



Sentenza n. 16/2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER L'UMBRIA

composta dai seguenti magistrati:

Piero Carlo	FLOREANI	Presidente
Acheropita	MONDERA	Consigliere relatore
Rosalba	DI GIULIO	Consigliere

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 13540 del registro di segreteria, promosso dalla Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria

contro

- Monia Mattiaci - C.F. MTTMNO74P63C745O - nata a Città di Castello (PG) il 23 settembre 1974 e residente a Umbertide (PG), Frazione Pierantonio, Via Aldo Moro, n. 4, rappresentata e difesa dall'avv. Nicola di Mario, elettivamente domiciliata presso lo studio legale dell'avv. di Mario in Perugia, Largo Cacciatori delle Alpi, n. 8, pec nicola.dimario@avvocatiperugiapec.it, regolarmente costituita;

- Michele Fiscella - C.F. FSCMHL54R23G478V - nato a Perugia (PG) il 23 ottobre 1954 ed ivi residente, Via A. Pascoli, n. 6, rappresentato e difeso dagli avv. Mario Rampini e Simona

Rossi, elettivamente domiciliato presso lo studio legale degli avv. Rampini e Rossi in Perugia, Piazza Piccinino, n. 9, pec mario.rampini@avvocatiperugiapec.it e simona.rossi@avvocatiperugiapec.it, regolarmente costituito;

- Luca Lucarelli - C.F. LCRLCU63T15G478H - nato a Perugia (PG) il 15 dicembre 1963 e residente in Corciano (PG), Via Lecci, n. 11/H, rappresentato e difeso dall'avv. Alessandro Formica, elettivamente domiciliato presso l'indirizzo pec dell'avv. Alessandro Formica, alessandro.formica@avvocatiperugiapec.it, regolarmente costituito;

- Stefano Mazzoni - C.F. MZZSFN56T26E975X - nato a Marsciano (PG) il 26 dicembre 1956 e residente a Perugia (PG), Via dell'Acacia, n. 71, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Augusto De Matteis, elettivamente domiciliato presso lo studio legale dell'avv. De Matteis in Perugia, Via L. Bonazzi, n. 9, pec francescoaugusto.dematteis@avvocatiperugiapec.it, regolarmente costituito;

Visti l'atto introduttivo del giudizio e tutti gli altri atti e documenti di causa;

Uditi, all'udienza del 22 marzo 2023, con l'assistenza del segretario Chiara Lucia Chirienti, il consigliere relatore Acheropita Mondera, il pubblico ministero in persona del sostituto procuratore generale Enrico Amante e gli avvocati Nicola di Mario, Simona Rossi, Alessandro Formica, Francesco Augusto De Matteis per i convenuti.

Ritenuto in

FATTO

1. Con atto di citazione iscritto al n. 13540 del registro di segreteria, depositato in data 21 ottobre 2022, la Procura regionale ha convenuto in giudizio Monia Mattiacci, Michele Fiscella, Stefano Mazzoni e Luca Lucarelli, in servizio presso la Provincia di Perugia, ritenendoli responsabili del danno erariale asseritamente cagionato alla Provincia di Perugia, in conseguenza della *mala gestio* dei procedimenti conseguenti ai verbali elevati per violazioni al codice della strada, mediante condotte attive ed omissive, aventi anche rilevanza penale, con intervenuta prescrizione di ingenti crediti a tale titolo vantati dall'Ente, relativamente agli anni 2011, 2012, 2013 e 2014.

1.1 I fatti vanno riassunti nei termini seguenti.

Da vari esposti nell'anno 2017, la Procura regionale è venuta a conoscenza circa un presunto danno erariale subito dalla Provincia di Perugia a seguito di condotte illecite adottate nella gestione dei verbali relativi alle sanzioni amministrative della provincia.

Secondo la Procura, a seguito dei fatti descritti, è derivato un danno erariale all'ente, quantificato in € 446.206,05, corrispondente alla mancata entrata relativa ai verbali non correttamente e tempestivamente gestiti dal comando della Polizia provinciale, nel periodo 2011-2014.

Precisamente le irregolarità contestate, causative di

danno, attengono alle seguenti tipologie di verbali:

- verbali con pagamenti incompleti, per i quali non è stato versato l'intero importo stabilito per varie motivazioni quali principalmente: pagamento effettuato oltre i tempi di legge (sessanta giorni) previsti dall'art. 202, primo comma, C.d.S., mancanza totale o parziale delle spese di notifica dovute, ecc.;
- verbali non notificati, per i quali l'ufficio non ha completato l'*iter* di lavorazione del verbale con il perfezionamento della notifica dell'atto di accertamento al trasgressore od obbligato in solido della violazione, con conseguente inesigibilità della pretesa erariale;
- verbali non inseriti a ruolo, per i quali l'ufficio non ha effettuato l'iscrizione a ruolo entro il termine quinquennale di legge, secondo quanto previsto dal combinato disposto di cui agli artt. 209 C.d.S. e 28 della legge del 24 novembre 1981, n. 689, con conseguente inesigibilità della pretesa erariale;
- verbali inseriti a ruolo tardivamente, per i quali l'iscrizione a ruolo effettuata dall'ufficio è intervenuta successivamente al decorso del termine quinquennale di legge, con conseguente inesigibilità della pretesa erariale;
- verbali contestati anche in sede penale, nell'ambito di un procedimento penale avviato dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Perugia nei confronti di Monia Mattiacci, per i quali sono stati formulati specifici capi di imputazione nella richiesta di rinvio a giudizio;

- verbali con istruttoria incompleta, per i quali, con riferimento alle violazioni che non prevedono il pagamento della sanzione in misura ridotta (ad esempio, art. 192 C.d.S.), l'ufficio non ha effettuato la trasmissione degli stessi all'autorità preposta ai fini della determinazione della somma da versare ovvero, a seguito di presentazione di ricorso avverso la violazione comminata, non li ha inoltrati alla Prefettura di Perugia, con conseguente inesigibilità della pretesa erariale;
- verbali non registrati sul programma informatico HCR, per i quali l'Ufficio non ha proceduto al relativo inserimento all'interno del sistema di gestione in uso al Comando per la lavorazione delle violazioni accertate ai sensi del codice della strada, con conseguente inesigibilità della pretesa erariale.

Secondo la prospettazione, è emerso il seguente danno:
anno 2011 € 189.347,39 (di cui € 186.549,15 a titolo di sanzione ed € 2.798,24 a titolo di spese); anno 2012 € 124.706,14 (di cui € 122.501,31 a titolo di sanzione ed € 2.204,83 a titolo di spese); anno 2013 € 97.005,57 (di cui € 94.360,97 a titolo di sanzione ed € 2.644,60 a titolo di spese); anno 2014 € 34.532,10 (di cui € 33.857,42 a titolo di sanzione ed € 674,68 a titolo di spese).

Il totale di tali importi è pari ad € 445.591,20, mentre, per mero errore di calcolo, in citazione il risultato di tale somma è indicato in € 446.206,05.

Relativamente ai verbali contestati, oggetto di tre

procedimenti penali, pendenti innanzi al Tribunale di Perugia (R.G.N.R. 2017/6252 - 2020/2262 e 2020/3146) a carico di Monia Mattiacci, va precisato, in particolare, che, con richiesta di rinvio a giudizio del 13 settembre 2019 (integrata il 10 febbraio 2020), il Pubblico ministero presso il Tribunale di Perugia ha contestato alla predetta quaranta capi d'imputazione per vari reati, tra cui il delitto di peculato (art. 314 c.p.), perché, in qualità di maresciallo maggiore con qualifica di istruttore di vigilanza cat. C1, in servizio presso il corpo della Polizia provinciale di Perugia, riscuoteva in contanti somme di denaro pagate da soggetti destinatari di verbali di contestazioni di violazione del codice della strada, omettendo di riversarle nelle casse dell'ente.

La Provincia di Perugia si è costituita parte civile nel processo penale ed ha avviato il 19 gennaio 2021 un procedimento disciplinare a carico della Mattiacci, attualmente sospesa dal servizio in attesa della definizione del processo penale.

Secondo la Procura regionale, la situazione di caos e disorganizzazione amministrativa dell'Ufficio di Polizia provinciale di Perugia e la conseguente perdita dei crediti derivanti dalla mancata esazione dei verbali elevati tra il 2011 e il 2014 per violazioni del codice della strada era circostanza nota a tutto il personale in servizio. L'intervenuta prescrizione di ampia parte dei verbali era situazione ben nota all'interno

degli uffici provinciali, tanto che, già nel 2018, il dirigente Fiscella, su consiglio dell'Avvocatura interna, si era impegnato ad eseguire una prima 'valutazione costi/benefici'. Tale valutazione non risulta essere stata mai eseguita, in quanto il dirigente si era limitato ad inviare ai soggetti obbligati (trasgressori e/o obbligati in soldo) una c.d. lettera di cortesia, nell'auspicio di un adempimento spontaneo da parte dei privati del debito prescritto. Successivamente, al fine di dar corso alle più opportune iniziative a fronte dei crediti prescritti, con determina dirigenziale n. 1199 del 07 giugno 2019, l'ente ha istituito un gruppo di lavoro interno che ha rilevato per i soli anni 2011, 2012 e 2013 la prescrizione di 884 verbali. Al riguardo, nella determinazione del Presidente della Provincia di Perugia n. 209 del 18 ottobre 2019 è contenuta la seguente affermazione: *Nel caso specifico in cui l'Amministrazione è perfettamente consapevole sia di un ritardo di cui è responsabile, sia della prescrizione ormai in atto, essendo ampiamente scaduti i 5 anni di validità dei verbali, appare opportuno applicare il principio dell'inesigibilità del credito e del suo annullamento in autotutela, non essendo possibile l'invio di cartelle esattoriali palesemente illegittime.*

La Procura, inoltre, ha osservato che nel 2017, con deliberazione n. 151 del 2017, in sede di relazione sui rendiconti dell'ente per gli anni 2015 e 2016, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Umbria aveva

rilevato la scarsa capacità di riscossione delle sanzioni amministrative da parte della Provincia di Perugia e che, successivamente, il Consiglio delle autonomie locali dell'Umbria, in data 27 novembre 2018, aveva trasmesso alla Sezione regionale di controllo la richiesta di parere del 22 novembre 2018, presentata dalla Provincia di Perugia, ai sensi dell'articolo 7, ottavo comma, della legge 8 giugno 2003, n. 131. Con tale richiesta la Provincia di Perugia aveva richiesto di: *conoscere il parere della Sezione circa la possibilità di chiedere in pagamento crediti prescritti, costituiti da entrate derivanti da sanzioni per violazioni del Codice della Strada, per i quali tuttavia i soggetti interessati non hanno eccepito l'intervenuta prescrizione.* Con deliberazione n. 6 del 2019, la richiesta di parere è stata ritenuta inammissibile in quanto: *il quesito si limita a prospettare una mera esigenza della Provincia, incentrata su problematiche di fatto.*

2. In considerazione dei fatti sopra descritti, la Procura regionale ha ravvisato la responsabilità del danno contestato in capo ai soggetti sopra indicati (Monia Mattiacci, Michele Fiscella, Stefano Mazzoni e Luca Lucarelli), provvedendo alla loro costituzione in mora con atto del 20 marzo 2021. Successivamente la Procura ha notificato ai predetti un invito a fornire deduzioni. Gli invitati Michele Fiscella, Stefano Mazzoni e Luca Lucarelli hanno controdedotto, escludendo la propria responsabilità al riguardo, mentre Monia

Mattiacci non ha inteso fornire deduzioni scritte né ha chiesto di avvalersi della facoltà di essere sentita personalmente.

3. Non ritenendo accoglibili le argomentazioni sostenute dai soggetti destinatari dell'invito, il Pubblico ministero, nell'ottobre 2022, ha emesso l'atto di citazione in giudizio, deducendo la responsabilità dei convenuti sulla base di due prospettazioni: a titolo di dolo diretto per Monia Mattiacci, e di dolo eventuale per i dirigenti della Polizia municipale *pro tempore*, succedutisi nell'espletamento del servizio (Michele Fiscella, Stefano Mazzoni e Luca Lucarelli); in via subordinata, confermata la contestazione nei confronti della dipendente Mattiacci a titolo di dolo per l'intero danno, ha richiesto l'addebito nei confronti dei tre dirigenti a titolo di colpa gravissima in via sussidiaria e, tenuto conto della diversa incidenza causale conseguente alla durata del singolo periodo di svolgimento del servizio, ha rideterminato le quote del danno complessivo (€ 445.591,20) ascrivibili a ciascuno nelle seguenti misure: 9,37 per cento a Luca Lucarelli, dirigente del servizio dal 1° luglio 2011 fino al 30 aprile 2012 (pari a 305 gg.); 39,19 per cento a Stefano Mazzoni, dirigente del servizio dal 1° gennaio 2011 fino al 30 giugno 2011, nonché dal 1° maggio 2012 sino al 30 aprile 2015 (pari a complessivi 1276 gg.) e 51,44 per cento a Michele Fiscella, dirigente del servizio dal 1° maggio 2015 sino al 30 novembre 2019 (pari a 1675 gg.).

4. I convenuti si sono regolarmente costituiti.

4.1 Monia Mattiacci, maresciallo della Polizia provinciale di Perugia, che a far tempo dal 2009 si è occupata dell'accertamento degli illeciti amministrativi per violazioni del codice della strada, con memoria del 2 marzo 2023 (cui ha fatto seguito una memoria integrativa in pari data), ha sostenuto quanto segue:

- prescrizione del danno relativamente ai crediti della Provincia di Perugia sorti nell'anno 2011;

- difetto di legittimazione passiva, poiché 'di fatto' si era occupata delle sanzioni elevate per violazione del codice della strada pur non avendone la competenza funzionale (riservata a soggetti di categoria D), essendo stata inquadrata nella categoria C;

- gli organi apicali del Comando della Polizia provinciale di Perugia, pur a conoscenza della situazione (svolgimento di fatto di mansioni superiori ad opera della Mattiacci), avevano tollerato il fatto senza porvi rimedio;

- il software HCR, in uso al Corpo, non solo non offriva indicazioni in merito ai tempi di esazione dei crediti afferenti ai singoli verbali, ma presentava gravi anomalie e lacune, tali da non rendere attendibili i dati in esso contenuti; in ogni caso, la Mattiacci non aveva le necessarie competenze specialistiche necessarie per l'utilizzazione del sistema, non avendo mai ricevuto una formazione al riguardo; inoltre, anche altri sottufficiali ed agenti (Raggiotti, D'Angelo, Bevilacqua, Piselli,

Dominici, Cesaretti, Lenterna, Ricciotti, Isidori) erano in possesso delle credenziali per accedere al sistema HCR;

- l'imputazione di peculato ad oggi non ha trovato piena dimostrazione, in quanto il processo penale, avviato a suo carico, non è stato ancora definito, ma è tutt'ora pendente davanti al Tribunale di Perugia.

L'interessata ha chiesto, infine, l'applicazione del potere riduttivo.

4.2 Luca Lucarelli, dirigente del Servizio di Polizia della Provincia di Perugia dal 1° luglio 2011 al 30 aprile 2012, in data 2 marzo 2023, ha prodotto delle memorie difensive, le cui deduzioni possono essere sintetizzate nei termini seguenti:

- il dott. Lucarelli non ha conferito alla Mattiacci alcuna delega operativa e, comunque, il diretto superiore del maresciallo Mattiacci era un soggetto diverso, non convenuto nel presente giudizio;

- nel periodo considerato, le contestazioni e le notificazioni dei verbali di natura amministrativa erano attribuiti all'ufficio amministrativo della Polizia provinciale, di cui era responsabile la dott. Arcangeli, d'intesa con l'ufficio dei settori specialistici, di cui era responsabile il dott. Stazi;

- nel breve periodo in cui ha svolto l'incarico di dirigente della Polizia provinciale di Perugia, non era emerso alcun elemento percepibile che potesse indurre a rilevare la presenza di irregolarità ed anomalie nella condotta del maresciallo

Mattiacchi e soltanto nel 2017 (dopo cinque anni dalla cessazione del suo incarico), tali elementi sono emersi;

- in merito al *quantum* del danno contestato, nessuna responsabilità potrebbe essergli contestata per il pregiudizio verificatosi successivamente alla cessazione delle funzioni (avvenuta il 30 aprile 2012), né per il danno conseguente ai verbali non notificati o notificati tardivamente nel periodo in cui aveva svolto le sue funzioni (2011-2012), in quanto le somme richieste con i verbali erano da subito inesigibili e, quindi, decorrendo il periodo prescrizione da tali date (2011-2012), l'azione erariale nei suoi confronti deve ritenersi prescritta.

4.3 Le argomentazioni difensive, esposte da Michele Fiscella - dirigente del Servizio di Polizia provinciale di Perugia dal 1° maggio 2015 al 30 novembre 2019 - nelle memorie del 2 marzo 2023, possono essere così riassunte:

- nel periodo 2015 - 2016 sul Comandante Fiscella è gravata tutta l'organizzazione ed il funzionamento del Corpo, a causa di eventi eccezionali (ad es.: cd. Riforma Delrio - legge n. 56 del 2014; trasferimento del personale della Provincia presso altri enti, eventi sismici verificatesi nel 2016, ecc.);

- nel 2018, avendo accertato molteplici anomalie ed irregolarità nel lavoro svolto dalla Mattiacchi (che dal 16 ottobre 2017 era stata trasferita ad altra struttura dell'ente), a seguito di una verifica incrociata dei dati del computer con quelli cartacei, aveva provveduto ad inoltrare denuncia di danno alla

competente Procura regionale della Corte dei conti;

- non ha mai conferito alcun incarico specifico alla Mattiacci, che ha operato sotto la vigilanza di altri soggetti (Dario Mosconi, Ascenzio Stazi e Rosa Maria Arcangeli);

- per quanto attiene all'elemento soggettivo, la Procura regionale non ha fornito la prova della intenzionalità di lui convenuto di determinare un danno ingiusto all'ente - relativamente alla contestazione a titolo di dolo -, né ha dimostrato la grave colpevolezza, a titolo di *culpa in vigilando*, per mancanza di controllo, in quanto 'il dott. Fiscella, al momento dell'assunzione dell'incarico ha sin da subito assunto informazioni dal personale che prestava servizio e dalla dipendente Mattiacci in ordine allo stato dei procedimenti amministrativi in corso' (pag. 31 delle memorie del 2 marzo 2023);

- circa la tempestività dell'azione, richiamando la sentenza n. 103 del 2019 della Sezione III centrale d'appello, ha affermato che per i verbali non immessi in ruolo o inseriti tardivamente, si rileva l'inesistenza del credito e, quindi, il *dies a quo* della prescrizione erariale decorre dal novantesimo giorno dell'accertamento, con la conseguenza che, per i verbali elevati fino a marzo 2011 e non immessi a ruolo, il termine prescrizione si è compiuto a marzo 2016, mentre l'atto di costituzione in mora del convenuto risale a marzo 2021 e, quindi, oltre il quinquennio di legge;

- il *quantum* del danno ritenuto risarcibile dalla Procura regionale è errato sotto vari profili (inaffidabilità del sistema, prescrizione, imprecisioni, ecc.) illustrati nella memoria difensiva, tra i quali il convenuto indica anche il fatto che vengono addebitati ai soggetti ritenuti responsabili anche somme relative a pagamenti incompleti per € 0,50 (verbale n. 174/2014) o per € 0,10 (verbale n. 1051 del 2012), senza tener conto che, ai sensi del decreto-legge n. 16 del 2012, non è possibile operare l'iscrizione a ruolo per somme inferiori a € 30,00.

4.4 Stefano Mazzoni, dirigente del Servizio di Polizia provinciale di Perugia dal 1° gennaio 2010 al 30 giugno 2011 e dal 1° maggio 2012 al 30 aprile 2015, si è costituito con memorie del 1° marzo 2023, rilevando quanto segue:

- diversamente da quanto sostenuto nell'atto di citazione, non è mai stato titolare della posizione di dirigente del Servizio di Polizia della Provincia di Perugia, ma ha ricoperto tale incarico *ad interim* ed a titolo gratuito, per vacanza del posto, nei periodi 1° gennaio 2010 – 30 giugno 2011 e 1° maggio 2012 – 30 aprile 2015;

- la gestione e la responsabilità dei procedimenti sanzionatori per le violazioni del codice della strada è sempre stata in capo al dott. Stazi;

- il danno relativo ai verbali non notificati nei termini è prescritto perché è maturato allo spirare del termine di novanta

giorni dalla data dell'infrazione e detto termine è anteriore di oltre un quinquennio all'atto di costituzione in mora del convenuto (risalente al 20 marzo 2021);

- quando è cessato dalla carica (2015), i verbali relativi alle annualità 2016-2019 erano ancora esigibili, quindi, non si era ancora concretizzato il danno;

- la Procura non ha dato dimostrazione dell'incidenza dannosa della condotta tenuta da lui tenuta, ma ha contestato parte del danno, a titolo di dolo eventuale o di *culpa in vigilando*, in modo oggettivo e non soggettivo, sulla base solo del ruolo dallo stesso rivestito (dirigente *ad interim* del Servizio di Polizia della Provincia di Perugia).

5. All'udienza del 22 marzo 2023, le parti hanno insistito per le conclusioni già rassegnate in atti come da verbale.

Considerato in

DIRITTO

1. *In primis* va esaminata l'eccezione di prescrizione, sollevata dai convenuti.

I verbali presi in considerazione attengono al periodo 2011 – 2014 e, considerato che il credito derivante dalle violazioni del codice della strada si prescrive in cinque anni (corrispondenti, nel caso di specie, rispettivamente, al 2016, 2017, 2018 e 2019) e che da tale data decorre il quinquennio per il tempestivo esercizio dell'azione erariale, il *dies ad quem*

del termine prescrizione erariale va individuato con riferimento alle seguenti annualità: 2021, 2022, 2023 e 2024.

Nella vicenda in argomento, i presunti responsabili sono stati costituiti in mora nel marzo 2021; quindi, l'azione attivata dalla Procura regionale ad ottobre 2022 è stata esercitata entro i termini di legge.

L'esercizio dell'azione erariale risulta però intempestivo, come correttamente rilevato dai convenuti, relativamente ai verbali non notificati nei termini, in quanto in tali casi il credito è prescritto (e, conseguentemente, il danno si è concretizzato) allo spirare del termine di novanta giorni dalla data dell'infrazione, tenuto conto che detto termine è anteriore di oltre un quinquennio all'atto di costituzione in mora dei convenuti.

Sul punto, va richiamato il consolidato orientamento della giurisprudenza civile che costantemente 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 sia 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).

In sostanza, dal momento dell'accertamento decorrono due termini: quello ordinario di prescrizione del diritto di credito dell'amministrazione e quello decadenziale. La regolare e tempestiva notificazione del verbale interrompe il termine prescrizione, che ricomincia a decorrere dopo l'avvenuta notifica.

Diversamente, l'omessa o intempestiva notificazione produce l'estinzione del titolo esecutivo e, quindi, dell'obbligo di pagare, vale a dire dello stesso diritto di credito. A seguito della perdita del diritto di richiedere e di incamerare la sanzione pecuniaria, si determina un danno erariale per l'amministrazione, che può essere azionato dalla Procura regionale entro il quinquennio decorrente dalla data in cui è maturata la decadenza, di novanta giorni dalla data dell'infrazione.

Tali principi sono stati affermati dai giudici contabili che, in una vicenda simile a quella in trattazione, hanno così statuito: *facendo perno sul ragionamento sin qui sviluppato, premettendo l'intervenuta decadenza estintiva del diritto di credito, viene in rilievo il termine prescrizione dell'azione di responsabilità erariale, che, come si sa, è di cinque anni. Atteso che la mancata notificazione o ri-notificazione 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 (Sez. III, n. 103 del 2019).

Ne consegue che l'azione risulta tardivamente esercitata relativamente al danno conseguente alla mancata esazione di tali crediti.

2. Accertata la (parziale) tempestività della citazione, va verificata la presenza delle altre condizioni, necessarie per l'utile esercizio dell'azione erariale. Non può essere posta in contestazione l'esistenza di un rapporto di servizio tra i convenuti e la Pubblica amministrazione, né necessita di particolare dimostrazione la circostanza che il mancato incameramento degli importi dovuti relativi a verbali di sanzioni al codice della strada costituisce un danno per la Pubblica amministrazione, nel caso di specie, per la Provincia di Perugia.

3. Gli ulteriori elementi fondanti dell'azione erariale, la cui esistenza deve essere accertata, consistono in una condotta illecita produttiva di danno, omissiva o commissiva, posta in essere con dolo o colpa grave.

3.1. Al riguardo, va prioritariamente analizzata la posizione del maresciallo Monia Mattiacci.

È dato inconfutabile ed inconfutato che, negli anni 2011-2014, la gestione e la notifica dei verbali relativi alle violazioni

delle disposizioni del codice della strada e l'esazione delle relative sanzioni da parte dell'ufficio di Polizia provinciale di Perugia, siano state svolte in modo non corretto e puntuale, come comprovato dal numero rilevante delle sanzioni non riscosse per prescrizione o decadenza.

Dagli atti di causa, emerge il fatto che, nel periodo considerato, la gestione dell'attività connessa alle sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada era svolta in modo esclusivo, o comunque preminente, dal maresciallo Mattiacci.

La convenuta non contesta detta circostanza, ma si difende eccependo la propria carenza di legittimazione passiva, in quanto la stessa solo 'di fatto' si sarebbe occupata delle sanzioni elevate per violazione del codice della strada, pur non avendone la competenza funzionale (invero riservata a soggetti di categoria D), essendo la stessa inquadrata in categoria C.

Tale argomentazione difensiva non può essere accolta, considerato che, come ribadito dalla Corte di Cassazione, *per configurare la relazione di servizio – presupposto indefettibile della giurisdizione contabile su soggetti esterni alla P.A. – è necessario che all'extraneus sia attribuito l'incarico di svolgere, nell'interesse e con le risorse della P.A., un'attività o servizio pubblico nelle veci di quest'ultima, con inserimento nell'apparato organizzativo della stessa, assumendone così la veste di agente, come tale tenuto ad osservare particolari vincoli ed obblighi*

funzionali al perseguimento degli interessi generali cui è preordinata l'attività amministrativa; è invece irrilevante il titolo della gestione formale rapporto di pubblico impiego o servizio, concessione amministrativa, contratto di diritto privato, rapporto di fatto (cfr. Cass., SS.UU., n. 2157/2021).

Il richiamato principio è - da sempre - condiviso dai giudici contabili che, in applicazione dello stesso in tema di rapporto di servizio, hanno affermato che il *rapporto di servizio, rappresenta un punto fermo nell'elaborazione giurisprudenziale, conseguente all'evoluzione legislativa e delle modalità operative seguite nell'ambito delle pubbliche amministrazioni nel perseguimento di finalità di pubblico interesse, che la relativa nozione non possa essere circoscritta nei ristretti limiti del rapporto di impiego e di servizio in senso stretto, ma vada ampliata in senso funzionale, fino a ricomprendere relazioni funzionali (c.d. rapporto di servizio in senso ampio) che rendano l'autore del danno compartecipe dell'operato dell'amministrazione o dell'ente* (Sez. II, n. 123 del 2021).

Se questo principio è, quindi, assodato quando il soggetto agente è un *extraneus*, tanto più lo è nei confronti di un dipendente pubblico che, come nel caso di specie, pacificamente incardinato nella struttura amministrativa di una pubblica amministrazione, svolga 'di fatto' mansioni superiori alla propria qualifica di appartenenza.

Sul punto la giurisprudenza della Corte dei conti è

univoca: ... il fatto che la preposizione fosse stata verbale, e non tramite atto scritto, non elimina né sminuisce la responsabilità conseguente alle mansioni di contabile, che permarrebbe persino se ella si fosse ingerita di fatto in tale gestione. La circostanza che la P. non fosse istituzionalmente la responsabile amministrativa o contabile della struttura, o del servizio, non elimina la sua personale responsabilità ... nemmeno considerando il profilo di un possibile mancato controllo dei superiori (Sez. III, n. 154 del 2020).

La circostanza, quindi, che Monia Mattiacci svolgesse un compito (gestione dei verbali per violazione del codice della strada) senza averne titolo e competenze, non solo non esclude la sua responsabilità, ma la connota di estrema gravità, considerate la volontarietà di tale esercizio ‘di fatto’ di mansioni superiori e la consapevolezza della propria inadeguatezza.

Come esposto nell’atto di citazione, le tipologie di irregolarità commesse nella trattazione dei verbali sono varie e tutte di notevole gravità: verbali con pagamenti incompleti, per i quali non è stato versato l’intero importo stabilito a causa di varie inadempienze; verbali non notificati; verbali non immessi a ruolo; verbali immessi a ruolo tardivamente; verbali con istruttoria incompleta, per i quali non è stata effettuata la trasmissione degli stessi all’autorità preposta ai fini della determinazione della somma da versare; verbali non registrati sul programma informatico HCR.

In tutti i casi sopra descritti sono evidenti le irregolarità e le inadempienze (che hanno determinato il danno erariale di cui si discute) da parte di chi (Monia Mattiacci) ha gestito in modo non corretto i verbali per violazioni del codice della strada, per un lungo periodo di tempo e per un numero di verbali particolarmente consistente. L'entità numerica elevata dei verbali inesigibili per macroscopiche difformità ed omissioni nella procedura, esclude la scusabilità della condotta della convenuta, che diversamente potrebbe profilarsi in caso di irregolarità solo eccezionali e sporadiche. Da ciò discende la responsabilità preminente del maresciallo Mattiacci nella causazione del danno derivante dalla mancata entrata di sanzioni amministrative per la Provincia di Perugia, in conseguenza dell'intervenuta decadenza o prescrizione del relativo credito.

Considerazioni ulteriori necessita il danno derivante da verbali contestati anche in sede penale nei confronti di Monia Mattiacci dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Perugia, per i quali sono stati formulati specifici capi di imputazione, in particolare quello relativo al reato di peculato, *ex art. 314 c.p.*.

Trattasi di verbali in cui, dall'impianto probatorio del giudizio penale, risulta effettuato il pagamento in contanti della sanzione da parte dei contravventori al maresciallo Mattiacci, ma non vi è la dimostrazione dell'avvenuto riversamento nelle

casse dell'ente delle somme riscosse dalla convenuta.

Con riferimento a tale voce di danno, l'interessata non nega di aver provveduto a riscuotere in contanti gli importi contestati ai privati con i verbali in trattazione, ma osserva che l'imputazione di peculato ad oggi non ha trovato piena dimostrazione, in quanto il processo penale avviato a suo carico non è stato ancora definito.

Il Collegio osserva che la richiamata tesi difensiva non può trovare accoglimento, in quanto nell'ipotesi in cui taluni soggetti, anche in via 'di fatto', riscuotano somme per conto di una Pubblica amministrazione, si configura una fattispecie di responsabilità contabile che comporta la necessità per il contabile di dare la prova dell'avvenuto riversamento delle somme incamerate, in ragione del principio dell'inversione dell'onere della prova applicabile in tali casi.

Nella vicenda di cui si discute, a prescindere dall'accertamento del reato di peculato, ai fini del presente giudizio ciò che rileva è il fatto che il maresciallo Mattiacci non ha fornito la prova di aver versato alla Provincia di Perugia le somme riscosse e ciò comporta l'attribuzione alla convenuta di tale voce di danno.

Premesso che tutte le tipologie di danno indicate e contestate con l'atto di citazione appaiono ascrivibili alla responsabilità della convenuta, per quanto attiene nello specifico alla individuazione dell'elemento psicologico, tenuto

conto degli atti di causa e delle prove addotte dalla Procura regionale (costituite anche da varie dichiarazioni di personale in servizio presso l'ufficio della Polizia provinciale di Perugia), lo stesso appare individuabile in una gravissima colpevolezza e negligenza amministrativa per le varie tipologie di danno, mentre si configura il dolo, quale coscienza e volontarietà della condotta, relativamente al danno conseguente alla mancata dimostrazione del riversamento di denaro pubblico, riscosso per conto dell'ente.

3.2 Relativamente alla posizione dei dirigenti dell'Ufficio di Polizia provinciale di Perugia (Michele Fisichella, Stefano Mazzoni e Luca Lucarelli) che si sono succeduti nell'incarico negli anni di cui si discute, va osservato quanto appresso.

Sostanzialmente, le argomentazioni difensive dei tre convenuti possono essere così riassunte: nessuno dei dirigenti ha conferito al maresciallo Mattiacci l'incarico di gestire i verbali riguardanti le sanzioni per violazioni del codice della strada; quando il convenuto Mazzoni è cessato dalla carica (2015), i verbali relativi alle annualità 2016-2019 erano ancora esigibili, quindi, non si era ancora concretizzato il danno; il dott. Mazzoni non è mai stato titolare della posizione di dirigente del Servizio di Polizia della Provincia di Perugia, ma ha ricoperto tale incarico *ad interim* ed a titolo gratuito, per vacanza del posto; il *quantum* del danno ritenuto risarcibile dalla Procura è errato

sotto vari profili (inaffidabilità del sistema, prescrizione, imprecisioni, ecc.); per quanto attiene all'elemento soggettivo, la Procura non ha fornito la prova della intenzionalità del convenuto Fiscella di determinare un danno ingiusto all'ente, relativamente alla contestazione a titolo di dolo; nel 2018 il convenuto Fiscella, avendo accertato molteplici anomalie ed irregolarità nel lavoro svolto dalla Mattiacci, ha provveduto ad inoltrare denuncia di danno alla competente Procura regionale della Corte dei conti; nel breve periodo in cui il convenuto Lucarelli ha svolto l'incarico di dirigente della Polizia provinciale di Perugia, non vi era alcun elemento percepibile che potesse indurre a rilevare la presenza di irregolarità ed anomalie nella condotta del maresciallo Mattiacci.

In merito al rilevato mancato conferimento formale di funzioni superiori al maresciallo Mattiacci, va rilevato che detta circostanza non è in contestazione, essendo emerso un esercizio di fatto di mansioni superiori, svolte per un lungo periodo e di cui tutto il personale in servizio presso l'ufficio della Polizia provinciale era a conoscenza, a cominciare dai dirigenti che si sono succeduti e che hanno tollerato ed avallato tale situazione.

La conoscenza da parte dei dirigenti *pro tempore* dello svolgimento di tali funzioni da parte della Mattiacci non può essere posto in discussione, come comprovato dal fatto che lo stesso dirigente Fiscella ha dichiarato che, al momento

dell'assunzione dell'incarico, ha assunto informazioni dalla dipendente Mattiacci in ordine allo stato dei procedimenti amministrativi in corso (pag. 31 delle memorie del 2 marzo 2023).

Circa l'argomentazione difensiva del convenuto Fiscella, relativa al fatto di aver provveduto ad inoltrare denuncia di danno alla competente Procura regionale della Corte dei conti, a seguito dell'accertamento di molteplici anomalie ed irregolarità nel lavoro svolto dalla Mattiacci, va osservato che tale circostanza non costituisce un'esimente, ma piuttosto un'aggravante, considerato che: la segnalazione alla Procura è stata fatta nel 2018; il dott. Fiscella ha svolto il ruolo di dirigente dell'Ufficio della Polizia provinciale dal 2015 al 2019; le condotte irregolari e dannose poste in essere dalla Mattiacci hanno riguardato varie annualità, a partire dal 2011. Da ciò si evince che, se il dirigente avesse doverosamente provveduto ad operare le verifiche ed i controlli disposti solo nel 2018, le gravi inadempienze nella gestione dei verbali relativi alle sanzioni amministrative per violazione del codice della strada sarebbero emerse tempestivamente, impedendo il verificarsi dell'evento dannoso.

Non appare fondata neanche la tesi difensiva tesa ad escludere la responsabilità del dirigente sulla base della circostanza che, quando il convenuto Mazzoni è cessato dalla carica (2015), i verbali relativi alle annualità 2016-2019 erano

ancora esigibili ed il danno non si era ancora concretizzato.

Secondo giurisprudenza costante e consolidata, infatti, in caso di prescrizione di un credito erariale, rispondono del relativo danno tutti i soggetti che si sono alternati nell'incarico, ognuno in proporzione al periodo di svolgimento del servizio, non assumendo incidenza la circostanza che un convenuto sia cessato dal servizio quando ancora il credito era esigibile (cfr., *ex multis*, Sez. Calabria, n. 200 del 2021 e Sez. III n. 233 del 2019).

Per quanto attiene alla censura relativa alla mancata dimostrazione da parte della Procura regionale dell'intenzionalità dannosa nella condotta dei convenuti, va considerato quanto segue.

L'art. 21 della legge n. 120 del 2020 così dispone:
All'articolo 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dopo il primo periodo è inserito il seguente: La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso. Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 30 giugno 2023 (termine differito dall'art. 51, comma 1, lettera h), legge n. 108 del 2021), la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui

dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente.

Come si evince dal dato letterale della norma, la previsione si applica ai fatti avvenuti successivamente alla sua entrata in vigore e non a quelli accaduti anteriormente, come nel caso della vicenda di cui si discute.

Il principio della non retroattività della disposizione sopra indicata è stato affermato, in modo uniforme e consolidato, dalla giurisprudenza contabile: *La natura sostanziale della disposizione di cui all'art.21 del d.l. n. 76/2020, peraltro, è stata ribadita da numerose sentenze di questa Corte (ex pluribus, Sez. I app. n. 234/2020 e n. 255/2020) che confermano la inapplicabilità della disposizione a fattispecie dannose verificatesi antecedentemente al 17 luglio 2020, data di entrata in vigore del d.l. n. 76/2020 (Sez. I, n. 13 del 2024).*

In ogni caso, trattandosi di condotte omissive, le stesse non rientrano, comunque, nell'ambito di applicazione della disposizione sopra citata.

4 Relativamente alla presenza nel caso di specie del dolo o della colpa grave nella condotta dei convenuti ed alla ripartizione del danno tra gli stessi, va considerato quanto segue.

La responsabilità di Monia Mattiaci è ascrivibile a gravissima colpevolezza e negligenza amministrativa per le varie

tipologie di danno, mentre si configura il dolo, quale coscienza e volontarietà della condotta, relativamente al danno conseguente alla mancata dimostrazione del riversamento di denaro pubblico, riscosso per conto dell'ente.

Quanto ai dirigenti *pro tempore*, non si ravvisa l'elemento soggettivo del dolo in capo a nessuno dei soggetti coinvolti, ma il nocumento di cui si discute appare conseguente a plurime condotte colpose, connotate da gravità, che hanno contribuito al verificarsi del danno, seppur in misura diversa, tenuto conto del ruolo rivestito da ciascuno e dell'incidenza causale delle singole posizioni.

Come correttamente prospettato dalla Procura regionale, la responsabilità preminente e, quindi, il maggior danno, gravano sulla convenuta Monia Mattiacci (dipendente della Polizia provinciale di Perugia che ha gestito i verbali relativi alle sanzioni amministrative dal 2011 al 2014), mentre di minore rilievo (ma pur sempre gravemente colposa) appare la responsabilità per *culpa in vigilando* dei dirigenti della Polizia provinciale di Perugia (Michele Fiscella, Stefano Mazzoni e Luca Lucarelli).

5. In merito alla determinazione e quantificazione del danno va osservato quanto segue.

Pur essendo certo l'*an* del danno subito dalla Provincia di Perugia, relativamente al *quantum* dello stesso occorre, però, rilevare che dagli atti di causa sono emersi alcuni elementi di

cui tenere conto nella determinazione del danno, ed invero:

- la presenza di situazioni di incertezza nella individuazione dei singoli verbali non correttamente gestiti;
- il programma telematico è risultato non perfettamente funzionante e, quindi, inaffidabile;
- la prescrizione dell'azione, relativamente a vari verbali risultati inesigibili per decadenza;
- l'addebito anche di somme relative a pagamenti incompleti per € 0,50 o per € 0,10, senza tener conto che, ai sensi del decreto-legge n. 16 del 2012, non è possibile operare l'iscrizione a ruolo per somme inferiori a € 30,00.

In ragione di tali circostanze, questo collegio ritiene, in via prudenziale, di applicare una riduzione del danno contestato in citazione (€ 445.591,20) in misura del cinquanta per cento (€ 222.795,60).

Quantificato equitativamente il danno nei termini sopra indicati, circa l'individuazione dei soggetti responsabili, dagli atti e dai fatti sopra descritti è emerso il coinvolgimento di altri soggetti (diretti superiori del maresciallo Mattiacci), in servizio presso l'ufficio della Polizia provinciale di Perugia nel periodo considerato, non convenuti in giudizio dalla Procura (né convenibili *iussu iudicis* in ragione del divieto previsto dall'art. 83 c.g.c. secondo cui nel giudizio per responsabilità amministrativa è preclusa la chiamata in causa per ordine del giudice).

In ragione di tale situazione processuale, considerato che una parte del danno è ascrivibile ad altri soggetti non convenuti, ma virtualmente responsabili, il collegio ritiene di ridurre la quota di danno ascrivibile ai soggetti convenuti, in misura del venticinque per cento, pari ad € 55.698,90, importo che deve essere detratto dalla somma posta a carico degli odierni convenuti che, pertanto, ammonta ad € 167.096,70 (€ 222.795,60 - € 55.698,90).

Quantificato il danno contestabile nei termini sopra indicati, occorre procedere alla ripartizione dello stesso tra i quattro convenuti, tenendo conto del ruolo rivestito, della durata dell'incarico e della incidenza causale delle singole condotte, commissive o omissive, nella causazione dell'evento dannoso di cui si discute.

Al riguardo, si ricorda che la prospettazione dell'organo requirente è stata posta in questi termini: responsabilità dolosa, in via solidale e per l'intero nei confronti di tutti i convenuti o, in subordine, responsabilità, in via principale a titolo di dolo per Monia Mattiacci e responsabilità, in via sussidiaria a titolo gravemente colposo *pro quota*, nei confronti dei tre dirigenti, secondo le quote proposte dalla Procura (9,37 per cento per Luca Lucarelli, 39,19 per cento per Stefano Mazzoni e 51,44 per cento per Michele Fiscella), o le differenti quote che saranno ritenute di giustizia da questa Sezione.

Il collegio, relativamente al danno conseguente alle

somme riscosse in contanti e non riversate dalla Mattiacci, ascrivibili alla stessa a titolo di dolo, individua nella condotta di tutti i convenuti una gravissima colpevolezza, sia da parte di chi (Mattiacci) per anni, senza averne titolo e professionalità, ha gestito i verbali relativi alle infrazioni del codice della strada in modo errato e negligente, determinando la perdita di pubbliche entrate e sia da parte di chi (Mazzoni, Lucarelli, Fiscella) ha tollerato un contesto di caos organizzativo dell'Ufficio di Polizia provinciale, omettendo di porre rimedio ad una situazione causativa di danno per l'erario.

L'evento dannoso, consistito in una mancata entrata per la Pubblica amministrazione, è certamente conseguenza delle irregolarità ed illegittimità con cui il maresciallo Mattiacci ha gestito il servizio, ma, dagli atti di causa è emersa anche la rilevanza della condotta omissiva dei dirigenti che, con il loro immobilismo, mancanza di controllo ed adozione di misure correttive, hanno concorso al verificarsi del danno in questione.

Certamente una condotta doverosamente più attenta e propositiva avrebbe impedito, o per lo meno contrastato, la negligente gestione di Monia Mattiacci (come comprovato dalla circostanza che, quando il dirigente ha disposto controlli incrociati e verifiche, sono risultate le anomalie nella trattazione dei verbali, che hanno condotto all'emersione del problema ed alla cessazione delle condotte dannose).

La responsabilità dei dirigenti non si profila, quindi, in via

di sussidiarietà, ma rappresenta una concausa della fattispecie dannosa, seppur con incidenza minoritaria rispetto a quella preminente costituita dal comportamento colpevolmente gravissimo di Monia Mattiacci.

In considerazione di tutte le circostanze, fattuali e di diritto, emerse nella presente vicenda, il danno risarcibile (€ 167.096,70) va ripartito tra i convenuti nella seguente misura:

50 per cento, pari a € 83.548,35, a Monia Mattiacci;

25 per cento, pari a € 41.774,175, a Michele Fiscella;

20 per cento, pari a € 33.419,34, a Stefano Mazzoni;

5 per cento, pari a € 8.354,835, a Luca Lucarelli.

6. In definitiva, la domanda risarcitoria deve essere parzialmente accolta nei termini sopra indicati.

7. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e vengono poste a carico dei convenuti condannati in parti uguali tra loro.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria, accoglie parzialmente la domanda e, per l'effetto:

- condanna Monia Mattiacci al risarcimento del danno nella misura di € 83.548,35 - corrispondente al 50 per cento del danno equitativamente determinato in € 167.096,70 – a favore della Provincia di Perugia;

- condanna al risarcimento del danno – in relazione al restante 50 per cento del danno - Michele Fiscella, Stefano

Mazzoni e Luca Lucarelli, al pagamento a favore della Provincia di Perugia, nella misura di € 41.774,175 quanto a Fiscella, di € 33.419,34 quanto a Mazzoni e di € 8.354,835 quanto a Lucarelli.

Condanna tutti i convenuti al pagamento delle spese del giudizio, in parti uguali tra loro, liquidate nella misura complessiva di € 2.683,35 (diconsi euro duemilaseicentottantatre/35).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Perugia, nelle camere di consiglio del 22 marzo 2023 e del 16 ottobre 2023.

L'Estensore	Il Presidente
Acheropita Mondera	Piero Carlo Floreani
(f.to digitalmente)	(f.to digitalmente)

Depositata in segreteria il 9 aprile 2024.

Il direttore della segreteria

Elena Errico
(f.to digitalmente)