

Abuso di ufficio, violazione del canone dell'imparzialità, sussistenza, legittimità
Cassazione penale, sez. VI, sentenza 19.06.2008 n° 25162

Abuso di ufficio – violazione del canone dell'imparzialità – sussistenza – legittimità [[art. 323 c.p.](#)]

Il principio di imparzialità non avrà mai un immediato contenuto precettivo ai fini del rilievo in ordine alla sussistenza del reato di abuso d'ufficio, in quanto dovrà essere necessariamente mediato dalla legge; non così per quanto riguarda l'attività dell'amministrazione, in cui la decisione avviene alla fine di un procedimento amministrativo in cui il criterio di imparzialità comporta che vengano acquisiti gli interessi e gli elementi utili ad una deliberazione il più possibile ponderata. In questo caso, l'imparzialità amministrativa intesa come divieto di favoritismi ha i caratteri e i contenuti precettivi richiesti dal reato di abuso di ufficio, in quanto impone all'impiegato o al funzionario pubblico una vera e propria regola di comportamento, di immediata applicazione. ⁽¹⁾

(1) In materia di abuso d'ufficio ed elemento psicologico del dolo intenzionale, si veda [Cassazione penale 7973/2008](#).

(Fonte: [Altalex Massimario 31/2008](#))

SUPREMA CORTE DI CASSAZIONE

SEZIONE VI PENALE

Sentenza 12 febbraio - 19 giugno 2008, n. 25162

(Presidente De Roberto - Relatore Fidelbo)

Svolgimento del processo

1. - Con la sentenza in epigrafe il G.u.p. del Tribunale di Viterbo dichiarava non luogo a procedere ex art. 425 comma 3 c.p.p. nei confronti di S. S., M. B., I. L. e M. L., imputati del reato di abuso d'ufficio, per avere il primo, in qualità di funzionario della motorizzazione civile di Viterbo e responsabile del settore "nazionalizzazione dei veicoli e patenti nautiche", procurato un ingiusto profitto agli altri tre imputati, titolari e gestori di fatto dell'agenzia di pratiche automobilistiche S., compiendo atti contrari ai doveri d'ufficio e in violazione di disposizioni di legge, consistiti nel preferenziale disbrigo delle pratiche avviate dalla S. in relazione a richieste di nazionalizzazione di veicoli acquistati all'estero, tra l'altro evadendo pratiche ancorché incomplete della documentazione richiesta, eludendo i meccanismi interni previsti per il protocollo e la presentazione delle domande di nazionalizzazione, rilasciando il permesso provvisorio di circolazione in luogo della carta di circolazione.

Il G.u.p., dopo avere passato in rassegna le violazioni di legge ipotizzate dall'accusa, ne ha escluso l'applicabilità alla fattispecie concreta.

2. - Contro questa decisione il Procuratore della Repubblica di Viterbo ha proposto ricorso per cassazione.

Con un primo motivo ha dedotto l'erronea applicazione dell'art. 97 Cost., avendo il giudice di merito escluso che la sua violazione possa integrare il reato in contestazione. Secondo parte ricorrente la norma costituzionale citata non avrebbe solo un carattere programmatico, ma - interpretata come rivolta ad assicurare l'imparzialità delle condotte dei funzionari pubblici - porrebbe una serie di divieti aventi una portata direttamente precettiva, quali il divieto di realizzare comportamenti oggettivamente irregolari diretti ad avvantaggiare o danneggiare gli utenti della pubblica amministrazione, ovvero di stravolgere completamente la funzione amministrativa esercitata.

Con un altro motivo deduce la violazione dell'art. 323 c.p., censurando la sentenza impugnata per non aver riconosciuto nella condotta dell'imputato la figura sintomatica dello sviamento di potere - diversa dall'eccesso di potere -, configurabile nel caso di specie in cui vi sarebbe stato un vero proprio "scardinamento" della funzione pubblica esercitata a esclusivo vantaggio di un privato, con reiterate e continue violazioni di circolari e palesi disparità di trattamento.

3. - Per mezzo dell'avvocato Riccardo Micci hanno proposto ricorso per cassazione anche le parti civili, C. C. ed A. C., il primo anche in qualità di rappresentante legale della Centro Collaudi e Pratiche Auto N. M. S.a.s., deducendo la violazione dell'art. 323 c.p. e sostenendo che la condotta tenuta da S. S. avrebbe violato un intero sistema di norme discendenti dall'art. 97 Cost., tra cui il d.lgs. n. 165 del 2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), l'art. 2 comma 1 lett. d) del D.P.C.M. del 28 novembre 2000 (Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni).

Motivi della decisione

4. - I ricorsi devono essere accolti, sebbene per motivi parzialmente diversi da quelli dedotti.

La sentenza impugnata ha dichiarato il non luogo a procedere per il reato di abuso d'ufficio contestato agli imputati ritenendo che nel caso di specie non sia stata violata alcuna norma di legge. Il G.u.p. ha rilevato la assoluta inidoneità della prova in relazione alla sussistenza della violazione di legge o di regolamento che deve caratterizzare il reato di cui all'art. 323 c.p. In particolare, dopo aver escluso che la violazione dei precetti costituzionali (art. 97 Cost.) e la violazione di norme di legge non direttamente strumentali al procedimento amministrativo (art. 2 comma 1 lett. d del d.lgs. n. 165/2001; art. 2 del D.P.C.M. 28 novembre 2000), ma solo programmatiche, possano influire sulla sussistenza del reato d'abuso di ufficio, ha ritenuto che l'attività relativa al rilascio delle pratiche per la nazionalizzazione dei veicoli fosse disciplinata, all'epoca dei fatti, soltanto dalla circolare del 20.9.2000 n. B59/200/MOT, atto non avente forza di legge e la cui violazione non determina l'integrazione del reato in questione.

Tuttavia, il giudice ha trascurato di prendere in considerazione altre normative, seppure di carattere generale, che possono trovare applicazione nella fattispecie concreta.

4.1. - In materia di abuso di ufficio, la condotta del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio che risulti lesiva del buon funzionamento e della imparzialità dell'azione amministrativa rileva alla duplice condizione che contrasti con norme specificamente mirate ad inibire o prescrivere la condotta stessa e che dette norme presentino i caratteri formali ed il regime giuridico della legge o del regolamento.

Nella specie, non è in contestazione la qualità di pubblico impiegato di S. S., funzionario della motorizzazione civile di Viterbo, al quale è stato contestato di avere favorito alcune società nel disbrigo delle pratiche di nazionalizzazione di veicoli acquistati all'estero, tra l'altro evadendo richieste nonostante fossero incomplete della documentazione, condotta che appare in contrasto con una specifica norma di legge contenuta nell'art. 13 comma 5 del d.p.r. 10 gennaio 1957 n. 3, che impone al pubblico impiegato di trattare gli affari attribuiti alla sua competenza tempestivamente e secondo il loro ordine cronologico. Del resto questa stessa Sezione ha già avuto modo di ritenere l'applicabilità della disposizione di legge citata in un caso analogo, sebbene nella specie fosse stato contestato il reato di corruzione (Sez. VI, 21 novembre 2005, n. 1777, P.M. in proc. Aleyundera).

4.2. - Inoltre, non è stata presa in alcuna considerazione neppure la normativa di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, in materia di procedimento amministrativo, che all'art. 3 impone la completezza dell'istruttoria di una pratica. A questo proposito deve ritenersi che è idonea ad integrare la violazione di legge, rilevante ai fini della sussistenza del reato di abuso d'ufficio, l'inosservanza da parte del pubblico impiegato del dovere di compiere una adeguata e completa istruttoria diretta ad accertare la ricorrenza delle condizioni per il rilascio del provvedimento richiesto, incidendo la stessa direttamente sulla fase decisoria in cui i diversi interessi, pubblici e privati, devono essere ponderati (v. Sez. VI, 14 giugno 2007, n. 37531, Serionne; Sez. VI, 4 novembre 2004, n. 69, Palascino). Ebbene dalla contestazione rivolta all'imputato risulta che l'evasione delle pratiche avveniva in carenza di una istruttoria completa, in quanto la condotta di favoritismo nei confronti di alcune agenzie automobilistiche si estrinsecava anche nel soddisfare le richieste di nazionalizzazione dei veicoli in mancanza della necessaria documentazione.

4.3. - Tuttavia, nel caso in esame deve ritenersi che ai fini della sussistenza del reato di cui all'art. 323 c.p. possa trovare applicazione anche l'art. 97 Cost., che stabilisce che i pubblici uffici devono essere organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Si tratta di principi il cui contenuto non è univoco. Ed infatti la giurisprudenza non è favorevole a considerare che il reato di abuso d'ufficio possa sussistere nella forma della violazione di uno dei principi di cui all'art. 97 Cost., in quanto norma generale che non fissa regole di comportamento precise, ma semplici principi privi di immediato contenuto precettivo (Sez. VI, 12 ottobre 2005, n. 12769, P.G. in proc. Fucci; Sez. VI, 8 maggio 2003, n. 35108, Zardini). L'inserimento del citato art. 97 Cost. fra le disposizioni di legge violabili e rilevanti per l'abuso d'ufficio avrebbe come effetto quello di dilatare eccessivamente l'ambito di applicazione della norma incriminatrice, finendo con l'incidere anche sul principio di precisione di cui all'art. 25 Cost.

Tali preoccupazioni manifestate dalla giurisprudenza e da parte della dottrina appaiono sicuramente legittime, in quanto è reale il rischio paventato di estendere eccessivamente la portata dell'art. 323 c.p., mentre la norma presuppone che l'abuso sia collegato all'inosservanza di previsioni specifiche. Tuttavia, si osserva che possono essere identificate ipotesi residuali in cui l'art. 97 Cost., nel suo significato più precettivo, relativo all'imparzialità dell'azione amministrativa, può costituire parametro di riferimento per il reato di abuso d'ufficio.

Nella sua essenzialità il significato del principio di imparzialità risiede nel diretto riferimento al criterio degli interessi tutelati. L'amministrazione deve essere imparziale assicurando tutela ad un interesse nel confronto con l'insieme degli altri interessi pubblici e privati con i quali deve essere "ponderato". In questo senso l'imparzialità dell'amministrazione non corrisponde al senso comune del termine, cioè come soggetto al di sopra delle parti, in quanto la sua azione è rivolta al perseguimento di obiettivi specifici. Per questo l'imparzialità di cui parla l'art. 97 Cost. si traduce, nel suo nucleo essenziale, nel divieto di favoritismi, quindi nell'obbligo per l'amministrazione di trattare tutti i soggetti portatori di interessi tutelabili con la medesima misura. Inteso in questa limitata accezione il principio di imparzialità finisce con realizzarsi attraverso strumenti diversi, a seconda che venga calato nell'attività della pubblica amministrazione ovvero nella sua organizzazione. In quest'ultimo caso, riferito cioè all'aspetto organizzativo, il principio di imparzialità non avrà mai un immediato contenuto precettivo ai fini del rilievo in ordine alla sussistenza del reato di abuso d'ufficio, in quanto dovrà essere necessariamente mediato dalla legge; non così per quanto riguarda l'attività dell'amministrazione, in cui la decisione avviene alla fine di un procedimento amministrativo in cui il criterio di imparzialità comporta che vengano acquisiti gli interessi e gli elementi utili ad una deliberazione il più possibile ponderata. In questo caso, l'imparzialità amministrativa intesa come divieto di favoritismi ha i caratteri e i contenuti precettivi richiesti dall'art. 323 c.p., in quanto impone all'impiegato o al funzionario pubblico una vera e propria regola di comportamento, di immediata applicazione.

Nel caso in esame, dal capo di imputazione emerge una condotta del funzionario pubblico volta a realizzare sistematicamente "il

preferenziale disbrigo di pratiche" avviate da una sola agenzia, a discapito delle altre agenzie di pratiche automobilistiche: si tratta di una chiara ipotesi di favoritismo in violazione del principio fissato dall'art. 97 Cost., che, in quanto riferibile non solo all'organizzazione dell'ufficio, ma alla condotta della persona fisica del funzionario, può essere presa in considerazione come violazione di legge ai sensi dell'art. 323 c.p..

5. - Pertanto, la sentenza impugnata deve essere annullata, con rinvio degli atti al Tribunale di Viterbo, perché, in persona di un diverso giudice per l'udienza preliminare, proceda ad un nuovo giudizio facendo applicazione dei principi sopra indicati.

P.Q.M.

La Corte annulla la sentenza impugnata e rinvia al Tribunale di Viterbo per nuovo giudizio.