

Giurisprudenza

**Corte di Cassazione|Sezione 6|Penale|Sentenza|16 marzo 2022|  
n. 8870**

Data udienza 15 dicembre 2021

Integrale

**REATI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE - OMISSIONE O RIFIUTO DI  
ATTI D'UFFICIO**

---

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE SESTA PENALE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. RICCIARELLI Massi - rel. Presidente

Dott. COSTANTINI Antonio - Consigliere

Dott. PATERNO' RADDUSA Benedetto - Consigliere

Dott. SILVESTRI Pietro - Consigliere

Dott. D'ARCANGELO Fabrizio - Consigliere

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sul ricorso proposto da:

(OMISSIS), nato il (OMISSIS);

avverso la [sentenza del 04/02/2021 della Corte di appello di Palermo](#);

letti gli atti, la sentenza impugnata e il ricorso;

udita la relazione del Presidente RICCIARELLI Massimo;

letta la requisitoria del Sostituto Procuratore generale LORI Perla, che ha concluso per il rinvio alle Sezioni Unite e comunque per l'annullamento senza rinvio dei reati estinti per prescrizione, con rigetto nel resto e rideterminazione della pena.

## RITENUTO IN FATTO

1. Con [sentenza del 4/2/2021 la Corte di appello di Palermo](#) ha parzialmente riformato quella del G.U.P. del Tribunale di Palermo in data 23/1/2019, confermando la condanna di (OMISSIS), quale componente laico del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in ordine al delitto di cui all'articolo 328, comma 1, cod. relativamente al mancato tempestivo deposito di sentenze relative a cause assunte in decisione in data 15 gennaio, 25 febbraio, 18 e 19 novembre 2015 e in data 3 febbraio 2016, con rideterminazione della pena, e prosciogliendolo da episodi anteriori, perché il reato era estinto per prescrizione.

2. Ha presentato ricorso (OMISSIS) tramite i suoi difensori.

2.1. Con il primo motivo deduce violazione di legge e vizio di motivazione.

Si sofferma sull'offensività della condotta integrante le ipotesi delittuose di cui all'[articolo 328 c.p.](#), rilevando come il precetto penale debba riferirsi ad un dovere di azione determinato dalla impellenza di fronteggiare una situazione contingente tale da mettere a repentaglio aspettative di rilievo in materia di giustizia, sicurezza pubblica, ordine pubblico, igiene e sanità'.

In materia di giustizia occorre un atto non ritardabile alla luce di esigenze prese in considerazione e protette dall'ordinamento, a prescindere dall'esito dell'omissione. Il rifiuto deve riguardare solo gli atti che per una delle ragioni previste sono dovuti e devono essere posti in essere immediatamente.

Non possono rilevare a tal fine termini ordinatori, ben potendosi peraltro configurare il reato anche prima della loro scadenza, ove sia configurabile un grave pregiudizio in assenza di una urgente iniziativa del magistrato.

Esamina il tema della configurabilità del delitto di rifiuto in assenza di una espressa richiesta di attivazione e rileva come una tale interpretazione finisca per alterare il senso della riforma del 1990.

In ogni caso l'urgenza discende dalle conseguenze prodotte dall'inerzia, le quali devono essere individuate.

Richiama sentenze della Corte di cassazione che, esaminando ipotesi di rifiuto di atti di ufficio da parte di magistrati, avevano dato rilievo al pregiudizio per valori di rango primario e comunque a situazioni di sostanziale urgenza.

Semmai avrebbe potuto darsi rilievo a sollecitazioni delle parti in causa interessate ad un celere deposito, agli effetti dell'[articolo 328 c.p., comma 2](#), fermo restando che nel caso di specie, contrariamente a quanto prospettato nella sentenza impugnata, il ricorrente aveva ottemperato nel termine di giorni trenta.

Pone il problema della demarcazione tra inadempienze di rilievo disciplinare e omissioni costituenti reato, rilevando come anche sul versante dell'illecito disciplinare sia dato rilievo al tema della scarsa rilevanza all'offensività del fatto, pur rispondente al tipo, e all'efficacia di situazioni scriminanti, tali da rendere l'adempimento inesigibile.

Rileva dunque il ricorrente che non è logico che fatti inidonei ad integrare un illecito disciplinare possano assumere rilievo a fini penali, imponendosi invece una lettura del precetto che abbia riguardo alla concreta lesione di beni giuridici, cioè alla rilevanza esterna dell'inerzia.

Si sofferma poi il ricorrente sul carattere indebito dell'inerzia e richiama gli argomenti legati alla carenza di organico, già riconosciuta in sede di giudizio disciplinare, l'effetto di trascinarsi del carico accumulato, nonché la situazione legata alla malattia del figlio.

Rileva ancora l'inidoneità del precedente di legittimità del 2002, invocato dai giudici di merito, a costituire parametro di valutazione nel caso di specie, anche perché antecedente all'evoluzione degli orientamenti in materia di illecito disciplinare.

Le aporie della sentenza impugnata si manifestano anche nell'incerta individuazione del momento di consumazione del reato, non essendo chiaro se si sia inteso far riferimento alla decorrenza di un termine dalle sollecitazioni dei vertici dell'ufficio o corrispondente al triplo del termine di legge, essendo comunque incongruo il riferimento a solleciti rivolti con istanze difensive, cui il ricorrente aveva risposto nei termini previsti.

Quanto al termine di 180 giorni, desunto dalla disciplina rilevante a fini disciplinari, segnala la possibilità di fornire giustificazioni la cui valutazione spetta all'organo disciplinare, non potendosi sovrapporre un illecito penale.

A chiosa di tale motivo viene chiesto che l'esame sia affidato alle Sezioni Unite.

2.2. Con il secondo motivo il ricorrente denuncia violazione di legge in relazione al mancato rispetto del *ne bis in idem* sostanziale.

La Corte non aveva tenuto conto della duplicazione di sanzioni per lo stesso fatto, a fronte della sanzione contabile inflitta dalla Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, quale risarcimento per danno da disservizio e da ingiustificata retribuzione.

Peraltro, la responsabilità erariale non ha natura puramente risarcitoria ma anche sanzionatoria, assimilabile alla materia penale, confermata nel caso in esame dalla condanna alla restituzione del 70% della retribuzione, a fronte di un inadempimento solo parziale, che aveva investito solo frammenti dell'attività, dovendosi dunque attribuire alla condanna una valenza punitiva.

Invoca il ricorrente il principio del divieto del *ne bis in idem* sostanziale e la conseguente impossibilità di addebitare lo stesso fatto più volte, qualora l'applicazione di una delle norme ne esaurisca il disvalore.

Richiama a tal fine il principio desumibile dall'[articolo 15 c.p.](#) ed esamina il tema alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, fondata sui criteri Engel ai fini dell'individuazione della materia penale: segnala inoltre come in base alla sentenza A e B contro Norvegia sia stato esaminato il doppio binario sanzionatorio, essendosi rilevato che non può ammettersi un cumulo eccessivamente gravoso, spettando alla Corte stabilire se le misure adottate dal singolo Stato determinino tale rischio o siano giuste e proporzionate.

È stato precisato che è ammissibile la duplice punizione nel caso di procedimenti coordinati sul piano sostanziale e procedurale, perseguendo scopi complementari e riguardando la stessa condotta, quale conseguenza prevedibile di essa, dovendosi verificare se la sanzione inflitta nel primo procedimento sia presa in considerazione nel secondo procedimento, così da evitare che il condannato sopporti un onere eccessivo complessivamente proporzionato.

Ma nel caso di specie la Corte di appello aveva canone richiesto dalla giurisprudenza di Strasburgo, essendo la condanna intervenuta a distanza di otto mesi dalla sentenza della Corte dei Conti e non

essendo stata presa in considerazione la pregressa vicenda contabile anche al fine di valutare la sanzione ivi inflitta.

3. Con successiva memoria e' stato presentato un motivo aggiunto, nel quale si argomenta ancora sul tema dell'offensivita', incentrata non sulla mera regolarita' formale ma sull'efficienza e sull'aderenza dell'attivita' all'interesse pubblico, in una prospettiva volta a distinguere l'illecito penale dal mero illecito disciplinare.

La Corte non aveva individuato alcun diritto o interesse leso, facente capo ad una persona, piu' direttamente evocato dall'ipotesi di cui all'[articolo 328 c.p., comma 2](#), ma sotteso all'intera disposizione, che al comma 1 individua situazioni nelle quali la tempestivita' dell'azione puo' assumere carattere di essenzialita', a prescindere dalla sollecitazione contemplata dal comma 2.

Non era stata idoneamente distinta la ratio dell'incriminazione penale rispetto alla previsione di un illecito disciplinare, dovendosi ravvisare alla base dell'illecito penale la diversita' del bene giuridico protetto.

Nel rapporto con la disciplina della responsabilita' civile, rileva il ricorrente che deve essere esclusa la possibilita' di sanzionare penalmente fattispecie di diniego ricondotte dal legislatore nell'alveo dell'illecito civile.

Quanto all'elemento rappresentato dal compimento "senza ritardo", lo stesso non puo' essere il frutto di giudizi meccanicistici, dovendosi valutare il compimento dell'atto non solo sotto il profilo formale ma anche sotto quello sostanziale dell'efficienza del sistema.

A supporto del giudizio sugli indici di efficienza, al fine di valutare il tema del ritardo rilevante, il ricorrente chiede di poter produrre quale nuova prova di carattere integrativo la consulenza depositata nel giudizio contabile, redatta dall'ing. (OMISSIS).

4. Il processo e' stato trattato in assenza dei difensori del ricorrente, che, pur avendo dedotto un impedimento, hanno comunicato di acconsentire alla definizione del giudizio.

## CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il secondo motivo, che deve essere esaminato preliminarmente per il suo carattere potenzialmente pregiudiziale, e' inammissibile.

2. Non consentita e' in primo luogo la produzione di una consulenza tecnica, affidata all'ing. (OMISSIS), depositata nel giudizio contabile, la quale si risolve nella diretta sollecitazione della valutazione di un profilo di merito, per giunta non rilevante in questa sede.

3. Per il resto l'assunto difensivo si incentra sul divieto di "bis in idem", come risultante dall'orientamento espresso dalla Corte di Strasburgo dapprima con la sentenza Grande Stevens contro Italia del 4/3/2014 e poi con la sentenza A e B contro Norvegia del 15 novembre 2016, sentenze che in realta' si muovono in una prospettiva non conforme, nella prima essendo stato radicalmente valorizzato il principio di rilievo processuale del divieto di un secondo giudizio per lo stesso fatto, valutato sotto il profilo fenomenico, e nella seconda essendo stato spostato il baricentro dell'analisi sul valore sostanziale del divieto di irrogazione di una doppia sanzione per lo stesso fatto, in concreto consentita alla condizione che sia rispettata la complessiva proporzionalita' della sanzione in relazione al disvalore del fatto, nel quadro di una connessione sostanziale e temporale dei procedimenti, tale da rendere configurabile una pena sostanzialmente unica.

Tale diversa impostazione e' coerente con quella affermata anche in [sentenze della Corte di Giustizia Ue, Grande Sezione, 20 marzo 2018, C-524/15](#) Menci; C-537/16, Garlasson Real Estyate; C-596/16 e C-597/16 Di Puma e Zecca, ed e' stata recepita dalla Corte costituzionale ([Corte Cost. n. 43 del 2018 e n. 222 del 2019](#)).

4. A fronte di cio', il ricorrente invoca la sentenza pronunciata dalla Sezione giurisdizionale della Corte di Conti per la Regione Siciliana otto mesi prima della sentenza di appello, con la quale e' stata inflitta a (OMISSIS) una condanna per danno erariale da disservizio, correlato alle inadempienze che sono alla base della condanna penale.

Ma deve innanzi tutto rilevarsi che, per quanto osservato dalla Corte di appello, tale sentenza non e' irrevocabile.

Inoltre, e soprattutto, non e' stato dato conto nel motivo di ricorso del fatto, inteso sotto il profilo fenomenico e temporale, posto alla base di quella condanna per responsabilita' erariale, al fine di comprendere se effettivamente tale responsabilita' sia stata specificamente fondata sui fatti per i quali e' stata pronunciata condanna e se possa parlarsi con riguardo ad essi di eventuale sproporzione della complessiva sanzione, tema che e' stato solo genericamente evocato.

5. Va peraltro ancor piu' radicalmente respinto il presupposto della configurabilita' del "bis in idem".

5.1. In primo luogo, deve rilevarsi che nel processo penale non vi e' stata costituzione di parte civile della Pubblica Amministrazione specificamente interessata, non essendovi stata dunque alcuna duplicazione di conseguenze patrimoniali correlate alla condotta ritenuta penalmente illecita.

Costituisce, invero, ius receptum che l'azione di danno possa essere esercitata sia in sede civile o penale o davanti alla Corte dei Conti con il solo limite che l'ente interessato non abbia gia' ottenuto un titolo per l'integrale risarcimento di tutti i danni (sul punto Sez. 6, n. 35205 del 16/3/2017, (OMISSIS), Rv. 270774; ma in senso conforme, con riguardo al tema della giurisdizione, Cass. civ. Sez. U. n. 8634 del 7/5/2020, Rv. 657633; Sez. U. n. 4883 del 19/2/2019, Rv. 653017).

5.2. In secondo luogo, deve sottolinearsi che se, sul piano ordinamentale alla responsabilita' erariale deve essere riconosciuta una natura peculiare, essendo volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della P.A. e al corretto impiego delle risorse, con funzione prevalentemente sanzionatoria ([Corte Cost. n. 371 del 1998 e n. 355 del 2010](#); Cass. civ. Sez. U. n. 8634 del 7/5/2020, cit.; Sez. 5, n. 13382 del 3/11/2020, dep. 2021, Verdini, Rv. 281031), nondimeno deve concretamente valutarsi l'inquadramento complessivo del fatto e il tipo di conseguenze che ad esso sono correlate.

5.3. Il primo profilo concerne il tema della medesimezza del fatto.

Al fine di valutare la configurabilita' del bis in idem occorre infatti che venga giudicato l'identico fatto, inteso non sotto il profilo della sua qualificazione giuridica bensì sotto il profilo storico-naturalistico, con riguardo agli elementi che lo identificano in termini di condotta, nesso causalita' ed evento, in un determinato contesto temporale e circostanziale (secondo quanto desumibile anche da Corte Cost. n. 200 del 2016, che richiama Sez. U. n. 34655 del 28/6/2005, Donati, Rv. 231800).

In concreto, dunque, occorre verificare che il fatto meritevole di sanzione rilevi come tale nel duplice processo, anche il solo evento potendo assumere un autonomo valore identificativo di un

fatto "non identico" (per la valorizzazione dell'evento si rinvia a Sez. 3, n. 21994 del 1/2/2018, Pigozzi, Rv. 273220).

Alla resa dei conti, e' agevole rilevare che nel processo penale, nel caso in esame, aveva rilievo la condotta consistente nel rifiuto di un atto di ufficio, mentre nel processo per responsabilita' amministrativa-erariale ha assunto rilievo, quale criterio di essenza della responsabilita', il danno, cioe' un evento derivante dalla condotta addebitata, non implicato come tale nel giudizio penale.

5.4. Sotto il secondo profilo, e piu' in generale, non puo' non considerarsi che la responsabilita' erariale ha al suo interno una fisionomia non omogenea, ben potendosi individuare una responsabilita' lato sensu ripristinatoria-riparatoria e una responsabilita' di tipo piu' specificamente sanzionatorio, soprattutto sul versante della violazione delle regole contabili, che si riflettono sul bilancio, nel primo caso individuandosi una condotta e una conseguenza lesiva, nel secondo caso venendo piu' specificamente in rilievo la reazione sanzionatoria alla condotta tenuta in violazione di prescrizioni e doveri.

Con riguardo al tema della responsabilita' erariale, riconducibile alla prima tipologia, va rilevato che la Corte di Strasburgo ha gia' avuto modo di pronunciarsi, alla luce del proprio orientamento incentrato sulla valutazione concreta del tipo di sanzione, alla luce dei noti criteri Engel, ed ha ritenuto che nel caso di irrogazione di una sanzione penale per corruzione e di responsabilita' erariale di tipo risarcitorio-ripristinatore per danno all'immagine non sia configurabile alcun bis in idem, non potendosi ravvisare una sanzione "penale" (Corte E.D.U., 13/5/2014, Rigolio contro Italia, fra l'altro successiva alla sentenza Grande Stevens contro Italia).

Si tratta di principio che vale di per se' ad escludere, nel caso di specie, la violazione del dedotto divieto di duplicazione della sanzione, fermo restando che in termini analoghi si e' piu' in generale pronunciata nel rapporto tra giudizio penale e responsabilita' di tipo erariale la giurisprudenza di legittimita' (sul punto possono richiamarsi Sez. 1, n. 39874 del 6/6/2018, Sicilfert s.r.l., Rv. 273866, Sez. 2, n. 35462 del 2/7/2019, Biafora, non massimata).

Deve comunque aggiungersi che proprio il canone del danno, autonomamente riferibile alla responsabilita' amministrativa-erariale, vale ad ampliare il concreto disvalore del fatto, che non si esaurisce nella violazione penale in senso stretto, la cui sanzione, corrispondentemente non potrebbe esaurire ed assorbire la risposta di tipo punitivo.

6. E' invece fondato il primo motivo, il cui esame, come si vedra', impone una rivalutazione del complessivo sistema, alla luce del quale devono essere rilette anche precedenti pronunce di legittimita', senza che sia ravvisabile la necessita' di rimettere la questione alle Sezioni Unite.

7. Viene in rilievo il tema della configurabilita' del delitto di rifiuto di atti di ufficio in relazione alla condotta del magistrato, nel caso di specie componente laico del Consiglio di Giustizia Amministrativa, che deposita le sentenze in ritardo rispetto ai termini a tal fine previsti.

Non si tratta di questione inedita, ma si impone un'aggiornata analisi, che tenga conto del complessivo quadro normativo e disciplinare, nel quale tale aspetto si inserisce.

8. Ed invero, deve rimarcarsi che la norma penale non puo' essere valutata isolatamente, ma deve essere inserita in un piu' ampio sistema, che consenta di coglierne, con riferimento al tema in esame, la specifica rilevanza, rispetto a quella assicurata dalla normativa sulla responsabilita' civile e da quella sulla responsabilita' disciplinare: puo' infatti in linea di massima affermarsi che tali forme di responsabilita' ben possano sussistere in assenza di una concomitante responsabilita' penale, mentre

non e' immaginabile che a tale piu' incisiva forma di responsabilita' non si correli una responsabilita' civile e disciplinare per fatti commessi nell'esercizio della funzione, in tale ottica ben potendosi prospettare una gradualita' degli interventi e comunque dovendosi ricondurre la sanzione penale ad esigenze di tutela specifiche, non idoneamente assicurate nel solo alveo delineato da altre forme di responsabilita'.

E' invero agevole riscontrare che la [L. n. 117 del 1988](#) contempla per tutte le magistrature una responsabilita' risarcitoria, in varia guisa modulata per fatti commessi con dolo o colpa grave (articolo 2) e per diniego di giustizia (articolo 3), oltre che una piu' generale responsabilita' per fatti costituenti reato (articolo 13).

Il [Decreto Legislativo n. 109 del 2006](#) regola invece la responsabilita' disciplinare dei magistrati ordinari, tipizzando le ipotesi di illecito disciplinare collegato all'esercizio delle funzioni (articolo 2), quelle di illecito disciplinare al di fuori dell'esercizio delle funzioni (articolo 3) e quelle di illecito conseguente a reato (articolo 4).

Se dunque la sfera dell'illecito penale trova uno specifico riscontro nell'ambito delle ulteriori forme di responsabilita', queste ultime regolano anche fatti e situazioni che prescindono dalla rilevanza penale di una condotta.

Tali preliminari osservazioni consentono un piu' consapevole approccio al tema della condotta omissiva, dovendosi convenire che la specifica individuazione di illeciti di tipo disciplinare o di forme di responsabilita' risarcitoria non postula necessariamente una concomitante responsabilita' penale ed anzi puo' concorrere a delimitarne la specifica sfera di operativita'.

Tra gli illeciti disciplinari c.d. funzionali, che possano interferire con la materia in esame, si segnalano quelli presi in considerazione dall'articolo 2, lettera a) e dall'articolo 2, lettera q): nel primo caso viene in rilievo la violazione dei doveri generali di cui all'articolo 1, tra i quali quello della diligenza e laboriosita', dalla quale discenda un ingiusto danno o un indebito vantaggio per una delle parti; nel secondo caso, specificamente rilevante con riguardo al tema che forma oggetto del presente processo, assume rilievo "il reiterato, grave e ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni; si presume non grave, salvo che non sia diversamente dimostrato, il ritardo che non eccede il triplo dei termini previsti dalla legge per il compimento dell'atto".

Quanto alla responsabilita' civile appare pertinente il richiamo dell'articolo 3, che definisce il diniego di giustizia come "il rifiuto, l'omissione o il ritardo del magistrato nel compimento di atti del suo ufficio quando, trascorso il termine di legge per il compimento dell'atto, la parte ha presentato istanza per ottenere il provvedimento e sono decorsi inutilmente, senza giustificato motivo, trenta giorni dalla data di deposito in cancelleria. Se il termine non e' previsto, debbono in ogni caso decorrere inutilmente trenta giorni dalla data del deposito in cancelleria dell'istanza volta ad ottenere il provvedimento".

Da tale quadro emerge dunque una responsabilita' che, anche quando origina da condotte che si proiettano sugli effetti della funzione, trova nondimeno la sua causa nella violazione di profili ordinamentali, inerenti allo status sottostante a quell'esercizio, oppure una responsabilita' che si traduce in una specifica relazione intersoggettiva, connotata da un profilo di danno ingiusto risarcibile.

D'altro canto, si e' gia' detto che siffatti profili di responsabilita' non connotano di per se' anche un profilo di responsabilita' penale, che deve trovare giustificazione in un quid pluris, specificamente contemplato dalla relativa fattispecie.

Piu' in particolare, vuoi dirsi che se la responsabilita' disciplinare puo' discendere sia da fatti costituenti reato sia da reiterati, gravi e ingiustificati ritardi, gli stessi non possono ex se connotare una fattispecie penale, dovendosi individuare gli ulteriori elementi che valgono ad integrarla.

Ed analogamente puo' dirsi che il diniego di giustizia, a sua volta, deve essere confrontato con la pertinente fattispecie, al fine di stabilire se sia aggiuntivamente ravvisabile una responsabilita' non solo risarcitoria ma anche penale.

9. E' proprio sulla scorta di tali premesse che puo' procedersi ad un'analisi del precetto penale rilevante nel caso in esame.

L'[articolo 328 c.p.](#) contempla due commi: il primo concerne il rifiuto indebito di un atto d'ufficio che deve essere compiuto senza ritardo per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica o di ordine pubblico o di igiene e sanita'; il secondo invece concerne la condotta di chi, al di fuori dei casi di cui al comma 1, entro trenta giorni dalla richiesta di chi vi abbia interesse, non compie l'atto di ufficio e non risponde per esporre le ragioni del ritardo.

Si tratta di due fattispecie introdotte dalla [L. n. 86 del 1990](#), in sostituzione della pregressa formulazione dell'[articolo 328 c.p.](#) che al comma 1 contemplava la condotta di chi rifiuta, omette o ritarda un atto dell'ufficio o del servizio e al comma 2 prendeva in considerazione l'ipotesi che il soggetto agente fosse un giudice o un magistrato del pubblico ministero, prevedendosi che dovessero ricorrere le condizioni per l'esercizio della responsabilita' civile, previste dagli [articoli 55 e 56 c.p.c.](#)

Proprio l'abrogazione per effetto del referendum del 1987 della disciplina che riguardava la responsabilita' civile del magistrato e l'esigenza di dare piu' specifico rilievo alla dimensione dinamico-funzionale dell'atto di ufficio, avevano ispirato la riforma del 1990.

Va infatti rilevato che si era ormai affermato un orientamento interpretativo (Sez. U. n. 6670 del 25/5/1985, Candus, Rv. 170001) in forza del quale la responsabilita' penale non avrebbe potuto ricollegarsi al dovere connesso al mero rapporto di servizio tra funzionario e pubblica amministrazione ma al fatto che l'atto dovuto costituisse espressione dell'azione dell'ente, offendendo l'interesse della P.A. al compimento dell'atto cui era tenuta e al raggiungimento del risultato che era mancato, pur a prescindere da specifici effetti dannosi dell'atto omissivo, rifiutato o ritardato.

Si era in tale prospettiva rilevato dalle Sezioni Unite che la fattispecie non riguardava "la pubblica amministrazione nel momento statico della sua organizzazione ma in quello dinamico del compimento dell'atto di ufficio, cioe' nella concretezza della sua attivita'".

La novella del 1990, alla resa dei conti, ha cercato di rafforzare tale impostazione, proiettando il disvalore penale sul versante degli interessi in gioco: al comma 1 sono stati dunque specificamente individuati valori di primario rilievo costituzionale, come la giustizia, la sicurezza e l'ordine pubblico, l'igiene e la sanita', e si e' fatto riferimento ad una condotta di rifiuto indebito di atto da compiere senza ritardo, per taluna delle ragioni connesse ai valori indicati, in una prospettiva di pericolo concreto, espresso dalla necessita' di un intervento indifferibile; nel comma 2, pur senza individuare valori specifici, e' stato tuttavia fatto riferimento alla diffida inviata da un soggetto

interessato, in tal modo parimenti proiettando all'esterno l'atto omesso, in relazione al quadro di interessi cui esso avrebbe dovuto riferirsi.

Ben si comprende, dunque, che sia stato confermato ed anzi rafforzato il giudizio già sotteso alla previgente disciplina, alla cui stregua le due fattispecie previste dall'[articolo 328 c.p.](#) riguardano la pubblica amministrazione nel suo aspetto dinamico, cioè in relazione alla potenziale incidenza su una situazione concreta e su un determinato assetto, coinvolgente interessi esterni, essendo stato segnalato che viene in rilievo "il prodotto dinamico dell'organizzazione amministrativa, ossia l'attività che la P.,A., impersonalmente intesa, svolge entrando in contatto con i destinatari della sua azione e regolando le reciproche situazioni soggettive attraverso il soddisfacimento dei bisogni pubblici e privati" (Sez. 6, n. 28482 del 17/2/2009, Tosti, Rv. 244413).

In tale prospettiva devono peraltro formularsi due diversi ma concorrenti giudizi in ordine all'offensività della condotta, rispondente al tipo previsto dal legislatore: il primo inerisce al bene tutelato cumulativamente dalla fattispecie e può ricondursi all'efficacia e al buon andamento della pubblica amministrazione; il secondo, nel suo profilo dinamico, va correlato al tipo di valori specificamente in gioco, che nel comma 1 sono individuati in relazione a categorie generali di primario rilievo costituzionale.

10. Nel caso dell'attività del magistrato, e del giudice in particolare, è agevole affermare che vengono in rilievo ragioni di giustizia.

Cio' significa che l'offensività della condotta va misurata non solo sul piano generale del buon andamento, ma più specificamente in relazione alle ragioni di giustizia, che qualificano l'azione o l'inazione.

Ma in tale ottica le "ragioni" di giustizia non possono essere intese come genericamente riferibili ad un bene di rilievo collettivo e diffuso e dunque inerenti alla nozione di buon andamento della giustizia e al suo regolare, ordinato svolgersi, rilevante sotto il profilo ordinamentale e dei valori di fondo sottesi al sistema nel suo complesso, all'interno di un ordinamento democratico, ma devono apprezzarsi in relazione al concreto dinamismo della funzione.

Appare, del resto, pertinente quanto più volte affermato in ordine all'individuazione della categoria in esame, essendosi a tal fine fatto riferimento a "qualunque provvedimento od ordine autorizzato da una norma giuridica per la pronta attuazione del diritto obiettivo e diretto a rendere possibile o più agevole l'attività del giudice, del pubblico ministero o degli ufficiali di polizia giudiziaria" (così costantemente, a partire da Sez. 6, 784 del 5/11/1998, dep. 1999, Muccilli, Rv. 213904; analogamente Sez. 6, n. 14599 del 25/1/2010, Tuzzo, Rv. 24665; Sez. 6, n. 32594 del 14/5/2015, Nigro, Rv. 264425; Sez. 6, n. 10060 del 10/2/2021, Nicastro, Rv. 280876).

Il parametro di riferimento è dunque costituito dalla concreta attuazione del diritto oggettivo, da correlare ad una determinata situazione e ad un determinato assetto di interessi e all'evoluzione delle attività strumentali, volte a realizzare quell'attuazione.

Va peraltro rilevato che le due fattispecie previste dall'[articolo 328 c.p.](#) si distinguono sotto il profilo strutturale e per la diversa gravità dell'offesa arrecata al bene protetto, testimoniata dai diversi limiti edittali della pena prevista.

Nel caso previsto dal comma 1 assume rilievo qualificante non solo la tipologia delle ragioni e degli interessi ad esse sottesi, ma anche la circostanza che la condotta si risolva nel rifiuto di un atto da compiere senza ritardo, mentre nel caso previsto dal comma 2 si prescinde dal riferimento ad una

delle ragioni tipizzate e dalla necessita' di compimento dell'atto senza ritardo, venendo invece in rilievo un dovere di attivazione, qualificato dalla specifica diffida di un soggetto interessato, e il vano decorso del termine di trenta giorni, a prescindere dall'originaria indifferibilita' dell'atto.

Ne discende che anche con riguardo alle ragioni tipizzate dal comma 1 e' possibile ipotizzare atti che si correlino a taluna di esse, i quali, pur doverosi, non debbano essere compiuti senza ritardo, ipotesi nella quale potrebbe tuttavia sussidiariamente configurarsi, semmai, il reato di cui al comma 2, ove concorrano i relativi elementi costitutivi.

11. Si tratta a questo punto di stabilire in che cosa consista il rifiuto e quando ricorrano ragioni di indifferibilita' che valgano a qualificare l'atto doveroso, indebitamente rifiutato.

La disposizione, nel far riferimento al rifiuto, sembra presupporre un atteggiamento oppositivo e omissivo, che si contrappone ad una sollecitazione.

Costituisce tuttavia *ius receptum* che la sollecitazione non debba discendere da un'espressa richiesta, non contemplata dalla norma, diversamente da quanto previsto da altre fattispecie, ma possa correlarsi anche ad una concreta situazione dalla quale emerga la necessita' dell'attivazione a tutela di uno dei beni presi in considerazione dalla fattispecie (Sez. 6, n. 47531 del 20/11/2012, Cambria, Rv. 254040; analogamente Sez. 6, n. 10051 del 20/11/2012, dep. 2013, Nole', Rv. 255717).

In tale prospettiva la nozione di rifiuto deve essere valutata sincronicamente con l'indifferibilita', espressa dalla necessita' che l'atto sia compiuto senza ritardo: e' dunque la situazione, che nel delineare un quadro tale da imporre un intervento immediato a tutela degli interessi qualificati, definisce nel contempo il dovere e l'atteggiamento oppositivo, che si risolve nell'indebita inazione.

E' stato a questo riguardo specificamente osservato che e' "sufficiente verificare se il tardivo compimento dell'atto doveroso determini un effettivo pericolo per lo specifico interesse tutelato che, nella specie, e' il bene "giustizia": l'espressione "senza ritardo" va intesa come sinonimo di "immediatezza", la quale si materializza come dovere incombente sul p.u. in relazione a tutte le circostanze del caso concreto: e' opportuno precisare che rileva il solo danno potenziale, il quale puo' essere di tipo naturalistico o giuridico, non essendo necessario il danno effettivo" (Sez. 6, n. 47531 del 20/11/2012, Cambria, cit.).

Un tema cruciale, nell'analisi della fattispecie, e' quello concernente l'individuazione della natura del reato in esame: posto che esso si risolve nella mancata attivazione, che si riassume nella nozione di rifiuto, quale condotta che si contrappone ad un dovere di intervento, deve ribadirsi che la fattispecie prevista dal comma 1 ha natura di reato di pericolo concreto, che prescinde dal verificarsi di un effettivo pregiudizio per il bene protetto; nel contempo deve darsi continuita' all'orientamento secondo cui si tratta di reato istantaneo, che si perfeziona per il solo fatto della condotta contraria al dovere di attivazione, risultando irrilevante un'attivazione tardiva, quand'anche la stessa non sia di per se' inutile nella prospettiva della salvaguardia delle ragioni sottese al dovere di intervento (sul punto si rinvia a n. 47531 del 20/11/2012, Cambria cit, nonche' all'analisi espressa da Sez. 6, n. 7766 del 9/12/2002, dep. 2003, Masi, Rv. 223955-9).

12. Sulla base di tali considerazioni deve ora valutarsi il rapporto tra la tutela delle ragioni di giustizia, contemplate dalla fattispecie, e la previsione di termini per il compimento dell'atto.

12.1. Deve al riguardo ribadirsi che, nonostante la valenza di carattere generale delle ragioni di giustizia, le stesse devono comunque essere prese in considerazione in funzione dell'attuazione del diritto positivo e dell'assetto nel quale deve essere calato l'intervento doveroso.

A fronte di ciò, è rilevante che la stessa disciplina di riferimento imponga il compimento di un atto senza ritardo o entro termini ristretti, legati alla peculiare materia, mentre la previsione di termini, delineati in via generale, a prescindere da uno specifico riferimento all'oggetto dell'atto, non consente in linea di massima di ravvisare l'indifferibilità dell'atto, soprattutto nel caso di termini ordinatori, salvo che si manifestino situazioni che implicino comunque un sollecito intervento.

Il problema può, peraltro, porsi anche dopo che il termine previsto è scaduto, soprattutto se l'atto debba o comunque possa ancora essere utilmente compiuto.

12.2. Proprio in tale specifico quadro valutativo si inserisce il tema del rispetto dei termini per il deposito dei provvedimenti.

Va infatti osservato che la specifica figura di illecito disciplinare, contemplata dal [Decreto Legislativo n. 109 del 2006, articolo 2](#), lettera q, impone di valutare se il protratto ritardo possa assumersi ex se come condotta anche penalmente rilevante.

La previsione di carattere disciplinare prende in considerazione una pluralità di ritardi gravi e ingiustificabili, chiarendo che la gravità è correlata, salvo che risulti diversamente, dal superamento del triplo del termine previsto dalla disciplina di riferimento.

Questo comporta che una pluralità di gravi ritardi dà luogo di per sé ad una figura di illecito disciplinare, la quale inoltre deve essere concretamente valutata alla luce del principio espresso dal Decreto Legislativo n. 109 cit. articolo 3-bis, in forza del quale l'illecito deve escludersi, allorché sia di scarsa rilevanza, cioè che implica una condotta [conforme al tipo, ma in concreto non punibile perché non connotata da un grado di effettiva offensività tale da giustificare una sanzione \(sul punto Cass. civ., Sez. U., n. 8563 del 26/3/2021, Rv. 660878\)](#): ed invero va rimarcato come la giurisprudenza della Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura si sia progressivamente attestata su un apprezzamento concreto delle situazioni, correlato anche alla valutazione della rilevanza del fatto (è stato invero affermato che "non integra l'illecito disciplinare del reiterato grave ed ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni, per scarsa rilevanza del fatto, la condotta del magistrato il quale ha depositato alcuni provvedimenti con ritardi reiterati e gravi laddove, effettuando una valutazione ex post e in concreto, la condotta posta in essere risulti inoffensiva per non aver leso l'immagine e il prestigio di cui deve godere il magistrato e per essere stata posta in essere in un contesto di eccezionale difficoltà organizzativa dell'ufficio dovuta all'accorpamento dei Tribunali": così sentenza n. 140 del 2020; analogamente sentenza n. 121 del 2020).

Deve anche rilevarsi che l'illecito disciplinare muove dal riscontro di plurimi ritardi e che, per contro, il reato è correlato ad un determinato atto, oggetto di rifiuto.

A maggior ragione, sulla base di tali considerazioni, appare impossibile configurare il delitto di rifiuto di atti di ufficio per il solo fatto della protratta inosservanza dei termini di deposito, seppur riferita ad una pluralità di provvedimenti, a meno che non possa parlarsi in concreto, con riguardo ad uno o più di essi, di rifiuto di atto da compiersi senza ritardo.

12.3. D'altro canto, non puo' dirsi che la mera scadenza del termine possa di per se' interpretarsi come rifiuto di compimento dell'atto, attesa l'equivocita' del dato, ove non qualificato dalla peculiarita' dell'esigenza di attuazione del diritto positivo.

Vuol dirsi al riguardo che la scadenza del termine non puo' valere di per se' a qualificare l'atto come indifferibile, ma pone il problema del rispetto dei canoni interni di disciplina, aventi rilievo ordinamentale, tuttavia di per se' idonei a proiettarsi all'esterno sul dinamismo funzionale dell'atto, in relazione al quale il bene-interesse della giustizia, avente carattere generale, si inverte in una situazione specifica sottostante.

Anche il superamento del termine di compimento contemplato a fini disciplinari di per se' non puo' che assumere rilievo in tali limiti, a meno che non vengano in evidenza elementi idonei a far risaltare la rilevanza del mancato compimento dell'atto rispetto al sottostante assetto degli interessi, nascente dall'attuazione del diritto positivo.

Cio' legittima dunque la conclusione che le ragioni di giustizia non possano identificarsi in quelle generali correlate al regolare andamento dell'attivita' giudiziaria, ma debbano concretizzarsi rispetto all'atto omesso, senza che lo stesso possa automaticamente assumere connotazione di indifferibilita', conducendo a tale conclusione, rispetto ad orientamenti in precedenza espressi (sul punto Sez. 6, n. 7766 del 9/12/2002, dep. 2003, Masi, cit., richiamata da Sez. 6, n. 43903 del 13/7/2018, Mango, Rv. 274574), una complessiva rilettura del sistema, anche alla luce della disciplina vigente in materia di illecito disciplinare.

Da cio' discende che il ritardo, in specie quando consistente, non costituisce un dato irrilevante e neutro, ma deve essere valutato nella concretezza della situazione, in modo da verificare se in rapporto ad essa lo stesso, per il suo protrarsi, possa influire sull'attuazione del diritto oggettivo nel caso concreto e se dunque l'ulteriore ritardo possa assumere il significato di vero e proprio rifiuto di un atto divenuto indifferibile.

12.4. In tale quadro possono assumere concreta rilevanza le specifiche sollecitazioni rivolte al giudice, affinche' provveda al deposito del provvedimento.

Le stesse possono peraltro provenire da organi sovraordinati o preposti al controllo e al coordinamento dell'attivita' giudiziaria ovvero direttamente da soggetti coinvolti nell'attivita' giudiziaria.

La manifestazione di un legittimo interesse, ove ulteriormente qualificata dalla richiesta del provvedimento, puo' dare luogo alla figura del diniego di giustizia e in presenza di una diffida al reato di cui all'[articolo 328 c.p., comma 2](#).

Ma ove la sollecitazione sia specificamente qualificata dalla rappresentazione dell'urgenza, correlata all'esigenza di compiuta attuazione del diritto positivo, che potrebbe essere altrimenti pregiudicata, in quanto si determinino o possano determinarsi conseguenze non fisiologiche in relazione allo sviluppo del procedimento o alla posizione delle parti interessate, esposte a pregiudizi dipendenti dalla mancata definizione dell'assetto degli interessi coinvolti nel procedimento, essa potrebbe valere non solo a dar conto dell'indifferibilita' dell'atto ma anche consentire di valutare la protratta inerzia come elemento rappresentativo del rifiuto, che integra l'ipotesi delittuosa di cui all'[articolo 328 c.p., comma 1](#).

12.5. Sulla base di tali considerazioni sembra possibile superare taluni profili di incertezza che si manifestano nell'individuazione del momento consumativo del reato e che tanto piu' si sono manifestati nel presente procedimento.

Ed invero, non puo' essere la pluralita' dei ritardi a conferire rilievo al termine di comperto ai fini dell'individuazione della consumazione istantanea del reato, che deve essere correlato specificamente a ciascun atto omesso.

D'altro canto, non il mero fatto della decorrenza del termine -ne' di quello previsto dalla normativa di riferimento ne' di quello piu' lungo, previsto a fini disciplinari- puo' costituire idonea sollecitazione, tale da rendere configurabile un atto indifferibile, in assenza di un riferimento alla contingente e concreta situazione nella quale l'atto dovrebbe essere calato.

Nondimeno, il magistrato ben potrebbe, anche a prescindere da una sollecitazione dall'esterno, aver piena contezza della concreta incidenza del ritardo, in modo da poter attribuire significato alla protratta inerzia.

E comunque, la concreta rappresentazione dell'urgenza e delle sue ragioni, ove specificamente proveniente da organi preposti o da soggetti interessati, varrebbe a rendere inequivoco il significato dell'ulteriore inerzia con riguardo agli atti specificamente oggetto di sollecitazione, con la conseguenza che il superamento dell'ulteriore termine di comperto eventualmente concesso, ben al di la' del rilievo disciplinare, verrebbe ad assumere carattere di rifiuto, idoneo ad integrare il reato di natura istantanea in esame.

In tal modo sembra possibile ricomporre il quadro, sviluppando sul punto l'analisi contenuta in altre pronunce di legittimita' (Sez. 6, n. 7766 del 9/12/2002, dep. 2003, Masi, e Sez. 6, n. 43903 del 13/7/2018, Mango, gia' citate), nelle quali si era fatto riferimento all'inerzia protratta oltre il termine previsto e oltre un ragionevole termine di comperto, elementi che comunque lasciano margini di incertezza anche nell'individuazione del momento consumativo, tanto che nel contempo gia' era stata avvertita la necessita' di far riferimento alle sollecitazioni al tempestivo adempimento, rivolte al giudice che continuava a ritardare il deposito del provvedimento atteso, al punto che nella richiamata sentenza 43903/2018, Mango, si era fatta coincidere la consumazione con il momento della scadenza dell'ulteriore termine di trenta giorni, assegnato dal privato che aveva sollecitato il deposito.

Vuoi dirsi dunque che, al di la' di casi peculiari, di per se' evocativi di rifiuto di atto indifferibile, la mera decorrenza dei termini e del periodo di comperto rilevante a fini disciplinari non e' idonea a proiettarsi all'esterno dell'ambito ordinamentale, salvo che in concreto venga in rilievo una situazione sulla quale il mancato tempestivo deposito potrebbe influire, alterando l'assetto dei rapporti sottostanti o rendendo piu' difficile l'attuazione del diritto positivo.

E' agevole evocare situazioni nelle quali in ambito penale venga in rilievo il pericolo di prescrizione o di decorrenza di termini di custodia cautelare o in ambito civile vengano in rilievo peculiari esigenze di tutela di soggetti deboli o in ambito di giurisdizione amministrativa si tratti di non frapponere ostacoli all'esercizio di liberta' costituzionali o di poteri di intervento funzionali al pubblico interesse (ad esempio in materia ambientale), ferma restando l'ampia casistica che a tali fini potrebbe prospettarsi.

13. Alla luce di quanto fin qui osservato, risulta evidente la fondatezza del ricorso sia con riferimento alla violazione di legge sia, soprattutto, sul versante del vizio di motivazione, con riguardo alle ipotesi non coperte dalla dichiarata estinzione del reato per prescrizione.

Premesso che anche per i giudici amministrativi valgono a fini disciplinari per effetto di uno specifico richiamo regole corrispondenti, quanto ai termini per il deposito dei provvedimenti, a quelle previste dal [Decreto Legislativo n. 109 del 2006, articolo 2](#), lettera q) e' comunque doveroso rimarcare come la condanna sia stata pronunciata sulla base del rilievo del mancato rispetto del relativo termine di comporuto, peraltro suffragato dai numerosi solleciti presidenziali rivolti al ricorrente, a fronte dei suoi protratti ritardi.

Premessa l'irrelevanza del termine, se non a fini disciplinari, deve sottolinearsi che dalla motivazione della sentenza impugnata non e' dato desumere quale fosse la situazione concreta oggetto dei provvedimenti di cui era ritardato il deposito, in modo da far comprendere in che misura gli stessi potessero realmente dirsi indifferibili e che a fronte di cio' potesse dirsi configurabile un effettivo rifiuto.

Si da' conto del fatto che erano state presentate alcune sollecitazioni di parti coinvolte nei procedimenti, richiamate anche in alcune intimazioni presidenziali, ma in concreto non si specifica se le sollecitazioni dei privati riguardassero procedimenti diversi da quelli con riguardo ai quali e' stata comunque pronunciata sentenza di proscioglimento e se le sollecitazioni presidenziali dessero conto delle ragioni di urgenza inerenti alla situazione sottostante, non essendo stato chiarito neppure se, a fronte delle sollecitazioni, fosse stato rispettato o meno il termine ex novo assegnato, profilo contraddittoriamente svalutato, a fronte della ritenuta coincidenza del momento consumativo con il decorso del termine di 180 giorni, rilevante a fini disciplinari.

14. Sulla scorta di tali rilievi si impone dunque l'annullamento della sentenza impugnata con rinvio per nuovo esame sulle residue ipotesi per le quali e' stata pronunciata condanna ad altra sezione della Corte di appello di Palermo.

P.Q.M.

Annulla la sentenza impugnata e rinvia per nuovo giudizio ad altra sezione della Corte di appello di Palermo.