



31271-20

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

Composta da:

GRAZIA MICCOLI	- Presidente -	Sent. n. sez. 1125/2020
ALFREDO GUARDIANO	- Relatore -	UP - 21/09/2020
BARBARA CALASELICE		R.G.N. 1510/2020
MICHELE ROMANO		
PAOLA BORRELLI		

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso proposto da:
nato a il 11/11/1942

avverso la sentenza del 10/06/2019 della CORTE APPELLO di MILANO

visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;

udita la relazione svolta dal Consigliere ALFREDO GUARDIANO;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore MARIA FRANCESCA LOY, chiedendo la declaratoria di inammissibilità del ricorso

udito il difensore avvocato Ambra Giovene, in sostituzione dell'avv. Angelo Luigi Matteo Giarda, il quale ha concluso chiedendo l'accoglimento del ricorso.

RITENUTO IN FATTO

1. Con la sentenza di cui in epigrafe la corte di appello di Milano confermava la sentenza con cui il tribunale di Milano, in data 26.4.2016, aveva condannato alla pena di anni due di reclusione, in relazione al delitto ex art. 479 c.p., in rubrica ascrittogli.

Secondo l'impostazione accusatoria, accolta dai giudici di merito, il suddetto imputato si sarebbe reso responsabile di falsità ideologica in atto pubblico.

Il , infatti, in qualità di presidente della terza sezione del T.A.R. Lombardia ed estensore della decisione del ricorso cautelare proposto dal comune di Milano, diretto ad ottenere la sospensione del procedimento amministrativo avviato dal Governo per il recupero delle somme versate da "S.E.A. s.p.a.", società partecipata dal comune, a "S.E.A. HANDLING s.p.a.", ritenute dalla Comunità Europea, con decisione C.E. 19.12.12. (SA 2140- C14/2010) "aiuto di stato", nel dispositivo della ordinanza n. 553/2013, da lui redatta, con cui veniva accolta la domanda cautelare, aveva attestato il falso rispetto al contenuto della decisione del collegio, presieduto, per l'appunto, dal suddetto .

Nel dispositivo, infatti, veniva statuita la sospensione della menzionata decisione della Commissione Europea e del "gravato relativo procedimento nazionale di recupero somme a carico del comune di Milano", a differenza di quanto deliberato all'esito della discussione in camera di consiglio, "nel corso della quale il collegio a maggioranza dei suoi componenti (i giudici) si era espresso in senso inequivocabilmente contrario alla sospensione del provvedimento dell'Unione Europea concordando a favore della sola sospensione degli atti interni di esecuzione della citata decisione europea".

2. Avverso la sentenza della corte territoriale, di cui chiede l'annullamento, ha proposto tempestivo ricorso per cassazione l'imputato, articolando otto motivi di ricorso.



Con il primo motivo di impugnazione, il ricorrente lamenta violazione di legge, in relazione all'art. 479 c.p., sotto il profilo della insussistenza dell'elemento oggettivo del delitto di falsità ideologica.

Premesso che la contestazione dell'illecito non coinvolge la motivazione del provvedimento, pacificamente redatta dall'imputato e depositata contestualmente al dispositivo, rileva il ricorrente come nella motivazione fossero riportati tutti i passaggi (di fatto e di diritto) concordati tra i giudici in camera di consiglio, non facendosi riferimento alcuno al potere del tribunale di sindacare la validità o l'efficacia del provvedimento con cui la C.E. aveva qualificato gli aumenti di capitale disposti in favore della "S.E.A. HANDLING s.p.a.", in termini di "aiuti di stato"; che, anzi, nella motivazione si dava atto specificamente, tra l'altro, che l'efficacia della sospensione concessa era temporalmente limitata fino alla decisione del merito della causa al riguardo pendente davanti al Tribunale dell'Unione Europea.

Se ne deduce l'impossibilità di configurare l'elemento oggettivo del delitto di cui si discute, integrato dalla necessità che nella parte descrittiva dell'atto pubblico avente contenuto dispositivo, che costituisce presupposto necessario alle susseguenti determinazioni, si affermi volutamente l'esistenza di una situazione di fatto contraria al vero.

E', infatti, configurabile il reato di cui all'art. 479 c.p., purché la falsità della conclusione dispositiva assunta dal giudice dipenda non dalla invalidità delle argomentazioni, ma dalla falsità delle premesse fattuali o di diritto dalle quali tali argomentazioni muovono.

Nel caso in esame, pertanto, non può ritenersi integrato l'elemento oggettivo del reato di falsità ideologica, posto che il dispositivo materialmente redatto dal presidente, giammai si fondava su premesse fattuali o giuridiche false, ma anzi su argomentazioni condivise dall'intero collegio, con particolare riferimento anche al profilo del difetto di giurisdizione sul menzionato provvedimento della C.E., alla luce delle quali andava dunque considerato il dispositivo contestato.



Con il secondo motivo di impugnazione il ricorrente deduce vizio di motivazione, sempre con riferimento alla sussistenza dell'elemento oggettivo del reato ex art. 479 c.p.

Rileva il ricorrente, al riguardo, che, non avendo formato oggetto del ricorso cautelare del comune di Milano la decisione della C.E., ma solo gli atti interni volti a dare esecuzione a tale decisione, il dispositivo non poteva che essere interpretato alla luce della motivazione dell'ordinanza. Manifestamente illogico appare poi valutare come un artificio per superare le prevedibili contestazioni dei due giudici *a latere* il comportamento dell'imputato, che espunse dal brogliaccio della motivazione già predisposto le esplicite censure alla qualificazione degli aumenti di capitale SEA in termini di aiuti di Stato, posto che tale condotta dimostra, piuttosto, come egli in tal modo si sia adeguato alla decisione collegiale.

Illogico e del tutto contraddittorio deve ritenersi anche l'assunto della corte territoriale, che ha valorizzato in chiave accusatoria il rifiuto dell'imputato di eliminare il riferimento alla sospensione del provvedimento della C.E. facendo ricorso alla procedura di correzione dell'errore materiale, in quanto, premesso che tale procedura non era attivabile d'ufficio, il comportamento del dimostra, invece, come per lui non vi fosse nulla da correggere, in quanto sin dal primo momento egli non aveva affatto inteso sospendere il provvedimento C.E., emergendo dalla motivazione dell'ordinanza che giammai l'imputato ha attribuito al T.A.R. una qualsivoglia giurisdizione in merito.

Contraddittorio ed illogico appare anche il passaggio argomentativo in cui si afferma che sarebbe stato pienamente consapevole dei limiti della propria giurisdizione.

Tale passaggio, inteso rettamente, avrebbe dovuto far deporre per la piena consapevolezza da parte dell'imputato della totale carenza di giurisdizione da parte del T.A.R. e, dunque, della completa inutilità della sospensione di un provvedimento della C.E., di fatto già sospeso in pendenza del giudizio innanzi al tribunale europeo, posto che tale affermazione non si concilia con la ritenuta volontà di andare oltre i



suddetti limiti, che resta priva di giustificazione logica, in quanto, da un lato, non sono emersi indebiti interessi privati al cui soddisfacimento fosse indirizzata la condotta dell'imputato, dall'altro, la tutela dei rilevanti interessi in gioco coinvolti nella decisione assunta, sarebbe stata comunque raggiunta se nel dispositivo fossero stati menzionati come sospesi cautelatamente i soli atti interni.

Del tutto mancante si presenta, infine, la motivazione della sentenza impugnata in ordine a due questioni, l'evidenziata inutilità della sospensione del provvedimento C.E. ed il tenore dell'ordinanza del T.A.R., così come riassunta nel documento della Commissione Europea, acquisito in appello.

Con il terzo motivo di ricorso, l'imputato lamenta il vizio di motivazione in ordine alla mancata configurabilità del falso innocuo.

Che la falsa indicazione riportata nel dispositivo sia stata del tutto inoffensiva, a differenza di quanto sostenuto dalla corte territoriale che vi ha ravvisato un *vulnus* al buon andamento dell'Amministrazione della giustizia, sotto il profilo della violazione degli obblighi previsti dai Trattati dell'Unione Europea, in materia di competenza e leale collaborazione e cooperazione, lo si evince dalle seguenti circostanze: 1) nessun effetto diverso da quello che si è verificato in relazione all'interesse del comune di Milano a non subire una decisione che lo costringesse a recuperare le somme da "SEA Handling" (come evidenziato dal giudice di primo grado), si sarebbe prodotto se nel dispositivo si fosse operato il riferimento ai soli provvedimenti interni, in considerazione del già evidenziato contenuto della motivazione dell'ordinanza adottata; 2) nel comunicato stampa della Commissione Europea del 23 luglio 2014, acquisito in atti, ed in particolare nello schema in esso contenuto, denominato "Riepilogo delle tappe principali", non si effettua alcun riferimento al procedimento tenutosi innanzi al T.A.R. e, tanto più quindi, al contenuto del dispositivo dell'ordinanza cautelare, senza tacere che, con riferimento al fatto di cui si discute, mai nessuna procedura di infrazione fu avviata nei confronti dell'Italia.



Con il quarto motivo di impugnazione il ricorrente denuncia l'inadeguatezza della motivazione anche con riferimento alla ritenuta sussistenza del dolo del delitto di cui all'art. 479 c.p.

Una volta chiarito che il presidente era consapevole dei limiti della giurisdizione del T.A.R.; che il provvedimento della C.E. non aveva formato oggetto di ricorso da parte del comune di Milano; che nessun effetto diverso si sarebbe prodotto se nel dispositivo fosse stato omesso il riferimento alla sospensione del provvedimento della C.E. e che l'imputato, in definitiva, non aveva alcuna intenzione di disporre tale sospensione, ritenendo che l'ordinanza non sospendesse il provvedimento in questione (come si evince dal contenuto delle stesse deposizioni testimoniali), l'elemento soggettivo del reato di cui si discute, nella sua duplice dimensione rappresentativa e volitiva, appare indimostrato.

Al riguardo risulta meramente apodittica e manifestamente illogica la motivazione della sentenza oggetto di ricorso, laddove, sul punto, valorizza in senso contrario il fatto che avesse ben vivo nella memoria il ricordo della discussione camerale e si fosse rifiutato di accedere al prospettato procedimento di correzione di errore materiale del dispositivo, nonché la circostanza che egli abbia assegnato alla efficacia della sospensione il limite temporale rappresentato dal momento in cui sarebbe intervenuta la decisione del tribunale europeo.

Con il quinto motivo di impugnazione il ricorrente lamenta vizio di motivazione, con riferimento alla valutazione operata dalla corte territoriale in ordine al movente della condotta dell'imputato, individuato nell'indole autoritaria ed arrogante, che lo aveva spinto a perseverare nella sua irremovibile decisione di censurare il provvedimento della C.E.

Con tale motivazione, contraddittoria e manifestamente illogica, la corte territoriale afferma in definitiva che l'asserita condotta illecita sarebbe stata tenuta senza una ragione, stante l'insussistenza di interessi privati dell'imputato e la più volte richiamata inutilità del riferimento alla sospensione del provvedimento della C.E., derivante dalla circostanza che l'ordinanza del giudice amministrativo avrebbe prodotto gli effetti



che ha prodotto sotto il profilo dell'accoglimento della domanda cautelare del comune di Milano, anche se nel dispositivo non fosse stato inserito il suddetto riferimento.

Con il sesto motivo di impugnazione, il ricorrente deduce vizio di motivazione in punto di determinazione dell'entità del trattamento sanzionatorio, discostatasi sensibilmente dal minimo edittale, senza che la corte territoriale abbia fornito adeguata risposta ai rilievi difensivi in tema di intensità del dolo ed all'assenza di prova del danno.

Con il settimo motivo di impugnazione il ricorrente lamenta mancanza di motivazione in ordine alla mancata concessione delle circostanze attenuanti generiche, tema che aveva formato oggetto di uno specifico motivo di appello, con cui la difesa aveva evidenziato come l'imputato si fosse prodigato a fornire elementi utili al decidere, non sottraendosi nemmeno all'esame.

Con l'ottavo motivo di impugnazione il ricorrente denuncia violazione di legge e vizio di motivazione, con riferimento alla mancata concessione del beneficio di cui all'art. 175 c.p., tema che aveva formato oggetto di uno specifico motivo di appello, cui non è stata fornita adeguata risposta.

Infine in data 2.9.2020, perveniva in Cancelleria, a mezzo di posta certificata del difensore del ricorrente, avv. Giarda, parere *pro veritate* a firma Pier Giorgio Lignani, presidente di sezione del Consiglio di Stato, in favore dell'imputato.

3. Il ricorso è fondato e va accolto per le seguenti ragioni.

4. Difetta, invero, nel caso in esame, l'elemento oggettivo del delitto in contestazione.

Per un miglior inquadramento della questione giuridica affrontata e risolta dal Collegio nel senso dell'accoglimento delle doglianze difensive sul punto, in esse assorbita ogni ulteriore censura, occorre partire dalla considerazione della particolare natura dell'atto di cui si discute, che appartiene, come è facile intuire, alla categoria degli atti pubblici a contenuto dispositivo, perché è con riferimento alla natura dell'atto che



occorre saggiare la riconducibilità della condotta dell'imputato al paradigma normativo ex art. 479 c.p.

Dopo un primo iniziale orientamento della giurisprudenza di legittimità, secondo cui il delitto di falsità ideologica poteva configurarsi solo con riferimento agli atti a contenuto normativo, con esclusione, dunque, di quelli dispositivi (cfr., ad esempio, Cass., sez. 5, 18.6.1999, Lecci), l'evoluzione giurisprudenziale è giunta ad un consolidato approdo interpretativo, che considera configurabile, a determinate condizioni, la falsità ideologica anche in relazione agli atti dispositivi.

Si è, così, affermato che "anche l'atto dispositivo, inteso come quello che rappresenta una dichiarazione di volontà (e non di verità) del suo autore, può essere suscettibile di falso ideologico, se ha come necessario elemento, in vista del quale la dichiarazione di volontà viene presa, l'attestata esistenza di una di una data situazione di fatto con l'obbligo per il pubblico ufficiale di indicarla nell'atto stesso, e se, in concreto l'attestazione di essa sia non conforme a verità" (cfr. Cass, Sez. 6, n. 13132 del 22/02/2001, Rv. 218834).

Come chiarito dalla Suprema Corte nella sua espressione più autorevole, anche nell'atto dispositivo - che consiste in una manifestazione di volontà e non nella rappresentazione o descrizione di un fatto - è configurabile la falsità ideologica in relazione alla parte "descrittiva" in esso contenuta e, più precisamente, in relazione all'attestazione, non conforme a verità, dell'esistenza di una data situazione di fatto costituente il presupposto indispensabile per il compimento dell'atto, a nulla rilevando che tale attestazione non risulti esplicitamente dal suo tenore formale, poiché, quando una determinata attività del pubblico ufficiale, non menzionata nell'atto, costituisce indefettibile presupposto di fatto o condizione normativa dell'attestazione, deve logicamente farsi riferimento al contenuto o tenore implicito necessario dell'atto stesso, con la conseguente irrilevanza dell'omessa menzione (talora scaltramente preordinata) ai fini della sussistenza della falsità ideologica (cfr. Cass., Sez. U., n. 1827 del 03/02/1995, Rv. 200117).



In questo solco interpretativo si inseriscono quelle decisioni che, approfondendo la natura degli atti dispositivi (o negoziali), ne propongono una ulteriore e più analitica suddivisione in due tipi, rispetto ai quali diverso appare l'atteggiarsi della falsità.

Si è, pertanto, evidenziato come il reato di falsità ideologica in atti pubblici sia configurabile anche con riguardo ad atti dispositivi o negoziali della pubblica amministrazione qualora questi, oltre a contenere una manifestazione di volontà, si riferiscono ad una precisa situazione, della cui esistenza fanno indirettamente fede. Tale situazione è necessariamente presupposta quando il provvedimento non può essere emanato senza la sua ricorrenza: l'atto stesso allora di per sé ingenera un affidamento su quest'ultima. Quando invece l'adozione del provvedimento risulta rimessa dalla legge ad apprezzamento così discrezionale per cui non sono state determinate preventivamente le situazioni che possono causarlo, occorre che testualmente l'atto enunci il presupposto della sua emanazione onde fare pubblicamente fede dell'esistenza di tale presupposto (cfr. Cass., Sez. 6, n. 12305 del 23/10/2000, Rv. 217898).

Sicché può ritenersi ormai assunto *in subiecta materia* al rango di "diritto vivente" il principio secondo cui il falso ideologico in documenti a contenuto dispositivo può investire le attestazioni, anche implicite, contenute nell'atto e i presupposti di fatto giuridicamente rilevanti ai fini della parte dispositiva dell'atto medesimo, che concernano fatti compiuti o conosciuti direttamente dal pubblico ufficiale, ovvero altri fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità (cfr. Cass., Sez. U., n. 35488 del 28/06/2007, Rv. 236867).

Tale essendo l'approdo interpretativo cui è pervenuta la Suprema Corte, nessuna perplessità sussiste, sotto il profilo della ricostruzione della portata definitoria ed applicativa della fattispecie codicistica, nell'ipotizzare il delitto di falsità ideologica con riferimento ad un provvedimento giurisdizionale, consistente nella manifestazione di volontà di un organo titolare del potere di *dicere ius* dello Stato.



Non può non condividersi, pertanto, il puntuale ragionamento articolato in uno dei non frequenti arresti della giurisprudenza di legittimità dedicati a questo particolare caso di falsità ideologica in atto pubblico, nel replicare alla tesi prospettata dalla difesa del ricorrente, indagato in relazione al delitto di cui agli artt. 479 c.p. e 7 d.l. 152/1991, sulla impossibilità di configurare il reato di falso ideologico in motivazione giurisdizionale.

Secondo la prospettiva proposta in tale arresto "è indiscusso in giurisprudenza che ricorre il reato di falsità ideologica in atto pubblico nell'ipotesi di atto a contenuto dispositivo nel quale la parte descrittiva nel riferire una certa realtà, quale necessario presupposto delle relative determinazioni, afferma l'esistenza di una situazione di fatto contraria al vero (v. ex plurimis: Sez. 5, 5 maggio 2003, Pavale, rv 224945). L'atto dispositivo non è destinato a provare la verità e la sussistenza dei suoi presupposti fattuali, ma, quando venga adottato in mancanza dei presupposti in esso indicati, è sempre da considerare ideologicamente falso.

Il provvedimento giurisdizionale (decreto, ordinanza, sentenza) è atto pubblico, in quanto formato dal giudice nell'esercizio delle sue funzioni, e quindi da pubblico ufficiale, ed ha contenuto sicuramente dispositivo, sicché è certamente estensibile ad esso il principio di diritto testé richiamato: in effetti, allorché la falsità di una conclusione dispositiva dipende non dall'invalidità degli argomenti ma dalla falsità delle premesse fattuali da cui si dipana, nulla osta alla configurazione del reato in parola.

Del resto è pacificamente ammessa la imputazione di falsità ideologica commessa per induzione dal giudice nella compilazione della sentenza, ai sensi degli artt. 48 e 479 c.p. (v. Cass. Sez. 1, 7 febbraio 2003, pm c/Chianese, rv 223567; idem, 26 novembre 2002, pm c/Catalano), e ciò è spiegabile soltanto se si presuma la piena ipotizzabilità di una falsità ideologica in sentenza commessa "motu proprio" dal Giudice." (cfr. Cass., Sez. 5, n. 20550 del 27/03/2007, Rv. 236598; nel senso di ritenere sussistente il delitto di falsità ideologica in provvedimenti



adottati dal giudice sulla base di presupposti falsamente rappresentati da una delle parti processuali, cfr., altresì, Cass., Sez. F, n. 39192 del 29/08/2013, Rv. 257018; Cass., Sez. 5, n. 48389 del 24/09/2014, Rv. 261969).

4.1. Ciò posto, occorre concentrarsi sulla particolare natura dell'atto della cui falsità si discute in questa sede, allo scopo di verificare, come si è già detto, se ed in quali termini possa considerarsi ideologicamente falso, in rapporto alla contestazione formulata nel capo d'imputazione, in cui, giova ricordarlo, si addebita al di avere attestato falsamente nel dispositivo della ordinanza n. 533/2013, da lui redatta, il contenuto della decisione collegiale su cui si era formata la maggioranza all'esito della discussione in camera di consiglio, che, come emerso pacificamente dalla svolta istruttoria dibattimentale, non prevedeva la sospensione della menzionata decisione della Commissione Europea 19/12/2012 SA 21420 (C 14/2010), ma solo la sospensione degli atti interni di esecuzione della citata decisione europea, come conseguenza diretta dell'accoglimento della domanda cautelare formulata dal Comune di Milano.

Che tale ordinanza sia atto pubblico avente natura di atto dispositivo formato da un pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni, è incontestato ed incontestabile.

L'ordinanza di sospensione degli effetti giuridici del provvedimento amministrativo impugnato in sede cautelare innanzi al giudice amministrativo, rappresenta, invero, uno degli strumenti attraverso i quali si realizza, nel processo amministrativo, la cd. tutela cautelare atipica, fondata sulla previsione dell'art. 55, co. 1, del Codice del processo amministrativo (All. 1 al d. lgs. 2 luglio 2010, n. 104), dedicato alle misure cautelari collegiali, inserito nel Titolo II ("Il procedimento cautelare") del Libro II ("Processo amministrativo di primo grado").

In base a tale disposizione "Se il ricorrente, allegando di subire un pregiudizio grave ed irreparabile durante il tempo necessario a giungere alla decisione sul ricorso, chiede l'emanazione di misure cautelari....., che appaiono, secondo le circostanze, più idonee ad assicurare

interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso, il collegio si pronuncia con ordinanza emessa in camera di consiglio”.

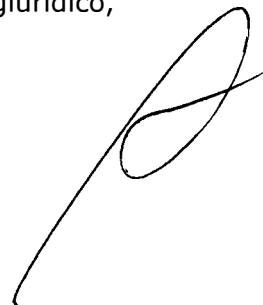
L’ordinanza con cui il giudice amministrativo incide, sospendendoli, tanto sugli effetti giuridici, quanto sulla esecuzione materiale del provvedimento amministrativo impugnato, rappresenta, pertanto, attualmente, solo uno dei possibili epiloghi decisori di un procedimento cautelare, che mantiene ferma la sua natura giurisdizionale, ribadita da dottrina e giurisprudenza, sul presupposto che l’ordinanza cautelare ha natura decisoria, in quanto volta a dirimere una lite (la cd. lite cautelare), vertente su presupposti (*fumus boni iuris* e *periculum in mora*), distinti da quelli della sentenza di merito (fondatezza del ricorso) (cfr. Cons. Stato, AP n. 1 del 20/01/1978).

In questo senso, del resto, ha disposto il Legislatore, prevedendo che le ordinanze cautelari possano essere impugnate con ricorso in appello, ex art. 62 del codice del processo amministrativo.

Approfondendo lo sguardo, appare evidente che l’essenza dell’ordinanza cautelare di sospensione è rappresentata dalla motivazione, unico profilo, per così dire, “strutturale”, del provvedimento a formare oggetto di specifica disciplina legislativa.

L’art. 55, co. 9, del codice del processo amministrativo, infatti, stabilisce che “L’ordinanza cautelare motiva in ordine alla valutazione del pregiudizio allegato e indica i profili che, ad un sommario esame, inducono ad una ragionevole previsione sull’esito del ricorso”, norma che estende al procedimento cautelare il generale principio fissato dall’art. 3, co. 1, del codice del processo amministrativo, secondo cui “Ogni provvedimento decisorio del giudice è motivato”, a sua volta applicazione nel processo amministrativo del principio costituzionale sancito dall’art. 111, co. 6, Cost., che impone l’obbligo di motivazione per tutti provvedimenti giurisdizionali.

Può, pertanto, affermarsi che la motivazione rappresenta il requisito, al tempo stesso di forma e di sostanza, grazie al quale l’ordinanza adottata in sede cautelare dal giudice amministrativo ottiene pieno riconoscimento della sua esistenza da parte dell’ordinamento giuridico,



perché conforme al modello legale assunto dal codice del processo amministrativo.

Motivazione da intendere, alla luce di quanto si è detto in precedenza, non come svolgimento di "una traccia a tema libero", ma come percorso argomentativo delimitato dal *thema decidendum*, introdotto dalla domanda cautelare.

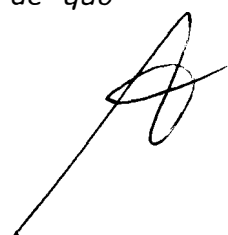
In relazione a quest'ultima il giudice adito, quale che sia la sua decisione finale (di accoglimento o di rigetto), dovrà pronunciarsi sul pregiudizio allegato (motivazione sul *periculum in mora*) e sulle ragioni che inducono il collegio a ritenere ragionevolmente probabile il buon esito del ricorso o il suo cattivo esito (motivazione sul *fumus boni iuris*).

Il dispositivo, invece, o, per meglio dire, la parte dispositiva dell'ordinanza, contiene il *dictum* che concretizza la volontà dell'organo pubblico collegiale in relazione alla specifica domanda cautelare formulata.

In tal modo la manifestazione di volontà del giudice amministrativo si applica al caso concreto portato al suo esame dall'istanza cautelare, atteggiandosi in termini di accoglimento o di rigetto della stessa, alla luce della motivazione sui due profili specifici del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*, fissati dal disposto del citato art. 55, co.9, del codice del processo amministrativo.

4.2. Orbene, se è vero, come è vero, che l'ordinanza cautelare con cui viene dichiarata dal giudice amministrativo la sospensione degli effetti giuridici del provvedimento amministrativo impugnato è un atto pubblico a contenuto dispositivo, attraverso il quale si manifesta la volontà (di natura decisoria) di un organo pubblico collegiale (il tribunale amministrativo regionale, formato da tre componenti togati), nulla osta, dal punto di vista teorico, a configurare come possibile, in relazione a tale atto pubblico, una condotta che integri gli estremi del delitto di falsità ideologica, previsto dall'art. 479 c.p.

A condizione, tuttavia, conformemente alla elaborazione della giurisprudenza della Suprema Corte innanzi richiamata, che la falsità della conclusione dispositiva in cui si sostanzia l'ordinanza *de quo*



dipenda dalla falsità delle premesse fattuali da cui si dipana, circostanza che si verifica certamente quando l'atto viene adottato in mancanza dei presupposti in esso indicati.

Vale a dire quando l'atto dispositivo, oltre a contenere una manifestazione di volontà, presuppone una precisa situazione, della cui esistenza fa indirettamente fede, in quanto non potrebbe essere emanato senza la sua ricorrenza.

In questo caso, come si è visto, l'atto stesso ingenera di per sé un affidamento sulla situazione che ne rappresenta il necessario antecedente.

Orbene non è revocabile in dubbio che, sempre sul piano teorico, costituisce antecedente logico-giuridico, senza il quale l'ordinanza cautelare prevista dall'art. 55 del codice del processo amministrativo non potrebbe essere emanata, la decisione assunta dai tre componenti dell'organo collegiale titolare del potere decisorio della "lite cautelare", all'esito della discussione svoltasi all'interno della camera di consiglio.

Tale decisione (assunta all'unanimità o a maggioranza dei componenti dell'organo giudicante poco rileva per quel che interessa) è destinata a trasfondersi nel contenuto della motivazione dell'ordinanza e della successiva parte dispositiva, che rappresenta il logico precipitato del percorso motivazionale, solo in tal modo assumendo rilevanza nei confronti dei terzi estranei al processo decisionale della camera di consiglio, in quanto fa sorgere in essi il ragionevole affidamento (oggetto della tutela apprestata dall'art. 479 c.p.), che il contenuto della decisione, esposto nella motivazione e nel conseguente "dispositivo", corrisponda al risultato cui è pervenuto l'organo collegiale nel segreto della camera di consiglio.

Logico corollario di tale prospettiva interpretativa è che il delitto di falsità ideologica in atto pubblico, di cui all'art. 479 c.p., è configurabile, con riferimento all'ordinanza "sospensiva" adottata in sede cautelare dal giudice amministrativo, quando la motivazione riguardante i profili del *fumus boni iuris e del periculum in mora*, dalla cui redazione dipende l'esistenza giuridica dell'atto pubblico, ed il dispositivo, che, come si è



detto, ne rappresenta la necessaria conseguenza sul piano logico-giuridico, siano tali da non corrispondere, per effetto di un'azione dolosa, all'effettivo contenuto della decisione assunta dall'organo collegiale in camera di consiglio.

In applicazione di tali principi non ritiene il collegio che nel caso in esame sia configurabile il delitto ex art. 479 c.p., difettando l'elemento tipizzante della fattispecie penale: la formazione di un'ordinanza cautelare la cui falsità discenda da una motivazione e da un dispositivo non veritieri, perché non riproducenti l'effettivo contenuto della decisione emersa dalla discussione svoltasi nella camera di consiglio.

Ed invero, come si evince dalla lettura dell'ordinanza cautelare di cui si discute, allegata in forma integrale al ricorso dell'imputato, il percorso argomentativo trasfuso nell'atto, attraverso la redazione della motivazione, si sofferma esclusivamente sui profili, normativamente imposti, del *fumus boni iuris* (p. 3) e del *periculum in mora* (p. 4).

Rimane, invece, del tutto estraneo alla motivazione il tema della sospensione dell'efficacia del citato provvedimento della Commissione Europea, trattandosi di una questione irriducibilmente estranea al procedimento cautelare innanzi al giudice amministrativo, pacificamente sfornito di giurisdizione in ordine ai ricorsi volti a far valere l'annullamento di atti delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'Unione Europea, che l'art. 256 del T.F.U.E. attribuisce in primo grado al Tribunale dell'Unione Europea.

Ciò si evince inequivocabilmente non solo dall'assenza di passaggi motivazionali al riguardo, ma anche da quei punti della motivazione in cui il materiale estensore della stessa, conformemente al contenuto della decisione adottata, da un lato, affermava correttamente l'esistenza della "giurisdizione e competenza" del giudice amministrativo adito sulla domanda cautelare del comune di Milano, dall'altro, evidenziava, altrettanto correttamente, che "un giudizio sulla validità della gravata decisione 19/12/2012 SA 21420 (C 14/2010) della Commissione Europea risulta, dagli atti di causa, già pendente davanti al Tribunale dell'Unione Europea" (cfr. pp. 3-4).

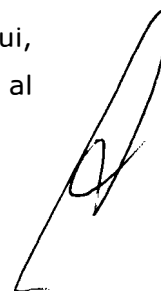


Vero è che nel dispositivo dell'ordinanza cautelare di cui si discute, graficamente introdotto dall'acronimo "P.Q.M.", effettivamente si dispone, in accoglimento della "formulata domanda cautelare" e come conseguenza ("per l'effetto") di tale accoglimento, la sospensione della "gravata decisione 19/12/2012 SA 21420 (C 14/2010) della Commissione Europea", oltre che del "gravato relativo procedimento nazionale di recupero di somme a carico del Comune di Milano; ciò fino alla decisione del merito della causa al riguardo pendente davanti al Tribunale dell'Unione Europea" (cfr. p. 5).

Tale aggiunta, tuttavia, qualunque sia la causa ultima della sua comparsa nella redazione dell'atto, non integra l'elemento oggettivo del delitto in contestazione, essendo del tutto inidonea a vulnerare la fede pubblica, vale a dire l'affidamento dei terzi in ordine alla corrispondenza tra il contenuto dell'ordinanza e la decisione sulla "lite cautelare" assunta dall'organo collegiale.

Ciò per la fondamentale ragione che, dovendo il provvedimento cautelare di cui si discute rapportarsi alla prospettazione della domanda cautelare del comune di Milano, limitata, come affermato dalla stessa corte di appello "ai soli provvedimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri" (cfr. p. 7 della sentenza oggetto di ricorso), nessuna falsa rappresentazione della realtà risulta configurabile, in quanto l'ordinanza conclude esattamente per l'accoglimento, consacrato nel dispositivo, della suddetta istanza cautelare volta alla sospensione degli atti del procedimento amministrativo interno, sulla base della duplice valutazione positiva del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora* svolta in motivazione, in assoluta coerenza, dunque, con la decisione assunta in camera di consiglio, che delimitava a tali atti l'effetto della tutela cautelare accordata.

La necessità di procedere ad una lettura non frazionata, ma unitaria ed inscindibile della parte motivazionale e della parte dispositiva dell'ordinanza cautelare, in modo che il significato della seconda sia chiarito dalla motivazione del provvedimento giurisdizionale, di cui, come si è detto, rappresenta il necessario "precipitato", in relazione al



contenuto specifico della domanda cautelare proposta, appare l'unica strada percorribile, difettando nel codice del processo amministrativo disposizioni, come quelle di cui agli artt. 546, co. 1, lett. f), e co. 3; 426, co. 1, lett. e) e co. 3; 460, co. 1, lett. d), 429, co. 1 lett. e), c.p.p., che attribuiscono autonoma rilevanza al dispositivo, nella sua dimensione di elemento concorrente con altri alla formazione di singoli atti del processo penale.

In questa prospettiva, dunque, il riferimento alla sospensione del citato provvedimento della Commissione Europea si pone del tutto al di fuori della struttura e della finalità dell'ordinanza cautelare di cui si discute, rappresentando un elemento spurio, privo di qualsiasi logica processuale, dotato, nell'economia dell'atto, di una irrilevanza talmente radicale da renderlo non tanto un falso innocuo, quanto, piuttosto, *tamquam non esset*, in quanto tale inidoneo a ledere la fede pubblica.

5. Sulla base delle svolte considerazioni la sentenza impugnata va pertanto annullata senza rinvio perché il fatto non sussiste.

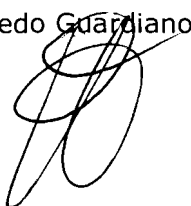
P.Q.M.

Annulla senza rinvio la sentenza impugnata perché il fatto non sussiste.

Così deciso in Roma il 21.9.2020.

Il Consigliere Estensore

Alfredo Guardiano



Il Presidente

Grazia Miccoli

