

| SEZIONE | ESITO | NUMERO | ANNO | MATERIA | PUBBLICAZIONE |
|---------|----------|--------|------|-----------------|---------------|
| ABRUZZO | SENTENZA | 50 | 2017 | RESPONSABILITA' | 04/05/2017 |



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE ABRUZZO

composta dai signori magistrati:

Tommaso Miele Presidente
Federico Pepe Giudice
Gerardo de Marco Giudice relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio iscritto al n. **19351** del registro di Segreteria, promosso dalla Procura Regionale nei confronti dei signori:

- **Pasquale CORDOMA** (CRD PQL 60H19 F112W), **Emidio DI FELICE** (DFL MDE 51R21 F646Y) e **Claudio DI EMANUELE** (DMN CLD 55B20 G482T), difesi dagli Avv.ti Andrea Fantauzzi (FNT NDR 77L18 A345T) del Foro di Teramo e Marcello Cordoma (CRD MCL 65P18 D708J) del Foro di Pescara;
- **Antonella MARSIGLIA** (MRS>NNL 67H52 A662K) difesa dall'Avv. Augusto La Morgia (LMR GST 56A14 E435Q) del Foro di PESCARA.

Uditi all'udienza pubblica del 10 gennaio 2017 il Vice Procuratore Generale Roberto Leoni e gli Avv.ti Andrea Fantauzzi e Luisa Gabriele, quest'ultima per delega dell'Avv. Augusto La Morgia.

FATTO

1. Con atto di citazione depositato presso la Segreteria di questa Sezione in data 9 giugno 2016 la Procura Regionale ha convenuto in giudizio le persone indicate in epigrafe, nella loro rispettiva qualità di amministratori e di comandante della polizia municipale del Comune di Montesilvano (PE) all'epoca dei fatti, chiedendone la condanna al risarcimento, in favore dell'ente locale amministrato, della somma di euro 100.000 oltre interessi, rivalutazione monetaria e spese di giustizia (da suddividersi in ragione delle quote di 30.000 euro ciascuno a carico del sindaco, dell'assessore alle finanze e del capo della Polizia Municipale, e di euro 10.000 a carico dell'assessore alla mobilità e traffico).

Riferisce il Pubblico Ministero che con relazione del 25 marzo 2013, prot. 130001340/200A.1-86/2012PG la Sezione di polizia stradale di Pescara della Polizia di Stato ha segnalato una fattispecie di danno erariale conseguente al fenomeno

dell'abusivismo nel campo delle affissioni pubblicitarie, in comune di Montesilvano (PE); in particolare, la relazione ha evidenziato la sistematica disattenzione, da parte dell'ente, delle disposizioni recate dal decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modifiche e integrazioni (nuovo codice della strada), dal relativo regolamento di esecuzione e attuazione approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495, dal decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, recante *"Revisione ed armonizzazione dell' imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni e delle province nonché della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, concernente il riordino della finanza territoriale"*, dalla direttiva del Ministro dei lavori pubblici 17 marzo 1998, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 82, dell'8 aprile 1998 (concernente: *"Pubblicità lungo le strade o in vista di esse - Art. 23 del D. Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni. Direttiva per il controllo della pubblicità abusiva"*). Con successivi rapporti (n. 140002133/200A.1-86/2012PG del 10 maggio 2014 e n. 140003520/200A.1-86/2012PG dell'11 agosto 2014) resi in esecuzione della delega istruttoria conferita dalla Procura regionale, la stessa Polizia stradale ha ulteriormente approfondito e precisato l'entità del pregiudizio patrimoniale sofferto dal Comune di Montesilvano e, in parte, dalla Regione Abruzzo e dallo Stato.

Al riguardo, nell'atto di citazione si osserva che in esito agli accertamenti svolti, comprensivi di un sistematico censimento dell'impiantistica pubblicitaria interessata dal fenomeno, è stato possibile individuare, sul territorio del comune di Montesilvano, 2.554 mezzi installati (escluse le locandine affisse dalla Concessionaria sulle strutture predisposte e sulle superfici murali non di competenza, nonché le transenne parapetonali prive di plance metalliche utilizzate come struttura di base per l'alloggiamento dei pannelli pubblicitari) in 176 strade su 675 elencate in toponomastica. Dalla corrispondente verifica documentale è emerso che solo quanto a 167 mezzi installati (pari al 6,60% del totale) era stata presentata la relativa istanza, mentre per i restanti 2.377 (93,40% del totale) l'installazione era da considerare abusiva. Di questi, ben 770 (cioè la quasi totalità) tra quelli installati su area pubblica non avevano ottenuto la prescritta concessione/autorizzazione per l'occupazione del suolo, ovvero risultavano in utilizzazione ultrattiva rispetto alla scadenza o alla rescissione del contratto (in contrasto con la delibera del Consiglio comunale n. 32 del 29 aprile 1994, distintiva delle occupazioni permanenti e temporanee).

Ciò posto, il Pubblico Ministero, dopo aver ripercorso in citazione lo sviluppo della vicenda, fin dalla prima metà degli anni 2000 (*"il comune di Montesilvano, già in occasione dell'approvazione della delibera di Giunta n. 46 del 7 maggio 2004, relativa al piano pubblicitario delle insegne, dispose il censimento degli impianti pubblicitari presenti sul territorio, rilevando che, dei 600 censiti, ben 543 fossero abusivi"*), trae la conclusione che l'ente locale ha versato per anni e anni nella condizione della massima trascuratezza, ad ogni livello istituzionale, nella gestione del fenomeno "pubblicità", sia con riferimento ai profili concessori, sia con riferimento ai profili fiscali, sia – da ultimo – con riferimento ai profili sanzionatori nei confronti di chi avesse trasgredito le regole poste per entrambi i profili che precedono. Infatti, non risultano contestate violazioni se non in casi sporadici, quasi esclusivamente provenienti da rilevazioni della Polizia stradale trasmesse al Comune.

La perduranza del fenomeno e il numero dei soggetti che – nel tempo – hanno tenuto condotte ingiustificatamente e gravemente omissive avrebbero determinato, a suo dire, un'incrostazione del fenomeno tale da determinare una sorta di

“rimozione” della questione pubblicitaria e di contestuale accettazione dello stato di fatto. Ad avviso del requirente, ne fornisce indiretta, ma convincente, prova l’attivismo con il quale il comune di Montesilvano ha assunto iniziative, rispetto alle problematiche emerse, a partire dal 2013, proprio in concomitanza con l’azione istruttoria della Polizia Stradale, che ha “scosso” l’amministrazione comunale obbligandola in qualche modo ad interessarsi con ben diversa attenzione del fenomeno.

In ordine al conseguente pregiudizio patrimoniale, il Pubblico Ministero premette che la Polizia stradale di Pescara, nei propri rapporti, ha stimato un danno complessivo di euro 1.074.525,00 quale risultante dalle seguenti voci:

- mancato introito da sanzioni non contestate (anno 2010), a danno del Comune, per euro 462.000,00;
- mancato introito diritti d’istruttoria (€ 15) e Segreteria (€ 30,98) a danno del Comune, per euro 109.924,46;
- mancato introito dell’ imposta di bollo (€ 14,62), a danno dello Stato, per euro 139.006,96;
- mancato introito di canoni demaniali, a danno della Regione, per euro 28.793,58;
- mancato introito di canoni concessori, a danno del Comune, per euro 334.800,00 (di cui euro 181.200,00 per gli anni 2005/2010 ed euro 153.600,00 per gli anni 2011/2014).

Questi importi, peraltro, *“non sono stati considerati dalla Procura regionale di immediata e diretta fruibilità, bensì fondamentale elemento per dimostrare sia l’eccezionale difficoltà di una precisa determinazione dell’ammontare del danno patito dalle finanze comunali, sia – d’altro canto – la solidità delle presunzioni sulla base delle quali pervenire ad una plausibile determinazione dell’ammontare medesimo con il criterio equitativo dell’articolo 1226 c.c.”*; infatti, nel liquidare la pretesa risarcitoria il Pubblico Ministero ha ritenuto di dover tenere in considerazione *“una serie di fattori interferenti”* quali: gli effetti del decorso del tempo; la diffusione di condotte omissive, di diversa intensità soggettiva e di diversa incidenza causale alla formazione del danno, su un vasto novero di soggetti, succedutisi nel tempo ai diversi livelli di collocazione amministrativa e gestionale; l’antiteticità concettuale delle poste di danno costituite dal mancato introito dei canoni concessori ovvero dalla mancata irrogazione di sanzioni (cita: C. conti, Sez. giur. Umbria, 21 novembre 2000/7 febbraio 2001, n. 64). Conseguentemente, la domanda risarcitoria è stata limitata equitativamente all’importo di centomila euro, che costituisce *“il dovuto ristoro alle finanze dell’Ente in rapporto ai diversi concomitanti fattori, oggettivi e soggettivi, che hanno contribuito a determinare il pregiudizio patrimoniale”*.

In ordine alla sussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, nell’atto di citazione si osserva, tra l’altro:

- *“quanto al mancato introito dei canoni concessori e demaniali, dei diritti di istruttoria e di Segreteria, nonché del tributo di bollo, il danno è conseguente alle omissioni dei vertici politici dell’Ente competenti per materie. Ciò in quanto, nella carica ricoperta (Sindaco o Assessori) era loro obbligo provvedere sia alla predisposizione-ne degli atti di indirizzo che il Comune non aveva adottati, sia rilevare – in occasione della predisposizione del bilancio di previsione o di approvazione del rendiconto consuntivo - che nei Settori di rispettiva competenza difettavano cospicue entrate, proprie, che l’Ente non avrebbe avuto alcuna difficoltà ad accertare e riscuotere, con rilevante beneficio per la collettività. Beneficio che, invece, ha finito per costituire un improprio vantaggio a favore degli imprenditori del settore, atteggiatisi impunemente a free riders”*; la responsabilità

amministrativa patrimoniale per queste mancate entrate è quindi individuata in capo al Sindaco, all'Assessore delegato alla Mobilità e Traffico ed in quello delegato alle Finanze, Bilancio, Tributi locali;

- *“quanto al mancato introito da sanzioni non contestate, il danno è conseguente alla condotta omissiva della Polizia Municipale, Organo comunale addetto all'attività vigilanza ed accertamento delle trasgressioni, così che il funzionario preposto non può essere esentato da responsabilità”*; ad avviso della Procura, infatti, *“sarebbero state doverose iniziative organizzative (in seguito, infatti, doverosamente assunte) atte a rendere sistematica (non occasionale, come i modesti – rispetto alle dimensioni numeriche delle trasgressioni - dati esposti dalla stessa convenuta nelle deduzioni) l'opera di contenimento e repressione dell'abusivismo”*.

2. I convenuti sono stati previamente invitati a produrre le proprie deduzioni difensive ai sensi dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19), nel testo sostituito dal decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543 (convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639).

Essi hanno fornito le proprie giustificazioni, per mezzo di separate memorie. L'assessore Di Felice, previa istanza, è stato anche sentito personalmente. Le difese svolte, tuttavia, non sono state ritenute sufficienti ai fini dell'archiviazione del procedimento, sicché la Procura ha emesso l'atto di citazione per cui è causa.

Giova dare atto che, inizialmente, era stata ipotizzata dal Pubblico Ministero una corresponsabilità dell'assessore alla mobilità e traffico in carica dal 18 novembre 2009 al 18 maggio 2010; tuttavia, vagliatene le deduzioni difensive, nei suoi confronti è stata disposta l'archiviazione del procedimento.

3. I convenuti si sono costituiti in giudizio con distinte memorie.

3.1. La signora Marsiglia si è costituita in giudizio con memoria del 14 dicembre 2016, con il patrocinio dell'Avv. La Morgia.

In estrema sintesi, ha sollevato le eccezioni e svolto le difese che si compendiano di seguito:

- inammissibilità della citazione per violazione del termine di 120 giorni di cui all'art. 5, comma 1, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19);
- difetto di giurisdizione del giudice contabile, trattandosi della contestazione del mancato accertamento di violazioni di cui all'art. 23 del codice della strada, potere da esercitarsi secondo le norme generali della legge n. 689 del 1981 e, quindi, da ritenere estraneo all'ambito della giurisdizione contabile in quanto riservato all'amministrazione (in particolare nell'accertamento dei presupposti di fatto e di diritto);
- mancanza di attualità e concretezza del danno, trattandosi di pretesi crediti scaturenti da violazioni non accertate e, quindi, privi delle condizioni per la relativa determinazione e l'azionabilità;
- genericità della domanda, in quanto non consente di comprendere quali siano le infrazioni non rilevate dalla convenuta, quale sia il periodo considerato, quale sia il criterio logico-matematico in base a cui la Procura ha calcolato il danno in contestazione;
- in disparte il difetto di giurisdizione e il difetto di interesse ad agire, mancanza di attualità del danno, trattandosi di illeciti amministrativi permanenti e quindi di violazioni ancora accertabili;

- mancanza di competenza esclusiva della polizia locale nella repressione dell'abusiva installazione di impianti pubblicitari ed applicazione alla dirigenza della polizia locale dell'art. 107, comma 1, del TUEL; in relazione a ciò, riconduzione (da parte degli organi di indirizzo politico) del controllo del tipo di illecito qui considerato nell'ambito delle competenze della polizia locale solo a far data dal 2013 (adozione del PGIP – piano generale delle insegne pubblicitarie), come da atti di indirizzo, organizzazione e attuazione, ripercorsi cronologicamente (pagg. 19-25);
- insussistenza della condotta omissiva in contestazione, constando, al contrario, verbali di contravvenzione e altre note presenti agli atti;
- mancanza di colpa grave in capo alla convenuta, essendo stata invece dimostrata e rilevata in corso d'istruttoria "l'attenzione rivolta a tale fenomeno" anche da parte del comando di polizia locale;
- dotazione organica fortemente depotenziata nei numeri e nei ruoli.

La convenuta ha quindi concluso in via preliminare per la declaratoria di inammissibilità della citazione; in via pregiudiziale per il difetto di giurisdizione della Corte dei conti; in via gradata, per la carenza di interesse ad agire; nel merito, per l'infondatezza dell'azione di responsabilità, con regolazione delle spese secondo legge.

3.2. I signori Cordoma, Di Felice e Di Emanuele si sono costituiti in giudizio con memoria del 20 dicembre 2016, con il patrocinio degli Avv.ti Fantauzzi e Cordoma.

In estrema sintesi, hanno sollevato le eccezioni e svolto le difese che si compendiano di seguito:

- inammissibilità della citazione per violazione del termine di 120 giorni di cui all'art. 5, comma 1, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19);
- insussistenza dell'elemento psicologico della colpa grave e assenza del nesso di causalità tra le condotte ed il danno, nonché insussistenza del danno erariale; in particolare, l'amministrazione comunale cui appartengono gli odierni convenuti, in linea di discontinuità con il passato, avrebbe proceduto (come risulta dal deliberato del consiglio comunale 199 del 29 dicembre 2010) "*ad effettuare un'indagine conoscitiva di tutti gli impianti pubblicitari esistenti sul territorio pubblico comunale e ciascun impianto è stato classificato mediante un censimento*", facendo registrare già nel 2010 un raddoppio delle entrate (rispetto agli anni precedenti) relative all' imposta comunale di pubblicità ; la somma riportata nel bilancio 2010, inoltre, sarebbe conforme e corrispondente anche alle risorse economiche che, secondo l'accusa, l'ente negligenemente non avrebbe mai riscosso; in tal senso depone, ad avviso della difesa, anche la relazione della polizia stradale del 10 maggio 2014, a pagina 25; in ogni caso, la competenza relativa alle omissioni in contestazione non apparteneva agli amministratori odierni convenuti;
- erronea quantificazione del preteso danno, tenuta a mente la distinzione tra impianti autorizzati, impianti abusivi e violazioni sanabili o sanzionabili (si cita Sez. Umbria, sent. 141 del 4 aprile 2001).

I convenuti hanno quindi concluso in via preliminare per la declaratoria di inammissibilità della citazione; nel merito, per l'infondatezza dell'azione di responsabilità; in via di estremo subordine, per l'ampio esercizio del potere di riduzione dell'addebito, con ogni conseguenziale statuizione sulle spese di giudizio.

4. All'udienza pubblica del 10 gennaio 2017 sono comparsi il Vice Procuratore Generale Roberto Leoni, l'Avv. Andrea Fantauzzi per i tre amministratori Cordoma, Di Emanuele e Di Felice e l'Avv. Luisa Gabriele (su delega) per la comandante della Polizia municipale Marsiglia. Tutte le parti hanno rispettivamente insistito per l'accoglimento delle proprie tesi, come da verbale.

4.1. Il Pubblico Ministero, in particolare, ha preliminarmente precisato che, in virtù delle due proroghe (di 15 giorni e di 10 giorni) concesse ad alcuni dei convenuti, come da carteggio in atti, il termine ultimo per emettere la citazione veniva a scadenza il 15 giugno 2016. Quanto all'eccezione di difetto di giurisdizione, ne ha contestato la fondatezza, trattandosi in questa sede non di sindacare la legittimità degli accertamenti e delle sanzioni amministrative, bensì di risarcire il danno erariale derivante dall'omissione della doverosa attività amministrativa. Quanto all'eccezione di difetto di attualità del danno, ne ha chiesto il rigetto, trattandosi a suo dire di mancato accertamento di entrate e sanzioni, non di mancata riscossione, sicché il danno è da ritenere già sussistente, a differenza dell'ipotesi di danno da omessa riscossione di un credito già accertato per la quale ipotesi potrebbe porsi il problema di insussistenza del danno fintanto che il diritto non sia prescritto.

Nel merito, ha osservato che in fattispecie è stato compiuto un censimento analitico di tutto il fenomeno, dal quale è emersa una spropositata divaricazione tra il fenomeno fattuale e l'azione amministrativa, sintomo di gravissima negligenza dei responsabili, i quali per finalità di massimizzazione del consenso hanno tollerato un abusivismo eclatante, con ricadute anche etiche sulla collettività amministrata. Relativamente all'estraneità della Polizia locale alla fattispecie dannosa, ha rimarcato come la comprovata presenza di un agente dedicato proprio a questa attività abbia smentito, nei fatti, sia l'incompetenza della polizia municipale, sia la carenza di organico.

4.2. L'Avv. Fantauzzi (per i tre amministratori), da parte sua, ha ribadito l'eccezione preliminare di inammissibilità della citazione per tardività. A suo dire, l'unica proroga disciplinata dalla legge, come tale rilevante ai fini del computo dei 120 giorni, è solo quella richiesta dalla Procura alla Sezione, restando invece irrilevante quella concessa dalla Procura ai destinatari dell'invito a dedurre per il deposito delle deduzioni.

Nel merito, ha osservato che la vicenda prende spunto da una relazione della Polizia Stradale del 2013 che, a sua volta, origina da un episodio del 2010 (erano stati individuati due cartelloni abusivi, collocati su un palazzo all'uscita dell'asse attrezzato di Montesilvano, rinvenuti ancora *in loco* l'anno successivo, affiancati da un terzo cartellone); ha ricordato che, in proposito, si aprì anche un procedimento penale, poi archiviato. Di qui è nato il "censimento" operato solo nel 2014 il giudizio.

Ciò posto, a suo avviso non sono neppure ben chiare le contestazioni mosse nell'atto di citazione. Verosimilmente, tra l'altro, il censimento operato nel 2014 ha riguardato per la maggior parte manifesti murali, che possono essere affissi abusivamente nel giro di poche ore; nulla può dire, quindi, la ricognizione del 2014 circa lo stato degli impianti pubblicitari esistente nel 2010.

Ad ogni modo, diversamente da quanto argomentato dal Pubblico Ministero, furono proprio gli odierni convenuti che si batterono per avere una normativa locale che regolasse efficacemente la materia, sottraendo ai privati in concessione la libertà di installazione. Il piano generale delle insegne era stato approvato per l'appunto nel 2010 (pubblicato nel 2011) e sottraeva ai privati la "lottizzazione" del territorio (in quattro zone) per le insegne; sicché le lamentele dei privati stessi, di cui si riferisce nei

documenti di causa, sono da leggere proprio nel senso dell'efficacia del piano. Inoltre, va considerato che si era previsto un termine per la rimozione degli impianti fuori norma, che i privati avevano chiesto la concessione in sanatoria e che i provvedimenti di diniego del Comune erano stati sospesi dal TAR, le cui decisioni definitive sono intervenute quasi alla fine della consiliatura. Non era quindi possibile disporre la rimozione dei manufatti in questione.

Nel 2010 il danno comunque non sussisteva o non era percepibile: fu infatti accertata a partire da quell'anno un' imposta sulle pubblicità più che doppia rispetto al periodo precedente.

Non può ignorarsi neppure che il Segretario generale ha impiegato quasi un anno per riscontrare le richieste istruttorie della Procura, mentre si sollecitavano gli uffici ad attivarsi; dunque l'inadempienza in contestazione va fatta risalire al 2013 e non al 2010.

In ogni caso, gli amministratori convenuti non avevano competenza alcuna sulla materia: al riguardo, viene fatto rilevare come il relatore del piano fosse l'assessore al commercio e come la materia ricadesse nell'urbanistica, senza che possano assumere rilievo le sfere d'azione degli assessori preposti alla mobilità e traffico e ai servizi finanziari.

4.3. L'Avv. Luisa Gabriele (per la comandante Marsiglia), ha insistito per la tardività della citazione (tanto più che la sua assistita aveva ricevuto una proroga di soli 15 giorni, a differenza degli altri convenuti).

Nel merito, ha ribadito che occorre distinguere concettualmente tra atti di accertamento ed atti di riscossione. Inoltre, posto che nella stessa relazione della Polizia Stradale si riferisce circa il periodo relativo agli accertamenti compiuti, viene eccepita la nullità dell'atto di citazione, stante l'incoerenza tra i periodi temporali presi in considerazione (si contesta un danno per l'anno 2010 sulla base della situazione di fatto rilevata tra il 2013 e il 2014). Peraltro, la natura permanente dell'illecito in questione consente ancora l'accertamento delle violazioni e l'incameramento delle sanzioni.

Quanto alle competenze della comandante della Polizia Municipale, si trattava all'evidenza di competenza concorrente, non esclusiva, e questo ne attenua fortemente, se non elide la contestata responsabilità. Ella non ha di certo impedito che gli agenti individuassero eventuali abusi, nel corso del servizio, ma questo poteva avvenire solo occasionalmente, non essendo stato imposto questo obiettivo in nessun atto dell'ente di appartenenza.

La destinazione di un agente a questo specifico servizio discende da una disposizione organizzativa della comandante Marsiglia, a far data dal 2013, cioè dopo che questo obiettivo e la competenza in materia furono assegnati alla medesima.

4.4. Così esaurita la discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. La presente controversia riguarda la sussistenza o meno di responsabilità amministrativa in capo a tre amministratori e al comandante della Polizia Municipale di Montesilvano (PE), ai quali si contesta di aver omesso di adottare doverose iniziative di contrasto all'abusivismo nell'installazione di cartelli ed altri mezzi pubblicitari lungo la rete viaria del territorio comunale.

Sussiste, quindi, all'evidenza, la giurisdizione di questa Corte dei conti, non venendo in rilievo, nella prospettazione di parte attrice, la legittimità dei provvedimenti amministrativi di accertamento delle violazioni ovvero di irrogazione delle conseguenti sanzioni amministrative, né il giudizio sulla sussistenza dei diritti patrimoniali inerenti il rapporto di concessione; viene in rilievo,

piuttosto, la personale responsabilità dei tre amministratori e della dirigente per aver asseritamente cagionato, a causa di un comportamento omissivo ritenuto gravemente colposo, un pregiudizio patrimoniale all'amministrazione pubblica di appartenenza, nonché ad altre.

2. In via preliminare, va respinta l'eccezione della signora Marsiglia di inammissibilità della citazione (depositata in Segreteria in data 9 giugno 2016) per inosservanza del termine di centoventi giorni stabilito dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19).

Al riguardo, la convenuta osserva che il termine per depositare le proprie deduzioni difensive (30 giorni più 15 di proroga, a decorrere dalla notifica dell'invito a dedurre del 23 dicembre 2015) aveva scadenza 6 febbraio 2016 (*recte*, 8 febbraio 2016, considerato che il 6 cadeva di sabato), sicché il termine di 120 giorni per emettere la citazione scadeva il 5 giugno 2016 (*recte*, 7 giugno 2016, per quanto già osservato),

La convenuta presuppone, evidentemente, che in presenza di pluralità di invitati a dedurre e di convenuti il termine debba essere computato separatamente per ciascuno di essi, in conformità del principio di massima a suo tempo sancito dalla Sezioni Riunite di questa Corte dei conti con sentenza n. 13/QM del 18 giugno 2003.

Questa Sezione ritiene, tuttavia, di dover fare piena applicazione del principio successivamente affermato dalle stesse Sezioni Riunite con la sentenza n. 1/QM del 25 marzo 2005, secondo cui *"nell'ipotesi in cui una pluralità di soggetti siano i presunti responsabili del danno erariale e nei loro confronti venga emesso un contestuale invito a dedurre, il termine di centoventi giorni (...) decorre dalla data dell'ultima notifica dell'invito a dedurre"*. Ciò non soltanto perché quest'ultima sentenza (alle cui motivazioni si fa rinvio, per brevità), proprio in virtù del permanere di contrasti giurisprudenziali sul punto, ha inteso rimeditare in maniera approfondita l'orientamento precedentemente assunto dalle stesse Sezioni Riunite, ma anche perché, in radice e in via assorbente, nella fattispecie la controversia presenta evidenti caratteri di unitarietà, sicché contrasterebbe con il principio di ragionevolezza un'interpretazione che obblighi la Procura ad agire separatamente, entro termini diversi, nei confronti di alcuni soltanto dei corresponsabili, senza consentirle di vagliare unitariamente tutte le posizioni all'esame. A tal fine, deve per forza di cose prendersi a riferimento il termine ultimo utile per la presentazione delle deduzioni difensive, nel caso in cui l'invito a dedurre sia stato emesso contestualmente nei confronti di più soggetti.

Ad abundantiam, cade opportuno rilevare che quest'ultimo orientamento giurisprudenziale, siccome consolidato, è stato infine recepito anche nell'art. 67, comma 6, del codice della giustizia contabile di cui al decreto legislativo 26 agosto 2016 (in vigore dal 7 ottobre 2016).

Ciò posto, deve constatarsi che l'atto di citazione, datato 8 giugno 2016, è stato depositato presso questa Sezione il 9 giugno 2016, quindi entro il termine di 120 giorni dalla scadenza del termine ultimo per il deposito delle deduzioni difensive; a tal fine, deve farsi infatti riferimento alla posizione del convenuto Emidio Di Felice, invitato a dedurre il 23 dicembre 2015, in favore del quale il termine per presentare le deduzioni era stato prorogato due volte, per 15 giorni ciascuna, con scadenza finale in data domenica 21 febbraio 2016 (e con proroga *ex lege* a lunedì 22 febbraio 2016); la scadenza dei conseguenti 120 giorni era quindi da individuarsi nel 21 giugno 2016.

A maggior ragione sono da respingere le similari eccezioni formulate dalla difesa degli altri convenuti, i quali pure fanno riferimento al termine originariamente fissato per il deposito delle deduzioni difensive (22 gennaio 2016) anziché a quello risultante dalle proroghe (accordate per 15+15=30 giorni a Di Felice e per 15+10=25 giorni a Cordoma e Di Emanuele).

Al riguardo, non può accogliersi la tesi difensiva secondo cui, anche in caso di proroghe concesse dal Pubblico Ministero per il deposito delle deduzioni, resterebbe fermo, ai fini del calcolo dei 120 giorni in discorso, l'originario termine indicato nell'invito a dedurre.

Quest'ultima interpretazione non convince sotto un duplice profilo: in primo luogo, comprimerebbe irragionevolmente il termine concesso al Pubblico Ministero proprio per "fare il punto" di tutte le difese pervenutegli e di elaborare conseguentemente l'eventuale atto di citazione (secondo la *ratio* della norma da applicare, come illustrata dalle Sezioni Riunite nei precedenti dinanzi richiamati); in secondo luogo, in mancanza di espressa disposizione di segno contrario, è da ritenere che il termine fissato dal Pubblico Ministero per il deposito delle deduzioni

difensive (che dev'essere "*non inferiore a trenta giorni*", ma che ben può essere superiore) resti nella disponibilità del Pubblico Ministero medesimo e sia quindi prorogabile (viepiù su richiesta di parte, come avvenuto in fattispecie) per regola generale (cfr. art. 154 c.p.c.), per tacere del fatto che i 120 giorni in contestazione decorrono "*dalla scadenza del termine per la presentazione delle deduzioni da parte del presunto responsabile del danno*" (nella fattispecie, rispettivamente, il 16 e il 22 febbraio 2016), senza alcun riferimento vincolante al termine originariamente indicato nell'invito".

3. Va respinta anche l'eccezione di nullità della citazione, fondata sulla contestazione che il requirente non avrebbe chiarito le ragioni in fatto e in diritto della domanda, utilizzando contraddittoriamente rilevazioni del 2014 per configurare un danno patrimoniale risalente al 2010 e non esplicitando neppure dal punto di vista aritmetico il conteggio effettuato.

Al riguardo, pur dando atto della estrema laconicità dell'atto di citazione nell'esternare i criteri del calcolo matematico, prima ancora che logico-giuridico, effettuato per liquidare il danno per cui è causa, v'è da dire che i suddetti elementi sono comunque ricavabili *per relationem* dall'esame delle relazioni della Polizia Stradale, versate in atti complete dei relativi allegati (depositati anche in copia digitale su supporto ottico) ed univocamente richiamate in citazione, sempre che si abbia la pazienza di leggerle; ciò senza che sia stato superato, pur avendolo pressoché raggiunto nel caso di specie, il limite invalicabile della "autosufficienza" dell'atto processuale. Anzi, proprio il raffronto tra il danno contestato in citazione e le relazioni della Polizia stradale prodotte in giudizio consentono agevolmente, come si andrà ad esporre nel prosieguo, di sottoporre a vaglio critico alcune delle scelte operate dalla Procura Regionale nella liquidazione del danno, senza alcuna lesione dei diritti di difesa, in quanto l'apprezzamento di questa Corte si è basato sugli stessi atti e documenti processuali disponibili alle difese dei convenuti.

Inoltre, le contestazioni della Procura non attengono, riduttivamente, al solo anno 2010, ma ad un ben più ampio periodo: per quanto riguarda il mancato introito di canoni concessori, a titolo di esempio, il danno è stimato per l'intero periodo dal 2005 al 2014. Proprio in considerazione della mancata coincidenza tra il periodo di servizio svolto dai convenuti e il periodo di

estensione della fattispecie dannosa, che presenta indubbiamente un contributo concausale di terzi, la pretesa risarcitoria è stata fortemente limitata nell'atto di citazione, riducendola a soli centomila euro.

A ciò si aggiunga che, in presenza dell'invocato criterio di liquidazione equitativa del danno, qual è quello proposto in citazione (per una frazione invero marginale rispetto all'importo complessivamente ipotizzato dalla Polizia Stradale e parzialmente recepito nello stesso atto di citazione), perde rilievo l'esatta determinazione analitica del danno stesso, nelle sue singole voci, parendo preferibile concentrarsi sul nocciolo della questione sottoposta a questa Corte, senza che l'attenzione sia distolta da aspetti, tutto sommato, di minor momento e non incidenti, in concreto, sulla determinazione della somma forfetaria concretamente chiesta in risarcimento.

4. Ancora, in via preliminare, va respinta l'eccezione di inammissibilità della citazione per mancanza di interesse ad agire ovvero di attualità e concretezza del danno.

Al riguardo, nel condividere l'impostazione della Procura Regionale, ritiene questa Corte di dover distinguere, in linea di principio, tra: a) crediti già accertati, quindi esigibili, ma non ancora riscossi, per i quali il pregiudizio patrimoniale erariale si realizza di regola con lo spirare del termine prescrizione, cioè con la perdita del credito già presente nel patrimonio dell'amministrazione e successivamente venuto meno per inerzia del creditore; b) crediti non (ancora) accertati, quindi non ancora sorti e non esigibili, in cui il pregiudizio patrimoniale erariale consiste, per l'appunto, nella mancata acquisizione del credito al patrimonio dell'amministrazione.

Nelle ipotesi sub b), cioè nei casi di ragioni di credito non accertate dall'amministrazione, rimasta colpevolmente inerte nonostante un dovere di agire in tal senso entro un termine tecnico ragionevole, il danno si produce fin da subito, non incrementandosi il patrimonio dell'amministrazione di un credito cui essa avrebbe pur diritto; come tale, il pregiudizio patrimoniale erariale assume *ab origine* carattere di attualità e concretezza, indipendentemente dalla natura permanente delle violazioni non accertate, carattere che incide semmai sulla successiva possibilità di emendare il pregiudizio (evenienza, peraltro, non provata né allegata nella fattispecie).

La tesi dei convenuti, ad ogni modo, conduce al paradosso per cui, di fronte a patenti violazioni di carattere permanente, non sanzionate dall'amministrazione che resti colpevolmente inerte, non sarebbe configurabile alcun danno erariale fintanto che la violazione non venga a cessare e l'amministrazione non incorra nella decadenza, restandole definitivamente inibita la possibilità di irrogare la sanzione.

Inoltre, con riferimento alla peculiarità della fattispecie in giudizio, nella quale è stato contestato un complesso coacervo di mancato accertamento di crediti ovvero realizzazione di incassi di varie tipologie, risalenti ad un periodo che va dal 2005 fino al 2014, sulla base di una rilevazione delle opere esistenti nel 2014 (peraltro confrontabile con quelle già rilevate nel 2004), non sarebbe in ogni caso oggi possibile un recupero "retroattivo" di alcune voci da parte dell'ente locale nei confronti del singolo trasgressore puntualmente individuato (in disparte la decadenza dalla pretesa sanzionatoria, occorrerebbe dimostrare, ad esempio, che l'opera singolarmente considerata fosse esistente già nel triennio 2009-2011 al quale si riferiscono i mancati introiti di una parte dei diritti di segreteria e di istruttoria qui in contestazione); ai fini della responsabilità amministrativa invece ben può

operarsi un ragionamento di tipo induttivo e probabilistico, insistente sulla misura dell'abusivismo, fenomeno nel suo complesso considerato, stimabile statisticamente nel suo volume per l'intero periodo in questione, prescindendo dalle singole posizioni individuali.

L'eccezione di inammissibilità appare, invece, fondata con riguardo alla parte di danno concettualmente riferibile al mancato introito di canoni demaniali da parte della Regione e al mancato introito di canoni concessori da parte del Comune.

Quanto ai primi (concessioni di pertinenza idraulica, per il periodo dal 2002 in poi), dall'esame dei documenti di causa (v. relazione della Polizia stradale prot. 140002133 del 10 maggio 2014, cit., pag. 19 e all. 54), in mancanza di considerazioni meglio circostanziate, parrebbe di capire che la Regione abbia già avviato iniziative di recupero in tal senso in sede amministrativa, nei termini prescrizionali, e sia intenzionata all'occorrenza ad adire le vie giudiziali, proprio sulla base delle segnalazioni pervenutegli (v. nota della Regione prot. RA/15127 del 16 gennaio 2014); la specifica voce di danno, quindi, difetta dei requisiti di attualità e certezza in quanto la competente amministrazione regionale risulta essersi attivata per far valere il proprio credito nelle competenti sedi.

Quanto ai secondi (canoni concessori comunali), sembrerebbe trattarsi di canoni contrattualmente dovuti dalle concessionarie della pubblicità ma in parte non versati tra il 2005 al 2014 (v. relazione della Polizia stradale prot. 140003520 dell'11 agosto 2014, cit., e relativi allegati); sembra, quindi, che si tratti di crediti certi, liquidi ed esigibili, che traggono fonte da un rapporto concessorio: si ritiene quindi, per le stesse ragioni dinanzi esposte, che il corrispondente danno possa dirsi verificato solo con la perdita definitiva del credito o, comunque, in presenza di un qualche pregiudizio suscettibile di valutazione patrimoniale e specificamente provato (o, quanto meno, allegato); inoltre, dai documenti di causa emerge la sussistenza di un più vasto contenzioso giurisdizionale tra le concessionarie e il Comune, tale da rendere incerto il quadro di fatto e di diritto entro cui la pretesa erariale intende collocarsi.

Sul punto, ad ogni modo, si tornerà in sede di liquidazione del danno.

5. Venendo ora al merito della controversia, il dato inequivocabile, dal quale occorre partire, è la situazione di sostanziale incuria e abbandono in cui versava la gestione delle insegne pubblicitarie in Montesilvano a partire dagli anni 2000.

Entrambi i "censimenti" disponibili in atti, a tal fine, mettono impietosamente a nudo un dato oggettivo sconcertante: tra il 2003 e il 2004, ben 543 (cioè il 90%) dei 600 impianti all'epoca presi in considerazione erano da considerare "abusivi"; nel 2014, ben 2377 (cioè oltre il 93%) dei 2544 mezzi pubblicitari presenti sul territorio erano da considerare parimenti "abusivi".

A fronte della situazione così rilevata, non constano provvedimenti o iniziative di contrasto all'abusivismo: né sanzioni (salvo quegli sporadici casi indicati in atti), né le diffide di legge, né rimozioni coattive, né inviti alla regolarizzazione delle opere non autorizzate.

Al riguardo, va subito sgombrato il campo da un equivoco: non si trattava, come ha voluto far intendere la difesa di alcuni dei convenuti, di mere affissioni murali, che compaiono e scompaiono nel giro di una notte. Dalla lettura della relazione istruttoria conclusiva della Polizia stradale (pag. 11, relazione del 10 maggio 2014), come riportato anche in citazione (pag. 7) e dall'esame dei correlati tabulati (foglio excel contenuto sul cdrom allegato alla relazione), è evidente che il computo comprende insegne e

vere e proprie installazioni pubblicitarie, essendo state *“escluse le locandine affisse dalla concessionaria sulle strutture predisposte e sulle superfici murali non di competenza, nonché le transenne parapetonali prive di plance metalliche utilizzate come struttura di base per l'alloggiamento dei pannelli pubblicitari”*. Né devono trarre in inganno alcune foto ed alcuni riferimenti, contenuti nel corpo delle relazioni istruttorie, relativi a casi di affissione murale abusiva, inseriti al solo fine di fornire ulteriori elementi descrittivi del contesto di riferimento, ma non veicolati poi in domande risarcitorie.

A conferma di ciò, si considerino anche, tra le altre:

- la nota prot. 43421 del 23 agosto 2005 (sub all. 7, relazione del 10 maggio 2014), nella quale al dirigente del settore IX era comunicato *“che l'attuale situazione della segnaletica ed impiantistica pubblicitaria situata all'interno dell'intero territorio comunale ha raggiunto ormai un livello assolutamente indecente oltre che inaccettabile, senza avere alcuna considerazione della viabilità e delle normative che regolano il nuovo codice della strada ed il nostro regolamento edilizio comunale”*;
- la nota prot. 25540 del 30 aprile 2013 (sub all. 8, relazione del 10 maggio 2014), nella quale al dirigente del settore urbanistica era nuovamente rappresentato *“che l'attuale situazione della segnaletica ed impiantistica pubblicitaria privata, installata per tutto il territorio comunale, dall'inizio degli anni 2000 ad oggi, ha raggiunto un livello devastante, indecente ed indecoroso, inaccettabile dal nostro ente, perpetrato dalle ditte del settore nell'assoluto disprezzo della viabilità interna e delle normative nazionali, regionali e comunali che la regolano”*.

Si aggiungano le constatazioni e le sollecitazioni provenienti dalla Polizia Stradale e dal Ministero dell'interno, anch'esse efficacemente documentate in atti, che evidenziano una situazione di incontrovertibile inerte criticità nella gestione della materia.

6. E' fuor di dubbio che, in generale, l'ente locale abbia subito un pregiudizio patrimoniale a causa della inadeguata gestione delle procedure autorizzative e sanzionatorie in materia di insegne pubblicitarie.

Al riguardo, può soprassedersi sulla questione dei canoni concessori comunali (stimati in complessivi euro 334.800,00 per l'intero periodo dal 1.11.2005 al 2014) e dei canoni demaniali regionali (stimati in complessivi euro 28.793,58), per i quali come già esposto è lecito dubitare del requisito di attualità e concretezza del danno, constando iniziative recuperatorie già avviate da parte della Regione ed essendo il Comune ancora nei termini per l'esercizio di eventuali azioni contrattuali nei confronti delle concessionarie, con le quali peraltro è già insorto un contenzioso in sede amministrativa (v. allegati da 2 a 5 della relazione del 10 maggio 2014, cit.). Sul punto, precisato che l'inammissibilità per inattualità del danno non preclude con valore di giudicato successive eventuali pretese risarcitorie, la Procura Regionale non mancherà di seguire gli sviluppi della vicenda, al fine di verificare le modalità e l'esito delle iniziative assunte o ancora da assumere al riguardo.

Per quanto riguarda, invece, il valore patrimoniale “globale” riferibile all'installazione abusiva delle insegne pubblicitarie, i parametri presi a riferimento per stimare le partite di danno sono stati esplicitati nella relazione della Polizia stradale del 10 maggio 2014 (pag. 14), con riferimento alla situazione di fatto esistente all'inizio del 2014, ma aggiornando il calcolo utilizzando gli importi correnti nel periodo dal 2009 in poi; segnatamente:

- mancata irrogazione della sanzione amministrativa di euro 389,00 (di cui all'art. 23, comma 11, del Codice della Strada 2005, valorizzata secondo l'importo vigente nel biennio 2009/2010) in relazione a n. 2.377 mezzi pubblicitari non autorizzati

($389,00 \times 2377 = 924.653$); questo importo, peraltro, è stato poi computato solo per la metà nell'atto di citazione, con imputazione al solo anno 2010 sulla base di un ragionamento non esplicitato e non immediatamente percepibile da questa Corte;

- mancata irrogazione della sanzione amministrativa di euro 779,00 (di cui all'art. 25, comma 5, del Codice della Strada 2005, valorizzata secondo l'importo vigente nel biennio 2009/2010) in relazione a n. 770 opere collocate sulla sede stradale e relative pertinenze in mancanza di concessione dell'ente proprietario ($779,00 \times 770 = 599.830$); questo importo, peraltro, non è stato computato affatto in citazione;

- mancato introito dei diritti di segreteria (euro 15,00) e di istruttoria (euro 30,98) per ciascuno dei mezzi pubblicitari non autorizzati ($45,98 \times 2377 = 109.294,46$); importo integralmente ripreso in citazione;

- mancato introito (per lo Stato) dell' imposta di bollo (commisurata all'importo di euro 14,62 corrente tra il giugno 2005 e il giugno 2013) che avrebbe dovuto essere apposta sia sull'istanza originaria, sia sul provvedimento di autorizzazione (triennio preso in considerazione: 2009-2011), sia sull'istanza di rinnovo, sia sul provvedimento di rinnovo (triennio preso in considerazione: 2012-2014), per un totale cioè di 4 marche da bollo per ciascun mezzo pubblicitario ($14,62 \times 4 \times 2377 = 139.006,96$); importo quest'ultimo integralmente ripreso in citazione.

Ora, come ha già rilevato la Procura Regionale, si tratta in ogni caso di importi non immediatamente "fruibili", da utilizzare come meri parametri di riferimento della "dimensione patrimoniale" del fenomeno, in quanto è evidente che sussiste una relazione di reciproca interdipendenza tra le sanzioni e i diritti e i bolli: ove l'ente avesse ben operato, inducendo gli operatori a richiedere le dovute autorizzazioni e a comportarsi secondo legalità, sarebbero stati infatti introitati i correlati diritti e bolli, ma non le sanzioni amministrative; analogamente, laddove fossero state irrogate le prescritte sanzioni e fossero state rimosse eventuali opere "fuori norma", l'effetto di deterrenza avrebbe con ogni probabilità indotto gli operatori a regolarizzare la propria posizione pagando i dovuti diritti e bolli e riconducendo la casistica sanzionatoria ad una dimensione, per così dire, fisiologica.

Inoltre, come già più volte osservato, trattandosi di un danno risalente ad un ampio periodo temporale, non è affatto certo, essendo anzi certo il contrario, che il numero delle opere abusivamente collocate sia stato costante nel corso del tempo (e quindi che gli abusi del 2014 fossero gli stessi degli anni precedenti); pur tuttavia è ragionevole supporre che il dato infine osservato nel 2014 sia la risultante di un progressivo accumulo risalente agli anni precedenti. Volendo quindi ipotizzare, per semplicità, e a tutto favore dei convenuti, una crescita di tipo lineare del fenomeno, partendo dalle 543 insegne abusive rilevate nel 2004 (numero verosimilmente sottostimato) per giungere alle 2377 rilevate nel 2014 (cioè ipotizzando un aumento medio di 183 insegne abusive circa all'anno), il dato delle insegne abusive esistenti da prendere a riferimento per il 2009 sarebbe, ad esempio, di n. 1460 (salite a n. 1643 nel 2010, n. 1826 nel 2011, n. 2010 nel 2012).

Occorre, a questo punto, declinare i suddetti parametri con riferimento al periodo di servizio svolto dai quattro convenuti e domandarsi se almeno una quota del danno, così circoscritto e contestualizzato, possa essere posta in relazione causale con il loro operato e se sia a loro addebitabile a titolo di dolo o colpa grave.

7. In ordine all'arco temporale ricadente nella sfera d'azione degli odierni convenuti, è incontestato quanto affermato nell'atto di citazione, vale a dire che:

- Pasquale Cordoma è stato Sindaco dal giugno 2007 al giugno 2012;
- Claudio Di Emanuele è stato Assessore alla Mobilità e Traffico dal 19 maggio 2010 al 7 giugno 2012;
- Emidio Di Felice è stato Assessore alle Finanze, Bilancio, Tributi locali dal 22 maggio 2008 al 7 giugno 2012;
- Antonella Marsiglia è stata Comandante del Corpo di Polizia Muni-cipale dal 2004 in poi.

La signora Marsiglia è stata quindi in carica per l'intero periodo afferente il pregiudizio patrimoniale preso in considerazione; il Cordoma e il Di Felice rispettivamente per circa cinque anni il primo e quattro anni il secondo, collocandosi al centro del periodo preso in considerazione; il Di Emanuele per circa due anni.

In disparte la posizione peculiare della convenuta Marsiglia (interessata all'intero periodo, ma solo per il profilo sanzionatorio, fermo restando l'effetto virtuoso di deterrenza che esso avrebbe sortito anche sulle altre voci di entrata per l'ente locale, scoraggiando l'abusivismo pubblicitario), i tre amministratori (salva la posizione di minor presenza temporale del Di Emanuele) sono quindi interessati:

- alla mancata contestazione degli abusi censiti dalla Polizia stradale (stimabili grosso modo in numero di 1250 circa all'inizio del 2008 e in 2000 circa nella prima metà del 2012, secondo l'ipotesi di crescita lineare dinanzi illustrata, di cui 300 circa collocati sulla sede stradale e pertinenze);
- al mancato introito dei diritti di segreteria e istruttoria delle nuove insegne e dei correlati bolli (stimabili in circa 750 nuovi abusi tra il 2008 e il 2012).

Può farsi invece grazia della mancata riscossione dei bolli sui rinnovi relativi al triennio 2012-2015, in quanto relativi a periodo successivo al loro mandato.

In via probabilistica, non essendo possibile accertare ora per allora lo stato esatto delle insegne pubblicitarie non autorizzate, può ipotizzarsi che:

- ove fossero state contestate le insegne abusive verosimilmente esistenti all'inizio del 2008, sarebbero state irrogate sanzioni per euro 486.250 (1250 x 389,00) relativamente a tutte quelle non autorizzate (art. 23 c.d.s.) oltre ad euro 233.700 (300 x 779,00) per la sola parte relativa a quelle insistenti sulle sedi stradali e pertinenze (art. 25 c.d.s.);
- ove fossero stati incassati i diritti delle insegne "nuove" riferibili al periodo dal 2008 al 2012 (circa 750), sarebbero stati introitati euro 34.485 (750 x 45,98); l'imposta di bollo riferibile alla presentazione di 750 istanze e ai correlati provvedimenti di autorizzazione è stimabile in euro 21.930.

In totale, le suddette poste assommano ad euro 776.365 (importo che può quindi essere preso in considerazione nel prosieguo del ragionamento).

Lo stesso ragionamento può farsi, *mutatis mutandis*, per la convenuta Marsiglia, salvo considerare il ben più ampio periodo di servizio (in aumento) e la competenza per il solo profilo sanzionatorio (in diminuzione), pervenendo peraltro a un importo superiore a quello dinanzi stimato. Si ritiene peraltro, per semplicità di esposizione, di attenersi comunque per tutti i convenuti indistintamente al suddetto importo, di maggior favore, salvo tenere in considerazione il diverso apporto concausale ai fini della liquidazione finale e ripartizione dell'addebito.

8. Sussiste il nesso di causalità tra la condotta omissiva imputata agli odierni convenuti e il suddetto pregiudizio patrimoniale, essendo di comune percezione che, ove fossero state assunte le opportune iniziative sul piano dell'indirizzo politico e dell'azione amministrativa, in particolare con riguardo alla vigilanza e alla repressione delle violazioni, la situazione sarebbe stata ricondotta nell'alveo della legalità e tanto l'ente locale quanto lo Stato (quest'ultimo per quanto attiene al bollo) avrebbero così beneficiato delle corrispondenti entrate.

Pur tuttavia, l'importo teorico dinanzi stimato equitativamente in euro 776.365 può essere fin da subito opportunamente ridotto ad un terzo (cioè ad euro 258.788), sul piano della regolarità causale, tenendo a mente alcune elementari considerazioni: a) l'importo delle sanzioni effettivamente riscosso sarebbe stato, verosimilmente, una sola parte di quello accertato; b) è probabile che, in un contesto oneroso, a differenza che in un contesto di *free riding*, per alcune affissioni abusive non sarebbero state mai richieste le autorizzazioni da parte degli interessati, non disposti a sostenere gli oneri di una procedura svolta secondo legalità; c) è altresì assai probabile che, ove l'azione sanzionatoria fosse stata tempestiva ed efficace, il numero stesso degli abusi sarebbe drasticamente diminuito.

9. Sussistono, altresì, la condotta "antidoverosa" degli odierni convenuti e la qualificazione in termini di "gravità" della relativa colpa.

Essi non possono ritenersi estranei alla vicenda, benché sia da condividere la loro difesa nella parte in cui reclama il mancato coinvolgimento di altri rami dell'amministrazione comunale (puntualmente individuati nelle relazioni istruttorie della Polizia stradale, con ragionamento che pare a questa Corte condivisibile). Di ciò si terrà conto, peraltro, nella ripartizione personale delle singole quote, scomputandosi quelle astrattamente riferibili a terzi, come del resto opinato già dalla Procura nell'atto di citazione.

In ordine alla responsabilità degli odierni convenuti, merita riportare il condivisibile ragionamento svolto in citazione, secondo cui l'inerzia dell'ente locale si connota non tanto *"ai meri fini regolamentativi, pure da perseguire da parte dell'Autorità pubblica preposta, ma soprattutto ai fini di una corretta gestione finanziaria e contabile delle implicazioni connesse all'impiantistica pubblicitaria quanto ad obbligazioni in capo agli installatori"*; dal precipuo riguardo all'aspetto della gestione finanziaria e contabile *"ha tratto ispirazione l'individuazione causale della responsabilità amministrativa patrimoniale per mancate entrate individuata nel Sindaco, nell'Assessore delegato alla Mobilità e Traffico ed in quelli alle Finanze, Bilancio, Tributi locali"*.

Si osserva, al riguardo, in citazione:

"Le dimensioni numeriche complessive, assolutamente ragguardevoli, dell'installazione degli impianti pubblicitari, sistematicamente e dettagliatamente rilevata dalla Polizia Stradale in istruttoria, erano tali da non poter sfuggire alla comune percezione ed è innegabile che, tra gli obblighi degli Amministratori comunali, non siano compresi – come pure sostenuto da alcuni convenuti nella fase preprocessuale – solamente quelli di un distaccato e pedissequo svolgimento di astratte e neutre funzioni istituzionali. Esse debbono esser considerate, invece, a contenuto concreto e da svolgere con attento riguardo alla realtà amministrativa di riferimento";

“in un contesto d’obiettiva, smaccata evidenza della proliferazione del fenomeno pubblicitario fuori dalle regole, dunque, nella piena intollerabilità legale e finanziaria d’un abusivismo generalizzato, né gli Assessori competenti per materia, né il Sindaco, hanno ritenuto sussistenti i presupposti per un intervento che – proprio in attuazione di quell’indirizzo politico” ch’essi rivendicano come di propria esclusiva pertinenza – riconducesse le attività dei privati trasgressori entro i confini della legalità”;

“la rimozione del problema dalla loro stessa consapevolezza istituzionale – come le deduzioni rese in fase preprocessuale mostrano inequivocabilmente – ha contribuito, in tal modo, a realizzare al tempo stesso un consolidamento dell’illegalità diffusa, impunita, con vantaggio di pochi a danno della collettività nel suo complesso (non è questa l’occasione di dissertare, ad esempio, anche del molto negativo, ma evidentissimo, impatto estetico dell’impiantistica abusiva sull’assetto urbano della città), con l’ulteriore risvolto patrimoniale da mancate entrate sul quale radica la domanda risarcitoria”.

In buona sostanza, essendo notorio il costante fabbisogno finanziario degli enti locali, non si comprende come gli amministratori comunali (il Sindaco, *in primis*, e con lui l’assessore alla mobilità e quello alle finanze, competenti rispettivamente per gli aspetti relativi alla circolazione stradale, il primo, e al reperimento delle risorse dell’ente o, più in generale, alla “quadratura” del bilancio, il secondo) abbiano potuto rinunciare ad entrate proprie di importi non irrilevanti e ricorrenti nel tempo ed abbiano potuto tollerare la situazione di abusivismo dilagante (comportante un degrado sul piano della sicurezza stradale e della viabilità nonché un mancato afflusso di entrate all’ente).

Che la problematica involvesse (anche) la gestione e la realizzazione di entrate proprie dell’ente (dunque riguardasse l’ambito delle finanze e tributi, cioè il reperimento delle risorse finanziarie necessarie alla vita dell’ente) è lapalissiano (e non contraddetto dal pur registrato incremento dell’imposta sulle pubblicità, che attiene invece anche alle affissioni regolarmente eseguite dalle concessionarie sugli spazi appositamente predisposti, e che non va confusa con l’installazione di insegne fisse), così come il fatto che rientrasse (anche) nella materia della circolazione stradale è reso palese non solo dalla collocazione delle relative norme (nel codice della strada), ma anche dalla citata direttiva del Ministero dei lavori pubblici in data 17 marzo 1998. Non a caso quest’ultima direttiva è intestata, già nell’oggetto, alla “pubblicità lungo le strade o in vista di esse” secondo l’art. 23 del codice della strada.

Giova riportare per esteso alcuni passaggi della direttiva in parola, che non poteva essere ignorata da un assessore alla mobilità e al traffico:

- “si richiama l’attenzione di tutte le amministrazioni e gli enti in indirizzo sulla disposizione del comma 4 dell’art. 23 che subordina la collocazione di cartelli ed altri mezzi pubblicitari lungo o in vista delle strade al rilascio di una autorizzazione”;
- “detta autorizzazione è rilasciata, fuori dai centri abitati dall’ente proprietario della strada, ed entro i centri medesimi dal comune, previo nulla osta tecnico dell’ente proprietario, se la strada non è comunale”;
- anche la normativa previgente (risalente al 1959) già assoggettava “la collocazione di cartelli ed altri mezzi pubblicitari fuori dai centri abitati ad autorizzazione da parte dell’ente proprietario della strada”;

“ciò nonostante, a tutt’oggi, viene denunciata dagli organi di informazione, dall’opinione pubblica, dalle associazioni di tutela dell’ambiente e del territorio e dagli stessi operatori del settore pubblicitario, la presenza di un numero rilevantisimo di

cartelli pubblicitari collocati senza la preventiva autorizzazione prevista dall'art. 23 del Codice e dalle previgenti disposizioni”;

“la presenza lungo e in vista delle strade di un così elevato numero di cartelli ed altri mezzi pubblicitari non autorizzati, oltre a penalizzare, anche sotto il profilo economico, l'attività di coloro che nel rispetto delle norme richiedono le prescritte autorizzazioni, rappresenta una forma di evasione delle relative imposte con un rilevante minore introito per le finanze locali e costituisce un grave pregiudizio per la sicurezza della circolazione stradale”;

“infatti una rilevante parte dei cartelli e degli altri mezzi pubblicitari oggi collocati abusivamente si trovano in posizioni non ammissibili in base alle vigenti disposizioni del Codice e del Regolamento e quindi contrastanti con le esigenze della sicurezza della circolazione stradale tutelate dalle stesse disposizioni”;

“si rende pertanto necessario e con la presente direttiva si dispone che tutti gli enti proprietari di strade (...) procedano al censimento, sulle strade di propria competenza, dei cartelli ed altri mezzi pubblicitari non autorizzati ai sensi dell'art. 23 del Codice o delle previgenti disposizioni, predisponendo il rapporto sulla densità pubblicitaria previsto dall'art. 53, comma 10, del Regolamento”;

“si rileva al riguardo che la dichiarazione presentata ai comuni ai sensi dell'art. 8 del D. Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, e successive modificazioni, non sostituisce l'autorizzazione prevista dall'art. 23 del Codice e che la collocazione di cartelli ed altri mezzi pubblicitari non può essere ricompresa tra le attività che possono essere avviate ai sensi dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, senza titolo autorizzativo con una semplice denuncia di inizio attività”;

“tutte le installazioni pubblicitarie non autorizzate rappresentano un potenziale pericolo per la sicurezza della circolazione stradale, quelle collocate in corrispondenza o in immediata prossimità delle intersezioni, nonché quelle che impediscono o limitano la tempestiva visibilità e leggibilità della segnaletica stradale, costituiscono immediato pericolo per la circolazione”;

“si confida inoltre in una efficace e tempestiva azione di accertamento delle violazioni inerenti l'abusivismo pubblicitario da parte di tutti gli Organi di polizia stradale, d'intesa con gli Enti proprietari di strade e con i concessionari autostradali”.

D'altra parte, la gravità dell'inerzia, pur considerando le documentate difficoltà di mezzi, risiede nel fatto che alla Polizia stradale di Pescara sono stati sufficienti n. 34 sopralluoghi per censire puntualmente (con realizzazione del referto fotografico ed individuazione del soggetto pubblicizzato nonché degli altri dati caratteristici dell'insegna, oltre all'ubicazione) tutta l'impiantistica pubblicitaria comunale (2.544 mezzi pubblicitari distribuiti su 176 strade, di cui 2.377 non autorizzati).

Le tesi difensive, volte a suffragare l'estraneità dei soggetti oggi convenuti in giudizio rispetto al verificarsi del pregiudizio patrimoniale per cui è causa, non convincono, per le stesse ragioni già esposte da questa Corte in altre fattispecie per certi versi similari: a fronte di una problematica di violazione della normativa non latente, ma conclamata, riverberantesi in un immediato pregiudizio alle entrate comunali (oltre che, nel presente giudizio, alla stessa sicurezza stradale) per gli amministratori non è sufficiente rifugiarsi nella pretesa natura “politica” del loro ruolo, aspettando passivamente che la dirigenza venga a rappresentare problemi e soluzioni e a proporre bozze di deliberazione, mentre la dirigenza stessa attende passivamente istruzioni dall'organo politico, per eseguirle: insomma, nel caso di fenomeni generalizzati e conclamati di abusivismo, viepiù in un ente locale di dimensioni tutto sommato modeste, non è tollerabile che la “politica” attenda le iniziative della “dirigenza” e che la

“dirigenza” attenda le istruzioni dalla “politica” mentre, nel frattempo, l’abuso è la regola (riguardante oltre il 90% delle insegne pubblicitarie comunali).

Né il comandante della polizia locale, meno che mai dopo le segnalazioni provenienti dalla Polizia stradale e alla luce della direttiva impartita anni prima dell’Ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradale del Ministero dei lavori pubblici, poteva ritenersi esonerata dal programmare un seppur minimo piano di controlli sull’abusivismo pubblicitario selvaggio, dilagante sulle strade di competenza, a prescindere dal fatto che detta doverosa azione di contrasto le fosse espressamente assegnata come obiettivo dirigenziale.

Le uniche iniziative organizzative intraprese, come efficacemente stigmatizzato dal Pubblico Ministero, risalgono ad un periodo successivo all’istruttoria condotta dalla Polizia stradale per delega della Procura stessa.

10. Ciò non toglie che, come già accennato, sussistono senz’altro responsabilità concorrenti (restando irrilevante il relativo grado di gravità, ai fini che qui interessano), non solo in ragione dell’azione (o dell’inazione) amministrativa posta in essere prima della presa di servizio degli odierni convenuti (ed influenzanti, per forza di cose, la situazione verificatasi *medio tempore*), ma anche in ragione degli ulteriori settori di competenza individuati in corso di istruttoria dalla polizia giudiziaria delegata: si fa riferimento, ad esempio, al Segretariato generale dell’ente, all’assessorato all’edilizia e all’urbanistica (che, di fatto, era interessato ai procedimenti di autorizzazione concernenti le insegne pubblicitarie e al piano delle insegne), alla dirigenza in materia di edilizia e urbanistica nonché in materia di gestione finanziaria dell’ente. Essi, sicuramente, hanno fornito un apporto concausale nella fattispecie dannosa, a prescindere dalla connotazione o meno in termini di gravità, su cui non è il caso di soffermarsi essendo irrilevante ai fini del decidere.

Tanto basta, però, in accoglimento delle difese e in sede di determinazione equitativa ex art. 1227 c.c., per scomputare una ulteriore quota di danno, idealmente pari a tre quarti, rispetto all’importo di euro 258.788 sopra calcolato, in quanto riferibile all’apporto concausale di soggetti e fattori terzi, pervenendo per tal via all’importo finale arrotondato di euro 65.000.

Le condizioni operative di particolare difficoltà dell’ente (con organico fortemente ridotto) e la situazione di conflittualità con le imprese concessionarie consentono un prudente uso dell’invocato potere di riduzione dell’addebito, pervenendo in definitiva ad una somma di condanna di euro 50.000,00 (cinquantamila/00), di cui euro 48.500 (quarantottomilacinquecento/00) da versare al Comune di Montesilvano ed euro 1.500,00 (millecinquecento/00) allo Stato.

La somma complessiva in parola, da maggiorare di interessi legali dalla sentenza al saldo, andrà così ripartita: euro 10.000,00 (diecimila) a carico dei tre amministratori, il cui apporto concausale si stima equivalente, ai fini che qui interessano e per quanto in precedenza esposto (considerato che l’assessore Di Emanuele è stato in carica per un minor periodo ma aveva un ruolo di maggior rilievo nella materia, vista anche la direttiva ministeriale del 1998); euro 20.000 (ventimila) a carico della comandante della polizia locale, in ragione non solo del suo più lungo e continuativo periodo di operatività nell’ente (dal 2004 in poi), ma anche della sua specifica professionalità (anche in punto di sicurezza stradale) e della sua diretta incidenza sul profilo della repressione degli abusi e delle violazioni non contestate, cioè del profilo maggiormente incidente sul piano strettamente patrimoniale.

Va da sé che la quota di euro 1.500,00 (millecinquecento/00), riferibile ai mancati introiti dell' imposta di bollo, da versare come tale allo Stato, andrà ripartita tra i convenuti in ragione delle stesse quote di 1/5 per ciascuno a carico dei tre amministratori e di 2/5 a carico della comandante della polizia municipale, come in dispositivo.

11. Restano assorbite nelle suesposte considerazioni tutte le altre questioni ed eccezioni.

12. Le spese del giudizio, da versare allo Stato, sono liquidate con separata nota a cura della Segreteria, in applicazione estensiva dell'art. 31, co. 5, del codice della giustizia contabile, e gravano in via solidale sui convenuti soccombenti.

PER QUESTI MOTIVI

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Abruzzo, con pronuncia definitiva

CONDANNA

i signori Pasquale Cordoma, Claudio Di Emanuele, Emidio Di Felice e Antonella Marsiglia al pagamento:

- *in favore del Comune di Montesilvano della somma complessiva di euro 48.500,00 (quarantottomilacinquecento/00), oltre interessi legali dalla presente sentenza al saldo, da suddividersi tra di essi, senza vincolo di solidarietà, secondo le quote di euro 9.700,00 (novemilasettecento/00), oltre interessi, a carico di ciascuno dei signori Cordoma, Di Emanuele e Di Felice e di euro 19.400,00 (diciannovemilaquattrocento/00), oltre interessi, a carico della signora Marsiglia;*

- *al pagamento in favore dello Stato della somma complessiva di euro 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre interessi legali dalla presente sentenza al saldo, da suddividersi tra di essi, senza vincolo di solidarietà, secondo le quote di euro 300,00 (trecento/00), oltre interessi, a carico di ciascuno dei signori Cordoma, Di Emanuele e Di Felice e di euro 600,00 (seicento/00), oltre interessi, a carico della signora Marsiglia.*

Le spese del giudizio da versare allo Stato, liquidate con separata nota a cura della segreteria, gravano sui convenuti soccombenti con vincolo di solidarietà.

Così deciso in L'Aquila il 10 gennaio 2017.

Il giudice estensore

F.to Gerardo de Marco

Il Presidente

F.to Tommaso Miele

Depositata in Segreteria il 04/05/2017

Il Direttore della Segreteria

F.to Dott.ssa Antonella Lanzi

Corte dei Conti

Sezione giurisdizionale per la regione Abruzzo

Giudizio N. 19351/E.L.

Nota delle spese liquidate ai sensi del "Codice della giustizia contabile", art. 31, comma 5, con nota a margine della sentenza di condanna del 10/01/2017 pronunciata dalla Sezione Giurisdizionale per la Regione Abruzzo nel giudizio

promosso dal Procuratore regionale, contro : **Pasquale Cordoma, Emidio Di Felice, Claudio Di Emanuele, Antonella Marsiglia.**

| | <i>Fogli</i> | <i>Importo</i> |
|--|---------------|----------------|
| <u>Originale Atto di citazione</u> | <u>8</u> | <u>128.00</u> |
| <u>N. 5 copie atto predetto ad uso notifica</u> | <u>40</u> | <u>640.00</u> |
| <u>- Diritti di cancelleria (copie ed autentica)</u> | | <u>96.20</u> |
| <u>- Spese di notifica</u> | | <u>23.92</u> |
| <u>- Originale sentenza di condanna</u> | <u>10</u> | <u>160.00</u> |
| | Totale | 1048,12 |

(Diconsi euro millequarantotto/12) posti a carico dei soccombenti:

Pasquale Cordoma, Emidio Di Felice, Claudio Di Emanuele, Antonella Marsiglia._

L'Aquila li, 04/05/2017

Il Direttore della Segreteria

f.to dott.ssa Antonella Lanzi