

La timida riforma del reato d'abuso d'ufficio e del danno erariale

Autore: Paolo Gentilucci

In: Dei reati e delle pene

Sommario

1. La cornice normativa emergenziale in Italia.
2. Il travagliato percorso del reato d'abuso d'ufficio.
3. Il danno erariale e la responsabilità dei dipendenti della pubblica amministrazione.
4. Il decreto legge 16 luglio 2020, n. 76 e i possibili rischi di anticostituzionalità.
5. Conclusioni

1. La cornice normativa emergenziale in Italia

L'attuale periodo caratterizzato dal contagio del "Covid-19", ancora presente in maniera significativa a livello globale, dopo aver insidiato i principi costituzionali del nostro ordinamento giuridico, è ora giunto anche a mettere a fuoco uno dei reati più controversi del nostro sistema penale, quello dell'abuso d'ufficio nonché a delimitare l'area della responsabilità erariale.

In Italia, infatti, dopo la delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, che ha ufficializzato lo stato di emergenza per sei mesi dalla data del provvedimento e che quasi sicuramente verrà prorogato, si è susseguita una serie di decreti legge, di Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, di Decreti interministeriali e ministeriali, spesso di dubbia legittimità costituzionale, che hanno stravolto la nostra convivenza sociale.

Già il decreto legge n. 18/2020 (“Cura Italia”), convertito con modifiche dalla Legge n. 27 del 24 aprile 2020, si era sforzato di regolamentare il sistema penitenziario nella fase emergenziale.

Successivamente, con il Decreto Legge n. 28 in data 30 aprile 2020, sono state disposte “misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazione di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l’introduzione del sistema di allerta covid-19”.

Con il decreto legge n.29 in data 10 maggio 2020, n.29, poi, sono state emanate “misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell’esecuzione della pena, nonché in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all’emergenza sanitaria da Covid-19, di persone detenute o internate per delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso, terroristico e mafioso, o per delitti di associazione a delinquere legati al traffico di sostanze stupefacenti o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l’associazione mafiosa, nonché di detenuti e internati sottoposti al regime previsto dall’art. 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, nonché, infine, in materia di colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati”.

Infine, con il decreto legge n. 76 del 16 luglio 2020 sono state previste misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale.

Quindi, in tale disordinato assetto, l’imporsi sulla scena delle fonti di tale tipologia di decreto, evidenzia da un lato la tendenza ad affidare sempre più spesso ambiti di disciplina alle fonti secondarie (il decreto legge, in sostituzione della legge ordinaria, le ordinanze di protezione civile invece del decreto legge, gli atti amministrativi generali che vanno oltre i regolamenti strictu sensu); dall’altro, i mutamenti nell’assetto del rapporto Parlamento-Governo, con una sempre maggiore invadenza dell’esercizio della funzione legislativa da parte dell’esecutivo.

2. Il travagliato percorso del reato d’abuso d’ufficio

Si osserva preliminarmente che l’art. 323 c.p. prevedeva che:

«1. Salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di un 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.

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

Il bene giuridico tutelato dalla norma è, quindi, il buon andamento, l'efficienza e l'imparzialità della pubblica amministrazione, oltre alla trasparenza dell'azione amministrativa, ossia i principi cui deve conformarsi l'attività amministrativa richiamati anche dall'art. 97 della Costituzione, per perseguire gli interessi pubblici cui è preposta, garantendo, nell'adempimento delle proprie funzioni, che non venga alterata la c.d. *par condicio civium*, ovvero il diritto di uguaglianza dei cittadini di fronte alla PA.

Tale reato è stato oggetto di due precedenti riforme legislative che hanno cercato di modificarne la disciplina, senza incidere in maniera significativa sulla struttura del reato: si tratta delle leggi n. 86/1990 e n. 234/1997. La durata della pena era stata nuovamente modificata dalla legge n.190/2012 (i termini edittali minimi furono portati da sei mesi a un anno e quelli massimi da tre a quattro anni). Era stata prevista anche la circostanza aggravante speciale ad effetto comune, la cui valutazione andava valutata in base a determinati parametri, laddove il danno o l'ingiusto vantaggio erano di rilevante gravità.

In primo luogo, tale normativa aveva ridotto l'area del penalmente illecito: nella versione previgente, invero, era punito il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che avesse abusato del suo ufficio al fine di procurare a sé o ad altri un ingiusto vantaggio, patrimoniale o non patrimoniale, o per arrecare ad altri un danno ingiusto (l'evento, dunque, si sostanzialmente nell'esercizio di prerogative secondo modalità difformi dal paradigma normativo); nella successiva previsione, era punito il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che intenzionalmente procurava a sé o a altri un ingiusto vantaggio patrimoniale o intenzionalmente arrecava un danno ingiusto (l'evento era, quindi, il conseguimento di un vantaggio ingiusto o il prodursi di un danno ingiusto). Inoltre, è stato espunto il vantaggio patrimoniale in quanto ai fini dell'integrabilità del reato, il vantaggio doveva essere esclusivamente "patrimoniale".

Il vantaggio patrimoniale può essere rappresentato da qualsiasi vantaggio suscettibile di valutazione economica, come ad esempio, l'attribuzione di un posto di lavoro; il danno, invece, è definito come ingiusto: questo vuol dire che ricomprende tanto il danno patrimoniale quanto quello non patrimoniale. La Cassazione (sentenza n.6705/2012), con un'interpretazione condivisibile, ha ritenuto che l'ingiustizia del profitto o del danno non possa de plano farsi discendere dal fatto che il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio, ha agito in violazione di norme di legge o di regolamento, dovendosi al contrario operare una duplice, distinta valutazione (c.d. criterio della doppia o autonoma ingiustizia: violazione di

legge o di regolamento, da un lato; ingiustizia del profitto o del danno, dall'altro).

A differenza della previgente disciplina, considerata una sorta di norma in bianco, la nuova formulazione dell'art. 323 c.p. subordinava infatti l'illecito penale al verificarsi di determinate condotte che intenzionalmente procuravano un danno ingiusto o un ingiusto vantaggio: in altri termini, solo la condotta produttrice del danno o dell'ingiusto vantaggio poteva integrare il reato de quo e non qualsiasi antidoverosità.

E' importante, ai fini dell'individuazione della persona offesa del reato, la distinzione tra l'abuso produttivo di un ingiusto danno e quello produttivo di un ingiusto vantaggio patrimoniale: solo nel primo caso la giurisprudenza prevalente riteneva che il reato fosse posto anche a tutela dell'interesse del cittadino che riveste la qualità di persona offesa poichè lesa nei suoi diritti costituzionalmente garantiti dal comportamento ingiusto del pubblico ufficiale o dell'incaricato del pubblico servizio.

Per la consolidata giurisprudenza della Suprema Corte, infatti, "il reato di abuso d'ufficio finalizzato ad arrecare ad altri un danno ingiusto ha natura plurioffensiva, in quanto è idoneo a ledere, oltre all'interesse pubblico al buon andamento e alla trasparenza della P.A., il concorrente interesse del privato a non essere turbato nei suoi diritti dal comportamento illegittimo e ingiusto del pubblico ufficiale. Ne consegue che il privato danneggiato riveste la qualità di persona offesa dal reato ed è legittimato a proporre opposizione avverso la richiesta di archiviazione del pubblico ministero" (Cassazione n. 17642/2008).

L'abuso d'ufficio è reato proprio, appartenente alla fattispecie dei delitti contro la P.A., in quanto può essere commesso soltanto da un pubblico ufficiale, ovvero, a seguito della novella introdotta dalla legge n. 86/1990, da un incaricato di pubblico servizio.

Non è necessaria un'investitura formale, essendo sufficiente che il soggetto attivo eserciti, anche di fatto, pubbliche funzioni, con l'acquiescenza o il concorso della P.A.

Nel delitto in esame possono, tuttavia, concorrere anche i privati sulla base dello schema tradizionale del concorso di persone del reato, una volta dimostrata la responsabilità dell'intraneus, e, quindi, integrata la fattispecie delittuosa, può configurarsi il concorso nel reato del privato che sia destinatario dei benefici conseguenti all'atto abusivo, laddove questi, con la sua condotta, abbia avuto un ruolo causalmente rilevante nella realizzazione del reato e sempre che fosse a conoscenza della qualità dell'intraneus.

Per la configurabilità del concorso del privato nel reato di abuso d'ufficio, è necessario "dimostrare che questi abbia svolto una effettiva attività di istigazione o agevolazione rispetto all'esecuzione del reato". Non può ravvisarsi infatti il concorso nella sola istanza relativa ad un atto che risulti concretamente illegittimo e che ciononostante venga adottato: "va, infatti, considerato che il privato, contrariamente al pubblico funzionario, non è tenuto a conoscere le norme che regolano l'attività di quest'ultimo, né, soprattutto, è tenuto a conoscere le situazioni attinenti all'ufficio che possono condizionare la legittimità dell'atto richiesto" (Cassazione n.8121/2000).

In tale ottica, pertanto, “al fine di affermare la sussistenza del concorso del privato nel reato di abuso d’ufficio, la prova che un atto amministrativo è il risultato della collusione tra privato e pubblico funzionario non può essere dedotta dalla mera coincidenza tra la richiesta del primo ed il provvedimento posto in essere dal secondo, essendo invece necessario che il contesto fattuale, i rapporti personali tra le parti o altri dati di contorno dimostrino che la presentazione della domanda è stata preceduta, accompagnata o seguita da un’intesa col pubblico funzionario o, comunque, da pressioni dirette a sollecitarlo, ovvero persuaderlo al compimento dell’atto illegittimo” (si veda, ex multis, Cassazione n. 2844/2003). Tale indagine, spesso, è stata tralasciata dalla magistratura inquirente.

Per integrare l’elemento oggettivo del reato, la condotta deve essere compiuta nello svolgimento delle funzioni o del servizio.

Tale “clausola” limitatrice della rilevanza penale della condotta, introdotta dal legislatore del 1997, implica che il soggetto attivo perpetri l’abuso nella veste di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio, con la conseguenza che non è configurabile il delitto di cui all’art. 323 c.p. per tutti quei comportamenti posti essere al di fuori dell’effettivo esercizio delle mansioni d’ufficio che, anche laddove perpetrati in violazione del dovere di correttezza, siano tenuti come soggetto privato senza servirsi in alcun modo dell’attività funzionale svolta, non assumendo pertanto rilievo penale (Cassazione n. 6489/2008).

Costituisce, inoltre, *ius receptum*, secondo la giurisprudenza che “l’abuso richiesto per l’integrazione della fattispecie criminosa in esame deve intendersi come esercizio del potere per scopi diversi da quelli imposti dalla natura della funzione; sicchè, mancando l’elemento dell’esercizio del potere è da escludere la configurabilità del reato” (nella fattispecie, la Suprema Corte ha escluso l’abuso d’ufficio per il parlamentare che ponga in essere condotte di c.d. “raccomandazione”, poiché quando non integrano l’uso dei poteri funzionali connessi alla qualità soggettiva dell’agente, tali condotte non rientrano nella nozione di atto d’ufficio (così Cassazione n. 5118/1998; n. 7600/2006; n.5895/2013).

La novella legislativa n. 234 del 1997 ha trasformato l’abuso d’ufficio da reato di pura condotta a reato di evento; mentre nel previgente testo veniva punito qualsiasi atto o fatto materiale posto in essere dall’agente in violazione di un dovere inerente al suo ufficio, indipendentemente dal conseguimento di un ingiusto vantaggio o del verificarsi di un ingiusto danno, il delitto poteva dirsi integrato solo allorché l’agente procurasse a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arrecasse ad altri un danno ingiusto.

La norma incriminatrice non forniva alcuna ulteriore specificazione sulla condotta, richiedendo soltanto che il danno o vantaggio ingiusto siano arrecati con violazione di norma di legge o di regolamento, ovvero con l’omessa astensione in situazioni di conflitto di interessi.

Ne deriva che la condotta poteva estrinsecarsi in atti interni o esterni (decisionali, consultivi, preparatori, ecc.), in mere attività materiali e, in generale, in qualsiasi comportamento del pubblico ufficiale o

dell'incaricato di pubblico servizio che rappresenti un'illecita deviazione dagli scopi istituzionali della P.A.

Tuttavia, nel caso di un procedimento amministrativo complesso, caratterizzato cioè dal concorso di diversi atti amministrativi, non rispondeva del delitto di abuso d'ufficio il pubblico ufficiale che partecipasse solo ad una fase del procedimento stesso, limitandosi ad adottare un atto legittimo, ancorchè l'atto da lui emesso sia in rapporto di causalità materiale con il provvedimento finale illegittimo: diversamente si imputerebbe all'agente che abbia operato nel rispetto delle norme di legge o di regolamento l'illegittimità del comportamento altrui, giungendo ad una affermazione di colpevolezza basata su una sorta di responsabilità oggettiva (Cassazione n. 7290/2000).

Nel silenzio della norma penale, il delitto in questione può essere integrato "anche attraverso una condotta meramente omissiva, ritenendo in tal caso assorbito il concorrente reato di omissione d'atti d'ufficio in forza della clausola di consunzione contenuta nell'art. 323, comma 1, c.p." (Cassazione n. 10009/2010); purchè si tratti "del mancato esercizio di un potere esplicitamente attribuito al pubblico funzionario da una norma di legge o regolamentare" (Cassazione n.41697/2010).

La norma incriminatrice fa discendere espressamente la configurabilità del reato dal requisito dell'ingiustizia del danno o del vantaggio: entrambi non devono costituire il riflesso della condotta illegittima, ma essere valutati come ingiusti ex se, in base al diritto oggettivo che regola la materia e secondo una valutazione rapportata alla situazione di fatto al momento della condotta.

Secondo l'orientamento ormai unanime della giurisprudenza pertanto, ai fini dell'integrazione del reato, era necessario che sussistesse la c.d. "doppia ingiustizia", riferita sia all'ingiustizia della condotta posta in essere in violazione di legge o di regolamento o dell'obbligo di astensione, sia all'evento di danno o di vantaggio patrimoniale non spettante in base al diritto oggettivo regolante la materia (Cassazione n.27936; n.1733/2013; n.36195/2014).

In altri termini, l'ingiustizia del vantaggio conseguito non poteva farsi discendere dall'illegittimità della condotta, sia nel caso di violazione di legge o di regolamento che dell'obbligo di astensione, occorrendo una duplice distinta valutazione in proposito (Cassazione n. 35381/2006; n.21357/2010).

In ordine all'elemento soggettivo del reato, occorre che l'abuso fosse commesso dall'agente allo scopo di perseguire un ingiusto vantaggio o un danno intenzionalmente.

Nella precedente formulazione la fattispecie delittuosa non delineava più, come nella disciplina previgente, un reato di evento a dolo specifico, bensì a dolo generico che, rispetto all'evento che ne completa la struttura, assumeva la forma necessaria del dolo intenzionale.

Pertanto l'intenzionalità richiesta dalla norma incriminatrice restringeva l'ambito dell'elemento soggettivo del reato ex art. 323 c.p., rendendo penalmente perseguibili esclusivamente le condotte poste in essere con un acclarato grado di partecipazione dell'agente il quale, per integrare il disvalore, doveva agire

proprio allo scopo di procurare un ingiusto profitto patrimoniale ovvero di arrecare un danno ingiusto. Non era sufficiente, in sostanza, che “il soggetto agisse con dolo diretto, cioè che si rappresentasse l’evento come verificabile con elevato grado di probabilità, né che agisca con dolo eventuale, nel senso che accetti il rischio del suo verificarsi, ma è necessario che l’evento di danno o quello di vantaggio sia voluto e realizzato come obiettivo immediato e diretto della condotta, e non risulti semplicemente realizzato come risultato accessorio di questa” (Cassazione n.4979/2010).

Il reato andava escluso, invece, quando l’obiettivo primario perseguito dall’agente era l’interesse pubblico (Cassazione n.708/2003), pur nella consapevolezza di “recare in tal modo anche un ingiusto favore a un singolo soggetto privato. Ciò comunque può valere solo se il fatto è commesso da colui cui era rimessa la cura dell’interesse pubblico e se il mezzo prescelto in concreto risulti essere stato l’unico in grado di realizzare tale interesse” (Cassazione n. 21165/2009).

In tema di prova dell’elemento soggettivo, la giurisprudenza ha statuito che “assume rilievo non solo l’atto o il comportamento del pubblico ufficiale singolarmente valutato, ma altresì ogni altro elemento che, apparentemente estrinseco all’atto o al comportamento, consenta comunque una verifica maggiormente significativa e, pertanto, anche gli atteggiamenti antecedenti, contestuali e successivi all’attività che di per sé realizza l’abuso” (Cassazione n. 11204/1997).

Nonostante questa inequivocabile previsione normativa e il citato orientamento giurisprudenziale, nella prassi giudiziaria si assisteva alla richiesta di rinvio a giudizio da parte delle procure per il reato in questione sulla base del mero e spesso discutibile accertamento del semplice errore amministrativo, senza alcuna indagine sull’elemento psicologico del reato, anche se poi la quasi totalità dei procedimenti penali (circa il 80%) si concludeva con l’assoluzione dell’imputato, talvolta perché il reato non sussisteva. Ad esempio, nel 2016 sono stati aperti 6.970 procedimenti con 46 condanne, mentre nel 2017 sono stati aperti 6.582 fascicoli e disposte 57 condanne.

In tal modo tale tipologia di reato aveva un’efficacia deterrente nell’inibire scelte a elevato tasso di discrezionalità.

3. Il danno erariale e la responsabilità dei dipendenti della pubblica amministrazione

Nell’ordinamento giuridico italiano è detto danno erariale il danno sofferto dallo Stato o da un altro ente pubblico a causa dell’azione o dell’omissione di un soggetto che agisce per conto della PA in quanto funzionario, dipendente o, comunque, inserito in un suo apparato organizzativo.

Il concetto di danno deve essere inteso in senso civilistico e può, quindi, consistere in un danno emergente, ossia una perdita per una cosa distrutta o perduta, una spesa sostenuta o un’entrata non

acquisita; oppure anche in un lucro cessante, ossia un mancato guadagno.

Il danno erariale è uno dei presupposti per la sussistenza della responsabilità amministrativo-contabile, su cui giudica la Corte dei conti. A tal fine deve essere certo, attuale (sussistente nel momento della domanda di risarcimento e in quella della sentenza di condanna), concreto (non ipotetico) e di entità determinata o determinabile.

Il danno erariale si distingue in diretto, se è cagionato direttamente dal soggetto responsabile all'amministrazione pubblica; indiretto se, invece è cagionato ad un terzo che l'amministrazione pubblica ha dovuto risarcire.

Tanto la prevalente dottrina quanto la giurisprudenza della Corte dei conti non annoverano più tra i requisiti del danno erariale la patrimonialità estendendo, quindi, la nozione oltre la lesione di elementi patrimoniali, fino a comprendere ogni violazione di interessi pubblici giuridicamente protetti.

In quest'ottica la Corte dei conti ha ritenuto configurabile quale danno erariale il danno all'economia nazionale, inteso come lesione dell'interesse generale alla salvaguardia, all'incremento e al progresso dell'economia nazionale oppure il danno all'immagine della pubblica amministrazione, inteso come grave perdita di prestigio a seguito del detrimento dell'immagine e della personalità pubblica dello Stato o altro ente pubblico derivante da un'azione delittuosa di un suo amministratore o dipendente.

L'art. 28 della Costituzione è la norma preposta ad affiancare alla responsabilità diretta della pubblica amministrazione quella dei suoi dipendenti per danni cagionati a terzi oppure alla stessa PA. La norma prevede che i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione dei diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici. La ratio della disposizione è quella di garantire al danneggiato un più agevole conseguimento del risarcimento del danno.

Per lungo tempo dottrina e giurisprudenza si sono interrogate sull'esatta configurazione della norma, ovvero se il citato art. 28 interessasse solo i dipendenti pubblici in senso stretto, legati dunque alla PA da un rapporto d'impiego oppure prevedesse l'estensione della responsabilità anche ai danni causati da soggetti estranei all'amministrazione danneggiata, ma ad essa legata dal c.d. "rapporto di servizio".

Quest'ultimo si delinea ove una persona fisica (o giuridica) viene inserita a qualsiasi titolo nell'apparato organizzativo pubblico e investita della possibilità di svolgere un'attività puramente amministrativa.

Pertanto, è possibile definire il danno erariale come la conseguenza subita dall'amministrazione per effetto della condotta di un proprio dipendente per la violazione degli obblighi di servizio o di impiego.

Attualmente il requisito dell'ingiustizia del danno è inteso in una duplice accezione sia materiale che dinamica.

Nell'accezione materiale il danno si sostanzia nel pregiudizio al pubblico patrimonio che, secondo la teoria di matrice tedesca c.d. differenz theorie, sia da intendersi come la differenza tra la consistenza patrimoniale prima e dopo l'evento dannoso. Nell'accezione dinamica, invece, la nozione di danno non comprende il solo pregiudizio patrimoniale, ma ogni lesione del pubblico interesse giuridicamente protetto. La sintesi tra le due accezioni di danno determina la creazione di un danno unico e quindi di un danno pubblico in quanto tale in grado di incidere sulle finanze della PA.

Quanto ai requisiti del danno, la giurisprudenza sembra essersi sempre mostrata a favore dell'attualità, dell'effettività e della certezza del danno. Il danno può definirsi certo quando il pregiudizio risulta incontestabile nella realtà materiale, si definisce attuale ove si concretizzi in un fatto volto a determinare un pregiudizio attuale e non futuro ed infine può definirsi effettivo ogniqualvolta il pregiudizio sia derivato da un determinato comportamento lesivo.

Il danno subito dalla PA non sempre risulta essere frutto di un comportamento diretto del dipendente pubblico (danno diretto) potendo talvolta dipendere dalla condanna della PA in un'altra sede, sia essa civile o penale, a seguito di una condotta del dipendente pubblico. In tal caso la PA subisce un danno indiretto in quanto a sua volta risulta essere chiamata a risarcire il terzo danneggiato da un proprio dipendente.

Il danno erariale ha, inoltre, subito un'ulteriore estensione in base al disposto dell'art. 1 della legge n.20/1994 il quale ne prevede la risarcibilità anche nell'ipotesi in cui il danno sia cagionato da un'amministrazione diversa da quella di appartenenza, in tal caso ricorrerebbe l'ipotesi di danno obliquo.

Un altro principio caratterizzante la responsabilità erariale è quello della compensatio lucri cum damno in virtù del quale nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione del danno conferito alla Corte dei conti, deve tenersi conto dei vantaggi conseguiti dall'amministrazione in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità. In tal senso la citata legge n.20/1994 individua i presupposti di operatività del vantaggio compensativo relazionandolo all'identità oggettiva del titolo - per cui sia il vantaggio sia il danno devono essere conseguenza del medesimo fatto - e alla qualificazione soggettiva dell'ente, per cui sia il vantaggio sia il danno devono riferirsi all'amministrazione di appartenenza, ad altra amministrazione o alla comunità amministrata e non a differenti entità patrimoniali e finanziarie. Si può così precisare che il danno erariale può essere compensato con un vantaggio discendente da un fattore causale diverso purchè collegato alla condotta illecita che ha provocato il danno dedotta nel giudizio di responsabilità. Secondo la giurisprudenza della Corte dei conti il citato art. 1 consente di compensare il danno sofferto dall'apparato di un ente pubblico con il vantaggio conseguito dalla comunità amministrata da un ente diverso, sempre che il vantaggio e il danno si correlino al medesimo comportamento dedotto in giudizio.

Da quanto finora affermato si evince che nell'ambito della responsabilità amministrativa e quindi nell'art. 1 della legge sopra richiamata sembra essere codificata una vera e propria compensatio lucri cum damno in larga parte diversa da quella operante nella responsabilità di diritto comune, poiché caratterizzata da

un ampliamento delle dimensioni concettuali sia dell'elemento dell'identità oggettiva del titolo dal quale derivano il danno e l'utilità, sia dall'identità del soggetto danneggiato.

L'ordinamento contabile attribuisce, quindi, al giudice contabile il potere di ridurre il risarcimento del danno da responsabilità amministrativa, per cui accertata la responsabilità e determinato l'ammontare del danno può procedere ad una riduzione della condanna. Il potere riduttivo è previsto dall'art. 83 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, ai sensi del quale il giudice, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno arrecato o del valore perduto. Si tratta di un potere correlato alla funzione della responsabilità amministrativa e finalizzato a calibrare e comminare la giusta sanzione all'autore dell'illecito.

Il potere conferito al giudice se da una parte viene considerato ampio, poiché idoneo a limitare il risarcimento del danno spettante all'amministrazione pregiudicata dall'illecito, dall'altra invece è sottoposto ad accurata verifica. In tal senso la giurisprudenza considera rilevante la verifica di determinati fattori quali la capacità economica dell'autore dell'illecito, i precedenti del dipendente, l'impegno profuso nel tempo nell'ambito del servizio reso dal dipendente ed infine richiede la verifica della situazione di obiettiva difficoltà organizzativa e operativa in cui versa il danneggiante.

E' importante precisare che le predette conclusioni non potranno applicarsi alle ipotesi in cui l'addebito riguardi una condotta dolosa dell'agente o un comportamento colposo particolarmente grave.

Si deve, anche, osservare come talvolta la lesione possa derivare non solo da una diminuzione patrimoniale intesa in quanto tale, ma anche da un danno legato ad una lesione di un interesse funzionale.

Infatti, il citato art. 97 della Costituzione definisce il principio del buon andamento dell'attività amministrativa e prescrive che tale fine venga perseguito utilizzando le risorse di cui la stessa dispone. In virtù di tale principio la dottrina e la giurisprudenza si sono interrogate sul fatto se fosse o meno lecito esternalizzare l'attività dell'amministrazione o meglio rivolgersi a soggetti terzi al fine di investire gli stessi determinati incarichi.

Da più parti si sostiene che l'esternalizzazione dell'attività amministrativa sia sicuramente ammissibile nella sola ipotesi di oggettiva impossibilità o idoneità assoluta della struttura a svolgere l'attività medesima. La giurisprudenza ha ammesso il ricorso alle esternalizzazioni solo in presenza di specifiche condizioni quali la straordinarietà e l'eccezionalità delle esigenze da soddisfare, la carenza di strutture e di personale idoneo, il carattere limitato nel tempo e l'oggetto circoscritto dall'incarico o della consulenza.

Di conseguenza la giurisprudenza ha ritenuto illecito e fonte, dunque, di danno erariale il conferimento di incarichi per attività alle quali risulta possibile far fronte con personale interno all'ente o anche nei casi in cui il ricorso all'esternalizzazione risultasse esser troppo oneroso in rapporto alla disponibilità del bilancio. In questo caso la violazione dei presupposti e delle condizioni di legge per il conferimento degli incarichi rappresenta condotta illecita idonea a configurare responsabilità amministrativa, il cui danno è

pari al costo sostenuto dall'amministrazione per un incarico illecitamente conferito. Tuttavia, se l'agere amministrativo deve svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, e correttezza è altrettanto vero che l'affidamento deve altresì rispettare i principi di parità di trattamento, non discriminazione, proporzionalità, pubblicità e di libera concorrenza. Questi principi impongono all'amministrazione contraente di procedere, di solito, alla stipulazione del contratto attraverso procedure ad evidenza pubblica governata da regole pubblicistiche volte proprio ad individuare il migliore contraente.

Pertanto, il mancato ricorso, ingiustificato, ad una procedura di evidenza pubblica potrebbe configurare una deminutio patrimonii a carico dell'ente pubblico, individuandosi così una lesione alla libertà di concorrenza prima prospettata. Talvolta gli estremi dell'illecito doloso, volto a determinare il danno erariale, possono ravvisarsi anche nella condotta pregiudizievole di un dipendente nei confronti di un collega tutte le volte in cui tale condotta presenti caratteri del mobbing.

In tal senso, in varie pronunce, il giudice contabile ha ravvisato l'intenzione diretta di violare i principi costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento. In una sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale Veneto del 15 dicembre 2015, n.214, si legge che l'atteggiamento persecutorio, proprio del mobbing, nei confronti del dipendente venga inteso come "violazione di quegli obblighi di servizio propri della particolare posizione di responsabilità esponenziale ed apicale rivestita nell'ambito dell'apparato pubblico".

Tali tipologie di condotta si pongono, altresì, in aperto contrasto con l'obbligo di diligenza incombente, in generale, sugli amministratori e dipendenti pubblici. I giudici, inoltre, precisano, circoscrivendo i caratteri della responsabilità, che come sancito dal menzionato art. 1 della legge n.20/1994, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave.

Alle medesime conseguenze è giunta la Corte dei conti, sezione giurisdizionale della Toscana, con la sentenza n. 183, depositata il 18 luglio 2016, in cui si legge che "Il dirigente che, nell'ambito della gestione del personale a lui demandata, pone in essere atti che integrano il fenomeno del demansionamento e del mobbing, risponde delle somme erogate dall'ente a seguito dell'accoglimento dell'istanza risarcitoria avanzata dal demansionato".

I danni a carico dell'amministrazione sono identificabili in due categorie di danno erariale.

Nel primo caso si è in presenza di un danno in senso stretto, di natura prettamente patrimoniale dipeso dalla "mancata resa del servizio" noto come danno da disservizio, nel secondo caso invece il danno è volto a compromettere l'immagine della pubblica amministrazione.

Il danno da disservizio si configura nell'ipotesi in cui per effetto della violazione da parte del pubblico dipendente di principi di imparzialità e correttezza, volti a caratterizzarne l'operato, si registra il mancato raggiungimento delle utilità che sarebbero state perseguite ove il servizio fosse stato legalmente

espletato. In tal senso lo spreco qualitativo delle risorse pubbliche incide sull'efficacia dell'azione amministrativa.

Quanto, invece, al danno dell'immagine quest'ultimo si sostanzia nella grave perdita di prestigio e nel grave detrimento dell'immagine della personalità pubblica volto ad incidere in via immediata sul rapporto di affectio societatis, ovvero sulla fiducia che lega la cittadinanza agli amministratori e in via mediata sulla capacità di realizzazione dei fini istituzionali, minando il funzionamento della PA. A tal proposito dottrina e giurisprudenza descrivono due tipologie di danno all'immagine.

Nella prima si registra una lesione "esterna" laddove venga lesa l'immagine quale bene - valore identificativo dell'ente; nell'altro caso invece la lesione è "interna" intesa in termini di lesione all'immagine quale bene - valore coesistente all'esercizio concreto dei poteri e delle funzioni pubbliche che l'ordinamento assegna all'ente.

Inizialmente vi erano dubbi circa l'inquadramento del danno all'immagine degli enti pubblici. Secondo alcuni autori tale ipotesi di danno rientrava nell'art. 2043 c.c. in termini di danno - evento di natura patrimoniale; secondo altri invece assumeva le caratteristiche di un danno diverso, più ragionevolmente riconducibile al disposto di cui all'art. 2059 c.c. Attualmente, alla luce delle sentenze gemelle della Corte dei conti n. 8827 e n.8828/2003, si ritiene che la violazione del diritto all'immagine degli enti arrechi delle conseguenze pregiudizievoli al decoro e al prestigio dell'amministrazione che meritano ristoro. Ciò che appare risarcibile non è l'offesa ex se inferta al diritto inviolabile, ma le ripercussioni negative che la stessa produce nella sfera esistenziale della PA e alla sua credibilità e operatività. L'orientamento originario della giurisprudenza è stato superato dalla teoria che muove da una nuova lettura dell'art. 2059 c.c. nel cui ambito si ricomprendono tutte le ipotesi di pregiudizi non patrimoniali derivanti da lesioni inferte a diritti che assumono primario rilievo ordinamentale, tra cui il diritto all'immagine. Il comportamento contrario agli obblighi di servizio cagiona oltre che un nocumento di tipo economico, per questo rientrante nell'art. 2043 c.c., anche un pregiudizio di natura non patrimoniale a volte più rilevante. L'orientamento giurisprudenziale più recente, pertanto, inquadra il danno all'immagine dell'ente nell'ambito del danno non patrimoniale risarcibile mediante una somma di denaro a titolo di riparazione del vulnus subito, come dispone la norma di cui all'art. 2059 c.c.

Quanto alla liquidazione del danno la giurisprudenza è solita valutare dei parametri di riferimento tra cui: la gravità del fatto, la reiterazione della condotta e l'entità del pregiudizio subito (si pensi, ad esempio, alle tangenti eventualmente percepite), un criterio soggettivo attinente alla posizione ricoperta dal funzionario responsabile con specifico riferimento all'importanza della sua funzione, un criterio sociale relativo alla risonanza dell'opinione pubblica assunta dalla violazione delle regole di legalità. In tal caso, ai sensi dell'art. 1 della legge n.190/2012 nel giudizio di responsabilità l'entità del danno all'immagine si presume, salvo prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di un'altra utilità illecitamente percepita dal dipendente.

Su tale materia è intervenuta la novella di cui al decreto legge n. 78/2009, convertito con la legge

n.103/2009 (c.d. lodo Bernardo). Tale disposizione prevede che «le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n.97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui all'art. 1, comma 2, della legge 14 gennaio n. 20 del 1994 è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale. Qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente comma, salvo che sia stata pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione e del presente decreto è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla sezione competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di 30 giorni dal deposito della richiesta».

Il legislatore ha, quindi, stabilito che il danno all'immagine di una struttura pubblica può sussistere ed essere perseguibile davanti al giudice contabile unicamente se derivante da reato. La promovibilità dell'azione risarcitoria per danno all'immagine davanti al giudice contabile richiede quindi l'esistenza di una fattispecie di rilievo penale al quale sia riconducibile il pregiudizio erariale. Sulla base di tale previsione i casi in cui l'azione del pubblico ministero contabile viene considerata legittima devono ritenersi quelli il cui danno erariale sia connesso ad un delitto contro la PA accertato con sentenza passata in giudicato.

La norma del 2009 ha sollevato critiche specie in punto di legittimità costituzionale, tant'è che si è discusso se costituisca legittimo esercizio della potestà legislativa la definizione delle condizioni e dei limiti dell'azione del pubblico ministero, ma la Corte costituzionale con sentenza n.355 del 2010 ha escluso l'illegittimità della norma. Tale decisione ha ammesso la risarcibilità del danno da lesione dell'immagine dell'amministrazione solo in presenza di un fatto che integri gli estremi di una categoria particolare di delitti.

Infine, si rappresenta che un'ipotesi di danno all'immagine in cui si prescinde dal previo giudicato penale è quella introdotta dalla c.d. legge anticorruzione, art. 1, comma 12, legge n.190/2012, in cui si prevede la responsabilità del dirigente "responsabile anticorruzione" per danno all'immagine in caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione con sentenza passata in giudicato da parte di un altro soggetto. Si evidenzia che tale fattispecie potrebbe integrare un'ipotesi di responsabilità oggettiva.

Nonostante il citato intervento legislativo e l'implicito riconoscimento di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale con la citata sentenza n.355/2010, si ritiene che l'istituto del danno all'immagine potrebbe rappresentare una forzatura. Esso, infatti, potrebbe considerarsi un ingiustificato doppio del risarcimento alla pubblica amministrazione sulla base di una teoria astratta e discutibile, in quanto a tutelare l'amministrazione potrebbe ritenersi sufficiente l'applicabilità del danno patrimoniale. Inoltre, la prescrizione sospesa in attesa della definizione del procedimento penale, assume termini del tutto inaccettabili, potendo protrarsi per numerosi anni. Pertanto, potrebbe considerarsi violato il precetto di cui all'art. 111 della Costituzione secondo cui «La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge».

4. Il decreto legge 16 luglio 2020, n. 76 e i possibili rischi di anticostituzionalità

Il decreto, l'ennesimo adottato con la formula "salvo intese", pubblicato ben dopo nove giorni dall'adozione, è costituito da 65 articoli divisi in quattro titoli e prevede riforme importanti e accelerazioni delle procedure per le opere pubbliche, affidando direttamente alle amministrazioni committenti poteri straordinari in deroga alle procedure ordinarie, ma anche una significativa riforma del reato di abuso d'ufficio e del danno erariale.

Nel provvedimento, infatti, agli articoli 21, 22 e 23, sono inserite le due riforme chiave della perimetrazione del citato reato e della responsabilità erariale limitata al solo dolo.

Per quanto concerne il reato di abuso d'ufficio, il decreto interviene, confermando la pena da uno a quattro anni, sulla disciplina dettata dal menzionato art. 323 c.p., attribuendo rilevanza alla violazione da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio, nello svolgimento delle pubbliche funzioni, di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge, statuendo nel contempo che a tali specifiche regole non residuino margini di discrezionalità per il soggetto. In altre parole se il funzionario si è scrupolosamente attenuto alle regole di condotta, non potrà essere perseguito.

Il cambiamento potrebbe essere significativo, in quanto la precedente norma non parlava di discrezionalità, come pure non faceva riferimento a specifiche regole di condotta. Infatti, il riferimento agli atti aventi forza di legge al posto dei regolamenti vorrebbe cancellare un'anomalia, quella che vede sanzionati sul piano penale comportamenti in trasgressione non solo di leggi o di misure a queste equivalenti, ma anche di semplici misure regolamentari. Nello stesso tempo, l'assai controverso riferimento ai margini di discrezionalità punta a rendere punibili solo le condotte a forte contenuto di trasgressione, contribuendo anche a sbloccare forme più gravi di burocrazia passiva

Per quanto riguarda il danno erariale, la norma chiarisce che il dolo va riferito all'evento dannoso in chiave penalistica e non in chiave civilistica e, quindi, il danno potrà essere contestato solo in caso di dolo e non anche di colpa. Infatti, il comma 1 dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 disponeva che «La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali [...]». Secondo l'art. 21, primo comma, del decreto a tale norma è aggiunto il seguente periodo: «La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso».

Non solo, limitatamente ai fatti commessi dall'entrata in vigore del decreto e fino al 31 luglio 2021, si limita la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di

contabilità pubblica per l'azione di responsabilità al solo profilo del dolo per le azioni e non anche per le omissioni, in modo che i pubblici dipendenti abbiano maggiori rischi di incorrere in responsabilità in caso di non fare (omissioni o inerzie) rispetto al fare.

La norma introduce una nuova forma di controllo concomitante, diretto a rimediare le disfunzioni, le inerzie e le devianze attuative che sovente si riscontrano nei procedimenti aventi ad oggetto l'erogazione di contributi o il trasferimento di risorse a soggetti pubblici o privati destinati al finanziamento di spese di investimento. Il controllo riguarda gestioni sia di amministrazioni statali, sia di enti territoriali.

Infatti, secondo l'art. 22 del decreto «La Corte dei conti, anche a richiesta del Governo o delle competenti Commissioni parlamentari, svolge il controllo concomitante di cui all'art. 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n.15, sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale. L'eventuale accertamento di gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili, è immediatamente trasmesso all'amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti dell'art. 21, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165».

Inoltre, il Consiglio di presidenza della Corte dei conti viene invitato, entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto, nell'esercizio della potestà regolamentare autonoma, ad individuare gli uffici competenti e ad adottare le misure organizzative necessarie per l'attuazione della normativa in questione.

Cambia, anche, "il rito appalti", prevedendosi in particolare che per tutte le opere, in sede di pronuncia cautelare nei ricorsi al TAR, debba tenersi conto del preminente interesse alla sollecita realizzazione dell'opera.

La modifica della responsabilità per danno erariale si ritiene, quindi, quantomai opportuna, data l'estrema difficoltà di distinguere tra colpa lieve e colpa grave.

Si pone il problema se la nuova normativa abbia efficacia retroattiva. Nulla questione per la riforma del reato di abuso d'ufficio, anche se il principio di irretroattività è direttamente ricavabile dalla Costituzione, mentre quello di retroattività favorevole non dispone di eguale consacrazione in una precisa disposizione della nostra Carta costituzionale. L'art. 25, comma 2, Costituzione, infatti, recita «Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso». Tuttavia, trova puntuale consacrazione a livello codicistico nell'art.2 c.p. rispettivamente nel comma 2 (Nessuno può essere punito per un fatto che, secondo una legge posteriore, non costituisce reato e, se vi è stata condanna, ne cessa l'esecuzione e gli effetti penali), nel comma 3 (Se vi è stata condanna a pena detentiva e la legge posteriore prevede esclusivamente la pena pecuniaria, la pena detentiva inflitta si converte immediatamente nella corrispondente pena pecuniaria, ai sensi dell'art. 135) e, soprattutto, nel comma 4 (Se la legge nel tempo in cui fu commesso il reato e le posteriori sono diverse, si applica quella le cui disposizioni sono più favorevoli al reo, salvo che sia stata pronunciata sentenza irrevocabile).

Più problematiche sono le conclusioni cui giungere sull'efficacia retroattiva della riforma del danno erariale. Infatti, nonostante l'espressa previsione dell'irretroattività della disposizione, non può ignorarsi l'art. 11, comma 1, delle preleggi, secondo il quale «la legge non dispone che per l'avvenire», quindi essa non ha effetto retroattivo. Il principio di irretroattività, quindi, è per il legislatore statale meramente direttivo ed ammette deroghe, sia pure in presenza di adeguate ragioni giustificatrici. Esso rappresenta un criterio interpretativo per gli applicatori della norma: la retroattività deve essere sancita espressamente dal legislatore o comunque ricavarsi in maniera non equivoca dalla formulazione della norma; nel dubbio la legge dovrà considerarsi irretroattiva e, in generale, può affermarsi il principio che solo le norme favorevoli per i destinatari possono avere efficacia retroattiva. Sulla base di tali considerazioni e su un'interpretazione sistematica e teleologica della norma non si può escludere che anche la formulazione del danno erariale abbia una efficacia retroattiva e che, quindi, la previsione restrittiva possa andare incontro a questioni di legittimità costituzionale per una immotivata disparità di trattamento tra i fatti commessi prima e dopo l'entrata in vigore del provvedimento.

Pur ritenendo assolutamente necessaria e inderogabile la riforma in argomento, non si possono sottacere, tuttavia, le perplessità in ordine alla legittimità costituzionale del provvedimento.

Infatti, approvare con un decreto legge la normativa di cui trattasi appare quantomeno discutibile, non ravvisandosi gli estremi straordinari di necessità e urgenza previsti dall'art.77, secondo comma, della nostra Costituzione, per ricorrere alla decretazione d'urgenza. Infatti, tale norma dispone che «Quando in casi straordinari di necessità ed urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni». E il riferimento alla pandemia in atto non sembra giustificare il ricorso a tale strumento in siffatta materia. Quindi, difficilmente potranno essere superate le perplessità sull'introduzione di norme di diritto penale sostanziale all'interno di un decreto legge, con un possibile effetto di depenalizzazione sui procedimenti in corso. Si può, pertanto, prevedere ragionevolmente che le richieste di illegittimità costituzionale, in quanto non manifestamente infondate, verranno promosse dalle procure della Repubblica e della Corte dei conti, con esito incerto.

5. Conclusioni

Certamente lo sforzo del Governo per delimitare il reato in argomento e attenuare le responsabilità penali e contabili del pubblico funzionario avviene in una situazione complessa e di estrema difficoltà economica e deve quindi essere apprezzato, anche se non può ritenersi, come affermato dal Presidente del Consiglio, che il decreto possa considerarsi "la madre di tutte le riforme".

Tuttavia, non può sottacersi il timore che la nuova configurazione del reato di abuso d'ufficio, del tutto insufficiente, considerata anche la complessità della materia, non sarà sufficiente ad impedire

l'instaurazione di numerosi procedimenti penali destinati nella quasi totalità a concludersi con l'assoluzione, con grave danno all'erario ed ingiuste sofferenze dei dipendenti pubblici sempre più motivati a non adottare i provvedimenti di competenza. In buona sostanza, "Parturient montes, nascetur ridiculus mus" (I monti avranno le doglie del parto, nascerà un ridicolo topo, Orazio, Ars poetica, verso 139).

Si ritiene, pertanto, che sarebbe stato più opportuno delineare meglio tale fattispecie criminosa, nella consapevolezza che comunque la responsabilità per danno erariale dinanzi alla Corte dei Conti avrebbe avuto efficacia deterrente, in quanto il funzionario pubblico ne risponderebbe per dolo e potrebbe andare incontro ai conseguenti procedimenti disciplinari o quantomeno riportare il minimo editale della pena a sei mesi ed il massimo a tre anni.

Inoltre, si sarebbe dovuta prevedere una più rigorosa caratterizzazione dell'elemento psicologico del reato richiedendo l'inequivocabile accertamento della volontà dell'agente diretta alla violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge.

Più chiara ed incisiva appare invece la nuova formulazione del danno erariale, anche se la nuova norma non affronta il problema del citato danno all'immagine la cui previsione normativa appare discutibile.

Ne deriva di conseguenza che, se in uno Stato democratico ed efficiente, devono essere garantiti il buon andamento e l'imparzialità della PA, si auspica che tale inderogabile necessità sia in linea con i principi del nostro ordinamento costituzionale e non leda i diritti inviolabili dei cittadini.

Volume consigliato

Bibliografia

Bartole Sergio, Il potere giudiziario, in Mulino, Bologna, 2012.

Bassi Stampanoni Guido, Note minime in tema di retroattività favorevole e mutamenti giurisprudenziali, in

Giurisprudenza Penale web del 14 ottobre 2013.

Caselli Giancarlo, Assalto alla giustizia, Melampo editore, Milano, 2011.

Di Federico Giuseppe, Ordinamento giudiziario: uffici giudiziari, CSM e governo della magistratura, Cedam, Padova, 2012.

Gentilucci Paolo, Il difficile compito della Corte Costituzionale, in Lojonio del 24 gennaio 2020.

Gentilucci Paolo, Il rebus politico-giuridico della nave Gregoretti. Una bussola per i futuri governi, in Giurisprudenza Penale web, del 28 febbraio 2020.

Gentilucci Paolo, L'art. 2 del decreto legge 30 aprile 2020. Un argine, forse incostituzionale, alle recenti scarcerazioni di esponenti della criminalità organizzata, in Giurisprudenza Penale web del 10 maggio 2020.

Gentilucci Paolo, L'affannosa rincorsa alla fuga dei detenuti al 41-bis, in Diritto.it del 15 maggio 2020.

Livadotti Stefano, Magistrati. L'ultracasta, Bompiani editore, 2008.

Martinelli Massimo, La palude, Gremese editore, 2008.

Meniconi Antonella, Storia della magistratura italiana, Mulino, Bologna, 2013.

Negri Giovanni, Arriva la riforma dell'abuso d'ufficio, ridotte le condotte punibili, in Quotidianodiritto.ilsole24ore.com del 15 luglio 2020.

Paciotti Elena, Sui magistrati. La questione della giustizia in Italia, Laterza, Roma-Bari.

Paladin E. (1996), Le fonti del diritto italiano, Bologna, in Il Mulino.

Piergigli V. (2009), Le regole della produzione normativa, Torino, Giappichelli p.77.

Pomodoro Livia, Manuale di ordinamento giudiziario, Giappichelli, Torino, 2012.

Studio Cataldi il diritto quotidiano, L'abuso d'ufficio.

Trotta Francesca, La responsabilità dei dipendenti della P.A., in Studio Cataldi il diritto quotidiano del 26 ottobre 2018.

<https://www.diritto.it/la-timida-riforma-del-reato-dabuso-dufficio-e-del-danno-erariale/>