

cel 7



REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

L'anno 1999 il giorno 15 del mese di marzo, il Tribunale Civile e Penale di Palermo, Sezione Sesta Penale, composto dai Signori:

- 1) Dott. Giuseppe RIZZO - Presidente
- 2) Dott. Ignazio PARDO - Giudice Estensore
- 3) Dott. Piergiorgio MOROSINI - Giudice

con l'intervento del Pubblico Ministero nella persona del Sig.

Dott. Giuseppe FICI

Sostituto Procuratore della Repubblica e con l'assistenza dell'Assistente Giudiziario Sig. Salvatore CERAMI, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel procedimento promosso dal Pubblico Ministero

CONTRO

1) RAPPÀ Rocco nato a Isola delle Femmine l'1 gennaio 1961, ivi residente nella via Cutino n. 107.

LIBERO/PRESENTE

difeso di fiducia dall'Avv. G. Scozzola.

2) DI MAGGIO Vincenzo, nato a Palermo il 30 ottobre 1939, residente ad Isola delle Femmine (PA) nella via Lungomare Eufemio n. 4

LIBERO/PRESENTE

Art. _____ Camp. P

N. 267/99 Sent.

N. 384/96 R.G.T.

N.2419/94 R.G.N.C.

Dep. in Cancelleria

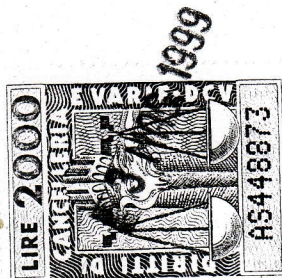
Addi 23-3-99

Il Cancelliere

Esecutiva il 30-6-99

Il Cancelliere

Redatta Scheda



difeso di fiducia dall'Avv. M. Catalano

3) ALBERT Giovanni, nato a Torino il 13 maggio 1948 e residente in Torretta (PA) nella contrada Za Minica

LIBERO/PRESENTE

difeso di fiducia dall'Avv. G. Pugliese

IMPUTATI

il primo:

a) del reato di cui all'art. 323, commi 1 e 2, c.p. per avere, nella qualità di componente della Commissione Edilizia Comunale di Isola delle Femmine, abusato del suo ufficio, non astenendosi nel corso della seduta del 28 gennaio 1993 - dall'esame dell'istanza di sanatoria presentata, ai sensi della legge 28 febbraio 1985 n. 47, da Siino Antonio ed esprimendo, in modo palesemente illegittimo, parere parzialmente contrario all'accoglimento di detta istanza, nonostante fosse in evidente conflitto di interessi in quanto progettista di una pratica in corso di approvazione (poi esaminata dalla stessa commissione edilizia comunale nella seduta del 2 febbraio 1993) relativa alla realizzazione di quattro villette in un lotto di terreno limitrofo di proprietà di Bellis Ernesta, la cui approvazione era subordinata al rigetto della istanza del Siino; e ciò al fine di procurarsi l'ingiusto vantaggio patrimoniale conseguente all'approvazione di tale progetto;

In Isola delle femmine (PA), in data 28 gennaio 1993;

il secondo:

b) del reato di cui all'art. 323, commi 1 e 2, c.p. per avere - nella qualità di Sindaco del Comune di Isola delle Femmine

3

ininterrottamente dal 18 maggio 1989 al 2 aprile 1992) e, pertanto, presidente della commissione edilizia comunale competente ad esprimere il prescritto parere sulla domanda di sanatoria edilizia presentata ai sensi della legge 28 febbraio 1985 n. 47 - abusato de suo ufficio, astenendosi consapevolmente ed in modo illegittimo dal mettere all'ordine del giorno della predetta commissione edilizia comunale la istanza di sanatoria presentata da Siino Antonio in data 6 febbraio 1996 (n. 892 di prot. e n. 32 dell'elenco delle domande ex legge 47/85), con riferimento alla quale la ditta interessata aveva provveduto all'integrazione della documentazione fin dal 12 luglio 1989 ; e ciò al finendi arrecare un ingiusto danno all'istante ed ai congiunti dello stesso e di arrecare al predetto Rocca Rappa l'ingiusto vantaggio patrimoniale descritto sub a);
In Isola delle Femmine (PA), fino al 2 aprile 1992;

il terzo:

c) del reato di cui all'art. 371 bis c.p. per avere, nel corso del presente procedimento, sentito nella qualità di persona informata sui fatti, reso false dichiarazioni al pubblico Ministero, sostenendo che - pur nella qualità di dipendente dell'ufficio tecnico del Comune di Isola delle Femmine ed addetto alle sanatorie edilizie - non gli risultava alcunchè in ordine alla penalizzazione, quanto meno da un punto di vista temporale, della istanza di sanatoria avanzata da Siino; e tacendo in quanto a lui noto in ordine ai contrasti fra il genero del Siino e gli amministratori comunali dell'epoca;

In Palermo, l'1 giugno 1994.

D - del reato di cui all'art. 323 c.p. per avere - quale impiegato addetto all'ufficio tecnico del Comune di Isola delle Femmine ed assegnatario della pratica edilizia di cui infra - abusato del suo ufficio non provvedendo in alcun modo sulle richieste avanzate il 31 dicembre 1993 ed il 15 giugno 1994 da tale Siino Antonio, concernenti la ristrutturazione di un fabbricato di proprietà dello stesso, e ciò al fine di procurare a questi un danno ingiusto.

In Isola delle Femmine fino al 15/6/94.

CONCLUSIONI DEL P.M.

conclude chiedendo l'assoluzione degli imputati perché il fatto non sussiste e perché il reato non è previsto dalla legge mentre per l'imputazione di cui al reato 371 bis c.p. affermata la penale responsabilità dell'imputato Albert Giovanni chiede la condanna dello stesso alla pena di anno uno mesi otto di reclusione.

CONCLUSIONI DELLA DIFESA

L'Avv. Catalano nell'interesse di Di Maggio Vincenzo conclude chiedendone l'assoluzione perché i fatti non sussistono.

L'Avv. Pugliese nell'interesse di Albert Giovanni conclude chiedendone l'assoluzione da tutti i capi di imputazione perché il fatto non sussiste o per non averli commessi.

L'Avv. Scozzola nell'interesse di Rappa Rocco conclude chiedendone l'assoluzione perché il fatto non sussiste e chiede l'acquisizione del documento.

MOTIVAZIONE

Con decreto di citazione emesso dal Giudice per le Indagini Preliminari presso questo Tribunale Rappa Rocco, Di Maggio Vincenzo ed Albert Giovanni sono stati rinviati a giudizio, dinanzi questa sezione, per rispondere dei reati di abuso di ufficio e false dichiarazioni al P.M. loro in rubrica rispettivamente ascritti.

All'udienza dibattimentale del 23 gennaio 1997, data lettura dei capi di imputazione, il Pubblico Ministero, nel corso dell'esposizione introduttiva, riferiva che in seguito all'esposto presentato da tali Siino Maria Rita e Siino Rosaria era stato accertato che le autorità comunali di Isola delle Femmine avevano per un lungo periodo temporale disatteso le aspettative delle predette in relazione ad una legittima richiesta di concessione in sanatoria avente ad oggetto un piccolo complesso turistico, al fine di avvantaggiare la proprietaria di un terreno limitrofo a quello delle stesse Siino, tale Bellis Ernesta, mediante la realizzazione di una strada ricadente sul terreno delle esponenti e priva di qualsiasi utilità collettiva.

In particolare, riferiva il Pubblico Ministero, agli odierni imputati era contestato: al Rappa di avere partecipato alla seduta della Commissione

6

Edilizia in cui era stata deliberato il parere parzialmente negativo avverso l'istanza di concessione in sanatoria delle Siino, e ciò benchè lo stesso risultasse anche progettista delle edificande costruzioni nel terreno Bellis; al Di Maggio di avere, nella sua qualità di Sindaco del Comune di Isola delle Femmine, ritardato l'esame della istanza di sanatoria delle Siino facilitando l'approvazione del piano particolareggiato che prevedeva la realizzazione della strada sul fondo delle stesse, ed all'Albert quale componente dell'ufficio tecnico comunale del citato centro, di avere ugualmente ritardato l'esame di due istanze relative a lavori di manutenzione straordinaria presentati dalle Siino e di avere falsamente dichiarato al Pubblico Ministero di non essere a conoscenza del doloso omesso esame della istanza di sanatoria e della mancata conoscenza delle ragioni di contrasto tra la famiglia Siino ed i vertici dell'amministrazione comunale.

Ammesse le prove testimoniali e documentali richieste dalle parti processuali, nel corso dell'istruzione dibattimentale venivano escussi i testimoni Siino, Fanale, Caliri e Currao nonché i consulenti delle parti Calamia e Lo Torto.

Indi, terminata l'istruzione dibattimentale ed indicati gli atti utilizzabili le parti concludevano come da separato verbale di causa in atti.

Ciò posto, devono essere preliminarmente analizzate le modificazioni introdotte dalla citata legge n.234 del 16 luglio 1997 sulla disciplina del delitto di abuso di ufficio (art.323 c.p.) assumendo, le stesse, rilevanti conseguenze anche nel presente procedimento.

Orbene, la nuova dizione testuale del predetto delitto appare così formulata: "salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazioni di norme di legge o regolamento, ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sè o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

La pena è aumentata nei casi in cui il vantaggio o il danno hanno un carattere di rilevante gravità".

Dal raffronto della predetta disciplina con quella preesistente, introdotta con la legge 26-4-1990 n.86 a sua volta modificativa dell'originaria

norma introdotta con il codice penale del 1930, possono essere evidenziate le maggiori differenziazioni sussistenti, sicuramente individuabili nella identificazione e specificazione della condotta illecita a fronte di quella generica dell'abuso di ufficio precedentemente prevista, nella trasformazione del delitto da fattispecie a consumazione anticipata in ipotesi di evento, nella strutturazione dell'elemento soggettivo nei termini del dolo intenzionale, nella determinazione di una pena edittale di minore entità conseguente all'eliminazione della distinzione tra abuso di ufficio patrimoniale e non, nonché, nella previsione di una particolare procedura per l'irrogazione delle misure cautelari e del rinvio a giudizio.

L'analisi delle suddette difformità permette sicuramente di individuare le principali finalità seguite dal legislatore del 1997 costituite dalla volontà di tipicizzare maggiormente, ed in senso sicuramente più restrittivo, la condotta dell'abuso di ufficio, in quella di escludere la possibilità di applicazione di misure cautelari coercitive per i soggetti sottoposti ad indagini in ordine al predetto reato ed, infine, in quella di imporre l'obbligo per il giudice procedente di sentire il pubblico amministratore prima dell'emissione del

provvedimento applicativo della misura interdittiva di cui all'art.289 c.p., unica ancora applicabile.

In particolare la prima di quelle finalità indicate, costituita dallo sforzo di tipicizzazione della condotta in osservanza al costituzionale principio di tassatività della norma penale, ha indotto il legislatore a limitare le ipotesi di condotte penalmente rilevanti a quelle della violazione di legge o di regolamento, sostanzialmente coincidenti nel compimento di un atto amministrativo illegittimo, e nella violazione di un obbligo di astensione.

Tale espresso riferimento a situazioni coincidenti con il vizio di violazione di legge dell'atto amministrativo, sviluppato dalla dottrina e dalla giurisprudenza amministrativa, hanno notevolmente limitato l'ampiezza della condotta illecita, conseguentemente, riducendo l'ampio sindacato del giudice penale precedentemente esistente sul "cattivo uso delle funzioni" da parte del pubblico amministratore spesso non coincidente con un formale atto amministrativo illegittimo o, comunque, inquadrabile in quelle ipotesi di eccesso di potere proprie dello sviamento della causa tipica dell'atto la cui cognizione e repressione aveva determinato la diffusa lamentela di una pratica sostituzione del giudice penale

all'amministratore nella scelta degli interessi pubblici da perseguire e delle modalità concrete attraverso le quali assicurare gli stessi. 10

L'esclusione delle ipotesi di eccesso di potere dalle condotte astrattamente punibili, secondo l'ipotesi di abuso di ufficio recentemente riformulata, non è soluzione pacificamente accolta sia in dottrina che nella giurisprudenza.

Invero, secondo alcuni autorevoli autori se è vero che nel progetto di alcuni dei redattori della nuova legge sull'abuso vi era l'intenzione di escludere dalla fattispecie l'eccesso di potere, il testo dell'articolo escluderebbe tale possibilità, poiché, dallo stesso, risulta che lo stravolgimento dell'uso del potere discrezionale è anch'esso una gravissima violazione di leggi e regolamenti e perciò deve essere punito anche sotto la nuova legge.

A fronte di tale impostazione, però, risulta sicuramente più convincente, oltre che autorevolmente sostenuta, quella secondo cui le ipotesi di eccesso di potere, così come già in precedenza esplicitato, non possano più costituire vizi dell'atto o dell'attività amministrativa sindacabili da parte del giudice penale in sede di accertamento della responsabilità in ordine al delitto di abuso di ufficio.

11

E tale impostazione risulta sostanzialmente accolta da quell'indirizzo giurisprudenziale, sia di merito che di legittimità, secondo il quale "la ratio della disposizione, risultante dai resoconti della discussione parlamentare, è quella di evitare che l'abuso punibile possa essere identificato con il semplice eccesso di potere o con una delle figure sintomatiche di questo" (Cass.4-12-1997, Tosches) e ciò perché il legislatore ha chiaramente operato per eliminare qualsiasi interferenza del potere giudiziario nell'attività di competenza dell'amministrazione (G.I.P. Trib. Roma 22-12-1997, Prodi).

Univocamente sintomatico, al riguardo, è il rigetto dell'emendamento proposto in sede di Commissione Giustizia, di aggiungere nel testo della norma dopo le parole leggi o regolamenti "l'agire con manifesto ed oggettivo sviamento di potere" (seduta della Commissione Giustizia del 2 ottobre 1996).

Né, peraltro, può essere omesso di osservare che la differente tesi, secondo la quale l'eccesso di potere costituirebbe sempre elemento oggettivo della condotta di abuso, sembra proprio nascere dall'equivoco operato mediante la sopravvalutazione dei vizi dell'atto amministrativo quali elementi integrativi della condotta, quando,

nel testo di legge, non è fatto, come già premesso, alcun riferimento in senso esclusivo ai vizi del provvedimento, tale da potere ritenere che il giudice penale debba sostanzialmente compiere un accertamento del tutto conforme a quello proprio ed esclusivo del giudice amministrativo. 12

La predetta interpretazione, secondo la quale la novità costituita dall'art.323 c.p., così come riformulato, sarebbe individuabile nella circostanza di avere inserito i vizi dell'atto amministrativo nella struttura della fattispecie penale, trova poi ulteriore smentita nella circostanza dell'avvenuta autonoma previsione, quale elemento oggettivo della condotta di abuso, dell'ipotesi costituita dalla violazione di un obbligo di astensione che, integrando un'ipotesi rientrante nel vizio amministrativo di violazione di legge, non avrebbe certamente avuto bisogno di espressa considerazione.

Deve, pertanto ritenersi che per quanto discutibile nella parte in cui sottrae completamente al controllo giurisdizionale l'esercizio del potere discrezionale senza peraltro prevedere strumenti alternativi di punizione o, comunque, di repressione delle condotte pur sempre irregolari, l'intenzione del legislatore appare, comunque, chiaramente consacrata nella norma riformata di cui all'art.323 c.p. proprio in

quella parte in cui viene espressamente richiamato l'elemento necessario della violazione di legge o regolamento.

L'accertata esclusione dell'eccesso di potere dalle ipotesi di condotte astrattamente punibili ha, poi, determinato un ulteriore approfondimento in ordine alla natura delle norme la cui violazione può integrare l'elemento oggettivo del delitto di abuso di ufficio essendosi contestato che taluni precetti contenuti in disposizioni di carattere generalissimo possano effettivamente assumere carattere idoneo ad integrare il citato elemento della fattispecie penale.

Orbene, in ordine alle norme di contenuto generale occorre segnalare come, secondo un recente orientamento giurisprudenziale, le violazioni di norme generalissime o di principio, come quella prevista dall'art.97 della Costituzione sul buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, sono sostanzialmente irrilevanti per la consumazione del delitto di abuso di ufficio (Cass. 4-12-1997, Tosches).

Invero, sempre secondo la medesima pronuncia, una diversa interpretazione della norma finirebbe, anzitutto, coll'esporsi agli stessi dubbi di costituzionalità già prospettati in relazione alla precedente formulazione, oltre che

14
rendere vana la riforma del 1997, volta a valorizzare il principio della separazione dei poteri e ad individuare, con sufficiente chiarezza, il discrimine tra illegittimità ed illiceità (Cass.4-12-1997 cit.).

A parere di questo Collegio, tale impostazione, sembra proprio condivisibile ove si consideri che, pur non potendo certamente negarsi in linea di principio che la violazione di una norma costituzionale possa integrare l'elemento oggettivo del delitto previsto e punito dall'art.323 c.p., l'art.97 della Costituzione rientra in quella tipologia di norme costituzionali che non sono comuni norme di condotte le quali si rivolgono ai privati cittadini, bensì dirette agli organi dello Stato complessivamente considerati ed in particolare al legislatore, al quale spetta dare loro concreta attuazione.

Ed infatti secondo la testuale dizione del citato articolo: "i pubblici ufficiali sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione"; tale norma rientra, pertanto, nel novero di quelle definite norme programmatiche (o di principio), che non prescrivono un preciso comportamento ma raccomandano al legislatore di perseguire un certo

scopo, affidando la scelta dei mezzi per perseguire il medesimo alla discrezionalità del potere legislativo. 15

Proprio sulla base di queste considerazioni, pertanto, l'assunto sostenuto dalla Suprema Corte nella esaminata pronuncia Tosches può ritenersi pienamente condivisibile, e cioè in quanto le norme programmatiche, tra cui anche l'art.97 della Costituzione, rivolgendosi solo al legislatore e non essendo munite di sanzione, non possono essere ricomprese nella locuzione "violazione di norme legge" proprio perché effettivamente prive dei caratteri propri delle norme giuridiche immediatamente precettive.

Tanto premesso, osserva il Collegio che, conformemente alle conclusioni cui è pervenuto il Pubblico Ministero il quale ha chiesto l'assoluzione di tutti gli imputati dal delitto di abuso di ufficio, i fatti agli stessi contestati non possono ritenersi integrare l'ipotesi delittuosa di cui all'art.323 c.p. così come riformulata dal legislatore del 1997.

Ed invero, indipendentemente dall'esame della questione di merito ed avuto riguardo alle condotte così come esposte nell'imputazione, va rilevato come dallo svolgimento dell'attività istruttoria dibattimentale non sia emerso che sulla base di una normativa avente forza di legge od anche di

16
semplice regolamento comunale, il Comune di Isola delle Femmine fosse obbligato ad esaminare le pratiche di sanatoria o le istanze comunque presentate presso l'Ufficio Tecnico secondo un determinato ordine consequenziale.

Ciò determina, ad avviso del Collegio, la stessa insussistenza dei fatti di abuso di ufficio contestati ai capi b) e d) dell'imputazione al Di Maggio ed all'Albert i quali con la loro condotta omissiva non violarono comunque alcuna disposizione normativa primaria o secondaria, che imponeva entro determinati termini l'esame delle citate differenti istanze.

Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi anche con riferimento al fatto contestato all'imputato Rappa al capo a) dell'imputazione e relativo alla presunta abusiva mancata astensione dalla seduta della commissione comunale nel corso della quale venne emesso il parere parzialmente negativo sull'istanza in sanatoria proposta dalle Siino.

Ed infatti, anche con riferimento alla violazione dell'obbligo di astensione va sottolineato che tale ipotesi di condotta è stata, come anticipato, ugualmente ricollegata al vizio di violazione di legge dell'atto amministrativo nel senso che, pertanto, l'avvenuta partecipazione al compimento dell'atto potrà ritenersi idonea ad integrare

17
l'elemento oggettivo del delitto di abuso di ufficio solo nelle ipotesi in cui il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio abbiano violato una fonte normativa che prescriveva espressamente loro di astenersi dalla trattazione del procedimento o dall'emissione dell'atto in presenza di specifici presupposti, fatto, questo non riscontrabile nella condotta così come contestata allo stesso Rappa.

Né, sul punto, appare irrilevante osservare che, in ogni caso, all'atto dell'emissione del parere parzialmente negativo da parte della Commissione Edilizia (28-1-1993) cui partecipava anche il Rappa, il progetto avente ad oggetto la realizzazione delle opere edili sul fondo Bellis aveva già ottenuto una prima approvazione (5-3-1992), poi modificata con la variante proposta dall'imputato medesimo, e che lo stesso consulente tecnico del Pubblico Ministero, ing. Calamia, escusso nel corso dell'udienza del 30 aprile 1998, ha sostanzialmente escluso che l'eventuale integrale approvazione dell'istanza di sanatoria delle Siino avrebbe impedito l'approvazione del progetto di edificazione sul fondo Bellis così come riproposto dal Rappa.

In ordine, poi, alla condotta di false informazioni al Pubblico Ministero di cui all'art.371 bis c.p. contestata all'imputato Albert al capo c)

18

dell'imputazione ritiene il Collegio che anche con riferimento a detta ipotesi delittuosa l'attività istruttoria dibattimentale non abbia permesso l'acquisizione di elementi probatori idonei a sostenere un giudizio di colpevolezza dell'imputato.

Ed invero, appare appena il caso di osservare che tra la documentazione acquisita nel corso dell'attività istruttoria è presente anche la relazione del predetto consulente Calamia nella quale sono indicati i tempi di presentazione delle istanze presso l'ufficio tecnico comunale di Isola delle Femmine, le date in cui venne richiesta da parte dell'amministrazione l'integrazione della documentazione, ed infine quelle in cui risulta essere stato emesso il parere dalla competente commissione edilizia.

Orbene, proprio dall'esame della predetta consulenza risulta che anche altre istanze di sanatoria avanzate nel corso del 1986, così come quella delle Siino, vennero valutate dalla Commissione Edilizia in data, anteriori o successive, e comunque assai prossime a quella in relazione a cui si è assunta la tesi dell'omissione dolosa.

Tale circostanza, pertanto, appare idonea a confutare la tesi accusatoria nella parte in cui non sembra emergere dall'esame dei predetti dati che

l'esame della pratica di sanatoria Siino sia avvenuta in tempi chiaramente ritardati rispetto alle molte altre, che sempre nello stesso arco temporale erano state ugualmente avanzate presso il medesimo comune. 19

In ogni caso, peraltro, osserva il Collegio che alla data dell'avvenuta escussione dell'Albert da parte del Pubblico Ministero quale persona informata sui fatti, e precisamente in data 1 giugno 1994, era già stata prospettata da parte delle esponenti Siino la condotta di dolosa omissione posta in essere proprio dai componenti dell'ufficio tecnico comunale cui l'Albert medesimo apparteneva sicché, lo stesso, non avrebbe potuto essere sentito quale semplice persona informata sui fatti, imputabile del delitto di cui all'art.371 bis c.p., bensì quale indagato nel procedimento già intrapreso.

Le affermazioni rese dall'Albert in quella circostanza, pertanto, devono ritenersi sottostare alla particolare disciplina dettata dall'art.63 2° comma c.p.p. in base al quale appunto, le dichiarazioni rese dalla persona che doveva essere sentita sin dall'inizio in qualità di indagato non possono essere in alcun modo utilizzate nei confronti del medesimo.

20
Alla luce delle suesposte considerazioni deve,
quindi, assolversi Albert Giovanni dal delitto
ascrittogli al capo c) dell'imputazione perché il fatto
non sussiste.

P.Q.M.

visto l'art.530 c.p.p.

assolve Rappa Rocco, Di Maggio Vincenzo e
Albert Giovanni da tutte le ipotesi di abuso di
ufficio loro contestate perché i fatti non sono più
previsti dalla legge come reato; assolve inoltre
Albert Giovanni da delitto di cui all'art.371 bis c.p.
perché il fatto non sussiste.

Palermo 15/3/1999

IL GIUDICE EST.

IL PRESIDENTE

Dep. 23-3-99
RM