



REPUBBLICA ITALIANA 102/2025

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Massimo LASALVIA	Presidente
Fabio Gaetano GALEFFI	Consigliere
Natale LONGO	Consigliere
Donatella SCANDURRA	Consigliere relatore
Stefania PETRUCCI	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello iscritto al n. **61721** del registro di segreteria promosso da:

- **PROCURA REGIONALE** presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Campania in persona del Procuratore regionale p.t. (pec: campania.procura@corteconticert.it);
- **PROCURA GENERALE** presso la Corte dei conti in persona del Procuratore Generale p.t., domiciliato in Roma alla Via A. Baiamonti (pec procuratore.generale@corteconticert.it e procura.generale.appelli@corteconticert.it);

contro

GAGLIARDI Raffaele (c.f. GGLRFL53L08E784N), rappresentato e difeso dall'avv. Margherita De Carlo (c.f. DCRMGH85H67L049W) e dall'avv. Goffredo

Grasso (c.f. GRSGFR79C06B963F), elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Santa Maria Capua Vetere (Ce), Via Bonaparte, n. 10, Palazzo del Ninfeo, giusta procura alle liti separata e posta in calce alla memoria di costituzione in giudizio, agli indirizzi pec: margheritadecarlo@ordineavvocatiroma.org e goffredograsso@legalmail.it;

avverso

la sentenza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per la Campania - n. 396/2024, depositata il giorno 11 luglio 2024;

VISTO l'atto d'appello;

VISTI tutti gli altri atti e documenti di causa;

UDITI, all'udienza del 6 giugno 2025, con l'assistenza del Segretario dott.ssa Serena Scippa, il Consigliere relatore Donatella Scandurra, l'Avv. Goffredo Grasso per Gagliardi Raffaele e il Pubblico Ministero in persona del V.P.G., Cons. Attilio Beccia;

Svolgimento del processo

I. Con atto di citazione, notificato in data 29/12/2023, la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Campania chiamava in giudizio Raffaele Gagliardi, ex dipendente dell'Agenzia delle Entrate presso la Direzione Provinciale di Caserta (Ufficio Provinciale Territorio - Servizio Pubblicità Immobiliare di Santa Maria Capua Vetere), licenziato con provvedimento del 09.11.2017, per sentirlo condannare al pagamento in favore della medesima Agenzia delle Entrate dell'importo complessivo di € 21.503,99, o alla diversa somma determinata dal Collegio giudicante, oltre interessi, rivalutazione monetaria e spese di giustizia.

Il danno in contestazione derivava, ad avviso della Procura, dalla “condotta seriale” tenuta dal Gagliardi, che abusando della qualità di addetto al servizio di ispezioni e certificazioni ipotecarie, faceva mercimonio della sua attività di dipendente pubblico e, in violazione alla normativa che regola le attività connesse allo svolgimento delle ispezioni ipotecarie, effettuava visure in modalità “uso ufficio” o “esente”, senza che ne ricorressero i presupposti, in favore di alcuni utenti privati che in tal modo venivano esonerati dal pagamento dell’importo previsto in un arco temporale “protrattasi almeno per i mesi osservati” (5 ottobre – 31 dicembre 2015) e che le stime statistico-inferenziali elaborate dall’ufficio Audit dell’Agenzia, corroborate dalle intercettazioni telefoniche, avevano esteso a un periodo ben più ampio, dal 2013 al 2017.

La Procura regionale individuava, dunque, tre distinte poste di danno: una, relativa al danno patrimoniale diretto da mancato incasso nel periodo 5 ottobre/30 dicembre 2015, di diritti, tributi e sanzioni, catastali e ipotecari (per € 315,00); una seconda, riferita al danno da mancata riscossione nel periodo 2013/2017 (per € 19.633,11) e una terza, relativa al danno da disservizio, quest’ultima, a sua volta, articolata in due sottovoci, una, relativa ai costi delle indagini amministrative interne (per € 1.506,60) e l’altra, riferita alla lesione del nesso sinallagmatico (per € 49,28).

Sulla base degli accertamenti condotti sia in sede penale che in sede amministrativa da parte dell’Ufficio Audit dell’Agenzia delle entrate, la Procura erariale individuava, sempre con riferimento al periodo 5 ottobre/30 dicembre 2015, una fattispecie di “*danno da tangente*” (per € 230,50), già ricompresa nel danno da mancato incasso, consistente nella somma indebitamente acquisita da

Gagliardi per l'esecuzione agevolata e frodante di servizi catastali e ipotecari, altrimenti dovuti a titolo oneroso.

II. La Sezione giurisdizionale regionale per la Campania, con sentenza n. 396/2024, dichiarata la contumacia di Gagliardi Raffaele, in parziale accoglimento della domanda attorea condannava il convenuto al pagamento, in favore dell'Agenzia delle entrate, della somma pari a € 1.870,88, di cui:

- € 315,00 per la prima voce di danno, corrispondente al danno patrimoniale diretto derivante dalla mancata riscossione, nel periodo 5 ottobre/30 dicembre 2015, di diritti, tributi e sanzioni, catastali e ipotecari;
- € 1.506,60 + € 49,28 in relazione alla terza voce di danno per danno da disservizio, nella duplice articolazione di danno da costi delle indagini amministrative interne e danno da lesione del vincolo sinallagmatico. La prima sotto voce, relativa ai costi delle indagini amministrative interne, veniva calcolata, prendendo a riferimento la retribuzione oraria lorda del dirigente dell'ufficio che si era occupato dell'istruttoria (€ 45,22) e in 30 ore il tempo necessario per il compimento dell'attività complessivamente svolta a fini disciplinari dalla data di assunzione della misura disciplinare del servizio fino alla data di notifica del licenziamento; la stessa veniva, così, quantificata in € 1.356,60, con l'aggiunta delle "spese vive" sostenute, liquidate, in via forfettaria in € 150,00 circa. La seconda sottovoce di danno, relativa alla lesione del vincolo sinallagmatico, veniva calcolata sulla base della retribuzione oraria media del dipendente pari ad € 13,44 e un tempo medio di lavorazione per ciascuna visura oggetto di mercimonio pari a 20 minuti.

In definitiva, la Sezione non riconosceva la seconda voce di danno, corrispondente al danno da mancato incasso per € 19.633,11, in quanto riferita ad un arco temporale più esteso rispetto a quello oggetto di indagine in sede penale, che l'Ufficio di Procura aveva ricostruito induttivamente su base presuntiva, per il periodo 2013-2017, trattandosi di una voce di danno non accertata.

III. Avverso la sentenza proponeva appello il Procuratore regionale, contestando il mancato riconoscimento della seconda posta di danno (€ 19.633,11), relativa al danno da mancato incasso, nel periodo 2013-2017, di diritti, tributi e sanzioni, catastali e ipotecari. In ossequio alla logica del "più probabile che non", che governa l'accertamento della responsabilità amministrativa, l'Ufficio di Procura assumeva che la contestazione in esame era fondata su dati oggettivi e riscontrabili: da un lato, il numero delle operazioni "esenti/uso ufficio" realmente gestite dal Gagliardi; dall'altro, le tariffe tabellari *ratione temporis* vigenti per quelle operazioni. Su un totale di 40.742 ispezioni "esenti/uso ufficio", 1.077 risultavano gestite da Gagliardi. Detraendo da tale cifra una aliquota pari al 15%, ritenuta fisiologica nell'attività d'ufficio, la Procura riferiva di avere "addebitato" al Gagliardi 915 operazioni di consultazione telematica.

Ai fini della quantificazione del danno da mancato incasso nel periodo 2013-2017, la Procura assumeva che il Gagliardi aveva incassato, a titolo di tangente, il 13,37% del danno erariale stimato, nel periodo dal 2013 al 2017. Su un totale stimato di mancato incasso (nel periodo 2013-2017) di € 149.243,00, la Procura addebitava al Gagliardi un danno di € 19.948,11, (13,37% di € 149.243,00), che, una volta detratto l'importo già ricompreso nella voce "danno patrimoniale

diretto" tra il 5 ottobre e il 31 dicembre 2015 (€ 315,00), veniva rideterminato in € 19.633,11. Sulla base di tali risultanze probatorie, la Procura insisteva per l'accoglimento dell'atto di appello.

IV. Si costituiva il Gagliardi, deducendo errori metodologici nella quantificazione della prima voce di danno (€ 315,00), relativa al danno patrimoniale diretto da mancata riscossione; del danno da tangente (per € 230,50), in quanto si tratterebbe di voci di danno non adeguatamente dimostrate e, comunque, non correttamente calcolate. Nulla potrebbe escludere, a suo dire, che gli accessi effettuati siano stati del tutto legittimi, in quanto operati su delega dei legittimi proprietari, titolari di diritti reali o, per altro verso, operati in "uso ufficio" per motivi interni o su delega della Autorità Giudiziaria. In conclusione, chiedeva di rimodulare la voce danno da tangente con espunzione delle condotte per le quali vi è stata assoluzione nel giudizio attinente alla responsabilità penale dei concorrenti necessari nel reato.

V. Alla pubblica udienza del 6 giugno 2025, il P.M. contabile esponeva diffusamente le ragioni dell'appello proposto dal Procuratore regionale, reiterandone la richiesta di accoglimento; l'Avv. Grasso, in difesa di Gagliardi, confermava, con articolate argomentazioni, la richiesta di rigetto dell'appello del Procuratore regionale, siccome infondato e non provato.

Motivi della decisione

1. La questione all'esame attiene a una ipotesi di responsabilità amministrativa, riguardante un ex dispendente dell'Agenzia delle entrate, Raffaele Gagliardi, che, abusando della qualità di addetto al servizio di ispezioni e certificazioni ipotecarie, ha fatto mercimonio della sua attività di dipendente

pubblico, rilasciando a professionisti esterni (avvocati, collaboratori di studi notarili, agenzie per il disbrigo pratiche) i servizi catastali e ipotecari ad un prezzo inferiore al dovuto ovvero consentendo ad alcuni beneficiari di evitare del tutto il pagamento dell'importo previsto mediante il rilascio di detti servizi in modalità "uso ufficio" o "esente", senza che ne ricorressero i presupposti, mediante la consegna diretta del materiale al richiedente il servizio, senza passare per lo sportello e senza la compilazione di alcun modello di richiesta, né di pagamento all'Ufficio del corrispettivo dovuto.

Ciò in quanto le tipologie di visura "uso ufficio" ed "esente" non sono soggette al pagamento di diritti, perché riservate esclusivamente, nel primo caso, all'attività interna, e nel secondo caso, a particolari categorie di soggetti richiedenti, quali le forze di polizia o l'autorità giudiziaria. In entrambi i casi, trattasi di visure che non possono essere consegnate a persone esterne all'ufficio e, soprattutto, non sono commercializzabili.

A fronte di una richiesta di condanna per una somma complessiva di € 21.503,99, la Sezione giurisdizionale regionale per la Campania con sentenza n. 396/2024 ha riconosciuto la responsabilità amministrativa del Gagliardi con riferimento alle sole voci del danno patrimoniale diretto (€ 315,00) e del danno da disservizio, nella sua duplice articolazione di danno da costi delle indagini amministrative interne (€ 1.506,60) e danno da lesione del nesso sinallagmatico (€ 49,28).

Il Procuratore campano ha proposto appello avverso la sentenza n. 396/2024, nella parte in cui non ha accolto la richiesta attorea di condanna al pagamento della seconda posta di danno per € 19.633,11, riferita al danno da

mancato incasso, nel periodo 2013-2017, di diritti, tributi e sanzioni, catastali e ipotecari (capo 3.3 della sentenza n. 396/2024), ritenendo che detta ricostruzione era fondata su dati certi, oggettivamente riscontrabili: da un lato, il numero delle operazioni “esenti/uso ufficio” realmente gestite dal Gagliardi; dall’altro, le tariffe tabellari *ratione temporis* vigenti per quelle operazioni.

L’appello così proposto dalla Procura è da ritenere, tuttavia, infondato per le ragioni di seguito indicate.

Correttamente, la sentenza qui gravata ha assunto che la seconda posta di danno non potesse essere addebitata al Gagliardi, in quanto riferita ad un arco temporale (2013-2017) più esteso rispetto a quello oggetto di indagine in sede penale, trattandosi di una voce di danno ricostruita induttivamente dalla Procura, su base presuntiva, non accertata.

La sentenza di primo grado, con motivazioni che si condividono e dalle quali non vi è motivo per discostarsi, ha proceduto, per ciascuna voce di danno, alla verifica della sussistenza, nel caso concreto, degli elementi tipici della responsabilità amministrativa, ovvero del danno patrimoniale, economicamente valutabile, arrecato alla pubblica amministrazione, della condotta connotata da colpa grave o dolo, del nesso di causalità tra il predetto comportamento e l'evento dannoso, nonché del rapporto di servizio tra chi ha causato l’illecito esborso e l'ente che lo ha sopportato.

Riguardo alla seconda posta di danno, oggetto di gravame da parte della Procura, la sentenza di prime cure ha dato atto che attraverso l’applicazione di una metodologia di analisi statistica (effettuata ricorrendo a tecniche statistico-inferenziali), l’Agenzia delle entrate è giunta a “proiettare”, sulla base di mere

intercettazioni ambientali e di analisi di contesto, l'entità del danno derivato dagli episodi corruttivi accertati dall'Autorità giudiziaria penale (periodo ottobre - dicembre 2015) a quelli, per ipotesi, perpetrati nel più ampio periodo compreso dal gennaio 2013 al luglio 2017, stimando l'importo complessivo (che sarebbe stato) frodato nei 1.146 giorni lavorativi intercorrenti fra il 1° gennaio 2013 e il 17 luglio 2017 (giorno antecedente l'arresto del dipendente) e successivamente, su *input* della Procura erariale, a calcolare gli importi che sarebbero stati incassati se le operazioni classificate indebitamente come esenti fossero state fatte pagare ai beneficiari e che sono risultati pari, per ciò che riguarda la quota specificamente addebitabile al Gagliardi, ad € 19.633,11.

Pur apprezzando lo sforzo compiuto dall'Ufficio Audit dell'Agenzia per effettuare una proiezione più ampia degli effetti deleteri, in termini di pubblico nocumento, delle condotte criminose assunte dal dipendente infedele e senza negare la connotazione sistematica degli episodi corruttivi che hanno scandito l'operare del Gagliardi, come emerge chiaramente dagli atti di causa, dal provvedimento di licenziamento a questi inflitto il 10.11.2017, dalle sentenze penali di condanna e di prescrizione, la sentenza qui gravata ha ben messo in evidenza come l'attività di indagine abbia consentito di disvelare un consolidato sistema corruttivo coinvolgente numerosi funzionari addetti ai servizi di pubblicità immobiliare, presso gli uffici di Santa Maria Capua Vetere dell'Agenzia del Territorio di Caserta, e professionisti esterni, senza, però, che sia stata data prova dell'esistenza, nel periodo più ampio - 2013/2017, di un danno certo ed attuale, eziologicamente ricollegabile a condotte del Gagliardi, riscontrabili in maniera puntuale.

Prive di pregio risultano le argomentazioni svolte dalla Procura, anche in udienza, volte a sostenere la correttezza della quantificazione così operata, perché basata su dati certi, obiettivi e riscontrabili, secondo le quali non si tratterebbe di un *“danno presunto”*, quanto piuttosto di una *“prova presuntiva”* del danno, certo nell'*an* e incerto nel *quantum*.

Si tratta, invero, di ricostruzioni di illeciti produttivi di danno erariale, non accertati in sede penale, bensì solo induttivamente ricostruiti su base presuntiva, che per quanto fondate su plausibili basi probabilistiche e sul seguente ragionamento: *“se il mercimonio delle visure catastali ha avuto luogo negli ultimi tre mesi del 2015, ben può ipotizzarsi che abbia avuto luogo anche prima e dopo tale periodo”*, non possono, tuttavia, essere posto a fondamento di una statuizione di una decisione giudiziale.

Parimenti, non possono essere accolti i motivi di doglianza, proposti dal Gagliardi nella sua memoria di costituzione in giudizio.

Il Gagliardi lamenta errori metodologici nella quantificazione della prima voce di danno (€ 315,00), relativa al danno patrimoniale diretto da mancata riscossione e del danno da tangente (per € 230,50), in quanto si tratterebbe di poste di danno non adeguatamente dimostrate e, comunque, non correttamente calcolate, in quanto nulla potrebbe escludere che gli accessi effettuati siano stati del tutto legittimi, in quanto operati su delega dei legittimi proprietari, titolari di diritti reali o, per altro verso, operati in *“uso ufficio”* per motivi interni o su delega della Autorità Giudiziaria.

In particolare, il Gagliardi sostiene che tali poste di danno meritano di essere rimodulate in considerazione delle sentenze di assoluzione, emesse dal

Tribunale in sede penale, a carico dei coimputati dei medesimi reati, per il capo di imputazione n. 34), perché il fatto non sussiste quanto all'episodio "Caiazzo" e della sentenza di assoluzione per il capo di imputazione n. 36), perché il fatto non costituisce reato per l'episodio "Traettino"; residuerebbero, a suo dire, solo le ipotesi in concorso con Di Fuccia Nunzio, ancora *sub iudice*.

Sul punto, è bene precisare che quand'anche il Tribunale di S. Maria Capua Vetere abbia assolto con sentenza n. 3698/2023 il Gagliardi dai reati di cui al capo 36) *"limitatamente alle condotte contestate come consumate in data 1 e 3 dicembre 2015 - 25 novembre 2015 quest'ultima in relazione all'effettuazione di una consultazione ufficio con il nominativo Perna Giovanni"* perché il fatto non sussiste, il medesimo Tribunale ha, tuttavia, dichiarato con la stessa sentenza n. 3698/2023, il predetto responsabile dei reati di cui ai capi 32), 34), 35), 36) *"limitatamente all'episodio contestato come avvenuto in data 25 novembre 2015 e relativo a condotte aventi ad oggetto consultazioni a mezzo registri cartacei di altri nominativi"*, e 38), condannandolo alla pena di anni sei e mesi 9 di reclusione.

A conferma della correttezza degli esiti delle indagini amministrative e giudiziarie, la sentenza qui gravata ha riconosciuto, con motivazioni che si condividono e dalle quali non vi è motivo per discostarsi, la sussistenza del danno patrimoniale per la mancata riscossione da parte del Gagliardi, nel periodo tra il 5.10.2015 e il 30.12.2015, di diritti, tributi e sanzioni, catastali e ipotecari, per un totale complessivo euro 315,00 (comprensivo del "danno da tangente" di euro 230,50 relativo al medesimo periodo).

La stessa sentenza di primo grado, qui oggetto di impugnativa, ha ben messo in evidenza che il predetto importo di € 315,00 è relativo agli episodi

registrati nella tabella acquisita agli atti ed elaborata dall'Agenzia delle entrate, tratti dalle intercettazioni ambientali con videosorveglianza effettuate dalla P.G. negli uffici dove operava il Gagliardi nel suddetto periodo, evidenziando che *“Le risultanze di tali osservazioni, poi integrate dagli esiti dell'attività di indagine interna, svolta a seguito dell'accesso effettuato dagli ispettori dell'ufficio Audit, danno conto, per ciascun giorno di osservazione, dell'importo complessivo relativo alle operazioni realizzate sulla base degli accessi al sistema informatico effettuati, che tuttavia non è stato incassato a causa della condotta sopra descritta posta in essere”*.

La relazione redatta dalla Direzione Centrale Audit dell'Agenzia delle entrate ha dettagliatamente individuato le modalità di calcolo del danno erariale relativo alle singole vicende che hanno interessato la Conservatoria dei RR.II. di Santa Maria Capua Vetere.

Le determinazioni dell'Ufficio, traenti origine dalle intercettazioni ambientali con videosorveglianza effettuate dalla P.G. nei luoghi di lavoro, hanno così consentito di ricostruire le generalità dei soggetti corrotti, la tipologia delle azioni di corruzione poste in essere, procedendo a determinarne il numero e l'importo frodato per ciascuno dei dipendenti coinvolti.

Nel periodo oggetto di intercettazioni ambientali, che va dal 5 ottobre al 30 dicembre 2015, sono state effettuate 43 osservazioni, dalle quali è risultato una quota di *“danno derivante da diritti non riscossi effettivamente rilevati”* di euro 315,00, direttamente imputabile e attribuibile al Gagliardi.

Per le considerazioni sin qui svolte, la sentenza gravata merita, dunque, di essere integralmente confermata.

4. Le spese possono essere compensate, stante l'obiettivo controvertibilità delle

questioni, ex art. 31 c.g.c..

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, definitivamente pronunciando, rigetta l'appello proposto dalla Procura erariale, iscritto al **n. 61721** del registro di segreteria e, per l'effetto, conferma la sentenza di primo grado n. 396/2024 emessa dalla Sezione giurisdizionale per la Campania.

Spese compensate.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del giorno 6 giugno 2025.

L'ESTENSORE

f.to Donatella Scandurra

IL PRESIDENTE

f.to Massimo Lasalvia

Depositata il 28/07/2025

IL DIRIGENTE

f.to Massimo Biagi