

Sezione: PRIMA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO

Esito: SENTENZA

Numero: 136

Anno: 2017

Materia: RESPONSABILITA'

Data pubblicazione: 26/04/2017

REPUBBLICA ITALIANA 136/2017

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

Composta dai seguenti magistrati:

Enzo Rotolo	Presidente
Rita Loreto	Consigliere
Emma Rosati	Consigliere
Antonio Ciaramella	Consigliere
Elena Tomassini	Consigliere rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Sugli appelli riuniti, iscritti ai numeri del registro di segreteria della Sezione nn. 50635, 50803, 50898 proposti, rispettivamente, dai sigg.ri:

Cecere Raffaele, Cutillo Enzo e Monaco Giuseppe, rappresentati e difesi giusta procura a margine dell'appello, dall'avv. Antonio Scuotto e dall'avv. Roberto Giugliano, con i quali elettivamente domiciliano presso l'avv. Massimo Letizia, con studio in Roma, via Monte Santo n. 68 (giudizio n. 50635);

Esposito Giuseppe, Mirto Giovanni, Nozzolillo Giuseppe, rappresentati e difesi dagli avvocati Giuseppe D'Auria e Rocco Truncellito ed elettivamente domiciliati presso il loro studio in Napoli, via Rimini n. 67, e in Roma, piazza Sabazio n. 31, c/o Novizio Nicola, giusta procura a margine dell'appello (giudizio n. 50803);

Mancaniello Costantino, rappresentato e difeso dall'avv. Domenico Vitale e con lo stesso elettivamente domiciliato in Roma alla via Cosseria n. 2, presso lo studio del dott. Alfredo Placidi (giudizio n. 50898),

tutti avverso

la sentenza n. 1028/2015 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Campania.

VISTI gli atti e documenti di causa;

UDITI, nella pubblica udienza del giorno 9 marzo 2017, con l'assistenza del Segretario di udienza dott.ssa Annalisa Zamparese, il consigliere relatore Elena Tomassini, gli avvocati Lara Lunari, in sostituzione dell'avv. Giuseppe D'Auria, Massimo Letizia anche in sostituzione dell'avv. Giugliano e il Pubblico Ministero V.P.G. Arturo Iadecola.

Ritenuto in

FATTO

Con la sentenza citata in epigrafe, la Sezione territoriale, dopo aver richiamato la precedente decisione non definitiva n. 751/2008, respingeva l'eccezione di nullità della domanda per assenza di una sentenza definitiva penale di condanna ai sensi dell'art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009

e, in parziale accoglimento dell'atto di citazione, condannava solidalmente gli appellanti al risarcimento del danno all'immagine arrecato al Ministero dell'Interno, nella misura di € 100.000,00, con rivalutazione monetaria e interessi legali, e alle spese di giudizio.

Nel riparto interno, in sede di regresso, la quota di ciascun condannato era stabilita in € 14.285,7.

Con tempestive impugnazioni Esposito, Mirto, Nozzolillo e Mancaniello riproponevano l'eccezione di violazione dell'art. 17, comma 30, ter, del d.l. n. 78 del 2009. A loro avviso, infatti, la sentenza n. 751 del 2008, che aveva deciso alcune questioni preliminari, aveva natura di ordinanza interlocutoria e non di sentenza, ancorché non definitiva, tantomeno di merito. Avvalorava tale tesi la circostanza che, con ordinanza n. 166 del 2008, il giudizio era stato sospeso in attesa della pronuncia della Corte di Cassazione in sede penale.

Nel merito, gli altri appellanti Cecere, Cutillo e Monaco lamentavano l'insussistenza del danno all'immagine e, in via subordinata, la sua eccessiva quantificazione da parte della Corte di primo grado, sull'erronea considerazione del numero dei soggetti coinvolti. Infatti, in sede penale il vincolo associativo era stato escluso, e gli appellanti erano stati agenti di polizia impiegati nei servizi di pattuglia stradale, senza alcuna posizione di rilievo nel Corpo. Anche il *clamor fori* non era idoneo alla produzione di un danno all'immagine di tale importanza, tenuto conto del fatto che le indagini erano state svolte nell'ambito della stessa Polizia di Stato, la quale aveva debellato il sistema, con indubbio rafforzamento della propria immagine. Del resto, in un corpo glorioso che impiega decine di migliaia di agenti, erano inevitabili comportamenti devianti. Lo scarsissimo valore economico delle dazioni, poi, non poteva non riverberarsi sulla conseguente determinazione del danno.

Oltre a sostenere argomentazioni del medesimo tenore, l'appello di Esposito, Mirto e Nozzolillo ribadiva la tenuità delle dazioni e la conseguente inidoneità dei fatti a provocare un danno ingente, così come determinato dalla sentenza di primo grado, tenuto anche conto del contesto di riferimento, in cui purtroppo la criminalità organizzata, di ben altro spessore rispetto ai comportamenti addebitati agli appellanti, era ormai radicata. Lamentavano, poi, che nell'ammontare del danno fosse stata compresa anche la quota del Mancaniello, prosciolto con formula piena nel giudizio penale.

Il Mancaniello, dal suo canto, oltre a ribadire l'erroneità della sentenza sulle questioni preliminari, sottolineava di essere stato assolto in sede penale, già in primo grado, dall'imputazione di associazione per delinquere e in appello, dal rimanente capo con sentenza della Corte d'Appello di Napoli n. 5582 del 2009. In tale contesto, pur dando atto dell'assenza di automatismi tra l'assoluzione penale e il giudizio contabile, ai sensi dell'art. 652 c.p.p., dagli atti del procedimento penale non era emerso alcun comportamento concussivo a lui addebitabile e, di conseguenza, l'azione per il risarcimento del danno all'immagine era improcedibile.

La decisione gravata era, altresì, carente di motivazione, non avendo indicato né la condotta causativa del danno, né i criteri di ripartizione, né le percentuali né infine, gli elementi delle singole responsabilità. Al contrario, dalla sentenza penale emergeva l'esclusione del vincolo associativo.

Ne conseguiva la riforma della sentenza impugnata. L'appellante chiedeva, anche, di accedere ai benefici di cui all'art. 1, commi 231-233, della legge n.

266 del 2005, istanza respinta con decreto di questa Sezione n 45 del 2016, resa a seguito dell'udienza camerale del 22 settembre 2016.

La Procura generale concludeva per la reiezione di tutti i gravami.

La questione preliminare era inammissibile, alla luce della sentenza non definitiva n. 751 del 2008, passata in giudicato, senza impugnazione o riserva di appello a norma dell'art. 340 c.p.c.

Infondato era, poi, il motivo riguardante la pretesa violazione dell'art. 17, comma 30, *ter* del d.l. n. 78 del 2009, alla luce dell'inequivoco disposto dell'ultimo comma, che statuiva l'ammissibilità dell'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei casi di pronuncia di sentenza, anche non definitiva, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del relativo decreto. In tale contesto, e osservato l'art. 279 c.p.c., non poteva negarsi tale natura al provvedimento n. 751 del 2008 della Corte territoriale, come del resto sancito dalle Sezioni Riunite con sentenza n. 12 del 2011.

Con riguardo alla doglianza di Mancaniello, sull'efficacia extrapenale dell'art. 652 c.p.p., sottolineava il Requirente che il Ministero dell'Interno non era stato citato nel dibattimento penale, per cui non era stato posto in grado di partecipare al processo e la sentenza non poteva fare stato nei suoi confronti.

Nel merito, deduceva la Procura che dagli atti, e in particolare dalle intercettazioni telefoniche, risultava il coinvolgimento del Mancaniello negli illeciti di cui è causa, al di là della qualificazione dei reati, non riguardante il giudizio contabile. In tale contesto, dunque, doveva ritenersi la sussistenza del danno all'immagine così come statuito dalla Corte territoriale, avendo l'appellante violato il dovere di fedeltà dell'agente pubblico. La sentenza aveva, al riguardo, svolto puntuali osservazioni circa la sussistenza di un legame tra i fatti delittuosi e il danno all'immagine arrecato all'amministrazione, nonché dato conto della ripartizione egualitaria delle quote ai fini del regresso, attesa la natura solidale dell'obbligazione risarcitoria ex art. 2055, terzo comma, c.p.c.

Il danno si fondava, del resto, su elementi presuntivi ma indubbi, quali lo *strepitus fori* conseguente al giudizio penale e prima ancora agli arresti degli appellanti, cui aveva dato ampio risalto la stampa locale.

Parimenti inconsistenti, ad avviso del Requirente, erano, poi, le doglianze degli altri, poiché l'esclusione, in sede penale, della fattispecie associativa non vincolava il giudice contabile, vigendo, nei diversi giudizi, principi di prova differenti; nel processo penale, la regola di dimostrazione "oltre il ragionevole dubbio", mentre nel processo contabile la preponderanza dell'evidenza o "del più probabile che non". In ogni caso i fatti di causa avevano ampiamente dato conto dell'esistenza di un programma criminoso comune, o, almeno, percepito come tale dalla collettività.

Non aveva, poi, rilievo la circostanza – sottolineata da Cecere, Cutillo e Monaco - che la stessa Amministrazione aveva positivamente dimostrato di saper reagire al malaffare, scoprendo e sanzionando i responsabili, poiché tale comportamento rientrava nei compiti istituzionali della Polizia di Stato. Indubbio era, invece, il nocumento arrecatole in termini di danno all'immagine, indipendentemente dal ruolo meramente esecutivo rivendicato. A questo riguardo osservava poi la Procura che gli agenti che operavano in contatto diretto con il pubblico erano in grado di arrecare un danno ancora maggiore. Quanto, poi, allo scarso valore delle dazioni, era un elemento suscettibile di valutazione opposta, come rilevato con decisione n. 10/2003/Q.M. delle Sezioni Riunite di questa Corte.

Infine, da confutare era l'argomentazione di Esposito, Mirto e Nozzolillo, che avevano fatto riferimento al generale contesto di illegalità del territorio; infatti, i comportamenti devianti degli organi istituzionali erano ancora più gravi, proprio perché posti in essere da agenti di polizia operanti in una zona a elevata densità criminale.

Nel ribadire la necessità di conferma della decisione impugnata, anche in ordine alla ripartizione del danno, si chiedeva, conclusivamente, la reiezione degli appelli, con condanna alle spese del presente grado.

All'udienza del 9 marzo 2017 gli avvocati Letizia e Lunari si rimettevano agli atti, chiedendo l'accoglimento dei rispettivi appelli.

Il V.P.G. Arturo Iadecola insisteva, invece, per la reiezione dei gravami, con la condanna degli appellanti alle spese del presente grado.

Indi, la causa passava in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Va preliminarmente affrontato il motivo di impugnazione di Mancaniello, Esposito, Mirto e Nozzolillo, per i quali l'azione della Procura regionale sarebbe improcedibile, a mente dell'art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009 e s.m.i., per mancanza di una sentenza penale irrevocabile di condanna.

Il motivo è infondato e la sentenza sul punto va confermata.

Infatti, nel corso del giudizio di primo grado è intervenuta la decisione non definitiva n. 751 del 2008 che ha riguardato – come puntualmente riportato dalla Corte territoriale – sia questioni di rito (inammissibilità della citazione per genericità) che preliminari di merito (prescrizione). La sentenza delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 12 del 2011, *in subjecta materia*, dopo aver sottolineato che l'art. 17 del d.l. n. 78 del 2009 ha inserito precisi limiti sulla configurabilità e azionabilità del danno all'immagine, ha introdotto un regime transitorio strettamente limitato alle ipotesi ivi previste, ossia la ricorrenza di una sentenza non definitiva. La decisione ha approfondito la *vexata quaestio*, al paragrafo 5, risolvendolo alla stregua della disciplina processualciviltistica generale di cui agli artt. 277 e 340 c.p.c., e, in particolare, della prima delle richiamate disposizioni, che, in deroga al principio di concentrazione della decisione, ha circoscritto la portata della decisione alle questioni di giurisdizione, di competenza, pregiudiziali attinenti al processo o preliminari di merito (artt. 279, nn. 4 e 5 c.p.c., 277 n. 2 c.p.c.). La sentenza non definitiva della Corte territoriale rientra esattamente in tale ambito, con ciò permettendo la procedibilità dell'azione risarcitoria anche dopo l'entrata in vigore della disciplina limitativa.

Sottolinea, poi, il Collegio che neppure può essere posto in discussione che il legislatore del 2009, nel delineare la cornice normativa in materia di danno all'immagine, di creazione giurisprudenziale, ha anche, con l'art. 17, comma 30 – ter, indicato una disciplina transitoria anche per l'operatività della pregiudizialità penale, richiesta per la perseguibilità della tipologia di danno all'esame. La questione controversa è stata affrontata dalla Sezione III di appello di questa Corte dei conti, con la decisione n. 486 del 2010 che, dichiarando la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale prospettata, ha ritenuto che *“sia del tutto compatibile, con il suo specifico intento precettivo, la disposta esclusione, dalla sua sfera di operatività, dei casi in cui vi sia già stato, nel rispetto dell'efficacia giuridica conferita ai rapporti pregressi dall'antecedente regime, un sia pur non definitivo accertamento del danno; accertamento peraltro che, in quanto contenuto in*

una sentenza che nasce esecutiva per legge, merita di per sé una più intensa tutela sia sul piano sociale che giuridico”.

In tale delineato contesto, ha negato la disparità di trattamento, in assenza dell'omogeneità delle situazioni, nel caso in cui sia intervenuta una sentenza non definitiva e quella, invece, in cui il Giudice non si sia pronunciato, trattandosi di una scelta discrezionale del legislatore nella scelta dell'applicazione del nuovo regime alle sole ipotesi in cui il Giudice non abbia assunto alcuna decisione, disponendo della materia.

Per quanto riguarda il Mancaniello, assolto da tutti i reati, osserva il Collegio che nella presente fattispecie vada ribadita l'autonomia di giudizio del giudice contabile nella valutazione dei fatti e delle prove, ex art. 116 c.p.c.

Pertanto, pur dandosi atto dell'assoluzione definitiva dell'appellante perché il fatto non sussiste da tutti i reati contestati, si rileva che sottoposti all'oggetto dell'odierno giudizio non sono né i reati di associazione per delinquere di cui all'art. 416 c.p., né i singoli reati fine, ma la valutazione della diffusione di un collaudato sistema di illegalità tra numerosi componenti delle pattuglie della Polizia Stradale addetti al controllo dei tratti interessati.

Com'è noto, nel testo novellato dell'art. 9 della legge n. 97/2001, l'art. 652 c.p.c. stabilisce che *“la sentenza penale irrevocabile di assoluzione pronunciata in seguito a dibattimento ha efficacia di giudicato, quanto all'accertamento che “il fatto non sussiste”, che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto è stato compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima, nel giudizio civile o amministrativo per le restituzioni e il risarcimento del danno promosso dal danneggiato o nell'interesse dello stesso, sempre che il danneggiato si sia costituito o sia stato posto in condizione di costituirsi parte civile, salvo che il danneggiato dal reato abbia esercitato l'azione in sede civile a norma dell'articolo 75, comma 2”.*

In disparte la pur fondamentale circostanza, rilevata dalla Procura Generale, che il Ministero dell'Interno non è stato indicato come parte offesa nel procedimento penale, e non si è costituito parte civile, per la giurisprudenza contabile, nella sua nuova formulazione, la norma in esame fa riferimento anche ai procedimenti per responsabilità erariale dinanzi alla Corte dei conti (cfr. sentenze nn. 23/2006, 148/2007, 240/2007 e 387/2007 di questa Sez. I Appello, nonché sentenza n. 289/2006 della Sez. II Appello, sentenza n. 130/2006 della Sez. Trentino Alto-Adige e sent. n. 433/2009 della Sez. Giur. Campania), e la sua incidenza nel giudizio contabile è ammissibile *“purché nel pieno rispetto del principio di cui all'art. 2697 c.c. e solo nei limiti ivi indicati e cioè quanto all'accertamento che il fatto dedotto nella causa penale non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che è stato compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima, a condizione che vi sia identità soggettiva e oggettiva tra il fatto posto a fondamento dell'azione di responsabilità amministrativa e quello oggetto del giudicato penale assolutorio e che quest'ultimo non sia frutto dell'accertamento dell'insussistenza di sufficienti elementi di prova, ai sensi dell'art. 530 co. 2° c.p.p.”.*

Per la giurisprudenza, tuttavia, l'osservanza dell'art. 652 c.p.p. non comporta alcun automatismo applicativo tra l'assoluzione e l'efficacia extra-penale del giudicato, ciò sul presupposto che la formula assolutoria “perché il fatto non sussiste” non necessariamente sta a significare l'insussistenza del fatto materiale, ma può semplicemente esprimere la mancanza di questo o quell'elemento che compone la fattispecie delittuosa (Corte di Cassazione n.

1339 del 5 giugno 1992). Ne consegue, che in presenza di un giudicato assolutorio pronunciato in seguito a dibattimento, l'applicazione dell'art. 652 c.p.p. non possa prescindere dall'autonoma valutazione che il giudice contabile è chiamato a svolgere sui fatti e sulle circostanze emergenti dalla motivazione della sentenza penale (Sez. I Appello sent. n. 207 del 26 marzo 2010; Sez. Toscana sent. n. 258 del 25 agosto 2010; Sez. Campania n. 1397 del 5 settembre 2011; Sez. Lazio n. 1595 del 14 novembre 2011; I Sez. Centr. App., n. 305/2015; Sezione III di appello, n. 20/2013) con lo scopo di accertare se la dichiarazione di non sussistenza del fatto a sua volta comporti anche l'insussistenza dell'evento dannoso (condotta/danno) ai fini della pronuncia erariale.

Orbene, i processi penali hanno dimostrato, senza ombra di dubbio, che numerosi poliziotti, tra cui tutti gli odierni appellanti, percepivano sistematicamente denaro o altre utilità; non ha rilievo se le dazioni avvenivano a seguito di pressioni sugli autotrasportatori, ovvero se erano dettate dal malcostume generale, ormai consolidato non soltanto nel casertano, ma anche *aliunde*, tanto che autotrasportatori provenienti da altre località italiane del nord Italia, o addirittura dall'estero, si sono facilmente piegati o adeguati a dette elargizioni; ciò che conta, in questa sede, è che i poliziotti, odierni appellanti, facevano mercimonio del proprio ufficio. Ne nasceva una vasta indagine, originata dalla denuncia di un autotrasportatore taglieggiato (Gatto Ignazio) che aveva ampia risonanza, come dimostrato in primo grado con la produzione degli articoli di stampa. (cfr. Corte dei conti, Sezione II Centrale di Appello, nn. 1168/2016 e 782/2015).

Al riguardo, dalle intercettazioni telefoniche disposte nell'ambito delle indagini penali e pienamente valutabili in questo giudizio, è emerso, invece, il pieno coinvolgimento del Mancaniello, il quale, nella conversazione n. 774 del 16 marzo 2001, ore 10,40, evidenzia ad un collega la diffusione dell'approfittamento della propria funzione al fine di trarne arricchimento personale, e vi dà piena adesione, manifestando peraltro la necessità di moderazione nelle proprie richieste come avvenuto a seguito delle pressioni di altri poliziotti: *"per esempio, quando io camminavo e ci stavano delle conoscenze mie che come mi vedevano mi suonavano, mi accostavo a destra...quello "succhiava" la nafta e me la metteva in auto, mi faceva il pieno; e così ho camminato per tre quattro anni, fin quando è durato"...insomma è un giro che purtroppo si è creato, che per saperlo fare..."*.

Anche le doglianze degli appellanti riguardanti la modestia delle dazioni e la sproporzione della condanna rispetto all'immagine dell'Amministrazione, in un contesto assai degradato, non possono essere condivise.

Il primo motivo è contraddittorio, perché, come osservato dalla Procura Generale, è proprio il mercimonio della funzione in cambio di dazioni modestissime, ma ricorrenti, che sottolinea la scarsa valutazione della funzione stessa da parte degli appellanti, i quali abdicavano al loro importantissimo *munus*, ossia la prevenzione e repressione delle violazioni amministrative e penali del codice della strada, che tante gravi ripercussioni hanno sulla vita e sull'incolumità individuale, per riceverne dazioni irrilevanti. Il degradato contesto in cui essi hanno operato è frutto proprio della mentalità degli stessi appellanti, per i quali il concetto di legalità e di osservanza del diritto è del tutto privo di valore, nonostante rivestano una funzione di difesa del rispetto delle leggi e dei regolamenti; per cui la scelta tra sanzionare o meno comportamenti vietati si riduce alla valutazione opportunistica della propria personale convenienza. In tale ambito, è giusta la condanna indicata

dalla Corte territoriale, anche nella ripartizione interna tra tutti gli appellanti al fine del regresso.

Gli appelli meritano dunque il rigetto. Le spese del giudizio, in favore dello Stato, seguono la soccombenza e gravano sugli appellanti, in parti uguali, in via solidale, ferma rimanendo la ripartizione interna stabilita dalla sentenza impugnata, come da seguente dispositivo. Mancaniello è condannato, altresì, alle spese della fase camerale, liquidate come da dispositivo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE DI APPELLO

Definitivamente pronunciando, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, respinge gli appelli e conferma l'impugnata sentenza.

Condanna gli appellanti, in solido e in parti uguali, alla rifusione, in favore dello Stato, delle spese del presente giudizio, pari a € 192,00 (centonovantadue /00).

ferme rimanendo quelle del primo grado.

Condanna l'appellante Mancaniello al pagamento delle spese della fase camerale, liquidate in € 48,00 (quarantotto /00) .

Manda alla Segreteria, per il seguito di competenza.

Così deciso in Roma, all'esito della camera di consiglio del giorno 16 marzo 2017.

IL GIUDICE ESTENSORE

IL PRESIDENTE

(F to Elena Tomassini)

(F to Enzo Rotolo)

Depositata in Segreteria il 26/04/2017

Il Dirigente

F to Daniela D Amaro