimo principio, a giudizio del Collegio, può trovare applicazione, per identità di *ratio*, anche nell'ipotesi, come quella all'esame, in cui l'Amministrazione, dopo aver indebitamente sostenuto spese di spettanza di un soggetto privato, si attivi per recuperarle nei confronti del predetto soggetto.

Trattasi, a ben vedere, di un problema relativo alla fase esecutiva della sentenza di condanna a carico dell'Attanasio, nell'ambito della quale dovrà comunque tenersi conto delle somme eventualmente recuperate dal Comune nei confronti della OMISSIS.

Resta allora confermata l'infondatezza del III motivo di doglianza.

1.d) Egualmente infondato si appalesa il **IV motivo** d'appello, con

il quale l'Ing. Attanasio ha sostenuto l'erroneità della sentenza gravata per aver ravvisato, nella propria condotta, la colpa grave.

Nello specifico, l'appellante ha ribadito la legittimità/doverosità dei pagamenti effettuati in favore del personale che aveva fornito la prestazione lavorativa, nonché l'assenza di un precetto prevedente uno specifico obbligo per il Funzionario di pretendere, a fronte dei servizi in questione, il pagamento da parte del terzo entro un certo termine.

Ha aggiunto che, nel caso all'esame, non vi sarebbero stati orientamenti precisi in merito alla corretta attuazione della disposizione normativa asseritamente violata, derivando i primi elementi utili solo dalla deliberazione della Sezione di Controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna del 15.10.2018, successiva ai fatti di causa.

Analogamente, solo con il parere del gennaio 2019, l'ANCI avrebbe finalmente illustrato il quadro normativo di riferimento, nonché pubblicato i modelli di regolamento e di deliberati da adottare in attuazione della legge n. 96/2017.

Il presente motivo non merita accoglimento.

Ed invero, come già illustrato, le previsioni regolamentari, vigenti all'epoca dei fatti e conformi alla normativa primaria, sancivano, in maniera chiara ed inequivoca, la necessità del pagamento anticipato da parte della società sportiva dei compensi dovuti agli agenti della Polizia locale a fronte dei servizi di vigilanza dai

medesimi espletati nell'interesse della predetta società.

La deliberazione n. 123/2018 della Sezione di controllo la Regione Emilia-Romagna, intervenuta in epoca successiva, se da un lato ha sottolineato la legittimità, alla luce dell'art. 22, comma 3-bis, d.l. n. 50/2017 (come introdotto dalla legge di conversione n. 96/2017), della ulteriore opzione del pagamento a consuntivo, con l'accortezza del deposito cauzionale, qui non richiesto né rilasciato, dall'altro ha confermato la legittimità della scelta del pagamento anticipato, cui il Comune, nella sua discrezionalità, si era già concretamente orientato ed alla quale l'Attanasio avrebbe dovuto strettamente attenersi.

In definitiva, la colpa grave dell'appellante è fatta palese proprio dalla patente violazione delle specifiche e chiare previsioni regolamentari, del tutto conformi al quadro normativo di rango primario, in vigore al momento dei fatti.

A fronte di tanto, risulta, altresì, irrilevante la circostanza per cui l'ANCI abbia adottato solo in gennaio 2019 il parere contenente l'illustrazione della normativa di riferimento.

1.e) Va ora scrutinato il **V motivo** di gravame, proposto in via gradata e relativo alla circostanza per cui la Sezione territoriale, in maniera del tutto immotivata, avrebbe ommesso di dar rilievo, ai fini della riduzione della somma oggetto di condanna a carico dell'Attanasio, al concorso "virtuale" nella causazione del preteso danno di altri soggetti, non evocati in giudizio (Segretario generale e componenti del Collegio).

Il motivo si appalesa privo di pregio.

Sul punto, in disparte che il riferimento al Segretario generale è contenuto per la prima volta nell'atto di gravame, non comparando nella memoria di costituzione nel giudizio di primo grado, giova osservare che il danno qui in rilievo è interamente riconducibile all'odierno appellante.

L'immediata richiesta ed esazione dei contributi *de quibus* (in luogo dell'anticipo da parte del Comune, concretamente intervenuto e mai più ristorato) rientrava, infatti, nelle specifiche ed esclusive competenze gestionali dell'Attanasio, connesse al ruolo di Responsabile del Servizio di Polizia Municipale.

D'altro canto, il richiamato potere di sovrintendere allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e di coordinarne le attività, facente capo al Segretario generale ai sensi dell'art. 97, comma 4, d.lgs n. 267/00 (cd TUEL), non implica all'evidenza un potere di controllo "minuto" su singoli e specifici atti ed attività dei diversi dirigenti.

Resta allora confermata l'infondatezza del presente motivo di doglianza.

1.f) Egualmente infondato risulta, infine, il **VI motivo** d'appello, anch'esso formulato in via gradata e concernente l'esercizio, in misura più ampia rispetto a quanto fatto dal giudice di prime cure, del potere riduttivo.

Il Collegio non ritiene, infatti, accoglibile l'argomentazione difensiva, non ravvisando ragioni plausibili per accedervi, anche a ragione della gravità delle condotte illecite addebitate, denotanti

SENT. 129/2023

grave noncuranza per la tutela delle risorse finanziarie comunali.

2. In conclusione, l'appello proposto dall'Ing. **ATTANASIO**

Antonino deve essere rigettato, con la conseguenziale conferma

integrale della sentenza impugnata.

Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e

si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

-la Corte dei Conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale

d'appello, in composizione collegiale, disattesa ogni contraria

istanza, eccezione o deduzione, definitivamente pronunciando:

-RIGETTA l'appello proposto dal Sig. **ATTANASIO Antonino**

avverso la sentenza n. 760/2021 della Sezione giurisdizionale per

la Regione Campania e, per l'effetto, **CONFERMA** integralmente

l'impugnata sentenza.

Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e

sono quantificate in euro 176,00 (CENTOSETTANTASEI/00).

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 10 novembre

2022.

IL Consigliere ESTENSORE

IL PRESIDENTE

(dott. Nicola RUGGIERO)

(dott.ssa Rita LORETO)

Firmato digitalmente

Firmato digitalmente

Depositata in Segreteria il 12 MAG. 2023

P. La Dirigente (dott.ssa Luciana Troccoli)

Firmato digitalmente

Il Funzionario Amministrativo

SENT. 129/2023

Dott.ssa Alessandra Carcani