



21694-21

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

Composta da

Grazia Miccoli	- Presidente -	Sent. n. sez. 1193/2021
Michele Romano	- Relatore -	UP - 20/04/2021
Renata Sessa		R.G.N. 11040/2020
Angelo Caputo		
Anna Mauro		

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sui ricorsi proposti da

1. (omissis) , nata a (omissis)
2. (omissis) , nato a (omissis)

avverso la sentenza del 19/09/2019 della Corte di appello di Roma

visti gli atti, il provvedimento impugnato e i ricorsi;

udita la relazione svolta dal consigliere Michele Romano;

udite le richieste del Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore generale Kate Tassone, che ha concluso chiedendo l'annullamento della sentenza per essersi il reato prescritto con trasmissione degli atti al giudice competente in grado di appello;

udite le richieste del difensore della parte civile Roma Capitale, avv. (omissis) (omissis), che ha concluso chiedendo il rigetto del ricorso e ha depositato conclusioni scritte e nota spese;

udite le richieste del difensore di (omissis) , avv. (omissis) , che ha concluso chiedendo l'accoglimento del ricorso;

RITENUTO IN FATTO

1. Con la sentenza in epigrafe la Corte di appello di Roma ha integralmente

confermato la sentenza del 19 settembre 2019 del Tribunale di Roma che ha affermato la penale responsabilità di (omissis) e (omissis) — per avere essi, abusando della loro qualità di pubblici ufficiali in servizio presso la Polizia di Roma Capitale, concorso nella soppressione o nell'occultamento di n. 308 verbali di contestazione di violazioni di norme sulla circolazione stradale elevati dal Corpo della Polizia di Roma Capitale e dei ricorsi avverso detti verbali, inclusi in elenchi puntualmente specificati nel capo di imputazione — e li ha condannati, con le attenuanti generiche prevalenti sull'aggravante di cui all'art. 61 n. 9 cod. pen., alla pena di giustizia, oltre che al risarcimento del danno, da liquidarsi separatamente, in favore di Roma Capitale, costituitasi parte civile.

2. Nella sentenza di primo grado si evidenzia che il fatto per il quale si procede in questa sede è stato accertato in occasione delle indagini avviate per altri reati.

A seguito della denuncia da parte dei fratelli (omissis), commercianti di liquori, di casi di corruzione e concussione ad opera di funzionari della Polizia Locale di Roma Capitale, sui quotidiani romani era stata pubblicata la notizia che le società dei (omissis) non avevano pagato le sanzioni per centinaia di infrazioni al Codice della strada per un importo di centinaia di migliaia di euro.

Dalle successive indagini è emerso che nel 2000 il Servizio Codice della Strada, inserito nell'Unità Operativa Contravvenzioni all'interno del Dipartimento Risorse Economiche del Comune di Roma, ora divenuto Roma Capitale, si era organizzato in modo che i ricorsi relativi alle violazioni commesse da soggetti inseriti in organi istituzionali (come parlamentari, diplomatici, appartenenti alle forze dell'ordine, consiglieri comunali e altri) o mediante veicoli in servizio presso tali organi venissero separati dagli altri ricorsi, tenuto conto che i trasgressori erano soliti invocare la scriminante prevista dall'art. 4 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e trasmessi alla suddetta Unità Operativa con sede in via Ostiense, anziché essere gestiti dai vari Gruppi della Polizia Locale, onde evitare che una tardiva segnalazione del ricorso potesse dar luogo all'emissione della cartella esattoriale con conseguente necessità di procedere allo sgravio.

I ricorsi relativi alle violazioni commesse dai soggetti o con i veicoli sopra descritti, al pari delle violazioni commesse dai comuni cittadini, potevano essere presentati direttamente presso l'Unità operativa in (omissis) ; mentre, però, i ricorsi concernenti le violazioni ordinarie venivano trasmesse al Gruppo della Polizia locale competente, quelli relativi alle violazioni commesse da organi istituzionali rimanevano presso l'Unità Operativa. Successivamente l'Unità Operativa o i Gruppi dovevano formulare una proposta, chiedendo che il ricorso seguisse il «normale corso di legge», ossia fosse rigettato, o chiedendo la

<<archiviazione>>, e quindi che il ricorso fosse accolto, oppure, nei casi di incertezza sulla fondatezza del ricorso, la rimessione alle <<determinazioni del Prefetto>>. Il provvedimento definitivo era comunque di competenza del Prefetto.

Per le violazioni commesse da organi istituzionali la proposta era sempre di archiviazione, senza che venisse svolto alcun accertamento sul merito del ricorso, tanto che era sufficiente che il ricorso fosse redatto utilizzando la carta intestata di un qualche ente perché esso fosse accolto senza essere sottoposto ad alcun controllo.

I ricorsi venivano raccolti in mucchi e consegnati ad un operatore della società Celda, appaltatrice del servizio per l'inserimento dei dati nell'archivio informatico del Comune; l'operatore registrava i dati relativi a ciascun ricorso, al verbale impugnato ed alla proposta formulata ed elaborava un elenco che, unitamente ai ricorsi, veniva restituito al Servizio Codice della Strada. L'elenco, che fungeva da nota di trasmissione, veniva firmato dal funzionario coordinatore, l'imputato (omissis) , e trasmesso, insieme ai ricorsi, presso gli uffici della Prefettura, siti anch'essi in (omissis) . Il Prefetto, tuttavia, non procedeva all'esame dei ricorsi che venivano solo accantonati senza neppure essere estratti dagli scatoloni, cosicché la sanzione mai avrebbe potuto trovare esecuzione.

Questo sistema era stato utilizzato a vantaggio non solo dei soggetti appartenenti ad organi istituzionali, ma anche di amici e parenti e di soggetti ben inseriti nell'amministrazione comunale, i quali potevano evitare la sanzione semplicemente provvedendo a redigere il ricorso su carta intestata di qualche ente e il fenomeno si era così ingigantito che il (omissis) , che è il funzionario che aveva provveduto a creare questa prassi, aveva sentito la necessità di fissare dei requisiti per poter accedere a detto meccanismo; in particolare, era necessario che il ricorso, oltre ad essere redatto su carta intestata dell'ente pubblico, fosse sottoscritto dall'organo apicale e facesse riferimento all'art. 4 della legge n. 689 del 1981.

Difatti, evidenzia il Tribunale, negli elenchi relativi ai verbali ed ai ricorsi che sono stati distrutti compaiono, oltre a pochi ricorsi riferibili ad enti istituzionali, soprattutto ricorsi proposti da società o soggetti privati.

Tra questi vi erano proprio i ricorsi proposti dalle società dei (omissis).

Gli inquirenti, avendo la necessità di reperire i ricorsi proposti dalle società dei (omissis) per valutare se essi fossero o meno fondati, li hanno cercati anche presso la Prefettura, alla quale, però, essi non erano mai stati trasmessi.

Sulla base delle dichiarazioni confessionarie di (omissis) , il Tribunale ha accertato che la stessa, su invito di (omissis) , ha proceduto alla distruzione dei verbali di contestazione e dei ricorsi inseriti in quattro elenchi.



La sentenza della Corte di appello, rigettando gli appelli dei due imputati, ha confermato la decisione di primo grado.

3. Avverso detta sentenza propone ricorso (omissis) , a mezzo dei suoi difensori, chiedendone l'annullamento ed affidandosi a tre motivi.

3.1. Con il primo motivo la ricorrente lamenta la violazione degli artt. 476 e 490 cod. pen., nonché la mancanza o contraddittorietà della motivazione in ordine alla sussistenza del dolo in capo alla stessa ricorrente.

Nell'atto di appello si era dedotto che la (omissis) non era un pubblico ufficiale, ma una mera impiegata amministrativa e nell'adempiere all'ordine proveniente dal (omissis), suo superiore gerarchico, che le aveva ordinato di distruggere la documentazione, aveva ritenuto che detto comando fosse del tutto legittimo.

La buona fede dell'imputata emergeva anche dalla circostanza che era stata proprio lei a consegnare gli elenchi dei ricorsi alla polizia giudiziaria e che la distruzione dei ricorsi era stata da lei attuata in orario di ufficio ed in presenza delle altre colleghe.

Il (omissis) le aveva detto che era intervenuto un accordo con la Prefettura, che, per mancanza di spazio, non voleva più ricevere ricorsi che comunque non sarebbero stati esaminati. Dall'istruttoria era emerso che tale accordo non era mai intervenuto, ma ciò che rilevava ai fini del dolo era che il (omissis) le aveva comunque prospettato la sua esistenza, che legittimava la omissione della trasmissione dei ricorsi alla Prefettura.

La (omissis) era stata ingannata dal suo superiore, con conseguente applicabilità dell'art. 48 cod. pen..

La (omissis), peraltro, aveva distrutto la documentazione ritenendo che i ricorsi ed i documenti allegati non svolgessero alcuna funzione probatoria, atteso che essi, anche laddove fossero stati consegnati alla Prefettura, sarebbero rimasti negli scatoloni senza mai essere esaminati.

A tali doglianze relative al dolo, sostiene la ricorrente, non è stata fornita alcuna risposta, essendosi la Corte di appello limitata a motivare in modo apodittico, affrontando solo le doglianze relative al possesso della qualifica di pubblico ufficiale da parte della (omissis) e alla invocata diminuzione della pena.

La Corte di appello si è limitata ad affermare che, per il ruolo ricoperto dalla (omissis) nell'iter burocratico relativo ai ricorsi, la ricorrente era ben consapevole dell'illegittimità dell'ordine impartito, peraltro solo verbalmente, dal (omissis).

Alla (omissis) poteva semmai muoversi un rimprovero di negligenza per non essersi accertata dell'esistenza dell'accordo e della legittimità dell'ordine, ma



simile atteggiamento può integrare la colpa e non il dolo richiesto dalla norma incriminatrice.

3.2. Con il secondo motivo la ricorrente lamenta la violazione dell'art. 490 cod. pen. e la mancanza di motivazione in ordine alla natura di atti pubblici dei documenti di cui si imputa alla (omissis) la distruzione.

I ricorsi, peraltro, non avevano valore di atti pubblici, essendo mere scritture private, mentre i verbali di contestazione erano allegati in copia ai ricorsi. Nessuno dei documenti distrutti aveva valore di atto pubblico; né la (omissis) aveva formato alcun atto pubblico, non possedendo la necessaria qualifica.

La argomentazione utilizzata dalla Corte di appello per rigettare il motivo di gravame, ossia che i documenti distrutti si inserivano «in un regolamentato protocollo di procedimento amministrativo che comportava la loro collazione da parte del Servizio Codice della Strada dell'Unità Operativa Contravvenzioni e la certificazione della successiva loro trasmissione alla Prefettura», non è condivisibile, poiché detto inserimento non è idoneo ad attribuire e tali documenti il valore di atti pubblici.

3.3. Con il terzo motivo la ricorrente lamenta la violazione degli artt. 132 e 133 cod. pen. e la mancanza di motivazione in ordine al trattamento sanzionatorio, fissato in misura superiore al minimo edittale.

Con l'atto di appello si era dedotto che non poteva assoggettarsi la (omissis) allo stesso trattamento sanzionatorio fissato per il (omissis), considerato che quest'ultimo rivestiva una posizione gerarchica superiore a quella dell'imputata, che, peraltro, aveva meno esperienza in quel settore, essendo subentrata ad altra impiegata nel 2011; inoltre, la (omissis) aveva tenuto un comportamento particolarmente collaborativo come riconosciuto dai giudici del merito.

Questi tuttavia, pur in presenza di condotte di gravità diversa, avevano irrogato pene identiche ai due imputati.

4. Anche (omissis) ha proposto ricorso avverso detta sentenza, a mezzo del suo difensore, chiedendone l'annullamento sulla base di due motivi.

4.1. Con il primo motivo il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 490 cod. pen. e la mancanza, contraddittorietà e illogicità della motivazione della sentenza di secondo grado.

Secondo la motivazione fornita dai giudici del merito, la (omissis) sarebbe credibile laddove afferma di avere ricevuto dal (omissis) l'ordine di distruggere la documentazione, poiché, a seguito dell'esposto dei (omissis), egli aveva interesse ad occultare il sistema di illecita gestione dei ricorsi che consentiva ai privati di sottrarsi alle sanzioni amministrative; il (omissis) non è stato, invece,

ritenuto credibile laddove ha sostenuto di avere detto alla (omissis) non di distruggere la documentazione, ma di accatastarla da qualche parte in virtù di un accordo informale raggiunto con il viceprefetto, avendo l'istruttoria dimostrato l'inesistenza di simile accordo.

La motivazione risulta illogica dove afferma l'interesse del (omissis) a far sparire i quattro elenchi di ricorsi e la documentazione allegata, atteso che non vi è prova che il (omissis) fosse consapevole o addirittura partecipe della illecita gestione dei ricorsi.

Nell'atto di appello era stata dedotta la mancanza di simile prova, ma in proposito la Corte territoriale tace, non dando risposta alle doglianze contenute nel gravame. La (omissis) aveva iniziato a distruggere la documentazione nel 2011, mentre solo nel 2012 era nata l'inchiesta attivata a seguito dell'esposto dei (omissis). Peraltro, il teste (omissis) aveva dichiarato che solo a seguito di una indagine interna il (omissis) aveva appreso che negli elenchi erano presenti anche ricorsi di privati.

La motivazione è illogica e contraddittoria anche laddove si afferma l'inattendibilità delle dichiarazioni del (omissis), che invece trovano conforto in quelle del (omissis), che ha affermato che talvolta venivano raggiunte intese con la Prefettura per evitare l'inoltro a questa di ricorsi cartacei destinati alla archiviazione. Né l'inesistenza dell'accordo può trarsi dalla circostanza che nel corso delle conversazioni intercettate tra il (omissis) ed il (omissis) l'odierno ricorrente non abbia fatto riferimento all'avvenuta conclusione di detto accordo, poiché non vi era alcuna ragione che imponesse al (omissis) di ribadire detta circostanza.

3.2. Con il secondo motivo il ricorrente lamenta la violazione degli artt. 490 e 492 cod. pen. e la mancanza di motivazione in ordine alla natura di atti pubblici dei documenti distrutti.

I ricorsi non erano atti pubblici, in quanto provenienti da privati, mentre i verbali di contestazione delle violazioni delle norme sulla circolazione stradale erano stati prodotti solo in copia dai ricorrenti, rimanendo l'originale presso il Comando di Polizia Locale che aveva provveduto ad accertare l'infrazione.

Non rilevava che tali documenti si sarebbero inseriti nel procedimento amministrativo destinato a sfociare nella trasmissione dei ricorsi alla Prefettura, non potendo tale inserimento attribuire ai documenti il valore di atti pubblici.

Anche la distruzione delle copie autentiche può valere ad integrare il delitto di cui all'art. 490 cod. pen. solo laddove si tratti di copie autentiche che tengono luogo degli originali.



CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il primo motivo del ricorso di (omissis) è inammissibile perché generico e volto a sollevare censure di merito.

Si sostiene che la motivazione sarebbe illogica e contraddittoria perché la Corte di appello avrebbe ritenuto attendibili le dichiarazioni della (omissis), che lo ha chiamato in correità affermando che era stato lui ad ordinarle la distruzione dei ricorsi e dell'altra documentazione, essendo interessato ad occultare il sistema di illecita gestione da lui ideato ed organizzato.

In realtà la Corte di appello, diversamente da quanto indicato nel mezzo di ricorso, ha ritenuto attendibile la (omissis) soprattutto perché egli aveva sostenuto di averle ordinato non di distruggere i documenti, ma solo di accantonarli da qualche parte, in virtù di un accordo in tal senso raggiunto con la Prefettura che i giudici del merito hanno ritenuto insussistente.

La contraddittorietà della motivazione, sostiene il (omissis), emergerebbe, quindi, dalla circostanza che detto accordo con la Prefettura sarebbe in realtà dimostrato dalle dichiarazioni del (omissis).

In sostanza, la illogicità della motivazione denunciata dal ricorrente poggia su una ricostruzione del fatto diversa da quella operata dai giudici del merito ed alla quale il ricorrente perviene invocando a questa Corte di cassazione una diversa valutazione del materiale istruttorio non consentita in questa sede di legittimità.

2. Il secondo motivo del ricorso di (omissis) ed il primo motivo del ricorso di (omissis), nella parte in cui anch'ella sostiene che i documenti distrutti non integravano atti pubblici, sono infondati.

E' ben vero che i ricorsi indirizzati al Prefetto avverso i verbali di accertamento e contestazione di violazioni di norme sulla circolazione stradale sono atti di parte redatti da privati e che hanno natura di atto privato.

Tuttavia, come osservato dal Tribunale, che ha evidenziato che i ricorsi sono stati distrutti dopo che essi erano stati depositati presso l'ente pubblico, e come meglio argomentato dalla Corte di appello, che ha sottolineato che i ricorsi, come le copie dei verbali di accertamento e contestazione e gli elenchi ai quali la predetta documentazione era allegata prima di essere trasmessa alla Prefettura, per effetto del loro deposito, «si inserivano in un regolamentato protocollo di procedimento amministrativo che comportava la loro collezione da parte del Servizio Codice della Strada dell'Unità Operativa Contravvenzioni e la certificazione della successiva loro trasmissione alla Prefettura».



Trova, pertanto, applicazione il principio, già affermato in altre sentenze di questa Corte di cassazione, secondo il quale l'acquisizione del documento di natura privata in un fascicolo detenuto dalla Pubblica Amministrazione, per l'espletamento di una procedura finalizzata all'adozione di un provvedimento amministrativo, attribuisce all'atto i requisiti oggettivi previsti dalla norma penale per la rilevanza delle condotte di soppressione, distruzione o occultamento cui fa riferimento l'art. 490 cod. pen. (in tal senso Sez. 5, n. 6206 del 17/11/2020, dep. 17/02/2021, Vecchio, Rv. 280455 che a sua volta cita altri precedenti di questa Corte di cassazione in cui detto principio ha trovato applicazione).

La natura di atto pubblico deriva dall'aspetto funzionale che il documento acquisisce nella procedura amministrativa.

Tali considerazioni valgono anche per le copie dei verbali di accertamento e contestazione allegate ai ricorsi.

Peraltro, al ricorso, all'atto del suo deposito, viene apposta un'attestazione con l'indicazione della data della sua presentazione che, essendo redatta da un pubblico ufficiale ed attestando il momento in cui l'atto è pervenuto presso l'ente pubblico, ha sicuramente valore di atto pubblico.

La soppressione dei ricorsi ha anche comportato la soppressione di tali attestazioni.

3. Infondato è il primo motivo della (omissis) laddove sostiene che non sussisterebbe il dolo in quanto la stessa non era un pubblico ufficiale, ma solo un'impiegata amministrativa, e che la stessa si sarebbe fidata del (omissis) ignorando l'illegittimità dell'ordine che le era stato da lui impartito.

Deve, in primo luogo, osservarsi che ai fini della sussistenza del reato non rileva che la (omissis) rivestisse la qualifica di pubblico ufficiale, potendo il delitto essere commesso da chiunque.

Quanto al dolo, deve osservarsi che il delitto di falso per soppressione non richiede il dolo specifico, ossia l'intenzione di frustrare o eliminare, in tutto o in parte, l'efficacia probatoria dell'atto, o il fine di procurare a sé o ad altri un vantaggio o di recare ad altri un danno, essendo sufficiente la consapevolezza che, in conseguenza della condotta illecita, l'atto soppresso, distrutto od occultato non sarà in condizione di adempiere alla funzione di prova che gli è propria (Sez. 5, n. 18842 del 26/03/2014, David, Rv. 260224).

Ai fini di detta consapevolezza in capo alla (omissis) non è necessario il possesso da parte sua della qualifica di pubblico ufficiale, essendo sufficiente che la stessa, come affermato nella sentenza impugnata in questa sede, svolgesse funzioni rilevanti nei procedimenti amministrativi attivati con il deposito dei ricorsi, consistenti nel verificare la regolarità formale di tali atti, nel collezionarli

e nel certificare l'avvenuta trasmissione degli elenchi contenenti i ricorsi ed i verbali ad essi allegati.

Nella sentenza del tutto correttamente e logicamente si afferma che la stessa era, per le mansioni da lei svolte da vari anni, consapevole che tali documenti si inserivano in un procedimento amministrativo destinato a concludersi con il provvedimento prefettizio ed era ben conscia che la distruzione dei ricorsi, dei documenti ad essi allegati e degli elenchi avrebbe impedito a tali documenti di svolgere la funzione per i quali essi erano stati depositati e reso impossibile l'ulteriore corso dei procedimenti da essi attivati.

Peraltro, poiché la legge impone che il procedimento si concluda con un provvedimento prefettizio, giammai poteva essere intervenuto un valido accordo con la Prefettura per la soppressione di detta documentazione; detto accordo avrebbe solo ampliato il numero dei soggetti responsabili per il reato e mai avrebbe potuto rendere l'ordine del (omissis) legittimo ed idoneo a consentire l'applicazione della scriminante di cui all'art. 51 cod. pen..

Non è applicabile la causa di giustificazione dell'adempimento di un dovere (art. 51 cod. pen.) qualora il soggetto abbia agito in esecuzione di un ordine illegittimo impartitogli dal superiore gerarchico (Sez. 5, n. 16703 del 11/12/2008, dep. 2009, Palanza, Rv. 243332).

Anche laddove la (omissis) avesse ritenuto per errore che l'ordine fosse legittimo, si tratterebbe non di un errore di fatto, ma di un errore di diritto che cadendo sulla norma giuridica resta irrilevante ai sensi dell'art. 51, terzo comma, cod. pen. e del più generale principio di cui all'art. 5 cod. pen..

4. Poiché i ricorsi del (omissis) e della (omissis) non sono, nel loro complesso, inammissibili o manifestamente infondati, deve rilevarsi che il delitto per il quale si procede è ormai estinto per prescrizione.

Difatti il reato è stato commesso al più tardi in data 6 dicembre 2011 ed il termine minimo di prescrizione, calcolato ai sensi dell'art. 157 cod. pen. è pari ad anni sei, mentre il termine massimo di prescrizione di cui all'art. 161, secondo comma, cod. pen., applicabile in considerazione dei plurimi atti interruttivi intervenuti nel corso del giudizio, è pari ad anni sette e mesi sei. Anche considerando la sospensione del termine per mesi sei e giorni dieci in conseguenza del rinvio del processo dall'udienza del 21 marzo 2014 a quella del 1 ottobre 2014 per avere i difensori aderito all'astensione proclamata dalle associazioni di categoria, il termine di prescrizione è ormai ampiamente decorso.

Non ricorrendo l'evidente sussistenza di alcuna delle ipotesi previste dall'art. 129, comma 2, cod. proc. pen., la sentenza impugnata deve essere annullata senza rinvio agli effetti penali per essere il reato estinto per prescrizione, con

conseguente assorbimento del terzo motivo del ricorso di (omissis) ,
attinente al trattamento sanzionatorio.

5. L'infondatezza dei motivi di ricorso relativi all'affermazione di penale responsabilità comporta il rigetto dei ricorsi agli effetti civili.

I ricorrenti, risultati soccombenti nei confronti della parte civile, ai sensi dell'art. 541 cod. proc. pen. devono essere condannati alla rifusione in favore della stessa delle spese processuali relative al giudizio di legittimità, liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

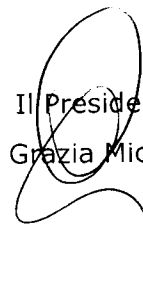
Annulla senza rinvio la sentenza impugnata agli effetti penali perché il reato è estinto per intervenuta prescrizione. Rigetta i ricorsi agli effetti civili e condanna gli imputati, in solido tra loro, alla rifusione delle spese sostenute dalla parte civile, che liquida in complessivi euro quattromila, oltre accessori come per legge.

Così deciso il 20/04/2021.

Il Consigliere estensore
Michele Romano



Il Presidente
Grazia Miccoli



Corte Suprema di Cassazione
Sez. V^a Penale

Depositata in Cancelleria
- 3 610. 2021

Roma, li _____



Il Funzionario Giudiziario
Carmela Lanzetta

