

2. LA RIFORMA DELL'ART. 323 C.P.
IL PUNTO SULLA GIURISPRUDENZA
LE GUIDELINES NELLA L. GELLI-BIANCO
USO INTERNO

Requisiti oggettivi della fattispecie	
NELLO SVOLGIMENTO DELLE FUNZIONI O DEL SERVIZIO	<p>Non costituisce abuso il comportamento del pubblico agente che approfitta esclusivamente della “propria qualità”;</p> <p>Cass. pen. Sez. II, 09/02/2006, n. 7600 (rv. 233234): ai fini dell'integrazione dell'elemento oggettivo del reato è richiesto che l'abuso si realizzi attraverso <i>l'esercizio da parte del pubblico ufficiale di un potere</i> per scopi diversi da quelli imposti dalla natura della funzione ad esso attribuita. Ne consegue che quando il pubblico ufficiale agisca del tutto al di fuori dell'esercizio delle sue funzioni il reato in questione non è configurabile.</p> <p>Salvo che la “spendita del nome” avvenga mediante l'esercizio dei poteri tipicamente inerenti la funzioni: così ad es. nel caso di un agente di polizia che utilizzi la paletta segnaletica in dotazione per impedire che i presenti intervengano in soccorso della fidanzata con cui sta litigando, chiedendo poi loro pretestuosamente i documenti (Cass. Pen., Sez. V, 9.2.1999, Cofrancesco)</p>

IN VIOLAZIONE NORME DI LEGGE O REGOLAMENTI	<p>Il delitto di abuso d'ufficio è configurabile non solo quando la condotta si ponga in contrasto con il significato letterale, o logico-sistematico, di una norma di legge o di regolamento, ma anche quando la stessa contraddica lo specifico fine perseguito dalla norma attributiva del potere esercitato, concretandosi in uno "svolgimento della funzione o del servizio" che oltrepassa ogni possibile scelta discrezionale attribuita al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio per realizzare tale fine (C., Sez. V, 16.6.2010, n. 35501; C., Sez. VI, 25.9.2009, n. 41402; C., Sez. VI, 18.10.2006, n. 38965) o in uno sviamento produttivo di una lesione dell'interesse tutelato dalla norma incriminatrice (C., Sez. VI, 5.7.2011, n. 35597, in un caso in cui un carabiniere aveva imposto a delle cittadine extracomunitarie l'obbligo di esibizione dei documenti di soggiorno, ingiungendo loro di attendere l'arrivo di una pattuglia dei carabinieri esclusivamente <u>per finalità ritorsive e vessatorie</u>).</p> <p>Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno precisato che ai fini della configurabilità del reato di abuso d'ufficio, sussiste il requisito della violazione di legge non solo quando la condotta del pubblico ufficiale sia svolta in</p>
---------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

contrasto con le norme che regolano l'esercizio del potere, ma anche quando la stessa risulti **orientata alla sola realizzazione di un interesse collidente con quello per il quale il potere è attribuito**, realizzandosi in tale ipotesi il vizio dello sviamento di potere, che integra la violazione di legge poiché lo stesso non viene esercitato secondo lo schema normativo che ne legittima l'attribuzione (C., S.U., 29.9.2011-10.1.2012, n. 155).

Il requisito della violazione di norme di legge può essere integrato anche solo **dall'inosservanza del principio costituzionale di imparzialità della P.A.**, per la parte in cui esprime il divieto di ingiustificate preferenze o di favoritismi che impone al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio una precisa regola di comportamento di immediata applicazione (C., Sez. VI, 17.2.2011, n. 27453; C., Sez. VI, 20.1.2009, n. 9862; C., Sez. II, 10.6.2008, n. 35048; C., Sez. VI, 12.2.2008, n. 25162; contra C., Sez. VI, 18.2.2009, n. 13097)

Gli strumenti urbanistici generali, fra i quali sono compresi i piani di recupero e riqualificazione urbana, devono ritenersi equiparati alle norme regolamentari, con la conseguente configurabilità del reato di cui all'art. 323, nel caso di concessione edilizia non conforme a tali strumenti urbanistici (C., Sez. III, 9.4.2008, n. 22134).

I regolamenti comunali, adottati ai sensi del D.Lgs. 18.8.2000, n. 267 per disciplinare l'ordinamento degli uffici e la loro dotazione organica, devono essere annoverati tra le fonti regolamentari la cui violazione può integrare il reato di abuso d'ufficio (C., Sez. VI, 17.3.2009, n. 26175)

Le disposizioni contenute in un **piano di bacino** integrano le norme contenute negli strumenti urbanistici, eventualmente derogandole qualora incompatibili; il rilascio, da parte di un funzionario comunale, di una concessione edilizia in violazione delle stesse integra, pertanto, il delitto di abuso di ufficio (C., Sez. VI, 13.10.2009, n. 46503).

Non costituisce, invece, violazione di norme di legge o di regolamento **l'inosservanza delle disposizioni inserite in un bando di concorso** (C., Sez. VI, 26.5.2009, n. 24480, con riferimento alle prescrizioni contenute in un bando regionale per l'ammissione al finanziamento del PAL - piano di azione locale - approvato con delibera degli organi regionali). Nello stesso senso di recente C., Sez. VI, 17.6.2015, n. 27823: la Corte ha ritenuto corretta la pronuncia di non luogo a procedere nei confronti del dirigente di un Comune che, a seguito dello svolgimento di un concorso per due posti di funzionario dell'ente, e dopo che uno di questi era stato lasciato libero dal vincitore per motivi di mobilità interna, aveva disposto lo "scorrimento" della graduatoria degli idonei, in violazione delle disposizioni contenute nel bando, le quali prescrivevano di utilizzare la graduatoria una sola volta, per l'assunzione dei vincitori

Non integra il delitto la violazione di una **circolare**, poiché essa non ha la forza normativa della legge o del regolamento (C., Sez. VI, 14.4.2010, n. 15272).

Anche l'omissione può costituire una violazione tipica: è configurabile l'abuso d'ufficio nell'**omettere**, prima di rilasciare un permesso di costruire, di considerare, sotto ogni profilo, il parere della Soprintendenza sull'atto autorizzatorio di base adottato dalla Regione o dall'ente subdelegato in materia paesaggistica, *in quanto, a prescindere dall'estensione del sindacato, ciò integra una violazione di legge, in quanto l'autorizzazione paesaggistica presupposto del permesso di costruire va adottata previo parere della Soprintendenza*, del quale occorre tener conto in sede di esercizio della discrezionalità amministrativa (C., Sez. III, 4.5.2016, n. 41473). Così pure si è detto che, nel procedimento amministrativo di rilascio di un titolo abilitativo alla realizzazione di opere o allo svolgimento di attività coinvolgenti immobili, *l'indagine sulla conformità dell'immobile alla disciplina urbanistica costituisce un momento istruttorio ineludibile espressamente previsto dal legislatore, sicché solo l'acquisizione di dati positivi nel senso favorevole al richiedente consente il legittimo rilascio del provvedimento abilitativo, con la conseguenza che l'inosservanza di tale procedimento concreta il vizio di violazione di legge rilevante ai sensi dell'art. 323, trattandosi di norme che impongono all'amministrazione comportamenti specifici e puntuali la cui omissione ha l'effetto di procurare un vantaggio al beneficiario* (C., Sez. III, 27.4.2016, n. 23682).

C., Sez. VI, 15.12.2015-18.2.2016, n. 6665, secondo cui rileva ai fini della responsabilità penale per abuso d'ufficio, la **trasgressione delle disposizioni fissate in materia di procedimento disciplinare** dalla legge (art. 2106 c.c.; D.Lgs. 30.3.2001, n. 165, come modificato con D.Lgs. 27.10.2009, n.150), allorché il potere disciplinare sia esercitato non in funzione dell'interesse pubblico, ma da motivi pretestuosi e sorretti da un intento ritorsivo.

Circa le violazioni del **Piano regolatore** prevale la sussunzione del fatto sotto il profilo di una **mediata ed indiretta violazione della L. 17.8.1942, n. 1150** (C., Sez. VI, 25.1.2007, n. 11620; C., Sez. VI, 8.10.2003, n. 708; C., Sez. V, 31.1.2001), nella versione risultante dalla integrazione della L. 28.1.1977, n. 10

Circa la natura del **regolamento comunale sui concorsi e le prove selettive** (C., Sez. VI, 29.2.2000, n. 5540) e **degli accordi collettivi nazionali** resi esecutivi con decreto presidenziale *ex lege* la giurisprudenza non è concorde: una parte li ritiene fonti regolamentari (C., Sez. VI, 31.3.2000). Tuttavia C., Sez. VI, 25.9.2008, n. 5026; C., Sez. VI 3.11.2005, n. 13511 negano la configurabilità del reato nel caso di violazione delle norme collettive contrattuali.

In altre sentenze, la Suprema Corte ha espresso un orientamento diverso: ad attestare il carattere regolamentare sarebbe insufficiente il carattere normativo, poiché tale natura compete alle sole fonti sub-primarie adottate attraverso un iter regolamentare configurato da un provvedimento di legge ed in tal senso formalizzato con la qualifica espressa dell'atto come regolamento (C., Sez. VI,

	<p>3.10.2000).</p> <p>Di recente, sul problema della qualificazione delle fonti in materia edilizia, si è espressa C., Sez. III, 12.1-16.3.2012, n. 10431, per la quale, in tema di distanze tra costruzioni, il D.M. 2.4.1968, n. 1444, art. 9, 2° co., essendo stato emanato su delega della L. 17.8.1942, n. 1150, art. 41 <i>quinquies</i> (c.d. legge urbanistica), aggiunto dalla L. 6.8.1967, n. 765, art. 17, ha efficacia di legge dello Stato, sicché le sue disposizioni in tema di limiti inderogabili di densità, altezza e distanza tra i fabbricati prevalgono sulle contrastanti previsioni dei regolamenti locali successivi, ai quali si sostituiscono per inserzione automatica. Ne consegue che, in caso di dolosa violazione della disciplina in tema di distanze legali da parte del pubblico ufficiale preposto al rilascio del titolo abilitativo edilizio, questi risponde del delitto di abuso d'ufficio ai sensi dell'art. 323.</p>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>...SE PROCURA INGIUSTO VANTAGGIO PATRIMONIALE (A SE' O AD ALTRI) O DANNO INGIUSTO (AD ALTRI)</p>	<p>Sia la nozione di danno che la nozione di vantaggio sono intese dalla giurisprudenza in modo assai ampio: la nozione di danno comprende sia il danno patrimoniale che extrapatrimoniale (C., Sez. VI, 19.5.2004, n. 28389; C., Sez. VI, 24.2.2000; C., Sez. VI, 6.11.1998), coincidendo con ogni aggressione ingiusta della sfera della personalità (C., Sez. VI, 15.1.2004, n. 4945, concernente la revoca di ogni incarico ad una dipendente come ritorsione per aver testimoniato contro il P.U.).</p> <p>Cfr. di recente, C., Sez. VI, 22.11.2016, n. 49538: il danno ingiusto può essere costituito anche dalla lesione delle prerogative parlamentari, configurabile nell'ipotesi di acquisizione di tabulati di comunicazioni relativi ad utenze riferibili a deputati o senatori, senza l'autorizzazione della Camera di appartenenza, ovvero mediante l'elaborazione di tali dati.</p> <p>Anche la nozione di vantaggio (C., Sez. VI, 4.4.2000), legalmente circoscritta alla sfera patrimoniale, viene intesa come comprensiva di tutte le situazioni soggettive di vantaggio patrimoniale facenti capo ai "beneficiari" della condotta abusiva (C., Sez. VI, 27.10.2009, n. 43302; C., Sez. VI, 29.1.1998). Per esempio, è stato affermato che il vantaggio non si risolve necessariamente nella acquisizione di beni materiali, comprendendo qualsiasi accrescimento della situazione giuridico soggettiva (C., Sez. VI, 6.5.2008, n. 35856).</p> <p>Cfr. di recente, C., Sez. VI, 29.11.2016, n. 53184: integra il reato di abuso di ufficio il rilascio di autorizzazioni per l'esercizio dell'attività di noleggio con conducente in violazione delle disposizioni di cui alla L. quadro 15.1.1992, n. 21 che ha introdotto, tra l'altro, il c.d. "vincolo di territorialità", che impone all'esercente l'attività di noleggio l'obbligo di effettuare il servizio esclusivamente nel territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione, come previsto dal D.L. 25.3.2010, n. 40, convertito nella L. 22.5.2010, n. 73</p> <p>Non integra, invece, il delitto d'abuso d'ufficio la condotta di un professore universitario che indebitamente favorisca il superamento di un esame universitario attraverso la preventiva rivelazione degli argomenti sui quali</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

l'esaminando verrà interrogato, dovendosi escludere la sussistenza **dell'ingiusto vantaggio patrimoniale**, rappresentato dalla determinazione di un effettivo e concreto incremento economico del patrimonio del beneficiario quale conseguenza diretta della condotta abusiva (C., Sez. VI, 5.2.2008, n. 24663). Diverso, invece, il caso del 'favoritismo' nei concorsi dove il vantaggio è dato dalle più pregnanti 'prospettive di carriera'.

Particolarmente chiara a proposito del requisito della "**doppia ingiustizia**" C., Sez. VI, 18.3.2016, n. 17676, che postula un duplice distinto apprezzamento, concernente sia la condotta che deve essere connotata da violazione di norme di legge o di regolamento, sia l'evento di vantaggio patrimoniale in quanto non spettante in base al diritto oggettivo, non potendosi far discendere l'ingiustizia del vantaggio dall'illegittimità del mezzo utilizzato e, quindi, dall'accertata illegittimità della condotta.

Ad esempio, il Direttore Generale della ASL non risponde di abuso d'ufficio per la concessione indebita di incarichi a consulenti esterni se non si riesce a provare l'oggettiva sproporzione del compenso o la superfluità degli incarichi per la presenza di professionalità altrettanto qualificate all'interno dell'amministrazione (Cass. Pen., Sez. VI, 18.3.2016, n. 17676 (rv. 267171), in CED Cassazione, 2016)

Tuttavia, non sono pochi i casi in cui la giurisprudenza - a fronte dell'accertamento della trasgressione di prescrizioni normative - tende a considerare automaticamente (*in re ipsa*) sussistente *anche* il requisito dell'ingiustizia. Così, in un caso simile a quello poc'anzi citato, è stato ritenuto responsabile di abuso d'ufficio il Direttore della ASL che aveva affidato, in violazione dell'obbligo di astensione, un incarico alla propria moglie nell'amministrazione, anche se il compenso era in linea con quanto imposto dai criteri regolamentari (Cass. Pen., Sez. VI, 4.11.2015, n. 48913 (rv. 265473), in CED Cassazione, 2015)

❖ **PROBLEMA:** eccessiva indeterminatezza della locuzione "violazione di norme di legge o di regolamento"

- la giurisprudenza vi fa rientrare anche le violazioni di principi costituzionali come quelli asseritamente prescrittivi dell'art. 97 Cost. che vieterebbe indebiti favoritismi;
- vi rientrano anche le violazioni indirette della legge (è il caso del piano regolatore richiamato dalla legge o del contratto collettivo nazionale) ovvero l'interpretazione di una norma (anziché il suo esatto tenore letterale).

❖ **CONSEQUENZIALI DISTORSIONI:**

- E' stato riconosciuto colpevole di abuso d'ufficio il primario che aveva tenuto un comportamento 'baronale' all'interno della clinica, in quanto tale condotta è stata ritenuta in contrasto con l'art. 13 del d.p.r. n. 3/1957 che, al comma 3, richiede agli impiegati della pubblica amministrazione di tenere con i colleghi un atteggiamento ispirato al principio «*di un'assidua o solerte collaborazione*»¹;
- Notevole inflazione dell'abuso d'ufficio negli Uffici delle Procure, pari al 29% delle denunce riguardanti i delitti contro la Pubblica Amministrazione, cui però fa da contraltare un *deficit* in termini di condanne (soltanto nel 22% dei casi il processo si conclude con una sentenza di condanna)². Con l'aggravante che lo scarso dato sulle condanne non basta a 'sollevare' l'amministratore pubblico, il cui "deterrente alla decisione" risiede a monte, nell'apertura di un procedimento penale e non nel suo eventuale esito, la cui sanzione è peraltro meramente virtuale per delitti con *range* edittale inferiore ai 5 anni;
- Dopo Mafia Capitale, il Direttore Generale del Campidoglio è stato costretto a emanare una circolare per ammonire i funzionari comunali circa il rischio di "paralizzare le attività del Comune" a causa del rifiuto/rinuncia alle nomine nelle commissioni giudicatrici degli appalti. Una vera e propria *fuga dalla responsabilità* che rischia di ripresentarsi in tutte le amministrazioni più complesse e problematiche.
- Anche la Corte Cost. ha ammonito i giudici a una più prudente interpretazione, maggiormente conforme a Costituzione, piuttosto che sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 323 c.p. (Corte cost., 14.7.2016, n. 177).

❖ IPOTESI DE IURE CONDENDO:

* In alternativa alla proposta principale (cfr. allegato Abuso d'ufficio. Prospettive *de lege ferenda*) e per ovviare alle obiezioni emerse durante la discussione alla Camera del 18 settembre u.s., secondo le quali un parere preventivo potrebbe 'appesantire ulteriormente' il processo decisionale e comunque non arginerebbe la proliferazione di inchieste, l'audizione dell'Autorità 'filtro' (modello OIV) per i casi di complessità tecnica o di contrasto interpretativo *potrebbe* agire quale vincolo procedimentale per il PM, condizionando obbligatoriamente - per quei casi borderline - la richiesta di rinvio a giudizio all'esito del parere preventivo dell'Autorità. In tal modo, la 'violazione' sarebbe sottoposta al filtro di una autorità esterna, in grado di condizionarne l'esito procedimentale e il risultato, confluito in *guidelines*, creerebbe nel medio-lungo periodo maggiore certezza e prevedibilità circa le scelte discrezionali e quindi una accelerazione del processo decisionale del P.U. e I.P.S, rassicurati dal fatto che 'quella scelta' sia già stata valutata positivamente dall'Autorità.

¹ Cass. Pen., Sez. VI, 14.6.2012, n. 41215, A.W. e altri.

² I dati sono consultabili *online* al seguente indirizzo: http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2012/03/10.-Anticorruzione_rapporto-SAET_2010.pdf.

**❖ SPUNTI DA ALTRE DISCIPLINE: UNO SGUARDO ALLA NUOVA RESPONSABILITÀ
MEDICA E ALLE LINEE GUIDA:**

L'attuale fisionomia della responsabilità medica è tracciata dalla legge 8 marzo 2017, n.24 (Gelli-Bianco) contenente disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie i cui obiettivi sono così sintetizzabili:

- concentrare la responsabilità in capo alle strutture, agevolando i medici che vi operano e consentendo loro di attendere alla loro attività con maggior serenità; ciò anche al fine di porre un argine al c.d. fenomeno della “medicina difensiva”;
- costruire un sistema di tutela efficace dei danneggiati, presidiato dall'introduzione di un sistema assicurativo obbligatorio, globalmente strutturato, affiancato da un Fondo di Garanzia deputato ad intervenire laddove la tutela assicurativa risulti insufficiente.

Per i profili che in questa sede maggiormente interessano occorre puntare l'attenzione su due disposizioni della legge in questione:

- L'articolo 5 stabilisce che gli esercenti professioni sanitarie debbano attenersi alle buone pratiche clinico-assistenziali e alle raccomandazioni previste dalle linee guida e impone che un elenco completo ed esaustivo delle stesse buone pratiche e linee guida sia istituito e regolato con Decreto ministeriale ed inserito nel Sistema nazionale per le linee guida (SNLG).
- L'articolo 6, Responsabilità penale del medico, costituisce il recepimento dell'orientamento giurisprudenziale prevalente formatosi sull'art. 3 della legge Balduzzi, al contempo provvedendo ad abrogare tale ultimo articolo. A fronte dell'abrogazione è inserito nel codice penale il nuovo articolo 590-sexies, rubricato “Responsabilità colposa per morte o lesioni personali in ambito sanitario”: «Art. 590-sexies. Se i fatti di cui agli articoli 589 e 590 sono commessi nell'esercizio della professione sanitaria, si applicano le pene ivi previste salvo quanto disposto dal secondo comma. Qualora l'evento si sia verificato a causa di imperizia, la punibilità è esclusa quando sono rispettate le raccomandazioni previste dalle linee guida come definite e pubblicate ai sensi di legge ovvero, in mancanza di queste, le buone pratiche clinico-assistenziali, sempre che le raccomandazioni previste dalle predette linee guida risultino adeguate alle specificità del caso concreto».

La novità più rilevante dell'articolo 590-sexies del c. p. è ravvisabile nella soppressione del riferimento al grado della colpa: anche in presenza di colpa grave potrebbe ora porsi un problema di esclusione della responsabilità del sanitario dove risultassero «rispettate le raccomandazioni previste dalle linee guida come definite e pubblicate ai sensi di legge ovvero, in mancanza di queste, le buone pratiche clinico-assistenziali, sempre che le raccomandazioni previste dalle predette linee guida risultino adeguate alle specificità del caso concreto».

LA MEDICINA DIFENSIVA: I COSTI

Le linee guida non si limitano a prescrivere la terapia migliore, ma anche quella che si dimostra efficace al minor costo (la più appropriata economicamente). Vale la pena di ricordare come l'origine stessa delle linee guida sia collegata ad un contesto di assoluta scarsità di risorse e si ponga quale strumento di contrasto alla c.d. medicina difensiva.

Stando ai dati forniti dal Ministero della Salute nel 2015 per 4 medici su 5 la paura di essere denunciati è la ragione principale della prescrizione inutile per il 93% dei casi. “In assenza di stime affidabili – si legge - sui costi della medicina difensiva “negativa”, si valuta che solo quella c.d. “positiva” (surplus di spesa sanitaria non legata a finalità terapeutiche ma alla riduzione del rischio di contenzioso) valga

annualmente 10 miliardi di Euro, pari allo 0,75% del Prodotto Interno Lordo”. A livello di spesa la cifra incide sul 10,5% totale della spesa sanitaria.

❖ **TRASMIGRAZIONE DELLE LINEE GUIDA NELLA DISCIPLINA DELL’ABUSO D’UFFICIO:**

- ✓ **PROBLEMA:** il rallentamento dei processi decisionali all’interno della P.A. è anche frutto del fondato timore di procedimenti penali.
- ✓ **SOLUZIONE:** la creazione (e l’osservanza) di linee guida da parte delle singole amministrazioni, da adottare obbligatoriamente, escluderebbe profili di responsabilità penale, ritenendosi non violata la norma o il regolamento.

Perseguendo detta strada, l’adeguamento alle *best practices* o *policies* lascerebbe inalterato il dato formale della violazione normativa, ma in sostanza lo priverebbe della tipicità, in omaggio al principio di offensività.

Aspetti problematici:

- Qual è l’ente deputato alla creazione del catalogo di linee guida?
- Esse devono essere valedoli su tutto il territorio nazionale e per tutti gli apparati della Pubblica Amministrazione o è possibile introdurre delle differenziazioni?
- Quando può dirsi che «le raccomandazioni contenute dalle predette linee guida risultino adeguate alle specificità del caso concreto»?