



17991-18

REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SESTA SEZIONE PENALE

Composta da:

PUBBLICA UDIENZA
DEL 20/03/2018

GIACOMO PAOLONI
ANDREA TRONCI
MIRELLA AGLIASTRO
ANNA CRISCUOLO
ERSILIA CALVANESE

- Presidente - Sent. n. sez.
499/2018

REGISTRO GENERALE
N.39908/2017

- Rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sui ricorsi proposti da:

avverso la sentenza del 24/01/2017 della CORTE APPELLO di ROMA

visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;

udita la relazione svolta dal Consigliere ANNA CRISCUOLO

Udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore PAOLO CANEVELLI che ha concluso per l'annullamento senza rinvio della sentenza perche' i fatti non costituiscono reato; revoca delle statuizioni civili.

Udito il difensore, avv. DE SIMONE CORRADO, che chiede l'annullamento senza rinvio della sentenza.

RITENUTO IN FATTO

1. In parziale riforma della sentenza emessa il 30 ottobre 2013 dal Tribunale di Latina nei confronti, tra gli altri, di [redacted], la Corte di appello di Roma ha dichiarato non doversi procedere nei confronti degli imputati in ordine ai reati di abuso d'ufficio loro contestati ai capi A) e C) del procedimento n. 803/2005 RGNR e al capo A) del procedimento n. 163/2007 perché estinti per intervenuta prescrizione e ha confermato le statuizioni civili nei confronti della parte civile costituita [redacted].

Rigettate le eccezioni preliminari sollevate dalla difesa degli appellanti, la Corte di appello ha dichiarato ex art. 129, comma 1, cod. proc. pen. la prescrizione per i reati contestati nel procedimento più risalente, maturata rispettivamente il 5 dicembre 2013 ed il 4 marzo 2014, nelle more della trattazione del procedimento, non emergendo la prova evidente dell'insussistenza del fatto; quanto all'abuso d'ufficio, contestato al capo A) del procedimento riunito, la Corte di appello ha ritenuto sussistente la responsabilità degli imputati.

Al [redacted], in qualità di sindaco del comune di Sperlonga, ed al [redacted], quale componente della Giunta municipale (in concorso con il Caputo, segretario generale), si contestava di avere, mediante l'adozione di atti in violazione dell'art. 30 dello statuto comunale, dell'art. 110 l. 267/2000 e 12 lett. c) della legge regionale n.1/2005 ed in particolare, della delibera di Giunta n. 76 del 3 maggio 2005, con la quale si approvava il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi comunali, che istituiva l'Area III "Servizi al cittadino" (non prevista dallo statuto comunale), ed al [redacted] anche mediante l'adozione del decreto sindacale in data 19 gennaio 2006, con il quale veniva nominato il capo Area con funzioni dirigenziali e preposizione alla titolarità dell'Area per il periodo dall'1 gennaio al 30 giugno 2006 con riconoscimento dell'indennità di posizione a [redacted], assegnandole, per l'effetto, anche la responsabilità del settore di polizia locale, intenzionalmente procurato alla [redacted] (che otteneva la stipula del contratto di durata semestrale ed i successivi rinnovi sino al 31/12/2010) un ingiusto vantaggio patrimoniale, arrecando a [redacted], comandante della Polizia Municipale, un danno ingiusto, privandola dei poteri inerenti la sua qualifica.

Dopo aver premesso che: 1) l' [redacted] risultata vincitrice del concorso, bandito nel marzo 98 dal Comune di Sperlonga, per la copertura del posto di comandante della polizia municipale ed assunta con tale qualifica con contratto a tempo indeterminato con decorrenza dall'1 giugno 2000; 2) nel 2003 si verificarono dissapori tra li [redacted] l'amministrazione comunale, in persona



del sindaco e del segretario comunale a causa di indebite pressioni esercitate sulla [redacted] che condussero al licenziamento della stessa con decorrenza dal 16 luglio 2004; 3) la Ciccarelli impugnò il licenziamento, dichiarato illegittimo dal giudice del lavoro del Tribunale di Latina, che ne ordinò la reintegra nel posto di lavoro, mai eseguita dal Comune; 4) con la delibera del maggio 2005 fu adottato un regolamento di riorganizzazione degli uffici e dei servizi interni, con istituzione di quattro aree ed inserimento nell'AREA III "Servizi al cittadino" anche del settore della polizia municipale; 5) con decreto del 25 giugno 2005 il sindaco nominò capo di detta area la d.ssa [redacted] alla quale venne assegnata contestualmente anche la responsabilità della polizia municipale, di fatto, annullando la nomina della [redacted] di comandante della polizia municipale; 6) l'impugnazione della delibera di Giunta, accolta dal Tar di Latina, fu respinta dal Consiglio di Stato, che, con sentenza n. 6065/2008 stabilì che non vi era contrasto con lo statuto comunale, i giudici di appello hanno ritenuto che la delibera rimaneva illegittima nella parte in cui accorpava all'interno dell'Area III il servizio di polizia municipale, che, invece, doveva conservare autonomia ed avere un comandante in possesso dello status di appartenente al corpo ed ai servizi di polizia locale, non posseduti dalla [redacted] in violazione dell'art. 12 lett. c) della legge regionale n.1/2005, come già ritenuto dal giudice di primo grado.

E' stato tuttavia, rilevato che anche per detto reato era ormai maturato il termine massimo di prescrizione, tenuto conto dei periodi di sospensione, trattandosi di condotte poste in essere nel gennaio 2006.

Quanto alle statuizioni civili la Corte di appello le ha confermate, riportandosi integralmente alle valutazioni del giudice di primo grado sia quanto all'*an* che al *quantum*, riconoscendo alla [redacted] solo il danno morale per la lesione morale e i danni all'immagine.

2. Avverso la sentenza hanno proposto ricorso i difensori degli imputati, che ne chiedono l'annullamento per i motivi di seguito illustrati:

2.1 nullità della sentenza di appello, di quella di primo grado, dell'ordinanza dibattimentale del 3 febbraio 2010, del decreto che dispone il giudizio, della richiesta di rinvio a giudizio e dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari per violazione degli artt. 415 bis, 416, 419 e 178 lett. c) cod. proc. pen. nonché omessa motivazione e mera apparenza della stessa, in quanto la Corte di appello non ha assolto l'obbligo di motivazione su tali eccezioni, limitandosi al rigetto dell'eccezione di nullità della sentenza e dell'ordinanza dibattimentale, evidenziando che il mancato deposito insieme alla richiesta di rinvio a giudizio della documentazione relativa alle indagini espletate non è causa di nullità, comportando la sola inutilizzabilità degli atti non trasmessi. Non si è invece,

pronunciata sulle altre eccezioni, in quanto si era evidenziata l'incompletezza del fascicolo del P.m., per parziale trasmissione dell'informativa di reato, priva delle pagine da 5 a 81 e da 94 in poi, rilevante ai fini dell'esercizio delle facoltà difensive previste dall'art. 415 bis cod. proc. pen.; anche in udienza preliminare era stata eccepita la nullità della richiesta di rinvio a giudizio per violazione del diritto di difesa e dell'art. 419 cod. proc. pen., respinta dal G.u.p. e dal giudice del dibattimento con l'ordinanza censurata, che risulta illegittima per violazione del diritto di difesa degli imputati e conseguente nullità dell'avviso di conclusione delle indagini e di tutti gli atti successivi, secondo i principi affermati dalla Corte Costituzionale e da questa Corte nelle sentenze riportate; non risulta neppure presa in esame la richiesta di sollevare questione di legittimità costituzionale sul punto. Anche l'ulteriore profilo di nullità della sentenza e dell'ordinanza sollevato per omessa notifica al difensore della richiesta di rinvio a giudizio insieme all'avviso di fissazione dell'udienza preliminare e della questione di legittimità costituzionale dell'art. 419, comma secondo, cod. proc. pen. non è stato esaminato, nonostante l'apoditticità della motivazione del giudice di primo grado e pur trattandosi di questione rilevante per le prerogative e la centralità del ruolo del difensore;

2.2 erronea applicazione dell'art. 323 cod. pen., violazione dell'art. 194, comma 3, cod. proc. pen. e vizio di motivazione, in quanto la sentenza è illegittima per violazione dell'art. 194, comma 3, cod. proc. pen. e travisamento della prova, atteso che dal dibattimento di primo grado non è emersa la prova degli asseriti dissapori tra _____, sulla quale i giudici di merito di primo e di secondo grado hanno fondato il dolo intenzionale degli imputati. Si deduce che tali dissapori troverebbero fondamento nelle dichiarazioni dei consiglieri di minoranza, i quali hanno riferito solo voci correnti nel pubblico, che non costituiscono prova e sono inutilizzabili ai sensi della norma processuale indicata. La sentenza impugnata inoltre, travisa alcuni dati probatori e fornisce un'errata interpretazione dell'art. 323 cod. pen. in quanto, pur dando atto che la sentenza n. 6065/08 del Consiglio di Stato ha riconosciuto la legittimità della delibera n. 76 del 3 maggio 2005, ne ha ravvisato un profilo di illegittimità nella mancata riserva di autonomia del servizio di polizia municipale, trascurando che, come era stato precisato nell'atto di appello, la nomina di responsabile del servizio di polizia locale è cosa diversa dal ruolo di comandante della polizia municipale, tant'è che la responsabilità del servizio era stata attribuita al segretario generale ancor prima dell'espletamento del concorso vinto dalla Ciccarelli. Illegittimamente pertanto, i giudici di appello hanno disatteso il giudicato amministrativo, che non ha ravvisato vizi degli atti amministrativi esaminati, senza indicare elementi diversi o elementi non valutati nelle altre sedi

ed in particolare, nella sede deputata al controllo degli atti e della materia organizzativa in oggetto. Il Consiglio di Stato ha ritenuto legittimo il regolamento degli uffici e dei servizi, adottato con la delibera di giunta, non solo sotto il profilo formale, ma anche sostanziale, ritenendo legittima sia l'istituzione dell'Area III che l'individuazione di un dirigente quale responsabile dell'Area, cosicché la sentenza incorre in una illogica e macroscopica contraddizione, quando reputa il regolamento in contrasto con la legge regionale nella parte in cui accorpava all'interno dell'Area il servizio di polizia municipale, aspetto esaminato e ritenuto legittimo dal giudice amministrativo perché rientrante nei poteri dell'amministrazione comunale. Si evidenzia l'errore in cui incorrono i giudici, in quanto la _____ non è mai stata privata delle funzioni di comandante della polizia locale, ma il servizio è stato accorpato nell'Area III; non vi è prova dell'illegittimità della condotta né dell'ingiusto vantaggio patrimoniale conseguito dalla d.ssa Faiola e del danno subito dalla _____ risultando riconosciuto che la delibera rispondeva all'esigenza di una migliore organizzazione dei servizi al cittadino, quale effetto delle nuove norme introdotte dalle leggi Bassanini.

Analoghe considerazioni valgono per il capo C) del procedimento n. 803/05, in cui l'abuso è concentrato sulla creazione dell'Area III e sulla inesistente violazione dell'art. 110 d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, trascurando il giudicato amministrativo formatosi sulla delibera di Giunta del 2005.

Anche per il capo A) di detto procedimento le sentenze di merito incorrono in errore, atteso che nessuna violazione di legge e del regolamento comunale era riscontrabile negli atti del segretario comunale, che non avevano affatto privato la Ciccarelli dei poteri inerenti la sua qualifica, in quanto la qualifica di comandante della polizia municipale non comportava l'assunzione della responsabilità del servizio di polizia municipale, spettante al segretario comunale, che da anni lo curava, come da delibera della Giunta municipale n. 10 del 2001: la sentenza impugnata non ha affatto esaminato la documentazione e le censure difensive, applicando il secondo comma dell'art. 129 cod. proc. pen. e non la regola di giudizio dell'art. 530 cod. proc. pen. in mancanza di tutti gli elementi costitutivi del reato contestato;

2.3 erronea applicazione degli artt. 185 e 187 cod. pen. e mancanza di motivazione, avendo la Corte di appello omissa ogni motivazione sull'effettiva sussistenza del danno morale asseritamente subito dalla _____, limitandosi a confermare le statuizioni civili, senza valutare la prova del danno, nonostante nell'appello si fosse dedotta l'insussistenza del presunto svuotamento dei poteri connessi alla carica di comandante della polizia municipale. I giudici hanno trascurato che alcun danno è stato arrecato alla _____ che nessun danno alla

salute è stato certificato né risultano precisati i danni morali liquidati, esclusi dal Giudice del lavoro di Latina nella sentenza n. 1406/12 per infondatezza della domanda, cosicché è stata confermata la sentenza di primo grado sul punto, prescindendo dalla prova del danno, che grava sul danneggiato.

Con motivi nuovi, depositati il 5 marzo 2018, i difensori producono un elemento nuovo sopravvenuto ovvero la sentenza emessa il 12 ottobre 2017, depositata in data 1 febbraio 2018, dalla Corte di appello di Roma Sezione Lavoro, che ha definitivamente stabilito l'identità dei fatti, posti a fondamento delle pretese risarcitorie della _____ in sede civile e quelle formulate nel processo penale con la costituzione di parte civile, nonché la legittimità dell'operato del comune di Sperlonga, in quanto ha ritenuto infondata la richiesta di riassegnazione delle funzioni e di risarcimento danni, avanzata dalla _____ escludendo che vi fosse stato un demansionamento e una dequalificazione della stessa.

In particolare, ha ritenuto che, in base al nuovo regolamento, era da ritenere infondata la domanda di riassegnazione delle funzioni di responsabile del servizio di polizia municipale, attribuite al capo dell'Area III "Servizi al cittadino", come stabilito nella sentenza del Consiglio di Stato n. 6065 del 2008; che è inesistente la violazione della legge regionale n. 1/2005, risultando il comando della polizia municipale affidato alla _____ che ha continuato, anche dopo l'istituzione dell'Area III, a ricoprire la veste di comandante della polizia municipale; che presso il Comune di Sperlonga non risulta istituito il Corpo della Polizia Municipale, non sussistendo i presupposti di cui all'art. 7, comma primo, della legge 7 marzo 1986 n. 65, che richiede almeno 7 addetti, dal che discende che la _____ poteva essere nominata capo settore, ma non responsabile del servizio, nomina di competenza del sindaco a norma dell'art. 50, comma 10, d.lgs. 267/2000, con la conseguenza che, non essendo istituito il corpo di P.M., non necessariamente le funzioni di responsabile del settore devono essere affidate al comandante. Pertanto, la sentenza prodotta ha confermato quanto esposto nel ricorso ed in particolare, che la _____ non è mai stata privata delle funzioni di comandante della polizia municipale.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. I ricorsi sono fondati.

2. Sono inammissibili nonché infondate le eccezioni processuali, poiché in presenza di una causa di estinzione del reato, la sussistenza di una nullità non è



rilevabile nel giudizio di legittimità, in quanto l'inevitabile rinvio al giudice del merito è incompatibile con il principio dell'immediata applicabilità della causa estintiva (Sez. Un., 28 novembre 2001, n.1021, Cremonese). Peraltro, i profili segnalati non integrano le nullità assolute denunciate.

2.1 Speciosa e meramente formale è l'eccezione di nullità della richiesta di rinvio a giudizio e degli atti successivi per mancato deposito dell'informativa completa ed integrale, in quanto, a prescindere dalla corretta risposta fornita dai giudici di merito, è agevole rilevare che l'informativa aveva ad oggetto una pluralità di vicende e di fatti, riguardanti l'amministrazione comunale, tra le quali la vicenda del comandante della polizia municipale, segnalata dall'esposto di consiglieri di minoranza, alla quale si riferivano le pagine dell'informativa trasmesse. Dunque, alcuna capziosa selezione di atti risulta effettuata dal P.m., che ha trasmesso solo le pagine dell'informativa relative alla vicenda in esame, non essendo obbligato a trasmettere l'atto integrale, evidentemente relativo ad altre vicende, confluite e costituenti oggetto di altro, separato procedimento.

Non è quindi, ravvisabile alcuna lesione del diritto di difesa, fondata peraltro, solo sulla supposta ed indimostrata presenza in quell'informativa di elementi favorevoli alla posizione degli imputati.

2.2 Parimenti infondata è l'eccezione di nullità dell'avviso di conclusione delle indagini per mancata notifica al difensore della richiesta di rinvio a giudizio, invece, prevista per l'imputato e la persona offesa, trattandosi di nullità non prevista dall'art. 419, comma 7, cod. proc. pen. né di disposizione lesiva delle prerogative del difensore, che trova ragione proprio nella competenza tecnica del difensore, il quale, a differenza delle parti, può agevolmente accedere agli atti, prenderne visione ed ottenerne copia, come espressamente previsto dall'art. 419, comma 2, cod. proc. pen..

2.3 Del tutto infondata è anche l'ulteriore eccezione, in quanto, contrariamente all'assunto difensivo, i dissapori tra l'amministrazione comunale e la Ciccarelli non risultano affatto frutto di voci correnti nel pubblico, ma di precise indicazioni e di elementi di fatto, riferiti dai testimoni e dalla stessa (v. trascrizioni allegate al ricorso e dichiarazioni della persona offesa, riportate a pag. 14 della sentenza di primo grado).

3. Nel merito i ricorsi sono fondati.

L'impostazione dei giudici di merito poggia su un equivoco di fondo ovvero sulla istituzione del Corpo di polizia municipale nel comune di Sperlonga, al quale si aggiungono la non corretta distinzione tra competenze del comandante di polizia municipale e responsabilità del servizio e l'interpretazione delle norme

regolamentari, statutarie e regionali, come riconosciuto nelle sentenze prodotte dai difensori dei ricorrenti.

Va peraltro, evidenziato che la stessa persona offesa ha ammesso di non aver mai ottenuto la nomina di responsabile del servizio di polizia municipale, essendo le competenze affidate al segretario comunale, al quale spettava la gestione delle risorse finanziarie, limitandosi ella alla gestione delle spese ordinarie; ha anche ammesso di aver continuato ad esercitare sino al licenziamento le funzioni di comandante della polizia municipale.

Sia l'art. 7 della legge n. 65/86 che l'art. 2, comma 2, della legge regionale n. 20/90 stabilivano che "i comuni, che destinano almeno sette addetti al servizio di polizia locale, possono istituire il Corpo di polizia municipale" ed anche l'art. 12, comma 1, della legge regionale n. 1/2005 lo ribadisce, ma, come riconosciuto dalla sentenza della Corte di appello di Roma, Sezione lavoro, presso il comune di Sperlonga non risulta istituito il Corpo di polizia municipale, con la conseguenza che la d.s.s. [redacted] era nominata capo del settore, ma non responsabile del servizio di polizia municipale, rientrando tale nomina nelle competenze del sindaco a norma dell'art. 50, comma 10, d.lgs. 267/2000 e dell'art. 8 del regolamento comunale: ed infatti, il [redacted] aveva nominato responsabile della polizia municipale il segretario comunale con il provvedimento del 30 gennaio 2001 in atti, che dava esecuzione alle delibere di Giunta del 23 gennaio 2001 con la quale venivano individuati i responsabili dei servizi dell'ente secondo le previsioni degli artt. 7 e 8 del regolamento degli uffici e dei servizi, approvato con delibera n. 41 del 20 febbraio 1998.

Da tale ricostruzione discende la non necessaria coincidenza delle funzioni di comandante della polizia municipale e di responsabile del servizio, prevista solo per il comandante del Corpo di polizia municipale dall'art. 7 l. 65/86, e l'erronea impostazione del ragionamento dei giudici di merito.

Pur non potendosi negare che sino al momento in cui si verificarono le frizioni tra i vertici comunali e la persona offesa, alla stessa era stato consentito di esercitare attribuzioni, poi assunte dal responsabile del servizio, e che tale comportamento dell'amministrazione aveva creato nella [redacted] un legittimo affidamento ed il convincimento di essere stata esautorata dei propri poteri, innescando una sequenza di provvedimenti ed un insanabile contrasto, sfociato nel licenziamento, ritenuto legittimo anche dai giudici di secondo grado, come già detto, la linea di condotta tenuta dall'amministrazione non risulta in contrasto con il quadro normativo ricostruito in precedenza.

Analogamente deve escludersi l'illegittimità della delibera n. 76 del 3 maggio 2005 di adozione del nuovo regolamento comunale, che riorganizzava la struttura dell'ente con l'istituzione di aree, accorpando nell'Area III, Servizi al

cittadino, il servizio di polizia municipale, e ne attribuiva la presponsabilità ad un funzionario di vertice, come riconosciuto dal Consiglio di stato nella sentenza n. 6065 del 2008, che ha sancito la legittimità dell'atto riorganizzativo degli uffici e dei servizi comunali, escludendone il contrasto con lo statuto comunale.

A fronte del giudicato amministrativo, già i giudici di primo grado avevano escluso, in linea con la sentenza del giudice amministrativo, la violazione dell'art. 30 dello statuto comunale ed anche dell'art. 110 TUEL, ma avevano ravvisato un profilo di illegittimità nell'attribuzione al capo area, in aggiunta ai poteri di direzione e vigilanza della stessa, della responsabilità del servizio di polizia locale con mansioni e compiti propri del comandante, in violazione dell'art. 12 lett. c) della legge regionale n.1/2005, e tale valutazione ha trovato concordi i giudici di appello.

A differenza di quanto sostenuto dai ricorrenti, tale valutazione non integra la violazione del giudicato amministrativo, essendo stato individuato un profilo di illegittimità non valutato in tale sede e ciò è in linea con l'orientamento giurisprudenziale di questa Corte, secondo il quale al giudice penale è preclusa la valutazione della legittimità dei provvedimenti amministrativi che costituiscono il presupposto dell'illecito penale qualora sul tema sia intervenuta una sentenza irrevocabile del giudice amministrativo, ma tale preclusione non si estende ai profili di illegittimità, fatti valere in sede penale, che non siano stati dedotti ed effettivamente decisi in quella amministrativa (Sez. 3, n. 44077 del 18/07/2014, Scotto Di Clemente, Rv. 260612).

Tuttavia, la valutazione dei giudici di merito ricade nell'equivoco indicato in precedenza, in quanto considera violata una norma dell'ordinamento di polizia locale, dettato per l'istituzione ed organizzazione dei corpi e dei servizi di polizia locale, non applicabile al caso in esame.

Il tema è diffusamente trattato nelle sentenze di primo e di secondo grado emesse dai giudici del lavoro, ai quali la persona offesa aveva chiesto di dichiarare l'illegittimità della dequalificazione e del demansionamento subiti con riassegnazione delle funzioni di comandante della polizia municipale.

Muovendo dalla legittimità del regolamento, riconosciuta dal giudice amministrativo, e dall'inequivoco tenore dell'art. 42 del regolamento, che attribuisce al capo dell'area III, Servizi al cittadino, la responsabilità del servizio di polizia locale e ne individua in modo specifico le attribuzioni, tra le quali rientrano l'emanazione degli ordini di servizio e la gestione del personale mediante assegnazione alle unità operative secondo le specifiche necessità, i giudici hanno ritenuto infondata la domanda della Ciccarelli di riassegnazione alle mansioni di responsabile del servizio di polizia municipale, ribadendo la

distinzione tra le funzioni di responsabile del servizio e di comandante della polizia locale, funzioni queste che l'istante aveva continuato ad esercitare.

Alla luce della ricostruzione che precede e delle sentenze emesse dal giudice amministrativo e dai giudici del lavoro, che la confermano, devono ritenersi insussistenti gli elementi costitutivi degli abusi di ufficio contestati, fondati su un'erronea interpretazione delle norme e della situazione di fatto esaminata.

Ne consegue l'annullamento senza rinvio della sentenza impugnata perché i fatti reato ascritti ai ricorrenti non sussistono e la revoca delle statuizioni civili adottate a carico degli stessi.

P.Q.M.

Annulla senza rinvio la sentenza impugnata perché i fatti reato ascritti ai ricorrenti non sussistono e revoca le statuizioni civili adottate a carico dei medesimi ricorrenti.

Così deciso, il 20/03/2018.

Il Consigliere estensore

Anna Criscuolo



Il Presidente

Giacomo Paoloni

