

Il “nuovo” abuso d’ufficio. Gli orientamenti della Corte di Cassazione tra criteri interpretativi ed esigenze pratiche.

Autore: Sergio Ricchitelli

In: Giurisprudenza commentata

Indice:

1. Le premesse concettuali e normative. L’oggettività giuridica
2. I criteri interpretativi
 - A) Il criterio lessicale-semantico
 - B) Il criterio storico
 - C) Il criterio logico- sistematico
 - D) Il criterio teleologico
3. L’abuso d’ufficio e la violazione di norme regolamentari nella giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione
4. Profili attuali ed esigenze di riforma
5. Considerazioni conclusive. Il potenziamento dello statuto penale della P. A.

1. Le premesse concettuali e normative. L’oggettività giuridica

Le vicende che hanno inerito alla fattispecie criminosa di abuso d’ufficio dal 1931 (Codice Rocco) ai giorni nostri, sono fin troppo note per ripercorrerle in questa sede essendovi su di esse una letteratura giuridica pressoché sterminata e sulla quale non mette conto funzionale insistere in questa sede[1]. Le problematiche ineriscono alla **nuova fattispecie di abuso d’ufficio[2]** a seguito dell’ultima (?)

riformulazione della fattispecie delittuosa in parola avutasi con l'art.23 del decreto-legge 16 luglio 2020, nr.76.

Gli **spunti problematici** derivanti dall'indicata novella sono apparsi da subito molteplici anche e soprattutto perché contemperanti, nelle intenzioni del legislatore, due esigenze difficilmente contemperabili: ridurre il **perimetro applicativo** della fattispecie di abuso d'ufficio da un lato e non lanciare un messaggio di impunità assoluta per i pubblici agenti dall'altro.

Era dunque fin troppo evidente che sul tema e sull'esatta portata del nuovo delitto sarebbe intervenuta nella sua funzione nomofilattica la Suprema Corte di Cassazione al fine di uniformare gli indirizzi secondo **criteri interpretativi** pressoché uniformi e tendenzialmente stabili per l'esatta applicazione della norma punitiva.

Il presente scritto mira ad offrire un quadro di riferimento pressoché compiuto ed esaustivo in ordine al tema più spinoso della novellata fattispecie: il rilievo dato alla violazione della **norma regolamentare** nell'ambito di una **prefigurazione delittuosa** mirante ad escludere tale fonte di sistema dall'orbita degli atti normativi rilevanti ai fini dell'integrazione della fattispecie.

Per ben comprendere gl'indicati **approdi giurisprudenziali** appare opportuno tracciarne preliminarmente i profili generali relativi all'**oggettività giuridica** con la conseguente individuazione del **bene giuridico di categoria** che col delitto di abuso d'ufficio si mira a tutelare. Non vi è dubbio che è preliminare a qualsiasi discorso sull'abuso d'ufficio quale delitto contro la P.A. sia l'individuazione tendenzialmente esaustiva del concetto di **pubblica amministrazione penalmente rilevante**.

Messa in soffitta l'opzione interpretativa della pubblica amministrazione quale mera funzione o attività amministrativa - così com'era nella tradizione del diritto pubblico generale - oggi è dato pressoché acquisito che per pubblica amministrazione deve intendersi quell'attività afferente a **tutte le funzioni** che fanno capo allo Stato o ad altro ente pubblico[3].

Cionondimeno il **bene giuridico pubblica amministrazione** resta a ben vedere alquanto vago rappresentando l'**assetto di tutela categoriale** quale ente protetto in termini di bene/interesse giuridico e per l'effetto meritevole di **salvaguardia penale**.

Da qui il criterio differenziale sviluppatosi per decenni all'indomani dell'entrata in vigore del Codice Rocco pertinente all'orientamento dell'offesa giusta la bipartizione tra provenienza dell'ordine dall'**interno** oppure dall'**esterno** della P.A. L'indicata **bipartizione** confortata dall'impianto codicistico delineato dagli artt.314 e seguenti c.p. è come noto formalizzata nelle locuzioni delitti dei pubblici ufficiali ovvero dei privati contro la P.A.

Il delitto di abuso d'ufficio è **logicamente prima ancora che sistematicamente** un delitto perpetrabile esclusivamente da un pubblico agente contro la pubblica amministrazione e pertanto mira sicuramente a

tutelare la P.A. da un'offesa proveniente dal suo interno.

È per altro oggi pacificamente acquisito - sia a livello giurisprudenziale che dottrinale - che non è più possibile individuare un **denominatore comune** tra i delitti che il codice denomina dei “**pubblici ufficiali contro la P.A.**” basandosi sulla mera circostanza che il pregiudizio arrecato al pubblico affetto comporterebbe sempre e comunque una **violazione di doveri funzionali**. Tali doveri sarebbero nelle ipotesi delittuose contemplate nel Capo I del titolo secondo del Libro secondo del Codice penale sempre e comunque posto in essere da soggetti comunque esercenti **mansioni pubbliche**.

Se tale assunto orientativo può rivestire una qual certa validità tendenziale esso non ha sicuramente **efficacia euristica** in senso assoluto[4].

Volendo fornire in questa preliminare sede un **inquadramento di massima** del bene di categoria pubblica amministrazione può dirsi allo stato della legislazione vigente e delle pronunce giurisprudenziali intervenute in materia che il bene “**P.A.**” rientra nel novero di quei beni di natura collettiva aventi carattere cosiddetto istituzionale in quanto facenti capo allo Stato - ovvero a singoli poteri propri dello Stato - ovvero ad altri enti pubblici. Questo oggi il corretto inquadramento dell'oggetto di tutela del **bene categoriale pubblica amministrazione**.

D'altro canto, l'ermeneuta **costituzionalmente attrezzato** non può comunque prescindere dal riferimento concettuale ed esplicativo di cui all'art.97 co.1[5] Costituzione repubblicana. Non può prescindere dai valori identificati dal Costituente nei due principi di **buon andamento ed imparzialità** della pubblica amministrazione.

Si tratta di **principi valoriali cogenti** che costringono l'interprete nell'opera di emersione del bene giuridico specificamente tutelato dalla singola fattispecie incriminatrice presa in considerazione nell'ambito dei delitti contro la P.A. a prescindere dalla direzione di provenienza dell'offesa. Questo già a livello **esegetico per il fatto tipico**; onde individuarne l'offensività del bene giuridico in termini di concretezza ed effettività all'esito del suddetto **procedimento ermeneutico** di scrutinio.

A livello di oggettività giuridica e delle connesse problematiche interpretative che essa, come noto comporta[6], si può pensare ad una interpretazione diretta a circoscrivere la portata delle singole fattispecie incriminatrici onde inibirne l'effetto di **panpenalismo** derivante da un'interpretazione estensiva - a tratti eccessivamente estensiva - delle stesse portante a ritenere integrata la violazione dei doveri funzionali del pubblico agente ogni qualvolta venga leso il principio/valore del buon andamento o dell'imparzialità della pubblica amministrazione.

Il ricondurre l'oggettività giuridica ed il bene/interesse presidiato penalmente a qualsivoglia attività funzionale dello Stato e degli altri enti pubblici comporta una lettura in termini onnicomprensività tendenziale dei delitti preposti alla tutela del bene giuridico di categoria in parola. Di qui l'esigenza da sempre avvertita che tale **omnicomprensiva tendenza di tutela** trovi precisi limiti nelle singole norme

incriminatrici, a partire dalla tecnica adottata per la redazione della fattispecie punitiva rammentando il **principio di frammentarietà** che campeggia nel sistema della legge penale unitamente al criterio consolidato in virtù del quale l'illecito penale è un **illecito di modalità**: nel senso che devono essere esplicitati - tipicizzati - i modi coi quali l'agente con la sua condotta pone in essere un'azione o omissione che il sistema giuridico ritiene meritevole di punizione ai sensi della legge penale[7].

Le singole norme incriminatrici - e tra queste la più problematica che è senz'altro costituita dall'abuso d'ufficio - non possono, per la contraddizione che non lo consente, prestare al bene giuridico di categoria una **tutela generica**; devono, per contro, descrivere i soggetti attivi con un tasso di precisione alchimico precisando in forme chiare e precise i comportamenti vietati o prescritti. Così si delimitano le **modalità di lesione** dello specifico bene giuridico protetto ricavabile dalla **struttura tipica** il singolo delitto.

Il ragionamento appena sviluppato ha una **valenza olistica**. Esso, ad esempio, si adatta pienamente anche alle fattispecie delittuose classificabili quali plurioffensive. Si tratta di quelle ipotesi delittuose nelle quali è rinvenibile un fatto tipico rivelantesi **lesivo di una pluralità di beni giuridici**. E tale lesione può svilupparsi nella forma del danno o della messa in pericolo anche nell'ambito dei delitti contro la pubblica amministrazione[8].

Per mero scrupolo di completezza, in questa sede di preliminari osservazioni ed inquadramento generale del tema, va rammentato che taluni interventi legislativi tra gli anni '90 e l'avvio del terzo millennio hanno contemplato fattispecie di delitti contro la P.A. tutelanti anche espressamente **interessi comunitari di matrice europea**. Di tali ipotesi di prefigurazione legislativa in questa sede non si tratta in ragione dei limiti assegnatici col presente scritto[9].

Il tema della tutela penale della pubblica amministrazione a cui è preposta la fattispecie incriminatrice di abuso d'ufficio nella sua ultima versione normativa sconta sicuramente le problematiche generali e i profili di oggettività giuridica qui scandagliati ancorchè per assi portanti.

L'oggetto del presente lavoro infatti abbraccia tutte le problematiche qui in via preliminare evidenziate: l'oggettività giuridica, il bene giuridico di categoria, le modalità lesive del fatto e i criteri interpretativi per individuare la concretezza della fattispecie.

Prima di pervenire al punctum pruriens evidenziato nel titolo bisognerà pertanto scrutinare taluni aspetti generali della **dogmatica penalistica** ricapitolando quelli che sono i principi e i criteri direttivi seguiti dalla più **recente giurisprudenza** sul punto e dalla più **accreditata dottrina** che si è occupata della tematica qui scrutinata. È ciò che facciamo nelle pagine che seguono.

Consigliamo il volume:

2. I criteri interpretativi

La legge penale alla stregua di quella civile, amministrativa, contabile, tributaria etc., al fine di acquisire un significato più preciso e per risolvere i casi giudiziari portati all'attenzione dell'organo giurisdizionale va senz'altro interpretata.

Il tema dell'interpretazione della legge penale è un tema esiziale giacchè è proprio attraverso l'ermeneutica giuridica ed in particolare per il tramite degli organi giudiziari che si forma il **sistema di diritto penale** con le sue ricadute pratico-applicative sull'intera comunità dei consociati.

Nella nostra materia il problema ermeneutico è ancor più serio e spinoso giacchè in essa campeggia il **principio di legalità** in virtù del quale, tra l'altro, il giudice non può conculcare il diritto legislativo spettante da noi al Parlamento repubblicano unico ente preposto alla produzione del diritto penale per volontà costituzionale.

In materia rileva la disposizione di cui all'art.12 delle disposizioni preliminari al Codice civile[10] quale disposizione in linea di principio applicabile ad ogni branca del diritto e quindi anche al diritto penale. Ma è considerazione pluriconsolidata che il diritto penale è assistito da esigenze peculiari derivanti per l'appunto dal **principio di legalità e dai suoi corollari**. Da qui l'elaborazione di altri **criteri ermeneutici** che hanno superato i tradizionali **canoni dell'interpretazione**.

A) Il criterio lessicale- semantico

In virtù dell'indicato criterio alla fattispecie incriminatrice va attribuito il significato che la stessa riveste in un'ottica lessicale e semantica. In buona sostanza, lungi dall'approcciare ad un significato etimologico alla parola interpretata va segnata la valenza che essa assume **all'attualità** ossia nel contesto lessicale vigente e non nei termini di una sua significanza originaria.

B) Il criterio storico

L'indicato criterio impiega ermeneuticamente la **storia** dell'istituto disciplinato dalla norma e lo fa all'esclusivo fine di comprendere al meglio le parole usate dal legislatore. In termini pratici l'ermeneuta - il giudice - dovrà ricostruire il **percorso storico** seguito dal legislatore nel disciplinare la materia al fine di escludere l'impiego di nuove espressioni che possano rivelarsi distoniche con la terminologia vigente per l'effetto risultando abbandonate dalla volontà parlamentare.

C) Il criterio logico-sistematico

È pacifica affermazione, consolidata anche in dottrina[11] che l'interprete non può guardare ad una norma penale come se si trattasse di una **monade isolata**. È infatti indispensabile che egli tenga conto del fatto che una norma penale fa parte di un **sistema normativo** a sua volta retto da criteri logici e più precisamente **logico-giuridici**.

D) Il criterio teleologico

Il criterio in parola, come agevolmente evincibile dal termine impiegato, fa riferimento al fine, ossia allo **scopo della norma**.

È un criterio che se da un lato potrebbe rivelarsi centrale nell'ambito dell'azione ermeneutica, dall'altro, soprattutto **in criminalibus**, reca talune contro indicazioni che ne giustificano la diffidenza col quale è oggi guardato dalla migliore dottrina. Non vi è infatti chi non veda che tale momento interpretativo in materia penale conduce ad una supervalutazione del concetto di bene giuridico di cui abbiamo detto nel paragrafo precedente con le conseguenti aporie che ne derivano in termini di legalità e dei suoi sotto principi di **determinatezza** e di **riserva di legge**.

Ancora l'indicato **metodo teleologico** potrebbe comportare profili di frizione con altri principi costituzionali fondamentali in materia penale: i principi di **materialità**, **offensività** e **colpevolezza**.

È con questo compendio informativo circa i **profili generali dell'ermeneutica giuridica penale** che l'interprete deve far di conto al fine di offrire un significato reale alla fattispecie incriminatrice così come posta dal legislatore.

Il campo applicativo dell'abuso d'ufficio ne costituisce un autentico banco di prova.

Consigliamo il volume:

3. L'abuso d'ufficio e la violazione di norme regolamentari nella giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione

Risponde del delitto di **abuso d'ufficio** il pubblico agente che nell'ambito della propria attività funzionale o di servizio violando **specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge** e dalle quali **non residuino margini di discrezionalità** procura intenzionalmente a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto. Questa in buona sostanza è la **portata precettiva** rivestita dal "nuovo" abuso d'ufficio.

Come appare chiaro dalla stesura della norma **fonti regolatrici** della fattispecie incriminatrice si rivelano essere la legge e gli atti aventi forza di legge ad essa equiparati ex artt. 76 e 77 Cost.[12].

In questo contesto s'inserisce la pronuncia, recentissima, della VI[^] Sezione della Suprema Corte di Cassazione[13] la quale ha statuito che anche a seguito della riformulazione del reato di abuso d'ufficio ad opera dell'art.23 del D.L. 16 luglio 2020 nr.76 ai fini della integrazione del reato, la violazione di norme contenute in regolamenti **può rilevare** nel caso in cui esse, **operando quali norme interposte** si risolvano nella **specificazione tecnica di un precetto comportamentale** già compiutamente desunto nella norma primaria e purché questa sia conforme ai canoni della **tipicità e tassatività** propri del precetto penale.

La pronuncia in questione, fondamentale in materia, ha annullato senza rinvio la sentenza impugnata agli effetti penali perché il reato è risultato estinto per prescrizione confermando per l'effetto le statuizioni civili. La vicenda merita scrutinio.

La Corte di Appello abruzzese aveva confermato il giudizio di responsabilità nei confronti di un dirigente del settore delle politiche sociali del comune de' L'aquila in ordine al reato di abuso d'ufficio in quanto aveva commesso atti fraudolenti violanti l'art.7 del decreto legislativo 165 del 2001 e l'art.45 del regolamento degli uffici e servizi comunali in merito ai titoli di studio richiesti omettendo di astenersi dalla predisposizione del bando di gara e dal presiedere la commissione d'esame così pervenendo a dichiarare vincitrice del concorso una sua nipote assumendola e stipulando personalmente il contratto di co.co.co. per poi in seguito nuovamente di omettere di astenersi e prorogando l'incarico della nipote per altre due volte.

La Corte di Appello, sul presupposto dell'esistenza di un reato continuato ex art.81 cpv. c.p. aveva dichiarato NDP per prescrizione in relazione alle condotte di adozione del bando di gara e della stipula del contratto con la nipote.

La Suprema Corte di Cassazione ricorda in proposito che la **recente riforma dell'abuso d'ufficio** con lo strumento della decretazione d'urgenza[14] ha inciso sullo **spettro applicativo della fattispecie**, limitandola sia sul versante della rilevanza degli atti discrezionali sia su quello delle norme di legge che costituiscono il parametro della violazione richiesta.

È stata esclusa, dai Supremi giudici nomofilattici, la rilevanza della violazione di norme contenute all'interno di **regolamenti**. Invero al di là del tema, obiettivamente rilevante, della valenza dei rinvii indefiniti derivanti dall'elemento normativo costituito dalla dicitura **in violazione di specifiche regole di condotta**, contenuto nel nuovo art.323 c.p. e del se, in ragione dei rinvii in questione vi siano ancora margini per attrarre all'interno dei parametri di qualificazione della condotta abusiva anche la violazione di **norme sub-primarie** emanate in forza della legge e quindi adoperate come **norme interposte**, quel che tuttavia assume rilievo per la Suprema Corte è che la norma di legge violata nell'ambito della **tipicità della fattispecie** di cui all'art.323 c.p., si conformi, come pare palese nel caso di specie, ai succitati canoni della tipicità e della tassatività propri del precetto penale. Ciò in quanto che solo in tali casi è possibile ammettere un livello minimo di **etero-integrazione della fonte secondaria** che si risolva, come acutamente osservato in dottrina solo ed esclusivamente in una specificazione tecnica di un precetto comportamentale **già compiutamente definito dalla norma primaria**.

Nel caso di specie, qui sopra riepilogato la norma di legge violata - integrante pienamente il precetto incriminato - è l'art.7 comma 6 del decreto legislativo 165 del 2001; questo ha di per sé una propria autonoma specificità descrittiva, una specifica tipicità nel richiedere che gli esperti a cui possano essere conferiti incarichi comunali abbiano una comprovata specializzazione anche universitaria. Il regolamento comunale, per l'effetto, assolveva **una funzione di mera specificazione**.

4. Profili attuali ed esigenze di riforma

Non vi è dubbio che dinnanzi alla fattispecie incriminatrice di abuso d'ufficio così come più di un anno fa ormai novellata dalla normativa citata nelle pagine che precedono abbia ristretto notevolmente il **perimetro della propria applicabilità**.

Se è vero com'è vero ed è per certi versi consono alla fattispecie in parola che il reato di abuso di ufficio ha **natura sussidiaria** - salvo che il fatto non costituisca un più grave reato - è altresì vero che lo stesso nel corso degli anni ha perso la sua efficacia dissuasiva abbandonando quell'**abuso di qualità** che comunque ne costituiva l'anima inserendosi a giusto titolo nella filiera delle **norme anticorruzione** predisposte dal legislatore penale al fine di debellare il triste fenomeno.

Se la quinta essenza dell'abusare del proprio ufficio da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato del pubblico servizio si sostanzia nella violazione dei doveri costituzionali di **imparzialità e buon andamento** ex art.97 Cost. bisogna dire che l'attuale previsione normativa non consente la repressione degli odiosi comportamenti che dalla violazione di quei doveri possono scaturire.

L'aver ancorato alla legge e agli atti ad essa equiparati la condotta del reo ulteriormente tipicizzandola in termini di specifiche regole espressamente previste ed alle quali non devono residuare **margini di discrezionalità** vuol dire sottrarre all'area del penalmente rilevante tutta la sfera della discrezionalità amministrativa ritenendo eventualmente operativa la fattispecie incriminatrice solo allorquando si è in presenza di **comportamenti vincolati dalla legge** e questi, pur nei casi in cui la mala discrezionalità eventualmente perseguita risultino sussidiari rispetto alle fattispecie di cui agli artt.318 e seguenti c.p.

Orbene si può dire che la condotta prevaricatrice, l'abuso di potere del pubblico agente, la pervicacia dell'autorità pubblicistica nei confronti del privato cittadino non rinviene nella fattispecie incriminatrice di abuso d'ufficio oggi vigente nel nostro Paese un adeguato presidio di tutela posta a salvaguardia del bene pubblico e della corretta organizzazione della P.A. che, non va mai sottaciuto, deve essere comunque ossequiosa, oltre che degl'indicati principi di buon andamento ed imparzialità, anche del **principio di legalità dell'azione amministrativa**.

Quanto questo possa avere ricadute in termini relazionali tra lo Stato e il cittadino tra l'esercizio del potere autoritativo e i diritti del singolo appare a tutta prima evidente. Di qui discorsi ermeneutici della giurisprudenza per cercare di rinvenire profili di responsabilità in ordine a condotte che la coscienza sociale reputa all'evidenza intollerabili.

5. Considerazioni conclusive. Il potenziamento dello statuto penale della P. A.

Il discorso svolto nelle pagine che precedono tutto incentrato sulla fattispecie incriminatrice di abuso d'ufficio merita una riflessione di portata più ampia in ordine ad una futuribile riforma dei **delitti dei pubblici agenti** che, ad onta delle ultime novelle succedutesi sin dagli anni '90 del secolo scorso si ritiene debba operare un profondo restyling dello **statuto penale della P.A.**

Invero la fattispecie di abuso di ufficio introdotta nel 1990[15] incentrava, previa caratterizzazione della presenza del dolo specifico, la condotta di abuso - abuso del suo ufficio - facendola ritenere ancora troppo indeterminata ed inidonea a selezionare in maniera efficace i fatti meritevoli di accertamento in sede penale. Sette anni dopo, con la legge nr.234 del 1997 si è quindi proceduto con un'ulteriore riformulazione della fattispecie di abuso d'ufficio circoscrivendo ulteriormente i confini di operatività della stessa.

La riflessione che ne è derivata, in uno con la riduzione della **cornice edittale di pena** e che essa rendeva applicabili più brevi i termini prescrizionali.

In buona sostanza già nella seconda metà degli anni '90 del secolo scorso si osservava che la fattispecie di abuso d'ufficio fosse alquanto ridimensionata con la conseguenza che il fatto poteva comportare considerevoli lacune di tutela anche in termini di pretesa sostituzione con la medesima del soppresso delitto di peculato per distrazione.

Orbene se le vicende inerenti alla modifica del delitto di cui all'art.323 c.p. già sul finire del secolo scorso apparivano inappaganti sotto il versante del tempo compiuto da dare all'ipotesi di abuso d'ufficio non c'è chi non veda che l'attuale formulazione della norma renda ancora più inappagante la tutela del privato nei confronti di pubblici agenti prevaricatori che si riveli inidonea a perseguire condotte abusive connotate da un cattivo esercizio del potere ancorché in termini intenzionali e finalizzate all'acquisizione di un **ingiusto vantaggio patrimoniale** o dall'intento di recare al soggetto un **danno ingiusto**.

Le considerazioni che precedono inducono a ritenere, ad avviso di chi scrive che l'art.323 così come novellato nel 2020 si riveli allo stato della legislazione assolutamente distonico nei confronti della communis opinio disattendendo le aspettative della coscienza sociale di cui il legislatore in questa circostanza non è riuscito a farsi interprete.

Sarebbe il caso, in un contesto politico legislativo rasserenato da conflittualità interne, di procedere con una **riedizione graduale** dei delitti dei pubblici agenti contro l'amministrazione pubblica in termini di valorizzazione delle condotte, sotto il profilo punitivo, che ledano o pongano in pericolo concretamente il rapporto tra lo Stato e i suoi amministrati ad ogni livello, centrale e locale, al fine di consentire il recupero

dei valori costituzionali in precedenza richiamati ed enfatizzando i **principi di solidarietà sociale** a cui la nostra Carta è ispirata.

Consigliamo il volume:

Note:

[1] A mero titolo esemplificativo si pensi ai pregevoli lavori di A. Pagliaro e G. Fiandaca E. Musco rispettivamente per i tipi della Giuffrè e della Zanichelli in tema di delitti contro la P.A. del 1990 e del 2000.

[2] Art.323 c.p.: Abuso d'ufficio - Salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità, ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto è punito con la reclusione da uno a quattro anni. La pena è aumentata nei casi in cui il vantaggio o il danno hanno un carattere di rilevante gravità

[3] Dall'altro canto già nella relazione al Codice penale Rocco si leggeva che <<le norme riflettenti i delitti contro la P.A. tutelano non solo l'attività amministrativa in senso stretto, **tecnico** ma sotto un certo aspetto anche quella legislativa e giudiziaria. Invero la legge penale, nell'apposito titolo codicistico prevede e persegue fatti che impediscono o turbano il regolare svolgimento dell'attività dello Stato e degli altri enti pubblici>>.

[4] Si è soliti in letteratura fare gli esempi degli artt.316-bis e 316-ter c.p. preposti alla punizione della malversazione a danno dello Stato e dell'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato così come configurati, rispettivamente, dalla legge 26 aprile 1990, nr.86 e dall'art.4 della legge 29 settembre 2000, nr.300 nei quali il soggetto attivo del reato deve per forza di cose essere **estraneo alla pubblica amministrazione**. Con buona pace del criterio della violazione dei doveri funzionali come tendenziale denominatore comune di tutti i delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A.

[5] Art.97, co.1, Cost.: Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico ...

[6] Sulle quali vedi amplius G. Fiandaca e E. Musco Diritto penale parte generale Zanichelli, Bologna,

2019.

[7] Ciò per altro in linea con la più recente elaborazione ermeneutica operata dalla Consulta in ordine al parametro costituzionale di cui all'art.25 cpv. Cost.

[8] Si pensi a titolo esemplificativo alle fattispecie previste e punite dagli artt.314 co.1 e 317 c.p. ipotizzanti rispettivamente i delitti di aggressione interna alla P.A. di peculato e concussione.

[9] Si pensi alla legge 7 febbraio 1992, n.181 nonché alla legge nr.300 del 2000 cit.; si pensi alle fattispecie di delitti contro la P.A. tutelanti in vario modo interessi comunitari: artt.316-bis, 316-ter, 322-bis c.p.

[10]. Cfr. art. 12, comma 1 preleggi.

[11] Vedi per tutti A. Cadoppi e P. Veneziani, *Diritto penale parte generale*, Cedam, Padova, 2010.

[12] Si tratta dei decreti legislativi e dei decreti-legge emanati dal Governo nell'ambito contestuale offerto dalle norme richiamate nel testo; la dottrina tradizionale, erudita, avrebbe parlato di atti aventi forza e valore di legge.

[13] La sentenza è la nr.33240 depositata l'8 settembre del 2021.

[14] Decreto-legge nr.76 del 2020 convertito in legge nr.120 dello stesso anno.

[15] Con la legge 26 aprile di quell'anno, la nr.86.

<https://www.diritto.it/il-nuovo-abuso-dufficio-gli-orientamenti-della-corte-di-cassazione-tra-criteri-interpretativi-ed-esigenze-pratiche/>