



REPUBBLICA ITALIANA N. 139/2018

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE per il VENETO

Composta dai magistrati

dott. Guido CARLINO Presidente

dott. Maurizio MASSA Giudice

dott.ssa Daniela ALBERGHINI Giudice relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di responsabilità iscritto al n. G30478 del registro di segreteria, promosso dal Procuratore Regionale nei confronti di:

XXXXXX XXXXXX, nato a xxxxxxxx il xxxxxxxx e residente a xxxxxxxx

in via xxxxxxxxxxxxxx, rappresentato e difeso dal prof. Avv. Mario

Bertolissi e dall'Avv. Alberto Cartia del Foro di Padova, con domicilio

eletto presso lo studio del primo in Padova, Via Emanuele Filiberto di

Savoia n. 14;

E

XXXXXX XXXXXX XXXXXX, nata a xxxxxxxxxxxxxx il xxxxxxxxxxxxxx e

residente a xxxxxxxxxxxxxx in Via xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx rappresentata e

difesa dagli Avv.ti Xxxxxxx Xxxxxxx Miazzi, Francesco Rossi e prof.

Enrico Minnei del Foro di Padova, con domicilio eletto presso lo studio

dell'Avv. Abram Rallo in Mestre (Venezia), Galleria Matteotti n. 9;

Visti gli atti di causa,

Sentiti all'udienza pubblica del 7 febbraio 2018 il relatore dott.ssa Daniela Alberghini, il Pubblico Ministero nella persona del Sostituto Procuratore Generale dott.ssa Chiara Imposimato e gli Avv.ti Francesco Rossi e Enrico Minnei nell'interesse della convenuta Xxxxxx, nonché il prof. Avv. Mario Bertolissi e l'Avv. Alberto Cartia nell'interesse del convenuto Xxxxxx, come da verbale d'udienza.

SVOLGIMENTO DEL GIUDIZIO

Con atto di citazione ritualmente notificato la Procura Regionale ha convenuto in giudizio innanzi a questa Sezione giurisdizionale Xxxxxx Xxxxxx in qualità di comandante *pro tempore* della Polizia Locale di Padova e Xxxxxx Xxxxxx Xxxxxx in qualità di Vice comandante - reggente *pro tempore* della medesima Polizia Locale chiedendo la loro condanna al risarcimento, in favore del Comune di Padova e dello Stato, della somma complessiva di euro 3.872.527,43, con responsabilità parziaria, a seguito di un'ampia e complessa attività di indagine posta in essere, su specifica delega della Procura regionale, dal Nucleo di Polizia Tributaria, Gruppo Tutela Finanza Pubblica-Sezione Tutela Spesa Pubblica, di Padova della Guardia di Finanza.

I fatti originanti la responsabilità contestata risalgono ai mesi di novembre-dicembre 2014, allorchè venne dato avvio, a partire dal 3 novembre 2014, all'esercizio ordinario -dopo una breve fase di pre-esercizio dal 27 ottobre al 2 novembre- del sistema informativo per il controllo del traffico e la rilevazione della velocità istantanea sulla tangenziale di Padova, la cui progettazione definitiva ed esecutiva, nonché la realizzazione installazione e gestione era stata affidata ex art.

113 TUEL, con D.G.C. del 10 luglio 2012 n. 325, alla società APS Holding

s.p.a. e da quest'ultima a sua volta affidata a NET-Tele Rete Nord,

società controllata.

Con provvedimento in autotutela del 9 dicembre 2014 veniva revocato

l'esercizio ordinario del sistema e decisa la prosecuzione della fase di pre-

esercizio non sanzionatorio, in tal modo bloccando l'iter procedimentale

volto all'accertamento e alla notificazione delle sanzioni per le violazioni

ex art. 142 Cds nel frattempo rilevate dagli apparati installati, il cui

regolare funzionamento era stato oggetto di collaudo e sperimentazione in

precedenza.

La sottoscrizione di detto provvedimento è opera della convenuta

Xxxxxx, che in qualità di Vice comandante reggente aveva avviato

l'esercizio ordinario del sistema, ma fu decisa e voluta anche dal

convenuto Xxxxxx, nel frattempo assunto quale Comandante della

Polizia Locale (dal 15 novembre 2014), che ancora prima dell'assunzione

dell'incarico ebbe a partecipare delle attività amministrative inerenti il

funzionamento del sistema, rispetto al quale aveva espresso la necessità di

modifiche ed aggiustamenti.

In particolare i profili evidenziati riguardavano le caratteristiche della

segnaletica stradale, la gestione della deciptazione delle immagini

rilevate e il trattamento dei dati.

In esecuzione di detti indirizzi formulati dal Xxxxxx era, quindi, stato

avviato il procedimento di revoca dell'esercizio ordinario, che portò,

appunto, all'adozione del provvedimento suddetto che il Xxxxxx però

non firmò, seppure nel frattempo avesse preso ufficialmente servizio,

facendo in modo che fosse firmato dalla Xxxxxx.

La Procura contesta ai convenuti il danno erariale derivante dal mancato completamento dell'iter sanzionatorio in relazione alle infrazioni rilevate dal sistema dal 3 novembre 2014 al 8 dicembre 2014, che ha determinato minori proventi per il Comune pari ad euro 3.872.527,43, di cui euro 270.424,03 di competenza dello Stato a valere sul fondo contro l'incidentalità notturna ex art. 195, comma 2 bis, Cds, e da cui vanno sottratti euro 414.099,96 di competenza dell'ente gestore della strada, Veneto Strade s.p.a., cui spetterebbe, ex art. 142 Cds la quota del 50% dei proventi contravvenzionali, quota ridotta al 30% all'atto autorizzativo del 25 ottobre 2012.

La revoca, infatti, sorretta –a giudizio della Procura- da motivazioni generiche e contrarie ai principi in materia di autotutela amministrativa, non si configurerebbe come un atto dovuto conseguente ai profili di illegittimità delle rilevazioni effettuate dalle postazioni velox, regolarmente funzionanti e nella disponibilità della Polizia Locale in conformità alla c.d. direttiva Maroni del 2009, ma da asserite esigenze organizzative (spostamento fisico del server presso la Polizia Locale, creazione di un ufficio amministrativo *ad hoc*, creazione di un'area dedicata nel portale web del Comune) ininfluenti sulla validità dei rilievi e, perciò, non idonee a far venire meno l'obbligo di dare corso all'iter di accertamento, contestazione delle violazioni ed irrogazione delle relative sanzioni.

Il comportamento dei convenuti che, revocando l'atto di avvio dell'esercizio ordinario ed intervertendo il titolo a cui le postazioni hanno

rilevato gli eccessi di velocità (pre-esercizio non sanzionatorio) nel periodo 3 novembre-8 dicembre 2014, hanno inibito l'utilizzo dei dati acquisiti a fini contravvenzionali è da ascrivere –secondo la Procura- a colpa grave, con conseguente responsabilità parziaria, in relazione alla cui attribuzione si rimette al Collegio.

Si è tempestivamente costituita in giudizio la convenuta XXXXXX, escludendo l'ascrivibilità a sé di ogni responsabilità in quanto essa avrebbe sottoscritto l'atto di revoca del 9 dicembre 2014 quando non rivestiva più le funzioni di comandante reggente (essendo subentrato in tale incarico il dr. XXXXXX dal 14 novembre), eseguendo un ordine del superiore, non avendo deciso il contenuto dell'atto che, peraltro, deve essere considerato un doveroso atto di annullamento in autotutela per la palese illegittimità del complessivo sistema di rilevazione.

Tale illegittimità afferiva alla co-gestione con il personale di N.E.T. Telerete, estraneo al corpo di polizia, della fase di c.d. pre-scrematura, all'erroneo posizionamento della segnaletica stradale, all'impossibilità –o l'estrema improbabilità- della struttura organizzativa della Polizia Locale di gestire l'iter amministrativo in relazione ad un così elevato numero di infrazioni, a ulteriori carenze oggettive (adempimenti in materia di trattamento dei dati personali, impossibilità di distinguere moto e autocarri) e incertezze soggettive degli operatori di polizia locale.

Il danno contestato, poi, sarebbe privo dei caratteri dell'attualità e concretezza, non essendo mai stati redatti i veri e propri accertamenti: il pregiudizio sarebbe, quindi, meramente potenziale ed astratto, anche in ragione dei possibili profili di illegittimità delle sanzioni derivanti dalle

carenze sopraenumerate.

In via subordinata la difesa della convenuta Xxxxxx ha chiesto che, nella denegata ipotesi di riconoscimento della pretesa risarcitoria avanzata dalla Procura, la quota di responsabilità da ascrivere venga determinata in termini assolutamente residuali, con la più ampia applicazione del potere riduttivo previa, in estremo subordine, CTU volta ad accertare l'entità del danno.

Con memoria depositata in data 18 gennaio 2018 si è costituito in giudizio anche il convenuto Xxxxxxx, chiedendo il rigetto della domanda attorea non essendosi concretizzati gli elementi costitutivi dell'illecito erariale e, in subordine, l'applicazione del potere riduttivo.

Il convenuto, dopo un'ampia ed articolata ricostruzione in fatto, ha evidenziato, in diritto, che la decisione di revoca del provvedimento di avvio dell'esercizio ordinario del sistema di rilevazione delle infrazioni ai limiti di velocità non poteva che essere una conseguenza necessitata e doverosa dei plurimi profili di illegittimità dallo stesso convenuto evidenziati fin da prima dell'assunzione dell'incarico di Comandante della Polizia Locale ed ai quali egli ha provveduto a porre rimedio nei primi mesi del 2015, attraverso una riorganizzazione funzionale del servizio, compresa l'internalizzazione della funzione di scrematura dei file contenenti le immagini delle rilevazioni delle postazioni fisse.

La procedura avviata in data 3 novembre 2014, infatti, come osservato dal convenuto –senza che alcuno vi opponesse alcunchè- fin dall'incontro del 6 novembre 2014 si connotava per i seguenti profili di illegittimità: esternalizzazione e co-gestione con soggetti privati di una fase

propedeutica all'accertamento, in violazione, tra l'altro, della c.d.

Direttiva Maroni, omissione di fondamentali adempimenti in materia di

protezione e trattamento di dati personali, inadeguatezza della struttura

amministrativa a gestire un così elevato numero di infrazioni accertate,

erroneità della segnaletica stradale, incertezze degli operatori di Polizia

locale nell'utilizzo del software di gestione.

I fatti di cui si discute debbono, secondo la prospettazione difensiva,

essere letti alla luce di un corretto inquadramento normativo (di cui la

Procura, a suo dire, non ha tenuto conto), venendo così meno il rilievo

delle fonti prova addotte dall'attore pubblico e dovendosi invece dare

rilevato ai due pareri richiesti dalla Procura su sollecitazione del convenuto,

resi dal Ministero dell'Interno e dal Garante per la Protezione dei Dati

Personali, che rispettivamente confortano la lettura del convenuto.

Con riferimento, in particolare, al parere reso dal Garante, la difesa del

convenuto ha sottolineato l'illegittimità dell'esternalizzazione del ruolo di

amministratore di sistema, dalla quale discenderebbe l'illegittimità delle

attività successivamente svolte. Ne deriva, oltre alla non configurabilità

di alcuna condotta causativa di danno, anche l'insussistenza dell'elemento

soggettivo.

In ordine alla quantificazione dell'asserito danno, poi, la difesa del

convenuto Xxxxxx ha evidenziato l'inattendibilità dei criteri utilizzati,

stante la comprovata inidoneità del sistema a rilevare i veicoli con massa

a pieno carico superiore alle 3,5 tonnellate, ai quali si applicano limiti di

velocità differenziati: rimettendosi, poi, al Collegio per la suddivisione

delle quote di danno, la Procura avrebbe violato l'art. 86, comma 2, lett.

c) del CGC, con le conseguenze di cui al sesto comma del medesimo articolo.

Alla pubblica udienza del 7 febbraio 2018 la Procura regionale ha, in primo luogo, contestato la fondatezza dell'eccezione di nullità dell'atto di citazione sollevata dalla difesa del convenuto Xxxxxxx, escludendo che si possa configurare, al di fuori delle ipotesi tassativamente previste dal Codice di giustizia contabile alcuna causa di nullità, richiamando, in proposito, come precedente la sentenza n. 17/2017 di questa Sezione giurisdizionale.

La mancata enunciazione delle ragioni di diritto non è, quindi, causa di nullità (e, comunque, nel documento 4 allegato all'atto di citazione sono indicate analiticamente le norme che vengono in rilievo e che si ritengono violate) ed in ogni caso, le ampie difese svolte dalle parti escludono in sé che non si sia prodotto l'effetto a cui l'atto è preordinato.

Nel merito, la Procura si è riportata all'atto di citazione, sottolineando l'insussistenza delle presunte illegittimità poste alla base della revoca dell'avvio delle rilevazioni della velocità tramite velox, poiché da un lato il Comune aveva già provveduto a stimare il traffico giornaliero medio – dato successivamente confermato dalle rilevazioni, appunto- e a eseguire le verifiche necessarie, e, dall'altro, quelle stesse ragioni –non sorrette da adeguata istruttoria- avrebbero dovuto supportare un atto di annullamento –che, appunto, avrebbe avuto effetti retroattivi- e non un atto di revoca, privo di efficacia retroattiva, sulla base del quale non può trovare giustificazione l'arresto dell'iter procedimentale per l'accertamento e la contestazione delle infrazioni rilevate. La Procura ha

inoltre sottolineato la legittimità del trattamento dei dati, non solo in relazione alla nomina del responsabile, ma anche per il fatto che la Polizia Locale aveva le credenziali per l'accesso ai file di log, come dimostrato dalla documentazione allegata all'atto di citazione.

Con riferimento alle contestazioni svolte dalle difese dei convenuti in ordine alla quantificazione del presunto danno (e alla conseguente richiesta di CTU), la Procura ha osservato che la Guardia di Finanza delegata ha esaminato le rilevazioni fotogramma per fotogramma, non considerando quelli di difficile lettura, con un esame analitico, tanto da far ritenere superata ogni problematica di interpretazione del dato, anche volendo tener conto delle osservazioni circa i limiti della tecnologia installata per la rilevazione dei veicoli di massa superiore a 3,5tn, poiché da un lato le indagini eseguite hanno portato alla verifica della massa dei veicoli mediante interrogazione al database del Ministero delle Infrastrutture e, dall'altro, trattandosi di veicoli per i quali vigono limiti di velocità inferiori, il danno causato sarebbe stato comunque superiore.

Concludendo in punto di quantificazione del danno, la Procura si è rimessa alle determinazioni del Collegio, sia in relazione alla problematica delle violazioni c.d. in continuità (sollevata dalla difesa della convenuta Xxxxxx) richiamando le circolari del Ministero dell'Interno n. 44349 del 17/11/2003 e del Ministero delle Infrastrutture n. 1749 del 29/3/2011 nonché la pronuncia della Corte di Cassazione n. 5412 del 2007, sia in relazione alla quantificazione della percentuale di non riscosso di cui, eventualmente, tener conto.

Con riferimento, invece, all'asserita illegittimità dell'esternalizzazione di

talune attività collaterali a quella di accertamento delle infrazioni, la Procura ha sottolineato che il sistema di rilevazione SODI è dotato di tutte le necessarie autorizzazioni, riportate anche nel sito web del Comune di Padova, e che la procedura è dettagliatamente illustrata nel Manuale d'uso, in base al quale è possibile correttamente delimitare il ruolo svolto da NET, alla quale è stato affidato il compito di decriptare i file, direttamente inviati dagli operatori della Polizia Locale. Tale prassi è da ritenersi legittima, in analogia con la consegna diretta delle pellicole al laboratorio di sviluppo, legittimata dalla circolare del Ministero dell'Interno n. 8323 del 5/11/2013.

La difesa della convenuta Xxxxxx, riportandosi alle deduzioni contenute nella memoria di costituzione, ha sottolineato, da un lato, l'estraneità della convenuta dalle decisioni concernenti la revoca dell'avvio dell'esercizio ordinario dell'attività di rilevazione e, dall'altro, l'ingerenza del comandante Xxxxxx ancor prima dell'assunzione formale dell'incarico.

La Vice comandante Xxxxxx si sarebbe, infatti, limitata ad eseguire le direttive impartitele, come dimostrano le diverse stesure dell'atto di revoca (doc. 8 allegato alla memoria): essa, dunque, ha doverosamente eseguito un ordine che non era manifestamente illegittimo e che, quindi, non avrebbe legittimato le reazioni di cui all'art. 17 del D.P.R. 3/1957.

Sotto il profilo oggettivo, la difesa ha messo in evidenza due aspetti. In primo luogo, ha sottolineato l'illegittimità dell'affidamento a terzi di talune fasi della procedura in violazione della c.d. Direttiva Maroni, come la fase di c.d. scrematura (art. 3 del contratto), gestita interamente da

NET in assenza di credenziali esclusive in capo alla Polizia Locale, ed il controllo sull'attivazione degli apparati.

In secondo luogo, ha rimarcato che non sembra neppure potersi ipotizzare un danno da mancata esecuzione delle sanzioni, dal momento che non vi sono neppure stati gli accertamenti, ma solo ed esclusivamente delle rilevazioni.

La difesa del convenuto Xxxxxx ha prodotto in udienza un documento, su cui non c'è stata opposizione da parte della Procura -che lo ha ritenuto irrilevante (in quanto avente ad oggetto un diverso sistema di rilevazione)-, a firma del dr. Xxxxxx, ex comandante della Polizia Locale di Padova, risalente a pochi mesi prima dell'installazione del sistema di rilevazione attualmente in uso (2012), con il quale quest'ultimo, in relazione al sistema "*Safety Tutor*", ha sottolineato la necessità di distinguere l'attività di competenza della Polizia Locale da quella del fornitore del servizio (xxxxxxxxxxxxxxxx).

La difesa ha, poi, rimarcato che è del tutto omessa l'indicazione delle norme asseritamente violate dal convenuto, in assenza della quale non è possibile né contestare né configurare la colpa grave in capo al medesimo convenuto.

Il comportamento del convenuto Xxxxxx sarebbe stato, al contrario, estremamente diligente e rispettoso non solo della normativa in materia di protezione dei dati personali, ma anche di quella del Codice della Strada.

Con la decisione di sospendere, peraltro solo per un periodo limitato di tempo necessario alla correzione delle criticità, il funzionamento del sistema di rilevazione delle infrazioni ai limiti di velocità il convenuto

Xxxxxx ha, inoltre, impedito l'esposizione dell'Amministrazione al rischio legale già paventato da una diffida dell'Unione Consumatori.

Del resto, ha osservato la difesa, nelle diverse riunioni tenutesi tra il momento dell'avvio dell'attività di rilevazione e quello di adozione del provvedimento di revoca, nessuno ha contraddetto ai rilievi critici avanzati dal Xxxxxx, né in relazione alla contrarietà alla Direttiva Maroni per l'esternalizzazione della fase di scrematura e alla non esclusività delle credenziali di accesso al sistema, né per il tardivo adempimento agli obblighi di nomina del responsabile del trattamento dei dati.

All'esito della discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

CONSIDERATO IN DIRITTO

I.Preliminarmente il Collegio deve esaminare l'eccezione di nullità dell'atto di citazione per violazione dell'art. 86, comma 2, lett. c) del C.g.c. formulata dalla difesa del convenuto Xxxxxx, anche se non oggetto di specifica domanda in sede di conclusioni, secondo cui nell'atto di citazione mancherebbe in termini assoluti l'indicazione del quadro normativo, e quindi delle norme di legge dalla cui violazione deriverebbe, in capo ai convenuti, la contestazione della responsabilità per l'asserito danno causato al Comune di Padova.

Osserva a tal proposito il Collegio che la giurisprudenza di questa Corte è consolidata in ordine al carattere tassativo delle nullità, espressamente previsto (art. 86), come peraltro già affermato dalla sentenza n., 17/2017 di questa Sezione, ma su cui era da tempo "*assestata non soltanto la giurisprudenza di questo giudice (ex plurimis: Sez. II, n. 760/2016, Sez. I,*

259/2016 e, ancor più di recente, id. 17 maggio 2017, n.176), ma anche quella della Suprema Corte (ex multis Cass. SS.UU. civ., 22 maggio 2012, n. 8077/12, id. Sez. III civ., 21 novembre 2008, n. 27670/08)” (sez. II Appello, 4/2018 del 27 novembre 2017: secondo cui “...la nullità della citazione si produce, a norma dell’art. 164, quarto comma, del cod. proc. civ., solo quando il petitum sia stato del tutto omesso o sia assolutamente incerto, oppure quando manchi del tutto l’esposizione dei fatti costituenti la ragione della domanda”, non senza puntualizzare come, in sede di scrutinio di conformità della domanda al modello legalmente tipico, “...l’identificazione dell’oggetto della domanda va peraltro operata avendo riguardo all’insieme delle indicazioni contenute nell’atto di citazione e dei documenti ad esso allegati, producendosi la nullità solo quando, all’esito del predetto scrutinio, l’oggetto risulti assolutamente incerto”. Soltanto una mancata esposizione dei fatti, avuto riguardo all’insieme delle indicazioni contenute nell’atto di citazione e dei documenti a esso allegati, allora, può determinare il vizio invocato dalla difesa”).

Orbene, l’art. 86, comma 6, del C.g.c. non commina alcuna sanzione di nullità per l’ (asseritamente) omessa indicazione del quadro normativo di riferimento, né in verità l’atto di citazione –contrariamente a quanto affermato dalla difesa- risulta privo di tale indicazione, essendo state espressamente richiamate le norme la cui violazione ha comportato la causazione del danno (pag. 47 e ss.).

L’eccezione si appalesa, pertanto, infondata e va respinta, anche alla luce dell’ampio apparato difensivo dispiegato dalle difese di entrambi i convenuti.

Infondata, infine, appare al Collegio l'eccezione di nullità dell'atto di citazione formulata dalla difesa del convenuto Xxxxxx per dell'art. 86, comma 2, lett. c) del CGC, per avere la Procura regionale rimesso al Collegio la determinazione delle quote di responsabilità da ascrivere in capo ai convenuti.

Osserva a tal proposito, infatti, il Collegio che dalla lettura dell'atto di citazione, benchè non venga espressa una misura aritmeticamente determinata delle singole responsabilità, emerge chiaramente l'attribuzione in capo al convenuto Xxxxxx del ruolo preminente nelle determinazioni che hanno originato i fatti di causa e, quindi, nella causazione del danno, a fronte del ruolo secondario svolto dalla convenuta Xxxxxx.

Il Collegio, pertanto, anche in conformità alla giurisprudenza delle Sezioni di Appello di questa Corte (ex multis. Sez. III, n. 106/2016; Sez I n.101/2001; idem n. 24/2008), secondo cui nei giudizi di responsabilità amministrativa che vedono coinvolti una pluralità di convenuti, tutti accomunati dalla identica natura omissiva delle condotte colpose, spetta in ogni caso all'organo giudicante stabilire la quota del danno da porre a carico dei responsabili e ciò sulla base di criteri o parametri di determinazione dedotti in atti (cfr. anche Sez. Calabria n, 59/2007; Sez Lazio, 13 settembre 2007, n. 1332; Sez. Molise, 27 settembre 2004 n. 118, Sez. n. 566/2011 e 1645/2012), ritiene non fondata l'eccezione.

2. Nel merito, il Collegio è chiamato a decidere se nel comportamento tenuto dai convenuti sono ravvisabili gli elementi, soggettivo ed oggettivo, della responsabilità erariale in relazione alla revoca, a distanza

di circa un mese, dell'avvio del sistema di rilevazione automatica delle infrazioni dei limiti di velocità installato dalla Polizia Locale del Comune di Padova e alla conseguente decisione di non completare l'iter di accertamento e contestazione delle infrazioni *medio tempore* rilevate, il cui ammontare complessivo –in quanto danno da mancata entrata- è stato indicato come danno patrimoniale arrecato all'Amministrazione.

In particolare, XXXXXX XXXXXX è chiamato a rispondere in qualità di dirigente della Polizia Locale a tempo determinato ex art. 110 TUEL del Comune di Padova a titolo di colpa grave avendo, partecipato in via di fatto alla determinazione di revocare l'avvio dell'esercizio ordinario del sistema di rilevazione delle infrazioni ai limiti di velocità e avendo omesso di completare l'iter sanzionatorio delle infrazioni rilevate, mentre XXXXXX XXXXXX è chiamata a rispondere in qualità di dirigente del Comune di Padova con contratto di lavoro a tempo indeterminato, all'epoca dei fatti in servizio alla Polizia Locale, avendo essa firmato l'atto di revoca della cui legittimità la Procura regionale dubita e dal quale è di fatto conseguito il blocco dell'iter procedurale di accertamento e contestazione delle infrazioni rilevate, da cui, appunto è derivato il danno contestato.

2.1. Sotto il profilo oggettivo, quindi, la questione verte su due aspetti: da un lato, il contenuto dell'atto di revoca e, dall'altro, le conseguenze che ne sono state tratte.

Tanto la Procura regionale quanto le difese dei convenuti si sono a lungo dilungate sulla legittimità del sistema di accertamento delle infrazioni ai limiti di velocità, disquisendo sulla possibilità di esternalizzare fasi della

procedura (e quali), sul tempestivo e corretto assolvimento degli obblighi relativi al trattamento dei dati e su altre questioni, minori, relative al funzionamento del sistema di rilevamento con riferimento a disposizioni ministeriali impartite, in generale, in relazione a tutti i sistemi di accertamento delle infrazioni al Codice della Strada in assenza di contestazione immediata.

Osserva, tuttavia, il Collegio che tali profili non sono l'oggetto specifico del presente giudizio, assumendo, tuttavia, rilievo –unicamente- sotto altro, diverso, aspetto.

Il Collegio ritiene necessario, infatti, rimarcare che con l'azione intrapresa dalla Procura regionale *“non è richiesto di valutare la legittimità degli atti amministrativi adottati nella specie, quanto la condotta dei loro autori sul piano della responsabilità amministrativo-contabile”* (Sez. Piemonte, n. 1/2018); in altre parole non ci si deve interrogare sul fatto se gli atti o la procedura siano legittimi o illegittimi (ambito escluso dalla cognizione di questo Giudice), ma se dalle condotte poste in essere dai convenuti - ovviamente in presenza dell'elemento soggettivo quantomeno della colpa grave- sia derivato, oppure no, un danno erariale (cfr. Sez. Campania, n. 141/2013).

Ritiene, quindi, il Collegio di dover non tanto valutare la legittimità degli atti amministrativi in sé considerati, quanto piuttosto la condotta in concreto tenuta degli autori (o dell'autore) sul precipuo piano della responsabilità contabile, e quindi valutare l'illiceità (intesa quest'ultima come connotato proprio della condotta causativa di danno e, cioè, l'essere *contra ius*) della condotta medesima in rapporto agli effetti prodotti in

capo all'Ente sul piano patrimoniale.

Con due separati atti, entrambi assunti in data 3 novembre 2014, è stato dato avvio al sistema di rilevazione istantanea ed automatica delle infrazioni dei limiti velocità installato sulle tangenziali di Padova e precisamente con la nota prot. n. 273491, avente ad oggetto "Sistema informativo per il controllo del traffico e la rilevazione della velocità istantanea sulla tangenziale di Padova. Avvio del sistema.", e con la nota prot. n. 273710 avente ad oggetto: "Sistema informativo per il controllo del traffico e la rilevazione della velocità istantanea sulla tangenziale di Padova. Avviamento Esercizio ordinario delle installazioni fisse".

Entrambi gli atti sono stati oggetto di ritiro con la nota prot. n. 309262 del 9.12.2014 avente ad oggetto "Revoca della comunicazione n. 273491 del 3.11.2014 "Sistema informativo per il controllo del traffico e la rilevazione della velocità istantanea sulla tangenziale di Padova. Avvio del sistema." e della nota n. 273710 del 3.11.2014 "Sistema informativo per il controllo del traffico e la rilevazione della velocità istantanea sulla tangenziale di Padova. Avviamento Esercizio ordinario delle installazioni fisse". Continuazione del periodo di preesercizio.".

L'atto risulta sottoscritto dal Dirigente Capo Settore Mobilità e Traffico del Comune di Padova, xxxxxxxxxxxxxxxx, dal Vice Comandante della Polizia Locale, d.ssa Xxxxxx Xxxxxx Xxxxxx, dal Dirigente Capo Settore S.I.T. del Comune di Padova, xxxxxxxxxxxxxxxx e da un altro soggetto, non dipendente del Comune di Padova, xxxxxxxxxxxxxxxx, Direttore di xxxxxxxxxxxxxxxx. –società *in house* alla quale era stato affidato, con delibera di G.C. n. 325 del 10.7.2012, parte del servizio-, i

quali hanno “convenuto” di revocare la comunicazione prot. n. 273491 del 3.11.2014 e la nota prot. n. 273710 del 3.11.2014 e di “continuare il periodo di pre-esercizio dal 27.10.2014 del Sistema informativo per il controllo del traffico e la rilevazione della velocità istantanea sulla tangenziale di Padova fino alla definizione dei citati aspetti organizzativi e gestionali”.

Devono prendersi, quindi, in esame (con le precisazioni in premessa indicate) gli atti asseritamente “revocati”.

La comunicazione prot. n. 273710 del 3.11.2014 (doc. 4 Procura, all.1, cron. 2, all.6), a firma dei medesimi soggetti, è costituita da una “attestazione” che, a partire dal giorno 03/11/2014 viene avviata la fase di esercizio ordinario di n. 8 installazioni fisse del sistema di rilevazione controllo del traffico e la rilevazione della velocità istantanea sulla tangenziale di Padova”, con contestuale affidamento (*rectius*, consegna dei lavori, dal momento che l’affidamento era già avvenuto con delibera n. 325/2012) del servizio di gestione del funzionamento del “punto di controllo fisso della velocità” e del trasferimento dei dati relativi all’accertamento dell’avvenuta violazione del Codice della strada al sistema di gestione dei procedimenti delle contravvenzioni.

Si tratta, dunque, di atto che, anche ammesso –ciò di cui il Collegio dubita- che avesse un contenuto provvedimento nella parte in cui “attesta” l’avvenuto avvio del sistema di rilevazione a far data dal 3 novembre 2014, sarebbe un atto privo di altro effetto diverso dalla mera attestazione –cioè della dichiarazione (di scienza) di una circostanza fattuale risultante agli atti dell’amministrazione-, funzionale peraltro – come si evince dal contesto dell’atto- all’affidamento (*rectius*, consegna)

ad xxxxxxxxxxxxxxxx. del servizio di competenza.

Dunque, rispetto a tale atto l'intervenuta "revoca" del 9.12.2014 altro effetto non può avere che la sospensione del servizio affidato ad xxxxxxxxxxxxxxxx, e ciò per un duplice ordine di ragioni.

In primo luogo, infatti, non è né logicamente né sostanzialmente possibile "revocare" una attestazione, cioè la constatazione di una circostanza di fatto.

In secondo luogo, poiché –come si è visto- il contenuto proprio dell'atto prot. n. 273710 del 3.11.2014, rispetto al quale si sono prodotti degli effetti, è la consegna del servizio all'affidataria xxxxxxxxxxxxxxxx, la "revoca" non poteva che avere ad oggetto, appunto, tale contenuto, comportando la sospensione del servizio che, diversamente, avrebbe continuato ad essere svolto secondo i contenuti della convenzione (doc.23 Procura) sottoscritta tra il Comune di Padova e, appunto, xxxxxxxxxxxxxxxx.

E', dunque, evidente, che l'ambito di efficacia all'interno del quale deve collocarsi la c.d. "revoca" del 9.12.2014 in relazione all'atto prot. n. 273710 del 3.11.2014 è quello, prettamente contrattuale, dell'esecuzione della convenzione rep. 9 del 21.12.2012 (avviata, appunto, con la suddetta nota del 3.11.2014), il cui art. 4, disciplinante il corrispettivo, prevedeva, per i servizi di gestione, un importo annuo di euro 17.040,00 (aggiornato annualmente secondo gli indici ISTAT) per ogni singola postazione da fatturarsi a partire dal 1^ giorno del mese successivo all'entrata in esercizio della postazione, con cadenza bimestrale e pagamento a 60 gg. DFFM (data fattura fine mese).

Con la c.d. "revoca", quindi, è stato convenzionalmente sospeso, fino ad

una data indeterminata (quella in cui sarebbero state apportate le presunte migliorie tecnico-amministrative ritenute necessarie dal comandante Xxxxxx), il servizio di gestione delle postazioni *velox* in capo a xxxxxxxxxxxxxxxx, con ciò impedendo, da un lato, che potesse configurarsi in capo a quest'ultima inadempimento (l'art. 10 della convenzione impone a xxxxxxxxxxxxxxxx di non sospendere l'esecuzione della gestione se non per cause di forza maggiore o fatto del terzo, prevedendo una penale oraria) e, dall'altro, il maturarsi in capo alla medesima del diritto al corrispettivo per la parte gestionale, non essendo infatti previsto alcun corrispettivo per il c.d. pre-esercizio: qualificando, a posteriori, il periodo fino a quel momento decorso dal 27.10.2014 come pre-esercizio le parti hanno convenzionalmente escluso che per il periodo dal 3.11.2014 (data di avvio dell'esercizio ordinario) fino al 9.12.2014 xxxxxxxxxxxxxxxx potesse vantare alcun credito nei confronti del Comune di Padova a titolo di corrispettivo in esecuzione della predetta convenzione.

L'altro atto asseritamente "revocato" è la nota prot. n. 273491 del 3.11.2014 (doc.4 Procura, all.1, cron. 4, all.3), sottoscritta dal Dirigente Capo del Settore Mobilità e Traffico, xxxxxxxxxxxxxxxx (che rivestiva la qualità di R.U.P. nella procedura di affidamento dell'installazione e gestione del sistema di rilevazione *velox*), ed indirizzata al Capo Settore Servizi Informatici, xxxxxxxxxxxxxxxx, e alla Vice Comandante della Polizia Locale, D.ssa Xxxxxx Xxxxxx Xxxxxx.

Tale nota, testualmente, contiene la comunicazione, eseguita "*per gli adempimenti conseguenti*", che "*dopo un periodo di pre-esercizio avviato il 27/10/2014 u.s., a decorrere dalla data odierna si considera avviato l'esercizio*

ordinario”.

Come risulta dalla documentazione acquisita dalla Procura regionale nell’ambito delle proprie indagini (cfr. S.I.T. dell’arch. Agostini, Dirigente del Settore Mobilità e Traffico del Comune di Padova: doc.4, all.1, cron. 4 e allegati) e non oggetto di contestazione da parte dei convenuti, le modalità e la durata del pre-esercizio erano stati concordati con N.E.T. – Telerete nordest (società partecipata da xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, a cui quest’ultima aveva (sub)affidato il servizio con contratto 28 dicembre 2012: cfr. doc.1 convenuto Xxxxxxx) nel corso di una riunione tenutasi il 24.10.2014: il pre-esercizio, specificamente finalizzato a verificare la corretta funzionalità del sistema fornito ed acquisito al patrimonio del Comune di Padova (e oggetto di certificazione di regolarità: cfr. determina n.115 del 22.10.2014 a firma xxxxxxxxxxxxxxxx), avrebbe avuto inizio il 27.10.2014 e avrebbe avuto termine il giorno 9.11.2014.

L’esercizio “ordinario”, quello cioè disciplinato dalla convenzione del 10.7.2012, avrebbe avuto quindi inizio il 10.11.2014, dopo l’esecuzione “*in ambiente di test*” della prova di generazione di alcuni verbali.

Nel periodo intercorso tra il 27.10.2014 e il 3.11.2014 -ed è circostanza incontestata in atti-, sono state effettuate verifiche alla funzionalità del sistema (mentre nei giorni immediatamente precedenti, tra il 22.10.2014 e il 24.10.2014, era stata verificata la segnaletica ed apportate talune modifiche) i cui esiti sono stati, evidentemente e congiuntamente (*l’incipit* della nota fa riferimento a precedenti comunicazioni intercorse tra i destinatari ed il mittente), ritenuti soddisfacenti e tali da consentire di anticipare al 3.11.2014 l’avvio della gestione ordinaria, come risulta dalla

succitata comunicazione in pari data del responsabile del Settore Mobilità e Traffico.

La “comunicazione” di cui si tratta, pur non avendo in sé tutti i caratteri propri di un provvedimento amministrativo, ne ha sostanzialmente il contenuto: in relazione a quest’ultima, pertanto, si può parlare, propriamente, di “revoca”, istituto che trova la propria regolamentazione generale nell’art. 21 *quinquies* della legge 241/90, così come modificato dal D.L. 12/9/2014 n. 133, convertito nella legge 11/11/2014 n. 164, e produce effetti *ex nunc*, salvaguardando quelli *medio tempore* prodotti dal provvedimento revocato.

Dunque, se con l’atto del 9 dicembre 2014 è stato revocato l’avvio ordinario del sistema di rilevazione e da quel momento sospesa ogni rilevazione fino a superamento delle asserite criticità organizzative dell’ente, rimane da considerare se in relazione alla massa di infrazioni rilevate *medio tempore* sussistessero obblighi in capo all’Amministrazione - e, più propriamente, a quali soggetti ad essa facenti capo- che siano stati violati.

Secondo la prospettazione attorea, che il Collegio ritiene condivisibile, all’accertamento degli illeciti (costituiti da violazioni dei limiti di velocità) rilevati dalla data del 3 novembre 2014 e fino al 8 dicembre 2014 conseguiva *ex lege* (art. 13 e 14 L.689/81 e artt. 200 e ss. C.D.S.) l’obbligo di contestazione, con irrogazione della relativa sanzione, e notificazione al trasgressore.

Il quadro normativo sopra richiamato non lascia spazi di discrezionalità alcuna: una volta entrato nella sfera di cognizione dell’amministrazione

precedente l'elemento, oggettivo, costituito dal fatto tipico sanzionato dal

legislatore –la condotta in concreto tenuta dal trasgressore-,

l'amministrazione medesima ha il dovere giuridico (art. 13 L.689/81, art.

200 C.D.S.) di redigere il relativo verbale di accertamento (dovendosi

ritenere, secondo una costante giurisprudenza di legittimità, sussistente

una presunzione relativa di colpevolezza in capo al trasgressore e, quindi,

non rendendosi necessario accertare l'elemento soggettivo: *ex multis*, Cass.

11.6.2007 n. 13610), momento dal quale decorrono i termini per la

successiva contestazione e notificazione, da cui deriva in capo al

destinatario trasgressore l'obbligo di provvedere al pagamento della

sanzione comminata.

L'accertamento, infatti, avendo ad oggetto l'elemento oggettivo della

violazione amministrativa –il fatto, cioè, e le sue circostanze concrete-,

non è, né può essere, condizionato dalla percezione soggettiva che ne dà

l'amministrazione procedente o da elementi esterni al fatto.

Contra ius (e *contra legem*, in verità) si pone, dunque, la scelta, operata con

l'atto di revoca del 9 dicembre 2014, di far “proseguire”, retroattivamente

e senza soluzione di continuità, l'esercizio provvisorio del sistema dal 27

ottobre 2014 fino alla data dell'atto di revoca medesimo, in tal modo

intendendosi escludere il prodursi dell'effetto tipico dell'accertamento

della violazione (l'irrogazione della sanzione) e degradando la massa dei

dati oggettivi relativi alle infrazioni rilevate a mero dato, privo di

qualsivoglia rilievo, neppure statistico.

In primo luogo, infatti, se i contenuti dell'atto del 9 dicembre 2014 sono

quelli di una revoca, gli effetti *medio tempore* prodotti dall'atto revocato

(comunicazione del 3.11.2014 di avvio del sistema) non sono eliminati

(art. 21 *quinquies* L.241/90), ma permangono, con conseguente

obbligatorietà di perfezionamento dell'iter di contestazione della

violazione accertata a cui, invece, non è stato dato (illecitamente) corso.

In secondo luogo e conseguentemente, la (de)qualificazione dell'insieme

dei dati costituenti l'elemento oggettivo dell'accertamento -e per di più

con una valenza retroattiva che l'atto di revoca non ha né può avere, a

differenza dell'altra categoria tipica di atti di ritiro, cioè quelli di

annullamento (art. 21 *nonies* L.241/90)- a insieme di dati privi di

conseguenze sanzionatorie (e, quindi, privi dell'effetto tipico connesso

all'accertamento delle violazioni amministrative) si appalesa come una

sorta di opzione interpretativa, prettamente soggettivistica,

(ab)solutamente discrezionale (in un ambito nel quale

all'Amministrazione non è concesso alcun margine di discrezionalità) e

non sorretta da alcuna specifica motivazione, che si pone in contrasto con

i fini dell'attività di controllo, accertamento e prevenzione delle infrazioni

al Codice della Strada ai quali era preposto il sistema di rilevazione

installato dal Comune di Padova, causando un inammissibile sviamento

dell'atto rispetto alla funzione di cui costituisce esercizio.

Ciò chiarito, resta da verificare se, indipendentemente da tale -anomala e

contra legem- interversione del titolo di utilizzo del sistema di rilevazione –

e delle conseguenze che, *sine titulo*, ne sono state tratte in termini di iter

amministrativo- sussistessero ragioni –pure non tradotte in specifici atti,

come invece doveroso, se fossero state sussistenti- per le quali l'iter

relativo alle infrazioni accertate potesse, legittimamente, non essere

completato.

Sul punto le difese dei convenuti hanno lungamente argomentato, seppure sotto altro profilo e più propriamente quello della legittimità ed indefettibilità dell'adozione dell'atto di revoca.

Un primo ordine di argomentazioni consiste nella asserita illegittimità dell'azione di accertamento per il mancato rispetto della c.d. Direttiva Maroni del 2009 , essendo stato affidato ad un soggetto asseritamente terzo, xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx (e da questa subaffidato alla partecipata xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx.) il servizio di raccolta e scrematura dei *file* criptati contenenti le immagini relative alle infrazioni accertate.

Osserva in punto *de quo* il Collegio che risulta incontestato in atti (cfr. doc. 4 Procura) che l'affidamento dell'appalto per la installazione e successiva (parziale) gestione delle postazioni di rilevazione (ivi compresa, la fase di pre-scrematura dei *file* di cui si dirà appresso) è avvenuto con delibera della Giunta Comunale n. 325 del 10/07/2012 nelle forme dell' *in house providing*, ex art. 113 comma 4 TUEL *ratione temporis* vigente (“4. *Qualora sia separata dall'attività di erogazione dei servizi, per la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali gli enti locali, anche in forma associata, si avvalgono: a) di soggetti allo scopo costituiti, nella forma di società di capitali con la partecipazione totalitaria di capitale pubblico cui può essere affidata direttamente tale attività, a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano*”), a APS Holding s.p.a., oggi partecipata al 99,99% dal

Comune di Padova e per il restante 0,01% dal contermine Comune di Vigonza (all'epoca dei fatti era partecipata al 75,22% dal Comune di Padova, al 24,77% da xxxxxxxxxxxxxx e allo 0,01% dal Comune di Vigonza), società interamente a capitale pubblico non cedibile a privati (art. 1 dello Statuto, rinvenibile su www.apsholding.it, Sezione Amministrazione Trasparente).

Come è noto, l'affidamento *in house* corrisponde ad un modello organizzatorio attraverso il quale la pubblica amministrazione realizza funzioni proprie reperendo prestazioni a contenuto negoziale al proprio interno, servendosi di un ente strumentale, distinto sul piano formale, ma non su quello sostanziale della effettiva capacità decisionale, esercitando l'amministrazione su detto ente un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri uffici e servizi (cfr. Sent. CGUE Teckal del 18 novembre 1999, causa C-107/98).

Il rapporto tra amministrazione affidante e soggetto affidatario non è di terzietà (tant'è che è possibile escludere l'applicazione della normativa comunitaria sulla procedure ad evidenza pubblica, altrimenti doverose), essendo l'affidatario riconducibile a una appendice organizzativa dell'affidante, in ciò contrapponendosi alle forme di esternalizzazione, che appunto presuppongono la distinzione tra i due soggetti anche sul piano sostanziale (cfr., *ex multis*, recentemente, Cons. St., Sez. V, n. 3554 del 18 luglio 2017).

Alla stregua di tali considerazioni le questioni dedotte dalle difese dei convenuti in merito all'asserito mancato rispetto della c.d. Direttiva Maroni sull'esternalizzazione di parte del procedimento di accertamento

delle violazioni al Codice della Strada rilevate mediante apparecchiature elettroniche appaiono del tutto inconferenti, giacché, appunto, non si verte in ipotesi di esternalizzazione del servizio.

Osserva, in ogni caso, il Collegio che, anche indipendentemente dalla considerazione sopra espressa –assorbente e dirimente-, una attenta lettura degli atti contrattuali relativi all’affidamento (e al sub-affidamento) del servizio evidenzia, innanzitutto, che gli impianti di rilevazione, con la consegna e l’emissione del certificato di regolare esecuzione (vedasi Determinazione Dirigenziale n. 115 del 22 ottobre 2014 a firma xxxxxxxxxxxx, R.U.P: cfr. doc. 4. Procura), sono stati trasferiti in proprietà al Comune di Padova (art. 11 del contratto reg. 9 del 28.12.2012: doc. 23 Procura) al quale spetta(va) di stabilire le tempistiche di utilizzazione (cfr. dichiarazioni a S.I.T. del Vice Comm. xxxxxxxxxxxx: cfr. doc.4 Procura, all. 12). L’affidatario aveva, quindi, funzioni di mera attivazione sulla base delle decisioni assunte ed istruzioni impartite dall’affidante, non potendo stabilire in via autonoma le tempistiche di funzionamento.

In secondo luogo, risulta che il sistema di rilevazione dei flussi di traffico era collegato con la centrale di controllo situata presso la sede del Settore Mobilità e Traffico del Comune di Padova (art.3, descrittivo delle caratteristiche tecniche e di funzionamento del sistema) e che le immagini generate dalle telecamere installate erano tutte cifrate e messe a disposizione della Polizia Locale su una apposita piattaforma a cui solo quest’ultima poteva accedere con proprie credenziali (irrilevante essendo, quindi, ove fosse localizzato fisicamente il *server*) al fine di “sbloccare”

quelle immagini che, poi, attraverso l'uso di un *software* di lettura automatica delle targhe, venivano suddivise ad opera del (sub)affidatario in due distinte cartelle, una contenente i rilevamenti completi e l'altra contenente quelli con anomalie (in ciò, appunto, consisteva la fase di c.d. scrematura: vedi doc. 24 Procura, all.3, non contestato), sui quali la sola Polizia locale poteva intervenire.

Dunque, l'attività di c.d. scrematura in questo contesto si configurava, al di là del *nomen*, come un'attività di mera classificazione –senza alcuna attività accertativa-, avvenendo la decriptazione attraverso un *software* e senza possibilità di intervento da parte degli operatori di xxxx in tale fase, meramente strumentale a quella, vera e propria, dell'accertamento riservata agli operatori della Polizia Locale (che, a loro volta, utilizzano un software di compilazione dei verbali utilizzando i file generati nella fase di scrematura).

Di ciò vi è prova in atti, avendo la Procura prodotto i documenti 24, all.4 e 4, all. 10 e 12 –non contestati-, contenenti l'audizione a xxxxxxxxxxxx (responsabile di xxxxxxxxxxxx), che riporta e descrive puntualmente le operazioni di scrematura, e porta in allegato l'elenco dei *file di log* -quei file, cioè, che consentono di monitorare una serie di attività tra cui gli accessi al sistema effettuati in un dato lasso temporale- relativi alle istruzioni giornalmente impartite dalla Polizia Locale a xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx per la scrematura, dai quali risulta che gli accessi alla piattaforma ove venivano registrati i file delle immagini relative alle infrazioni sono stati eseguiti unicamente ed esclusivamente dalla Polizia locale, circostanza chiaramente evincibile dall'indicazione in ogni stringa

verbale delle dichiarazioni e non oggetto di contestazione), infine, appaiono del tutto convergenti con gli altri elementi acquisiti in sede di indagini circa l'organizzazione ed il funzionamento del sistema di rilevazione e successiva gestione delle rilevazioni delle infrazioni con i velox: sono gli operatori di P.M. ad "assegnare" i *file* –originati dagli apparecchi in maniera criptata- da scremare ad xxxxxx (xxxxxx) e solo gli operatori di P.M. hanno la possibilità di "verbalizzare" i fotogrammi e spedirli a xxxxxx per il "caricamento" nella banca dati delle sanzioni.

Ritiene, quindi, il Collegio che, anche a voler seguire, in ipotesi, l'iter argomentativo –come si è detto, non condivisibile e non conferente- svolto dalle difese, le concrete modalità di organizzazione del sistema di rilevazione ed accertamento delle infrazioni possono ritenersi rientrare nelle previsioni di cui alla succitata Direttiva Maroni (in particolare nell'Allegato tecnico, punto 5.2), la cui esatta portata è stata ben chiarita dalla nota del M.I.T. prodotta sub doc. 17 dalla Procura: conseguentemente, sotto tale profilo non possono configurarsi e/o ipotizzarsi legittime ragioni che consentano di superare l'obbligo legale di portare a termine l'iter sanzionatorio attraverso la verbalizzazione e successiva contestazione/notificazione al trasgressore.

Un secondo ordine di ragioni che, secondo le difese dei convenuti, avrebbe fondatamente sorretto la scelta di non dar corso all'iter sanzionatorio attiene all'asserito mancato rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, non essendo stato tempestivamente nominato il responsabile esterno del trattamento e, comunque, l'amministratore di sistema da parte dell'affidatario: xxxxxxxxxxxxxxx

avrebbe provveduto, secondo tale prospettazione, solo in data 5.12.2014

agli adempimenti ad essa incombenti, ad avvio di esercizio ordinario già

operante da un mese.

Osserva il Collegio che nei casi previsti dal Codice della Strada, ove non vi

sia l'obbligo di contestazione immediata, il rilievo fotografico costituisce

un elemento essenziale e fonte di prova, per cui la violazione deve essere

documentata con sistemi fotografici, di ripresa video o con analoghi

dispositivi che consentano di accertare, anche in tempi successivi, le

modalità di svolgimento dei fatti costituenti illecito amministrativo.

Ne consegue che *“gli impianti elettronici di rilevamento automatizzato delle*

infrazioni, utilizzati per documentare la violazione delle disposizioni in

materia di circolazione stradale, analogamente all'utilizzo di sistemi di

videosorveglianza, comportano un trattamento di dati personali” (Prov. v.

Garante, 8 aprile 2010, punto 5.3) e l'utilizzo di tali sistemi è quindi *“lecito*

se sono raccolti solo dati pertinenti e non eccedenti per il perseguimento delle

finalità istituzionali del titolare”, secondo le prescrizioni imposte dal

Garante (con riferimento all'epoca dei fatti, Prov. v. 8 aprile 2010, punto 5)

nel rispetto di requisiti minimi di sicurezza (*ibidem*, punto 3, cui rinvia il

successivo punto 5, in particolare, punto 3.3. lett. f): *“la trasmissione*

tramite una rete pubblica di comunicazioni di immagini riprese da apparati

di videosorveglianza deve essere effettuata previa applicazione di tecniche

crittografiche che ne garantiscano la riservatezza; le stesse cautele sono

richieste per la trasmissione di immagini da punti di ripresa dotati di

connessioni wireless (tecnologie wi-fi, wi-max, Gprs)”, come, appunto, nel

caso di specie: si vedano infatti le caratteristiche tecniche del sistema

descritte nel contratto (doc. 23 Procura) e attestate dal R.U.P. con la determina del 22.10.2014 n. 115: doc. 4.Procura).

Orbene, le difese non si dolgono della mancata osservanza di dette prescrizioni in materia di sicurezza e/o di pertinenza del dato trattato, ma unicamente dell'asserita inosservanza della preventiva nomina dell'incaricato del trattamento (p.31 memoria Xxxxxxx) e/o dell'amministratore di sistema (p.27 della memoria Xxxxxxx) da parte di xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx in conformità al Provvedimento del Garante del 27 novembre 2008, in difetto delle quali i dati trattati non sarebbero utilizzabili e, pertanto, troverebbe giuridico sostegno la decisione di non completare l'iter sanzionatorio.

Come, peraltro, ribadito dallo stesso Garante nel parere reso su richiesta della Procura attrice (cfr. doc.16 Procura), *“quando il trattamento è effettuato da una persona giuridica, da una pubblica amministrazione o da un qualsiasi altro ente, associazione od organismo, titolare del trattamento è l'entità nel suo complesso o l'unità od organismo periferico che esercita un potere decisionale del tutto autonomo sulle finalità e sulle modalità del trattamento, ivi compreso il profilo della sicurezza”* (art. 28 D.Lgs 163/06) e la designazione del responsabile del trattamento è facoltativa (art. 29 D.Lgs. 163/06), mentre *“le operazioni di trattamento possono essere effettuate solo da incaricati che operano sotto la diretta autorità del titolare o del responsabile, attenendosi alle istruzioni impartite”* (art. 30 D.Lgs. 163/06).

Ritiene il Collegio che nel caso di specie l'allocazione dei reciproci ruoli di titolare e responsabile del trattamento dei dati (costituiti dalle immagini digitali e dalla successiva lettura delle targhe) nel rapporto tra Comune di

Padova e xxxxxxxxxxxxxxxxxxx, debba essere valutato alla luce dei dati contrattuali contenuti negli atti di affidamento del servizio di “assistenza ed elaborazione dei dati” (doc. 23 Procura e doc. 2 Xxxxxx), dai quali risulta che xxxxxxxxxxxxxxxxxxx, per il tramite di xxxxxxxxxxxxxxxxxxx, ha messo a disposizione una piattaforma SW attraverso la quale, mediante interfacce in piena disponibilità, gli operatori della Polizia Locale designati (quelli, cioè, assegnati al Nucleo Varchi) –i quali si configurano, appunto, come incaricati del trattamento- individuavano i file da decriptare, fornendo specifiche indicazioni operative a xxxxxxxxxxx, e successivamente procedevano alle operazioni di verbalizzazione.

Alla luce di tale considerazione, appare evidente che xxxxxxxxxxx (anche in ragione della peculiare forma di gestione del servizio di cui si è detto più sopra, che esclude la terzietà dell'affidatario rispetto all'organizzazione dell'affidante) ha svolto un ruolo di “responsabile esterno del servizio”, la cui designazione è avvenuta con l'affidamento del servizio e per il quale la delimitazione dell'ambito di intervento è specificamente descritta nei documenti contrattuali (art. 3 di entrambi i contratti), in conformità con le Raccomandazioni AGID del 28 giugno 2012 (punto 3.3.), ferma restando la proprietà del dato in capo al titolare del trattamento (Comune di Padova).

La nomina dell'xxxxxxxxxxxxxxxxdi xxxxxxxxxxx. a responsabile esterno del trattamento dei dati è stata, poi, formalizzata con la nota del 3.11.2014 prot. n. 273409 a firma xxxxxxxxxxx, debitamente sottoscritta per accettazione, con la quale xxxxxxxxxxx. è stata espressamente autorizzata a servirsi, per la gestione delle banche dati, di

xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx(cfr. doc. 6 difesa Xxxxxx).

Il fatto che l'atto di nomina sottoscritto per accettazione sia stato restituito da xxxxxxxxxxxx al Comune di Padova in data 2 dicembre 2014 appare privo di rilievo alcuno, non avendo l'atto di nomina del responsabile del trattamento dei dati natura di atto recettizio. Detta nomina, pertanto, ha esplicato i propri effetti fin dal momento della sua adozione avvenuta in data 3 novembre 2014 (e conseguente comunicazione, avvenuta in pari data: il protocollo attribuito è in uscita), contestualmente all'avvio dell'esercizio ordinario del sistema di rilevazione.

Sotto tale profilo, quindi, non assumono giuridico pregio i paventati profili di illegittimità per violazione della normativa in materia di tutela dei dati personali in ragione dei quali, secondo le difese dei convenuti, l'iter sanzionatorio avrebbe potuto e, addirittura, dovuto non essere portato a compimento.

Quanto, poi, al profilo di asserita criticità relativo al ruolo di amministratore di sistema, osserva il Collegio che il Provvedimento del Garante del 27 novembre 2008, richiamato anche dalla difesa Xxxxxx, stabilisce che (punto 4.3.) *“gli estremi identificativi delle persone fisiche amministratori di sistema, con l'elenco delle funzioni ad essi attribuite, devono essere riportati in un documento interno da mantenere aggiornato e disponibile in caso di accertamenti anche da parte del Garante”* e che *“nel caso di servizi di amministrazione di sistema affidati in outsourcing il titolare o il responsabile del trattamento devono conservare direttamente e specificamente, per ogni eventuale evenienza, gli estremi identificativi delle*

persone fisiche preposte quali amministratori di sistema”.

Il già citato doc. 6 prodotto dalla difesa del convenuto Xxxxxx contiene un documento, datato 2 dicembre 2014, a firma di xxxxxxxxxxxx con il quale quest’ultima comunica al Comune di Padova, in ottemperanza al citato Provvedimento del Garante del 27 novembre 2008, i nominativi delle persone fisiche rivestenti la qualità di amministratore di sistema, estremi destinati ad essere inseriti nel documento interno sulla sicurezza del trattamento dei dati di cui l’Amministrazione titolare ha l’obbligo di dotarsi.

Gli adempimenti richiesti dalla normativa -integrata dalle prescrizioni generali del Garante- in punto *de quo* sembrano, quindi, essere stati rispettati, irrilevante apparendo il momento in cui è avvenuta la relativa comunicazione, potendo eventualmente rilevare, invece, l’avvenuta preventiva designazione dei soggetti, adempimento in relazione alla cui omissione, tuttavia, le tesi esposte dalla difesa del Xxxxxx non trovano in atti riscontro documentale o indiziario, non potendo operare in punto *de quo* alcun tipo di presunzione (peraltro, il Provvedimento del Garante del 27 novembre 2008 in materia di misure di sicurezza prevedeva termini stringenti di adeguamento per i soggetti che operassero trattamenti di dati con l’ausilio di strumenti elettronici e tanto xxxxxxxxxxxx. quanto xxxxxx erano società da tempo operanti nel settore delle TLC o, comunque, eroganti servizi necessariamente implicanti l’utilizzo di detti strumenti).

In limine, osserva il Collegio che in relazione a tale specifico profilo sembra in ogni caso condivisibile il principio posto da Cassaz. Sez. II, 27

aprile 2016 n. 8416 secondo cui *“le discipline attinenti, rispettivamente, alla tutela dei dati personali e alla circolazione dei veicoli operino su piani differenti”*, per cui non tutti i casi in cui un determinato comportamento costituisce un illecito rispetto al sistema di tutela approntato per il trattamento dei dati personali (il cui rispetto è presidiato da un autonomo apparato sanzionatorio) spiegano *“invece effetto con riguardo alla contestazione dell’illecito di cui si dolga il conducente del veicolo”*, stante la diversità di fini a cui sono preposti gli adempimenti ed i rispettivi sistemi sanzionatori: nel caso in esame, in particolare, non influendo la formale designazione dell’amministratore di sistema (peraltro non espressamente prevista nel D.Lgs. 163/2006 *ratione temporis* vigente) sulla liceità del trattamento del dato ai fini sanzionatori in relazione ai diritti attribuiti al trasgressore, una sua eventuale irregolarità non avrebbe potuto in alcun modo escludere la doverosa utilizzazione dei dati a fini sanzionatori.

Le ulteriori argomentazioni rappresentate dalle parti non appaiono, infine, rilevanti, attinendo talune a meri profili organizzativi (insufficienza della dotazione organica alla gestione di una tale mole di dati; necessità di credenziali individuali per ogni singolo operatore della P.L.; spostamento del server presso gli uffici della P.L.;) estranei ed ininfluenti rispetto al procedimento sanzionatorio e, comunque, inidonei ad inficiarne la legittimità, e riguardano, talaltre, criticità superabili in via di autotutela nell’ambito del medesimo procedimento: le discrepanze nella segnaletica nella c.d. *“curva Boston”* rispetto al provvedimento che stabilisce il limite di velocità –effettivamente accertate-, infatti, avrebbero potuto essere superate con l’annullamento delle sole rilevazioni

effettuate in quel tratto di circonvallazione senza con ciò doversi porre nel nulla, indiscriminatamente, tutte le (diverse decine di migliaia) di rilevazioni non interessate dalla problematica ed eventualmente sospendendo il funzionamento degli apparecchi solo nel tratto di strada interessata.

Ritiene, conclusivamente, il Collegio che non sussistessero fondate ragioni giuridiche che esimevano l'Amministrazione e, per essa, il soggetto funzionalmente competente, dal completamento dell'iter sanzionatorio in relazione alla massa di infrazioni rilevate dal sistema velox posizionato sulla tangenziale di Padova nel periodo 3 novembre 2014-9 dicembre 2014 e che, pertanto, l'aver omesso provvedere alla verbalizzazione e alla successiva contestazione e notificazione delle infrazioni rilevate abbia costituito comportamento causativo di danno.

2.2. Il danno derivante dalla decisione di considerare le rilevazioni velox effettuate dal 27.10.2014 al 9.12.2014 come prive di effetti sanzionatori e, conseguentemente, dalla decisione di non completare il relativo *iter* è stato correttamente configurato dall'Attrice pubblica come danno da mancata entrata (non tributaria) del Comune, in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte.

Essendo, come è noto, stabiliti tassativi termini entro i quali effettuare la contestazione e la contestuale irrogazione della sanzione per le infrazioni al Codice della Strada per le quali non è stata possibile la contestazione immediata (art. 201 C.d.S.), decorsi inutilmente i quali l'Amministrazione non può più procedere al recupero delle sanzioni, il momento in cui si è concretizzato il danno per l'Amministrazione coincide con lo spirare di

detti termini (90gg per i residenti in Italia -360 gg per i residenti all'estero- decorrenti dalla data di accertamento che, al più tardi, coincide con quella di decrittazione dell'immagine rilevata dagli apparecchi): per consolidata giurisprudenza di questa Corte, infatti, nell'ipotesi di danno da mancata riscossione di entrate cui la P.A. ha diritto, il medesimo pregiudizio può dirsi certo ed attuale solo al momento della perdita definitiva del relativo diritto di credito, poiché solo al momento della perdita definitiva del diritto di credito intestato all'Ente emerge e può apprezzarsi, con oggettiva certezza, quell'effettivo depauperamento del relativo patrimonio, in cui si sostanzia il danno erariale (in termini, tra le altre, Corte Conti, Sez. II, 18 marzo 2015, n. 126; id., Sez. I, 8 ottobre 2013, n. 796; id., Sez. II, 21 maggio 2012, n. 369; id., Sez. giur. Lazio, 20 giugno 2012, n. 672, confermata sul punto da Corte Conti, Sez. II, 1 febbraio 2017, n.56; id., Sez. giur. Umbria, n. 34/2014).

Corretto, quindi, appare al Collegio il metodo utilizzato dalla Procura per quantificare il danno subito dal Comune di Padova (e dallo Stato), tenendo conto da un lato del numero di infrazioni rilevate e, dall'altro, degli importi delle sanzioni a queste applicabili, escludendo tutte le rilevazioni dubbie o illeggibili e quelle per cui il rischio legale era elevato (curva Boston), pervenendo a quantificare l'importo complessivo del danno in euro 3.872.527,53.

Ritiene, tuttavia, il Collegio che nella quantificazione del danno in concreto debba tenersi conto, in relazione all'alea generalmente connessa all'attività di accertamento delle infrazioni al Codice della Strada, di una riduzione del 20%, pari a 774.505,486, e di un'ulteriore riduzione per

l'alea relativa all'effettivo incasso di tale tipologia di entrate, da commisurarsi sulla base dei dati storici di bilancio dell'Ente (in punto di residui e relativa cancellazione, rivenuti nel sito istituzionale dell'ente, Sez. Amministrazione trasparente), ed individuata nel 40% (pari ad euro 1.239.208,78).

Il danno complessivamente arrecato all'Ente può quindi essere quantificato, tenendo conto delle predette riduzioni, in euro 1.858.813,16 e può essere attribuito nella misura del 40% (euro 743.525,26) all'atto di "revoca" del 9.12.2014 in quanto con esso è stata operata la "dequalificazione" retroattiva dei dati relativi alle rilevazioni delle infrazioni, e per il restante 60% (euro 1.115.287,90) all'omesso, ma doveroso, completamento dell'iter sanzionatorio.

3. Sull'elemento soggettivo della colpa grave.

In ordine alla sussistenza dell'elemento soggettivo osserva il Collegio che la giurisprudenza di questa Corte *"ha da tempo chiarito che, in ipotesi di accertato stato di insolvenza del debitore, la regola per cui il danno da mancata entrata si attualizza con la prescrizione del credito erariale, va coordinata con quella che anticipa l'attualizzazione stessa al momento in cui il medesimo credito "di fatto non è più riscuotibile" e con l'altra regola, secondo la quale: "l'agente pubblico che omette un adempimento doveroso del suo ufficio assume su di sé anche il rischio di tutte le conseguenze negative" (v. Sez. I^a centr. sent. n. 504/2010)*". (Sez. Umbria, 29 agosto 2016 n. 60). Ne consegue che il soggetto in capo al quale gravava, in ultima istanza, l'obbligo di procedere alla contestazione delle infrazioni rilevate di cui si è detto sub 2 è da individuarsi nel convenuto Xxxxxx Xxxxxx, nella sua qualità di

Comandante *pro tempore* della Polizia locale di Padova, qualifica che egli ha rivestito dal 15.11.2014 fino al 12.9.2017, arco temporale che ha interamente coperto i termini di contestazione di cui al citato art. 201 C.d.S., obbligo e termini che non potevano non essere noti ad un soggetto, quale appunto il convenuto, dotato di specifica professionalità acquisita nel medesimo ruolo svolto in precedenza presso altra amministrazione comunale.

Del resto, il comportamento del convenuto non sembra affatto improntato a quella ligia e rigorosa osservanza delle norme rappresentata dalla difesa, numerose e grossolane -in rapporto alla posizione rivestita e al livello di responsabilità ad essa connesso- essendo le negligenze rinvenibili nel complessivo comportamento tenuto dal convenuto.

Al di là delle indebite ingerenze dallo stesso poste in essere prima ancora dell'assunzione formale dell'incarico -di cui si dirà più oltre-, infatti, risulta privo di legittima giustificazione e giuridica ragione l'aver ordinato (peraltro solo verbalmente, ma il convenuto non ha disconosciuto nelle proprie difese tale comportamento, anzi assumendone espressamente la responsabilità) che l'atto di revoca del 9 dicembre 2014 fosse sottoscritto, anziché dal medesimo convenuto, dalla d.ssa Xxxxxx, nonostante si trattasse senza dubbio alcuno di atto di propria competenza, avendo egli assunto la funzione di Comandante in data 15.11.2014, con la relativa responsabilità di settore.

Tale (gravissimo) comportamento non può, infatti, essere spiegato sulla base di una insussistente (ed in verità inconfigurabile) necessità che l'atto di revoca recasse la sottoscrizione delle stesse persone fisiche che avevano

in precedenza sottoscritto l'atto da ritirare ed in particolare la d.ssa
Xxxxxx, la quale aveva apposto la propria firma ad uno degli atti del
3.11.2014 oggetto di ritiro nella qualità di (vice)comandante facente
funzioni all'epoca rivestita, ma cessata, appunto, con la presa di servizio
del Xxxxxx.

L'argomento è, dunque, privo di giuridico pregio, evidentemente non
potendosi disconoscere l'impersonalità che caratterizza il pubblico
impiego, in cui sono i ruoli e le mansioni ad individuare le competenze,
irrilevante essendo la persona fisica *ratione temporis* rivestente la carica:
l'atto di revoca (e, quindi, la connessa responsabilità) avrebbe dovuto
essere adottato da chi, in quel momento (9.12.2014), rivestiva la qualità di
comandante, appunto il Xxxxxx.

Egli, quindi, ordinando alla convenuta Xxxxxx di predisporre l'atto di
revoca, peraltro indicandone i contenuti specifici –con ciò avvalorando la
circostanza della consapevolezza che si trattasse di atto di competenza
propria-, non solo è venuto meno ad uno specifico dovere (in relazione alla
competenza all'adozione dell'atto), ma con grave negligenza ha consentito
che l'atto fosse adottato con una procedura atipica e sottoscritto da un
soggetto funzionalmente incompetente (come, peraltro, sottolineato anche
dalla difesa della convenuta Xxxxxx), omettendo di conferire una
(eventuale) specifica delega in relazione ad una competenza altrimenti
propria.

E', però, chiaro che la mancanza della materiale sottoscrizione dell'atto di
revoca non consente di eludere l'attribuzione della responsabilità in
relazione agli effetti dannosi causalmente derivati quell'atto, stante da un

lato la diretta riferibilità (peraltro non solo non contestata, ma addirittura rimarcata dalle difese del convenuto) dei contenuti ivi trasfusi alla volontà del Xxxxxx, e, dall'altro, l'acclarato impulso dato da parte dello stesso Xxxxxx -prima ancora della sua presa di servizio- all'iter di revisione (di cui l'atto di ritiro costituiva il primo passo) dell'intero sistema di rilevazione delle infrazioni tramite velox.

Ma il convenuto Xxxxxx ha tenuto un comportamento -quantomeno- gravemente negligente anche sotto altro profilo, avendo egli consapevolmente scelto di non formalizzare in un atto di autotutela la decisione di non dar seguito all'iter sanzionatorio per le infrazioni già accertate.

L'inesistenza di tale atto è confermata da entrambi i convenuti, in due distinte comunicazioni indirizzate al Segretario generale del Comune a seguito di richiesta istruttoria della procura (cfr. doc.15 Procura) e le relative motivazioni emergono dalla dichiarazione resa in sede di S.I.T. dalla d.ssa Lucia Coin, responsabile delle procedure sanzionatorie (doc. 4, all.9, Procura) che, riferendo in merito ad un colloquio avuto verso la fine del mese di novembre 2014 con il Xxxxxx, ha affermato che quest'ultimo, su specifica richiesta della funzionaria su quale comportamento adottare in relazione alle infrazioni accertate con il sistema velox fino a quel momento, stante la perentorietà dei termini per la contestazione, ha così risposto: *"li teniamo in standby ed eventualmente ci serviranno come dati statistici e quindi non proseguire con la notifica"* aggiungendo che di lì a breve sarebbe intervenuta la revoca. Risposta del cui contenuto e della cui veridicità non vi è stato disconoscimento né contestazione da parte del

convenuto interessato.

La circostanza trova, poi, conferma in altra documentazione acquisita dalla Procura (cfr. doc.15), ed in particolare nello scambio di corrispondenza mail intercorso tra il Vice commissario xxxxxxxxxxxx e i responsabili di xxxxxxxxxxxx (la società a cui era stato esternalizzato il servizio di elaborazione cartacea e notificazione dei verbali) tra il 18 dicembre 2014 ed il 29 dicembre 2014, dal quale emerge la richiesta del Salmaso di eliminazione “dei transiti verbalizzati dal 3 novembre”, o, se possibile, di caricamento “in ambiente di test” (18.12.2014).

Dunque, per volontà riconducibile al convenuto Xxxxxx i dati delle infrazioni rilevate tramite velox tra il 3.11.2014 e il 9.12.2014 sono rimasti in una sorta di iperuranio amministrativo fino alla loro definitiva inutilizzabilità per intervenuto spirare dei termini di contestazione e, quindi, come effetto di una illecita omissione di cui lo stesso Xxxxxx non poteva non essere consapevole.

Va a tal proposito evidenziato, inoltre, che in data 10 dicembre 2014, a revoca già formalizzata (il giorno immediatamente precedente), il dirigente del Settore Mobilità del Comune di Padova, xxxxxxxxxxxx, ha adottato la determinazione n. 2014/76/141 (cfr. doc. 27 Procura e il verbale di audizione della xxxxxxxxxxxx, doc. 24 Procura, entrambi non contestati), trasmessa anche alla Polizia Locale, con la quale veniva modificata la denominazione (da riportarsi nei verbali di accertamento) delle postazioni velox e che, al punto 3, conferma “*la validità dei verbali di contravvenzioni recanti la denominazione delle installazioni come in precedenza stabilita con determinazione n. 2014/76/115 del 22.10.2014*”, con

ciò avvalorandosi il fatto che l'intervenuta revoca non aveva privato le infrazioni rilevate fino a quel momento –e, cioè, dalla data di avvio dell'esercizio ordinario e fino al 9.12.2014, data in cui è intervenuta la revoca e dalla quale è stata sospesa l'attività di rilevazione- degli effetti sanzionatori loro propri.

Del resto, in alcuno degli atti che hanno preceduto e seguito la più volte citata revoca del 9.12.2014 è dato rinvenire, non solo il (necessariamente sussistente) peculiare, preminente interesse dell'Amministrazione che sorreggesse la meritevolezza e l'opportunità dell'atto di ritiro, ma neppure una espressa attribuzione di specifici profili di illegittimità (cioè di contrarietà a specifiche norme di legge o regolamento, con esclusione della sola segnaletica della “curva Boston”) al sistema di rilevazione e gestione delle infrazioni, trovandosi ripetute espressioni del tutto generiche quali “criticità”, riferite, peraltro, al complessivo sistema organizzativo: lo stesso convenuto Xxxxxxx, nell'ordinanza prot. n. 25920 del 30.1.2015 - con la quale ha, appunto, ordinato, il riavvio dell'esercizio ordinario del sistema velox (doc.23 Procura)- ha richiamato in motivazione le ragioni che avrebbero indotto l'Amministrazione ad adottare l'atto di revoca, consistenti nella necessità di una “*più approfondita disamina critica volta ad ottimizzare l'intero iter amministrativo, organizzativo ed informatico*”.

Ritiene, conclusivamente, il Collegio che in capo al convenuto Xxxxxxx sussista l'elemento soggettivo della colpa grave e che, conseguentemente, allo stesso debba essere ascritta la responsabilità erariale in relazione al danno, come sopra determinato, causato al Comune di Padova (e allo Stato), nella misura di cui al successivo punto 4.

In riferimento alla posizione della convenuta Xxxxxxx osserva il Collegio che la medesima, pur avendo assunto un ruolo secondario, non possa essere considerata esente da responsabilità nei termini che di seguito verranno indicati.

La convenuta, infatti, pur essendo cessata dal ruolo di facente funzioni del Comandante dal 15.11.2014, ha comunque accondisceso senza frapporre alcuna eccezione a sottoscrivere l'atto di revoca pur nella consapevolezza della propria incompetenza funzionale -peraltro più e più volte ribadita tanto nelle deduzioni post-invito quanto nelle difese nel presente giudizio- e in ogni caso in violazione delle specifiche norme di organizzazione del Corpo di Polizia Locale del Comune di Padova ed in particolare dell'art. 17 del regolamento (approvato con delibera di C.C. 592/2011 e s.m.i., rinvenibile nel sito istituzionale del Comune di Padova) in rapporto all'organigramma del Settore (doc.1 della convenuta).

Si legge nelle difese della convenuta che essa avrebbe predisposto l'atto di revoca *“per una determinazione volitiva del Comandante”*, circostanza pacifica e non contestata –come si è già più sopra avuto modo di dire- e lo avrebbe sottoscritto *“in adempimento ad una precisa richiesta del suo superiore”*. Anche tale seconda circostanza ha trovato conferma in atti, tuttavia il Collegio non ritiene condivisibile la tesi difensiva della convenuta, secondo cui l'aver adempiuto all'ordine del superiore esimerebbe il sottoposto da responsabilità, trattandosi di un ordine legittimo (art. 17 D.P.R. n.3 del 1957); ma è appunto tale ultimo elemento a difettare nel caso in concreto all'esame del Collegio, non essendo il sottoposto, privo di qualsivoglia specifica delega, titolare della

funzione e della competenza all'adozione dell'atto (come, si ribadisce, la stessa convenuta riconosce espressamente). Né risulta che la medesima convenuta abbia rappresentato al Comandante qualsivoglia profilo di illegittimità né che quest'ultimo abbia reiterato per iscritto l'ordine.

Ritiene, quindi, il Collegio che limitatamente al profilo sopraevidenziato debba riconoscersi in capo alla Xxxxxx l'elemento soggettivo della colpa grave, avendo la medesima sottoscritto un atto nella perfetta cognizione della propria incompetenza –e, quindi, con grave negligenza- e, peraltro, senza porre in essere il doveroso comportamento che la legge impone in caso di ordine illegittimo del superiore gerarchico. Conseguentemente, alla medesima deve essere ascritta la responsabilità per il danno causato al Comune di Padova (e allo Stato) nella misura di cui si dirà al successivo punto 4.

4. Sull'attribuzione della responsabilità in capo ai convenuti.

Richiamata la quantificazione del danno di cui al precedente punto 2.2, osserva il Collegio che in relazione al primo profilo di danno derivante dalla revoca (pari al 40% del danno complessivo e, quindi, a euro 743.525,26) debba operarsi una ulteriore riduzione del 66,6%, tenendo conto che, come anche riconosciuto dalla Procura, l'atto è imputabile anche ad altri due soggetti sottoscrittori, l'xxxxxxxxx (Responsabile del Settore Mobilità e Traffico) e l'xxxxxxxxx (Responsabile del Settore Sistemi Informativi), nei confronti dei quali la Procura ha proceduto all'archiviazione ritenendo non sussistere colpa con connotati di gravità.

La quota residua del 33,4%, tenuto conto dei rispettivi ruoli e dei comportamenti in concreto tenuti nella vicenda in esame, è da

suddividersi per il 5% in capo alla convenuta Xxxxxxx (e, quindi, euro

37.176,26) e per 28,4% in capo al Xxxxxxx (e, quindi, euro 211.161,17) al

quale, inoltre, va attribuita, per l'intero, la quota di danno connessa alla

decisione di non completare l'iter sanzionatorio (pari al 60% del danno

complessivamente quantificato), ammontante ad euro 1.115.287,90.

Complessivamente, la quota di danno da attribuirsi al convenuto Xxxxxxx

ammonta ad euro 1.326.449,07.

Entrambi i convenuti hanno chiesto l'applicazione del potere riduttivo.

Ritiene il Collegio che, in relazione alla posizione della convenuta

Xxxxxxx, possano riconoscersi sussistenti i presupposti per l'applicazione

del potere riduttivo, tenuto conto delle circostanze ambientali nelle quali

è maturata la decisione di revocare l'esercizio ordinario delle rilevazioni

velox, del fatto che la stessa sia stata coinvolta del tutto marginalmente

nelle decisioni successive all'avvio delle rilevazioni in materia, peraltro,

estranea alla sua specifica professionalità. La quantificazione definitiva

del danno alla cui rifusione deve essere condannata la convenuta può

quindi essere stabilita in euro 10.000,00.

Anche in relazione al convenuto Xxxxxxx può trovare applicazione il

potere riduttivo, in considerazione della complessa struttura del settore

della polizia locale di un Comune di medio-grandi dimensioni quale quello

di Padova, nonché dei rapporti organizzativi con le società partecipate

affidatarie in house e dell'esposizione mediatica della vicenda,

testimoniata anche dalla diffida dell'Unione consumatori prodotta in atti

dalle difese. Tenendo conto di tali circostanze, la misura del danno da

risarcire da parte del convenuto può essere definita in euro 800.000,00.

Conclusivamente, deve essere riconosciuta in capo ai convenuti **Xxxxxx**
Xxxxxx e **Xxxxxx** **Xxxxxx** **Xxxxxx** la responsabilità erariale a titolo di
colpa grave per mancate entrate da proventi per violazioni del Codice
della Strada e i medesimi essere condannati al risarcimento del danno in
favore del Comune di Padova (e, nella misura di legge, dello Stato), il
primo nella misura di euro 800.000,00, somma comprensiva della
rivalutazione monetaria, oltre interessi dalla data della sentenza
all'effettivo soddisfo, la seconda nella misura di euro 10.000,00, somma
comprensiva della rivalutazione monetaria, oltre interessi dalla data della
sentenza all'effettivo soddisfo.

I convenuti, ai sensi dell'art. 31, comma 1, del D.Lgs 174/16 vanno
condannati in solido tra loro al pagamento delle spese di giudizio liquidate
come in dispositivo.

P.Q.M.

Definitivamente pronunciando nel giudizio iscritto al n. 30478 del registro
di segreteria promosso dalla Procura regionale nei confronti di **Xxxxxx**
Xxxxxx e **Xxxxxx** **Xxxxxx** **Xxxxxx**, ogni diversa domanda od eccezione
respinta,
-respinge perché infondata l'eccezione di nullità dell'atto di citazione ex
art. 86 C.g.c;
-in accoglimento parziale della domanda attorea condanna:
Xxxxxx **Xxxxxx** al pagamento in favore del Comune di Padova della
somma di euro 800.000,00 (ottocentomila/00), somma comprensiva della
rivalutazione monetaria, oltre interessi legali dalla data della sentenza
all'integrale soddisfo;

XXXXXX XXXXXX XXXXXX al pagamento in favore del Comune di Padova

della somma di euro 10.000,00 (diecimila/00), somma comprensiva della

rivalutazione monetaria, oltre interessi legali dalla data della sentenza

all'integrale soddisfo;

-condanna i convenuti in solido fra loro alla rifusione delle spese di

giudizio che liquida in euro 1.169,43 (millecentosessantanove/43 euro)

Così deciso in Venezia, 7 febbraio 2018

Il Giudice Relatore

Il Presidente

F.to D.ssa Daniela Alberghini

F.to Dr. Guido Carlino

Depositato in Segreteria il 03/09/2018

Il Funzionario Preposto

F.to Nadia Tonolo