

CAPITOLO 19

ABUSO D'UFFICIO, RIFIUTO DI ATTI D'UFFICIO E PRINCIPIO DI PRECAUZIONE

(Cassazione Penale, Sezione VI, 1 dicembre 2016, n. 3799/2017)

19.1. Il parere

Nel febbraio del 2013 il Ministero dell'Ambiente trasmette al Comune di Bari una nota con la quale sollecita l'adozione nell'area "Beta", dichiarata 'sito di bonifica di interesse nazionale' ai sensi del D.M. 468 del 2001, di tutte le misure necessarie alla tutela della salute e dell'ambiente, tenuto anche conto dell'utilizzo a scopo ricreativo sia dei tratti di spiaggia sia dei fondali antistanti.

A distanza di un mese l'ufficio del Commissario di Governo per le Bonifiche nella Regione Puglia inoltra all'Assessorato all'Ambiente dello stesso Comune una relazione tecnica redatta dall'ICRAM (Istituto Centrale per la Ricerca scientifica e tecnologica Applicata al Mare), riguardante il Piano di completamento della bonifica della predetta zona. Nell'atto de quo si impone, in particolare, un approfondimento delle indagini conoscitive in ordine alla qualità dei sedimenti marini relativi alla c.d. area di colmata.

Nel luglio dello stesso anno il Consorzio Alfa richiede e ottiene dall'Autorità portuale di Bari – che aveva ricevuto parere non ostativo al rilascio da Tizio, assessore pro tempore all'Ambiente e Igiene del Comune di Bari dal giugno del 2013 – nove concessioni per l'installazione di strutture ricettive balneari proprio sull'arenile di "Beta".

Sulla base di tali premesse, vengono avviate d'ufficio delle indagini, a conclusione delle quali il PM ipotizza a carico di Tizio, in concorso con altri componenti della giunta, il reato di cui all'art. 323 c.p., per non aver ostacolato – seppur in presenza di una situazione di 'urgenza sostanziale' – il rilascio da parte dell'Autorità portuale delle predette concessioni in favore del Consorzio Alfa, nonché per avere omesso di emanare ordinanze atte a limitare la balneazione e l'utilizzo delle spiagge, nel citato comprensorio, fino al mese di settembre 2014, anno di completamento della fase di c.d. caratterizzazione (cioè di identificazione delle caratteristiche chimico-fisiche) dell'inquinamento e di effettiva adozione di provvedimenti di divieto da parte dell'amministrazione comunale di Bari.

Con sentenza del dicembre 2016 il Tribunale, richiamando il principio di precauzione proprio del diritto ambientale europeo, condanna Tizio, nella predetta

qualità, alla pena, condizionalmente sospesa, di due anni di reclusione, per il reato di abuso d'ufficio.

Assunte le vesti del legale di Tizio, rediga il candidato motivato parere in ordine all'opportunità di interporre appello avverso la sentenza di condanna.

Il caso pratico oggetto di parere impone di soffermarsi sugli elementi costitutivi di un delitto contro la Pubblica amministrazione e, nella specie, del reato di abuso d'ufficio, disciplinato dall'art. 323¹ del codice penale.

Invero, al fine di verificare se possa essere utilmente esperito appello avverso la sentenza pronunciata dal Tribunale nei confronti di Tizio, è necessario stabilire se la condotta da questi posta in essere possa essere concretamente sussunta nella suddetta fattispecie astratta.

Nella vicenda *de qua*, Tizio, assessore *pro tempore* all'Ambiente e Igiene del Comune di Bari dal giugno 2013, viene ritenuto, in concorso con altri membri della giunta, penalmente responsabile del reato di cui all'art. 323 c.p., per non aver ostacolato – seppur in presenza di una situazione di 'urgenza sostanziale' – il rilascio da parte dell'Autorità portuale di 9 concessioni per l'installazione di strutture ricettive balneari sull'arenile di "Beta", dichiarato 'sito di bonifica di interesse nazionale' ai sensi del D.M. 468/2001; nonché, per avere omesso di adottare ordinanze atte a limitare la balneazione e l'utilizzo delle spiagge nel citato comprensorio.

Come è noto, la norma in esame testualmente punisce, con la reclusione da uno a quattro anni, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazione di norme di legge o di regolamento, ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto.

Trattasi, quindi, di un delitto proprio, idoneo a ledere sia l'interesse pubblico al buon andamento, alla trasparenza della pubblica amministrazione e all'imparzialità dei pubblici funzionari sia – quando è commesso in danno di privati – l'interesse del privato medesimo a non essere turbato nei propri diritti costituzionalmente garantiti e a non essere danneggiato dal comportamento illegittimo e ingiusto dell'agente. In tale ultima ipotesi esso ha, evidentemente, natura plurioffensiva.

Con riferimento all'elemento oggettivo, occorre rilevare che il reato di cui all'art. 323 c.p. è integrato dalla doppia e autonoma ingiustizia, che deve riguardare sia la condotta, la quale deve essere connotata dalla violazione delle norme di legge o di regolamento, sia l'evento, con la conseguente necessità di una duplice e distinta valutazione, sul punto, da parte dell'organo giudicante.

¹ Art. 323 c.p.: 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 violazione di norme di legge o di regolamento, ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto, è punito con la reclusione da uno a quattro anni. La pena è aumentata nei casi in cui il vantaggio o il danno hanno carattere di rilevante gravità.

Secondo giurisprudenza costante, il reato in esame è integrato anche quando non vi sia stata una sollecitazione soggettiva concretatasi in una richiesta o in un ordine e, ciò nonostante, si configuri un'urgenza sostanziale impositiva dell'atto, che ne comporti l'adozione, per una delle ragioni indicate al comma primo dell'art. 328 del codice penale.

Ai fini della configurabilità dell'elemento psicologico del delitto di rifiuto di atti d'ufficio è necessario che il pubblico ufficiale sia consapevole del suo contegno omissivo, nel senso che quest'ultimo deve rappresentarsi e volere la realizzazione di un evento *contra ius*.

È chiaro che tale requisito di illiceità speciale consente di delimitare la rilevanza penale solamente a quelle forme di diniego di adempimento, che non trovano alcuna plausibile giustificazione alla stregua delle norme che disciplinano il dovere di azione.

Come già evidenziato precedentemente, nel caso in esame, non sussiste alcuna situazione di 'urgenza sostanziale', che giustifichi l'adozione, senza ritardo, dei già citati provvedimenti, in relazione ai quali l'imputato risulta, peraltro, sprovvisto dei poteri necessari.

Si rileva, peraltro, che l'accusa di aver omesso di ostacolare il rilascio da parte dell'autorità competente, astrattamente compatibile con un'imputazione di abuso di ufficio, si mostra priva di significato ai fini e per gli effetti dell'articolo in esame.

Occorre, in aggiunta, evidenziare che nel delitto in esame il principio di precauzione non rileva: mentre nel reato di rifiuto di atti d'ufficio il rapporto di causalità è di tipo cogente, nel senso che l'atto doveva essere compiuto ed è stato, invece, omesso; il canone *de quo* non stabilisce obblighi ma consente l'adozione di misure anticipatorie o preventive rispetto a rischi che si vogliono evitare e/o a eventi dannosi che si intendono scongiurare.

Conseguentemente, posto che il rifiuto penalmente rilevante sussiste se il soggetto è competente e se si trova materialmente nelle condizioni di compiere l'atto che è, quindi, da lui concretamente esigibile, va esclusa la sussumibilità della vicenda *de qua* nel reato minore e, quindi, la possibilità di proporre, in via subordinata, nell'atto di appello una diversa qualificazione giuridica dei fatti in addebito.

A sostegno della tesi esposta giova richiamare una recentissima pronuncia della Corte di Cassazione (cfr. Cass. Pen., Sez. VI, 1 dicembre 2016, n. 3799, dep. nel 2017) che, in un caso analogo, ha annullato senza rinvio la sentenza impugnata perché il fatto non sussiste.

In conclusione, alla luce delle considerazioni innanzi svolte, che consentono di ritenere non persuasiva la tesi seguita dal Tribunale, Tizio potrà utilmente esperire appello avverso la sentenza *de qua* e insistere per l'assoluzione.

19.2. L'atto

Nel febbraio del 2014 il Ministero dell'Ambiente trasmette al Comune di Bari una nota con la quale sollecita l'adozione nell'area "Beta", dichiarata 'sito di bonifica di

interesse nazionale' ai sensi del D.M. 468 del 2001, di tutte le misure necessarie alla tutela della salute e dell'ambiente, tenuto anche conto dell'utilizzo a scopo ricreativo sia dei tratti di spiaggia sia dei fondali antistanti.

A distanza di un mese l'ufficio del Commissario di Governo per le Bonifiche nella Regione Puglia inoltra all'Assessorato all'Ambiente dello stesso Comune una relazione tecnica redatta dall'ICRAM (Istituto Centrale per la Ricerca scientifica e tecnologica Applicata al Mare), riguardante il Piano di completamento della bonifica della predetta zona. Nell'atto de quo si impone, in particolare, un approfondimento delle indagini conoscitive in ordine alla qualità dei sedimenti marini relativi alla c.d. area di colmata.

Nel luglio dello stesso anno il Consorzio Alfa richiede e ottiene dall'Autorità portuale di Bari – che aveva ricevuto parere non ostativo al rilascio da Tizio, assessore pro tempore all'Ambiente e Igiene del Comune di Bari dal giugno del 2014 – n. nove concessioni per l'installazione di strutture ricettive balneari proprio sull'arenile di "Beta".

Sulla base di tali premesse, vengono avviate d'ufficio delle indagini, a conclusione delle quali il PM ipotizza a carico di Tizio, il reato di cui all'art. 328, comma primo, c.p., per non aver ostacolato – seppur in presenza di una situazione di 'urgenza sostanziale' – il rilascio da parte dell'Autorità portuale delle predette concessioni in favore del Consorzio Alfa, nonché per avere omesso di emanare ordinanze atte a limitare la balneazione e l'utilizzo delle spiagge, nel citato comprensorio, fino al mese di settembre 2015, anno di completamento della fase di c.d. caratterizzazione (cioè di identificazione delle caratteristiche chimico-fisiche) dell'inquinamento e di effettiva adozione di provvedimenti di divieto da parte dell'amministrazione comunale di Bari.

Con sentenza del marzo 2017 il Tribunale, richiamando il principio di precauzione proprio del diritto ambientale europeo, condanna Tizio, nella predetta qualità, alla pena, condizionalmente sospesa, di un anno di reclusione, per il reato di rifiuto di atti d'ufficio.

Tizio si rivolge ad un avvocato, al quale chiede parere in merito all'opportunità di proporre appello avverso la sentenza.

Assunte le vesti del legale, rediga il candidato motivato atto di appello.

ECC.MA CORTE DI APPELLO DI BARI ATTO DI APPELLO

Il sottoscritto Avv. <...>, del foro di <...>, con studio in <...>, alla via <...>, n. <...>, quale difensore di fiducia, giusta nomina in atti, del sig. Tizio, nato a <...>, il <...>, residente in <...>, alla via <...>, n. <...>, domiciliato presso il suo studio,

PROPONE APPELLO

avverso la sentenza n. <...>, emessa in data <...> dal Tribunale di Bari e depositata in data <...>, che, previa affermazione della penale responsabilità di Tizio in ordine al reato contestato di cui all'art. 328, comma primo, c.p., lo ha condannato alla pena condizionalmente sospesa di un anno di reclusione.

Il gravame è affidato al seguente

MOTIVO

Violazione e falsa applicazione dell'art. 328, comma primo, c.p.

Mancata assoluzione perché il fatto non sussiste.

Il giudice di prime cure ha pronunciato sentenza di condanna sull'erroneo convincimento della colpevolezza di Tizio, assessore *pro tempore* all'Ambiente e Igiene del Comune di Bari, in ordine al reato contestato.

In particolare, secondo l'impugnata sentenza, la condotta dell'odierno appellante – che non avrebbe ostacolato, seppur in presenza di una situazione di 'urgenza sostanziale', il rilascio da parte dell'Autorità portuale di nove concessioni per l'installazione di strutture ricettive balneari sull'arenile insistente nel compendio "Beta", dichiarato '*sito di bonifica di interesse nazionale*' ai sensi del D.M. 468/2001, e avrebbe omesso di adottare ordinanze atte a limitare la balneazione e l'utilizzo delle spiagge nel citato comprensorio – integrerebbe gli estremi del reato di rifiuto di atti d'ufficio.

La sentenza *de qua* risulta evidentemente meritevole di censura poiché perviene al riconoscimento della responsabilità dell'imputato malgrado l'inconfigurabilità nella vicenda in esame, in astratto e in concreto, del citato delitto.

Come è noto, il reato di cui all'art. 328, comma 1, c.p. punisce il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che indebitamente rifiuta un atto del suo ufficio che, per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o di igiene e sanità, deve essere compiuto senza ritardo.

Trattasi, dunque, di reato di pericolo, che si perfeziona ogni qual volta venga denegato un atto non ritardabile, incidente su beni di valore primario, tutelati dall'ordinamento, indipendentemente dal nocumento che, in concreto, possa derivarne.

A ben vedere, la condotta incriminata consiste nell'indebito rifiuto di compiere atti d'ufficio qualificati, che devono essere adottati, senza ritardo, in vista di obiettivi normativamente specificati. La doverosità degli atti omessi può sorgere o da una sollecitazione soggettiva, concretatasi in una richiesta o in un ordine, ovvero da un'urgenza sostanziale dell'atto, che ne comporti l'adozione indifferibile per una delle ragioni indicate dalla citata norma.

Ai fini della configurabilità dell'elemento psicologico del delitto di rifiuto di atti d'ufficio, è necessaria e sufficiente una chiara consapevolezza del contegno omissivo del pubblico ufficiale, dovendo egli rappresentarsi e volere la realizzazione di un evento "*contra ius*", senza che il diniego di adempimento trovi alcuna plausibile giustificazione alla stregua delle norme che disciplinano il dovere di azione e senza che ciò implichi il fine specifico di violare i doveri imposti dal proprio ufficio.

Tanto chiarito, giova preliminarmente evidenziare che, nel caso in esame, non sussiste alcuna situazione di 'urgenza sostanziale', tale da giustificare l'adozione senza ritardo dei provvedimenti indicati dalla sentenza impugnata, in relazione ai quali l'imputato risulta, peraltro, sprovvisto dei poteri necessari. Il Tribunale ha, infatti, erroneamente ritenuto adottabili da Tizio provvedimenti formalmente riferibili al sindaco oppure previsti per altre esigenze d'intervento, già con questo commettendo un errore di diritto sufficiente a imporre la riforma in senso assolutorio della sentenza.

Per mero tuziorismo difensivo, si deve comunque osservare che è chiaramente privo di pregio anche il richiamo al principio di precauzione di matrice comunitaria, anche tenuto conto del fatto che il rapporto di causalità richiesto ai fini dell'integrazione della condotta descritta dall'art. 328, comma primo, è di tipo cogente.

Con riferimento alla presunta sussistenza di una situazione emergenziale, si rileva, in primo luogo, che la relazione tecnica redatta dall'ICRAM si limitava solamente ad imporre un approfondimento delle indagini conoscitive in ordine alla qualità dei sedimenti marini relativi alla c.d. area di colmata. In secondo luogo, che la fase di caratterizzazione e, cioè,

di identificazione delle caratteristiche chimico-fisiche dell'inquinamento, si è conclusa nel 2015, anno di effettiva adozione di provvedimenti di divieto da parte dell'amministrazione comunale di Bari.

Non esisteva, dunque, in data antecedente al 2015, alcuna acclarata situazione emergenziale, tale da giustificare l'adozione dei predetti provvedimenti. Stante la mancanza di prove concrete e di precise indicazioni di carattere tecnico di un potenziale pericolo per i cittadini, qualunque ordinanza adottata in tal senso si sarebbe prestata, all'opposto di quanto postula il Tribunale, a vizio di illegittimità per carenza dei presupposti sostanziali.

Si rileva, inoltre, che l'accusa di aver omesso di ostacolare il rilascio da parte dell'autorità competente si mostra priva di significato ai fini e per gli effetti dell'articolo in esame. Non si può, evidentemente, attribuire alla competenza di un assessore il rilascio di concessioni, pacificamente di pertinenza dell'Autorità Portuale.

Il giudice di *prime cure* ha, dunque, utilizzato in maniera impropria il concetto di esigibilità degli interventi da parte di Tizio: non ha tenuto conto delle competenze e delle attribuzioni del soggetto pubblico cui l'omissione della condotta è ascritta.

Del tutto insussistente è anche l'elemento soggettivo richiesto ai fini dell'integrazione del reato *de quo*. Il Tribunale, infatti, ha chiaramente errato nel ritenere che l'imputato si sia reso responsabile di inerzia volontaria e ingiustificata.

In conclusione, posto che il rifiuto penalmente rilevante sussiste solo se il soggetto è competente e se si trova materialmente nelle condizioni di compiere l'atto che è, quindi, da lui concretamente esigibile, va certamente escluso che le condotte contestate integrino il rifiuto di atti d'ufficio.

A sostegno della tesi esposta giova richiamare una recentissima pronuncia (Cass. Pen. Sez. VI, 1 dicembre 2016, n. 3799 dep. nel 2017), che, in caso analogo, ha rilevato l'inconfigurabilità, astratta e concreta, del reato di cui all'art. 328 c.p.

La sentenza gravata è, pertanto, errata e ingiusta e andrà riformata.

Tutto ciò premesso, il sottoscritto difensore

CHIEDE

che l'Ecc.ma Corte di appello adita, in riforma della sentenza impugnata, voglia mandare assolto Tizio dal reato a lui ascritto, perché il fatto non sussiste.

<Luogo e data>

Avv. <.....>

19.3. La sentenza

Cassazione Penale, Sez. VI, 1 dicembre 2016, n. 3799 del 2017

Con la sentenza di seguito riportata per esteso, la Corte di Cassazione chiarisce il significato da attribuire al concetto di "rifiuto", integrativo del delitto di cui all'art. 328, primo comma, c.p. e definisce l'ambito applicativo del canone di precauzione di matrice europea, che costituisce una delle declinazioni del principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, comma secondo, Cost.) e rappresenta uno dei parametri di valutazione dell'operato dei pubblici poteri, con intuibili ricadute in tema di responsabilità penale.

RITENUTO IN FATTO

1. Con la sentenza impugnata, la Corte d'Appello di Napoli ha confermato quella del

I giudici d'appello hanno, infatti, ripetutamente adoperato il concetto di esigibilità degli interventi (v. ad es. pag. 19 sent.) da parte dell'imputato, ma in maniera impropria.

Il rifiuto penalmente rilevante sussiste, infatti, se il soggetto è competente, se si trova materialmente nelle condizioni di compiere l'atto (che è, quindi, da lui concretamente esigibile) e se questo deve essere compiuto senza ritardo, non già se lo ha omesso ma questo avrebbe potuto essere compiuto in base a una complessiva valutazione dell'azione amministrativa condotta alla luce delle migliori prassi (best practices) del settore o del principio di precauzione nei termini sopra esposti.

Del tutto irrilevante appare, pertanto, l'exkursus argomentativo riferito alle previsioni e alle scadenze temporali previste dalla normativa speciale sulla bonifica ambientale dei siti inquinati (D.lgs. n. 22 del 1997, L. n. 426 del 1998, D.M. n. 471 del 25 ottobre 1999), se, come nella fattispecie, l'analisi della complessiva disciplina normativa non viene condotta tenendo conto delle competenze e delle attribuzioni del soggetto pubblico cui l'omissione della condotta è ascritta.

Occorre in definitiva concludere che la diversa qualificazione giuridica, se non ha comportato una modificazione del composito fatto in addebito, ha invece determinato un mutamento radicale dei parametri normativi di riferimento delle condotte contestate, evenienza di cui la Corte d'appello non sembra essersi compiutamente avveduta, omettendo conseguentemente di rilevare l'inconfigurabilità, astratta e concreta, del diverso reato ritenuto in sentenza.

3. All'accoglimento dell'impugnazione consegue l'annullamento senza rinvio della sentenza impugnata perché il fatto non sussiste.

P.Q.M.

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

Così deciso in Roma, il 1 dicembre 2016.

Depositato in Cancelleria il 25 gennaio 2017.

19.4. La giurisprudenza

Ai fini della configurabilità del reato di abuso d'ufficio per violazione di legge o di regolamento, qualora il danno ingiusto costituisca l'effetto sostanziale della predetta violazione, l'elemento soggettivo non può configurarsi come dolo eventuale, essendo necessario che l'agente, nel momento in cui si attiva "contra legem", abbia la consapevolezza dell'esistenza dei presupposti di fatto da cui dipende l'applicazione della norma trasgredita, in quanto la situazione di dubbio sulla correttezza della condotta è incompatibile con l'intenzione di procurare un danno o un vantaggio patrimoniale ingiusto.

Cassazione Penale, Sez. VI, 22 settembre 2016, n. 49538

La nozione di danno ingiusto cui si riferisce la norma incriminatrice dell'abuso d'ufficio non può intendersi limitata solo a situazioni soggettive di carattere patrimoniale e nemmeno a diritti soggettivi perfetti, ma riguarda anche l'aggressione ingiusta alla sfera della personalità per come tutelata dai principi costituzionali.

Cassazione Penale, Sez. VI, 7 luglio 2016, n. 39452

Il delitto di abuso d'ufficio è integrato dalla doppia e autonoma ingiustizia, sia della condotta (che deve essere connotata da violazione di norme di legge o di regola-

bensi è sufficiente la reiezione di un atto dovuto senza ritardo quando le circostanze sostanziali ne richiedano il compimento.

Cassazione Penale, Sez. VI, 11 novembre 2014, n. 49537

La norma incriminatrice del rifiuto di atti d'ufficio (articolo 328, comma 1, c.p.) non sanziona penalmente la generica inerzia o la scarsa sensibilità istituzionale del pubblico ufficiale, ma un rifiuto consapevole di atti da adottarsi senza ritardo per la tutela di beni o interessi pubblici. Con la conseguenza che l'elemento soggettivo doloso del reato di rifiuto di un atto d'ufficio urgente deve sussistere al momento della condotta tipica, cioè al momento in cui si manifesta il contegno omissivo (dolo concomitante), perché per la configurabilità del reato è necessario che il pubblico ufficiale agente abbia consapevolezza del suo contegno omissivo, dovendo rappresentarsi e volere la realizzazione di un evento *contra ius*.

Cassazione Penale, Sez. 9 aprile 2014

19.5. L'istituto

19.5.1. Il delitto di rifiuto di atti d'ufficio ex art 328 c.p.

L'art. 328 c.p. disciplina due distinte fattispecie astratte, rispettivamente previste al primo e al secondo comma. In particolare, nella prima ipotesi di reato, la condotta incriminata consiste nell'indebito rifiuto da parte dell'agente – pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio – di compiere atti d'ufficio qualificati, in vista di obiettivi normativamente specificati (nella specie, ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica o di ordine pubblico o di igiene e sanità). La seconda ipotesi di reato, invece, esclusi i casi di cui al primo comma, punisce con la reclusione fino ad un anno o con la multa fino a € 1.032, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio, che entro trenta giorni dalla richiesta di chi vi abbia interesse, non compie l'atto del suo ufficio e non risponde per esporre le ragioni del ritardo.

Per quanto concerne l'interesse protetto, il delitto *de quo*, nel caso di cui al primo comma, lede, di norma, solo l'interesse della pubblica amministrazione al corretto esercizio delle pubbliche funzioni, in vista del perseguimento di finalità pubbliche. Ciò, però, non esclude che il pubblico interesse possa coincidere anche con un interesse privatistico. In tale ultima ipotesi, il reato assume natura plurioffensiva. Di contro, il reato di omissioni di atti di ufficio, punito dal secondo comma del citato articolo, integra un delitto plurioffensivo, nel senso che lede oltre l'interesse pubblico al buon andamento e alla trasparenza della p.a., anche il concorrente interesse del privato leso dall'omissione o dal ritardo dell'atto amministrativo dovuto.

In aggiunta, occorre rilevare che il delitto di rifiuto di atti d'ufficio è un reato di pericolo che si perfeziona ogni qual volta venga denegato un atto non ritardabile, incidente su beni di valore primario tutelati dall'ordinamento, indipendentemente dal nocimento in concreto derivante.

Con riferimento all'elemento oggettivo, va osservato che, secondo la giurisprudenza dominante, la fattispecie astratta di cui al primo comma è integrata sia dall'indebito diniego o dall'inerzia di un comportamento doveroso, in presenza di

una richiesta o di un ordine espresso, sia, in assenza di tali specifiche sollecitazioni, qualora sussista un'urgenza sostanziale, impositiva del tempestivo compimento dell'atto.

La fattispecie astratta *de qua* si consuma con la violazione dell'obbligo prescritto dalla legge, a nulla rilevando che dall'indebita condotta derivi un effettivo pregiudizio per i beni finali presi in considerazione dalla norma.

L'azione tipica del delitto di cui all'art. 328, comma secondo, c.p., è, invece, integrata dal mancato compimento di un atto dell'ufficio da parte del soggetto attivo ovvero dalla mancata esposizione delle ragioni del ritardo, entro trenta giorni dalla richiesta di chi vi ha interesse. Sul punto, occorre precisare che affinché il ritardo a provvedere possa qualificarsi come omissione penalmente rilevante, è necessario che la richiesta rivolta al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio abbia il contenuto di una espressa diffida ad adempiere. Ne consegue, quindi, che il reato, omissivo proprio e a consumazione istantanea, deve intendersi perfezionato con la scadenza del predetto termine.

Occorre poi rilevare che per "*atto d'ufficio*" deve intendersi quello dovuto dalla p.a., al cui compimento l'intraneo sia obbligato e che sia, quindi, idoneo a esprimere utilmente la posizione della p.a. nel rapporto amministrativo con i privati.

Ai fini della configurabilità del reato di rifiuto di atti d'ufficio è necessario che l'agente sia consapevole del proprio contegno omissivo, nel senso che deve rappresentarsi e volere la realizzazione di un evento "*contra ius*". Tale requisito di illiceità speciale consente di delimitare la rilevanza penale solamente a quelle forme di diniego di adempimento che non trovano alcuna plausibile giustificazione alla stregua delle norme che disciplinano il dovere di azione.

Il reato di omissione di atti d'ufficio, invece, sotto il profilo dell'elemento soggettivo, richiede la prova della consapevolezza del soggetto attivo di avere ingiustificatamente omesso di dare risposta all'intimazione del privato.

In entrambe le ipotesi contemplate dall'art. 328 c.p., non è configurabile il tentativo, in quanto il delitto si consuma nel tempo e nel luogo in cui si è verificata l'omissione o si è opposto il rifiuto, indipendentemente dalla produzione (eventuale) di un evento.

19.5.2. Il principio di precauzione

Il principio di precauzione è espressamente codificato dall'art. 191⁴, par. 2, della

⁴ Art. 191 Versione consolidata del TUE e del TFUE: 1. La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi: – salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, – protezione della salute umana, – utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, – promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici. 2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga". In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione. 3. Nel predisporre la sua politica in materia ambientale l'Unione tiene conto: – dei dati scientifici e tecnici disponibili, – delle condizioni dell'am-