

Corte di Appello di Palermo sezione quarta. Presidente La Commare Estensore Pardo sentenza del 30 marzo 2010 in tema di abuso di ufficio

Autore:

In: Diritto civile e commerciale

Non sussiste la violazione di legge richiesta per la sussistenza del delitto di abuso di ufficio nell'ipotesi in cui venga rilasciato parere favorevole da parte dell'ufficio tecnico comunale all'applicazione del regime di scomputo degli oneri di urbanizzazione previsto dall'art. 15 della legge regione Sicilia n.71 del 1978 in relazione alla realizzazione di un centro commerciale.

La violazione di legge di cui all'art. 323 cp non può essere integrata dalla violazione di circolari assessoriali.

Svolgimento del processo

Con sentenza in data 9 luglio 2008 il Giudice dell'Udienza Preliminare del Tribunale di Agrigento assolveva l'imputato Di F. S. dal reato di tentato abuso di ufficio commesso sino all'11 marzo 2003 con la formula perché il fatto non sussiste

I fatti per cui è processo riguardano la condotta posta in essere dall'imputato, quale funzionario istruttore delle pratiche

edilizie del Comune di Agrigento, quando lo stesso avrebbe posto in essere atti idonei univocamente diretti ad assicurare un ingiusto vantaggio patrimoniale alle ditte ****-**** che avevano presentato un piano di lottizzazione convenzionata di un'area sita in contrada ****** di Agrigento.

In particolare, la condotta illecita, veniva individuata nell'imputazione nel parere favorevole che il Di F. rilasciava sulla proposta proveniente dalle predette ditte e formalizzata nel piano di lottizzazione, di rilascio della concessione edilizia con scomputo delle degli oneri di

urbanizzazione in violazione dell'art. 15 della legge regionale n. 71 del 1978.

Secondo il primo Giudice, la circostanza che lo scomputo degli oneri di urbanizzazione di cui al parere favorevole del Di F. fosse stato previsto per un piano di lottizzazione destinato alla realizzazione di un centro commerciale e non per opere quali campeggi ed alberghi, non poteva ritenersi però indice della violazione di legge

visto che, in assenza di un'indicazione tassativa del concetto di

complesso insediativo chiuso ad uso collettivo, le precisazioni contenute nella circolare dell'Assessorato Regionale Territorio ed Ambiente del 3 febbraio 1979 dovevano ritenersi meramente esemplificative e non tassative. Peraltro, tale tesi, era confermata secondo l'impugnata presenza dalla circostanza che tale scomputo era stato concesso per insediamenti militari e per altri piani di lottizzazione riferiti ad insediamenti commerciali realizzati a Palermo e quindi sempre in ambito regionale.

Sottolineava, poi, il GUP che il parere dell'imputato non era vincolante e che in ogni caso non era emerso alcun elemento per affermare l'esistenza di collegamenti tra i vari imputati sicchè non poteva affermarsi l'esistenza di un dolo intenzionale in capo al Di F. che ne aveva determinato la supposta condotta illecita.

Proponeva impugnazione il Procuratore della Repubblica di Agrigento deducendo la violazione dell'art. 15 citato nel capo di imputazione, poiché la ratio di tale disposizione doveva individuarsi nella esigenza di evitare lo scomputo degli oneri per insediamenti che "non fanno sistema con il resto del tessuto urbano" e quindi in tale senso doveva essere applicata.

Con il secondo motivo deduceva che le opere di urbanizzazione in quell'area erano già state eseguite sicchè il realizzando centro commerciale fruiva già di tali strutture preesistenti. Al proposito ricordava poi, che la concessione emanata nel 2006 aveva previsto a carico degli istanti il pagamento di oneri di urbanizzazione per un importo di 2 milioni di euro circa.

Deduceva ancora che l'applicabilità dell'art. 15 doveva limitarsi alle opere di urbanizzazione fruibili esclusivamente dai residenti della lottizzazione e contestava poi l'applicazione della predetta norma alle ipotesi citate dal primo Giudice.

Quanto poi all'elemento soggettivo sottolineava la forza persuasiva esercitata dallo S. titolare del piano di lottizzazione ed autore di pressioni e diffide che avevano determinato comportamenti illegittimi da parte dei pubblici ufficiali del Comune di Agrigento e ricostruiva la condotta posta in essere dal Di F. nella vicenda amministrativa in esame che alla quale aveva personalmente partecipato.

All'udienza

del 30 marzo 2010, svolta la relazione, le parti concludevano come da separato verbale di causa in atti.

Motivazione

Ciò posto, ritiene

la Corte, che

il gravame proposto dal Pubblico Ministero avverso la sentenza di assoluzione sia infondato e non possa, pertanto, essere accolto.

Invero,

avuto riguardo alla struttura del delitto di abuso di ufficio di cui all'art. 323 c.p. deve sottolinearsi come per l'integrazione di tale fattispecie delittuosa occorra, pure nell'ipotesi in cui venga contestata una condotta solo tentata, che la condotta del Pubblico Ufficiale sia caratterizzata inderogabilmente dalla violazione di una precisa disposizione di legge o di regolamento avendo, la riforma

di detta norma limitato ai soli casi di attività illegittima le ipotesi punibili.

Pertanto, nel caso di specie per affermarsi la responsabilità del Di F. avrebbe dovuto emergere che il parere rilasciato dallo stesso, favorevole all'applicazione del regime di scomputo degli oneri di urbanizzazione per il costruendo centro commerciale in località ** di Agrigento da parte delle ditte **-**, era contrario ad una precisa disposizione di legge o di regolamento dalla quale risulti appunto che per strutture con tale destinazione la possibilità di essere esonerati dal predetto pagamento fosse preclusa.

Viceversa, però, l'analisi dell'unica norma richiamata nel capo di imputazione ed applicabile al caso in esame e cioè il già più volte indicato art. 15 della legge regione siciliana n. 71 del 1978 non consente di pervenire a tali conclusioni e ciò perché essa non contiene alcuna catalogazione specifica di opere per le quali può essere previsto detto scomputo ed opere invece per le quali tale beneficio è precluso.

L'art. 15 cit. infatti, contenuto nel titolo secondo della legge dedicato all'analisi degli strumenti attuativi urbanistici e cioè ai piani particolareggiati ed ai piani di lottizzazione, contiene semplicemente una disciplina riguardante tutti " i piani di lottizzazione per complessi insediativi chiusi ad uso collettivo", senza dettare alcun criterio specifico di individuazione di tali complessi e lasciando così all'interprete il compito di valutare l'applicabilità della norma a ciascun caso concreto.

Ne deriva, a giudizio di questa Corte, che mancando nell'unica norma di richiamo e che si assume violata nel capo di imputazione, una indicazione specifica che possa far ritenere escluso dal novero dei complessi insediativi chiusi ad uso collettivo i centri commerciali, il parere rilasciato dal Di F. non potrebbe mai ritenersi integrare quella violazione di legge che è presupposto indefettibile per la ricorrenza dell'ipotesi delittuosa di cui all'art. 323 c.p..

Né peraltro alcuna rilevanza può assumere

la c.d. ratio della norma citata dal Pubblico Ministero appellante nel suo atto di gravame nella parte in cui

riteneva

che essa sia

esclusivamente applicabile a “quei complessi insediativi che non fanno sistema con il resto del tessuto urbano”, poiché, questa interpretazione particolare, evidentemente non può mai integrare l’ipotesi della violazione di legge idonea a configurare l’abuso di ufficio, posto appunto che essa richiama lo spirito di una norma e cioè la sua astratta funzione e non anche in alcun modo il suo preciso e specifico contenuto.

Del resto, l’impossibilità di ritenere il requisito della violazione di legge nella dedotta violazione dell’art. 15 cit. si desume chiaramente dalla stessa analisi del primo motivo di gravame del PM nella parte in cui riconosce che

“ la norma, per la sua genericità, si presta come del resto è avvenuto nel corso del tempo a svariate interpretazioni in ordine alla sua applicazione

soprattutto in merito a cosa debba intendersi

e a quali categorie di opere debba applicarsi la definizione di complesso insediativi chiuso ad uso collettivo...”; e se così è per definizione dello stesso appellante, appare evidente che alcuno spazio residua per la configurabilità dell’elemento oggettivo del delitto di abuso di ufficio in relazione ad un’interpretazione fornita da un Pubblico ufficiale addetto al settore all’interno del Comune di Agrigento e perciò dotato di specifica competenza.

Né può assumere rilievo la circostanza riportata nel secondo motivo di gravame da parte del Pubblico Ministero secondo cui l’abusività della condotta del Di F. dovrebbe desumersi comunque dal fatto che quella particolare zona essendo già servita da opere di urbanizzazione primaria, non rendeva necessario alcun piano di lottizzazione poiché a parte la contestabilità di tale interpretazione è comunque certo che tale fatto non è oggetto di contestazione a carico del Di F. nell’imputazione a suo carico elevata. Invero, dalla lettura della rubrica, non risulta in alcun modo che l’imputato sia stato chiamato a rispondere del fatto di reato in relazione ad una condotta illegittima perché autorizzativa lo scomputo degli oneri di urbanizzazione pur in presenza delle opere predette sicchè, tale aspetto, non può essere introdotto

nel presente giudizio di gravame.

Quanto poi alle altre violazioni dedotte, si fa riferimento in particolare alla Circolare dell'Assessorato Regionale Territorio ed Ambiente del 3 febbraio 1979 che però secondo le condivisibili argomentazioni del primo Giudice, non contiene in alcun modo un'elencazione tassativa delle opere rientranti nel concetto di complesso insediativo ad uso collettivo bensì una semplice esemplificazione, indicando appunto i campeggi e gli alberghi quali ipotesi riferibili a tale concetto astratto senza però dettare alcuna limitazione tassativa.

Peraltro è poi il caso di precisare come la costante interpretazione giurisprudenziale della Suprema Corte abbia ripetutamente escluso che la condotta di abuso di ufficio possa essere ravvisata in ipotesi di violazioni di criteri dettati in circolari od altri atti non aventi efficacia normativa primaria o secondaria.

Al proposito infatti è stato sostenuto che: " in tema di reato di abuso d'ufficio (art. 323 cod. pen.), le disposizioni contenute nelle circolari ministeriali atte a regolamentare l'uso delle auto di servizio non assumono ne' il carattere formale e sostanziale di cogenza autonoma "uti universi", tipizzante le norme di legge ne' quello del regolamento, per difetto di contenuto di efficacia primaria o secondaria erga omnes, risolvendosi in disposizioni regolamentanti il funzionamento interno dell'ufficio e, come tali, correttamente qualificabili come normativa ad efficacia interna che non può essere ricompresa nella sfera di tipica violazione di legge e regolamento di cui all'art. 323 cod. pen." (Cass. 27007 del 13 maggio 2003).

La Suprema Corte quindi ha inteso ribadire anche con altre affermazioni che in tema di reato di abuso d'ufficio la condotta dell'agente rileva penalmente solo se l'ingiusto vantaggio patrimoniale è conseguito attraverso la violazione di legge o di regolamento, con esclusione degli atti che hanno natura meramente interpretativa o attuativa di normative preesistenti e che comunque sono privi della forza normativa propria della legge o del regolamento (Cass. 44952 del 24 ottobre 2005).

L'applicazione dei sopra esposti principi al caso in esame, deve necessariamente far concludere per l'impossibilità di ritenere l'elemento oggettivo del reato contestato al Di F. sia in relazione alla supposta violazione di quella Circolare Assessoriale, che peraltro non ha carattere tassativo, ed ancor più in

relazione agli altri atti indicati nell'imputazione costituiti da una nota dello stesso Assessorato del 20 luglio 1995 ed un parere del Consiglio di Giustizia Amministrativo siciliano n. 504 del 1995 che mai, naturalmente, efficacia normativa possono intendersi avere assunto.

Infine, le argomentazioni svolte dal primo Giudice circa l'insussistenza di qualsiasi elemento per ritenere ravvisabile anche il dolo intenzionale, devono ritenersi del tutto condivisibili non essendo emerso alcun rapporto particolare tra il Di F. ed i titolari delle ditte ****.*** tale da potere illuminare la condotta dello stesso in termini di volontaria ed intenzionale agevolazione delle imprese suddette nella realizzazione di un vantaggio patrimoniale e non potendosi tale elemento del reato neppure desumersi da quelle circostanze indicate dal PM appellante, che fanno generico riferimento ad una supposta attività intimidatoria posta in essere dallo S. nei riguardi dei pubblici ufficiali incaricati di curare varie pratiche edilizie e che non hanno approfondito invece il rapporto tra quest'ultimo ed il Di F. necessario al fine di provare il suddetto elemento soggettivo del delitto di cui all'art. 323 cp.

Peraltro, la difesa

sul punto, ha efficacemente sottolineato come il parere espresso dall'imputato venne condizionato all'adozione di una precisa variante al piano regolatore e quindi all'intervento del Comune di Agrigento e dell'Assessorato Regionale oltre che del C.R.U., che certamente ostacolava apertamente con la supposta volontà dello S. di accelerare la pratica che certamente avrebbe invece subito consistenti ritardi ove si fosse proceduto nel senso indicato proprio da Di F..

Alla luce delle suesposte considerazioni, pertanto, la sentenza del GUP di Agrigento deve essere confermata.

PQM

Letto l'art. 605 cpp,

conferma la sentenza

del GIP del Tribunale di Agrigento, in data 9 luglio 2008, nei confronti di Di F. S., appellata dal Procuratore della Repubblica di Agrigento.

Palermo, 30 marzo 2010

Il Consigliere est.

Il Presidente

<https://www.diritto.it/corte-di-appello-di-palermo-sezione-quarta-presidente-la-commare-estensore-pardo-sentenza-del-30-marzo-2010-in-tema-di-abuso-di-ufficio/>