

REATI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE



ESTENSIONI ONLINE



Libro I

Reati contro la Pubblica Amministrazione

SOMMARIO

Capitolo 1

I delitti contro la Pubblica Amministrazione in generale

Capitolo 2

I delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione (articoli da 314 a 335-*bis* c.p.)

Capitolo 3

I delitti dei privati contro la Pubblica Amministrazione

Capitolo 4

Le contravvenzioni concernenti l'attività sociale della P.A.

Capitolo 1

I delitti contro la Pubblica Amministrazione in generale

1.1 Considerazioni introduttive

Dopo la trattazione dei principi generali a cui tutti i reati si riportano, il codice penale, nel Libro II, tratta specificamente dei singoli delitti previsti nel nostro ordinamento; il Libro II si suddivide in Titoli, ciascuno dei quali è dedicato alla tutela di un determinato bene giuridico.

Il **Titolo II del Libro II** tratta dei **Delitti contro la Pubblica Amministrazione** e le relative fattispecie incriminatrici sono poste a *tutela del buon andamento e dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione*; esse costituiscono diretta espressione dell'interesse dello Stato a preservare il prestigio degli enti pubblici, nonché il regolare funzionamento della Pubblica Amministrazione attraverso i suoi numerosi apparati.

I delitti *de quibus* si fondano su un *conetto ampio di Pubblica Amministrazione*, comprensivo dell'intera attività dello Stato e degli altri enti pubblici. Pertanto, la tutela predisposta dal legislatore con la previsione dei delitti contro la P.A. mira a **proteggere** non solo l'apparato istituzionalmente preposto allo svolgimento delle funzioni connesse all'esplicazione del potere esecutivo, ma, più in generale, l'**insieme delle entità pubbliche cui sono demandate le funzioni proprie dello Stato** e, dunque, anche le esplicazioni riconducibili al potere giudiziario e a quello legislativo.

Con riguardo ai delitti in questione, *oggetto della tutela penale è il regolare funzionamento, nonché l'onore, il prestigio e l'imparzialità della macchina amministrativa*, i quali vengono preservati sia da attacchi interni che da attacchi provenienti dall'esterno.

Nell'ambito della categoria dei delitti contro la P.A. si distingue tra:

- **delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A.**, ovvero posti in essere da soggetti che appartengono alla Pubblica Amministrazione (Capo I, artt. 314-335-bis c.p.);
- **delitti dei privati contro la P.A.**, in cui l'offesa è recata da soggetti estranei all'apparato amministrativo (Capo II, artt. 336-356 c.p.).

I reati commessi contro la P.A. sono prevalentemente **reati propri**, i cui soggetti attivi devono rivestire la qualifica di *pubblici ufficiali* (art. 357 c.p.), di *incaricati di un pubblico servizio* (art. 358 c.p.) o di *esercenti un servizio di pubblica necessità* (art. 359 c.p.). Tuttavia, il legislatore si preoccupa di disciplinare anche i delitti commessi da *soggetti privati*, cioè da comuni cittadini, privi della qualifica di pubblico ufficiale o di altra equiparata e, quindi, estranei all'attività funzionale colpita dalla condotta criminosa.

1.2 Evoluzione della disciplina legislativa

La categoria dei delitti contro la P.A. è stata oggetto di diverse modifiche legislative volte a potenziare la risposta punitiva dello Stato nei confronti delle condotte illecite



poste in essere dai soggetti rivestiti di funzioni pubbliche nell'esercizio di tali funzioni e, contestualmente, ad eliminare ogni ingiustificato e arbitrario sindacato del giudice penale sul merito delle scelte amministrative, soprattutto se discrezionali.

La **L. 26-4-1990, n. 86** (*Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*), con cui si è cercato di precisare previgenti disposizioni, abrogare alcune norme incriminatrici e al contempo introdurne *ex novo* altre, ha provveduto alla riformulazione delle qualifiche soggettive di pubblico ufficiale e incaricato di pubblico servizio per superare i contrasti giurisprudenziali e le perplessità che le precedenti definizioni avevano suscitato. La riforma, in particolare, ha inteso sottolineare la struttura funzionale-oggettiva di tali nozioni, svincolandole da qualsivoglia rapporto soggettivo di dipendenza dallo Stato o da altro ente pubblico.

Successivamente, con la **L. 6-11-2012, n. 190** (*Legge anticorruzione 2012*, nota anche come **riforma Severino**), si è inteso rimediare alle lacune di tutela lasciate dalla riforma del '90, anche in ragione delle mutazioni subite dal fenomeno corruttivo, e reconfigurare alcune fattispecie incriminatrici allo scopo di agevolarne l'accertamento giudiziale. Si è poi evidenziata la necessità di adempiere agli obblighi contratti in sede internazionale, unitamente all'esigenza di un rafforzamento della risposta sanzionatoria penale in materia di corruzione.

A poco più di due anni dalla riforma Severino, il legislatore è nuovamente intervenuto, essenzialmente per inasprire la risposta sanzionatoria, con la **L. 27-5-2015, n. 69** (*Legge anticorruzione 2015*, nota anche come **Legge Grasso**), che si pone sulla stessa scia della L. 190/2012. La sua *ratio* viene infatti ravvisata nell'esigenza di rafforzare la lotta alla corruzione attraverso la previsione, *in primis*, di un aumento della cornice edittale per i reati di peculato, corruzione, induzione indebita a dare o ricevere utilità, nonché per il delitto di associazione di tipo mafioso, e attraverso l'introduzione, in secondo luogo, di sconti di pena nelle ipotesi di collaborazione, in un'ottica di implementazione dei congegni anticorruzione.

Tra i provvedimenti di segno repressivo più significativi, occorre ricordare, all'inizio del nuovo millennio, la **L. 29-9-2000, n. 300**, a cui si deve la criminalizzazione della corruzione internazionale (art. 322-bis c.p.) e l'introduzione della confisca per equivalente in relazione ai principali delitti contro la P.A. (art. 322-ter c.p.): innovazioni attuative di precisi obblighi assunti dall'Italia in varie sedi sovranazionali.

Agli interventi normativi sopracitati si aggiunge quello operato dalla **L. 9-1-2019, n. 3** (*Legge anticorruzione 2019*, nota anche come **Legge spazzacorrotti**), che ha disposto una serie di importanti modifiche dirette ad affrontare il fenomeno corruttivo nel quadro di una generale azione di contrasto ai reati contro la Pubblica Amministrazione, secondo schemi già sperimentati in altri ambiti di criminalità particolarmente grave, come mafia, terrorismo, stupefacenti, pedo-pornografia, immigrazione.

Con specifico riguardo ai **reati dei pubblici ufficiali contro la P.A.** deve poi segnalarsi anche l'emanaione del **D.Lgs. 14-7-2020, n. 75**, di attuazione della direttiva (UE) 2017/1371, in tema di *lotta contro la frode che leva gli interessi finanziari dell'Unione* (cosiddetta direttiva PIF, Protezione di Interessi Finanziari), che sostituisce e aggiorna la precedente Convenzione PIF, già recepita nel nostro ordinamento con L. 300/2000. Il D.Lgs. 75/2020 interviene a modificare alcune disposizioni chiave in materia penale, con l'obiettivo di avvicinare il diritto penale degli Stati membri dell'Unione. In questa direzione sono state inasprite le pene per una serie di reati (316, 316-ter; 319-quater c.p.) quando dalla commissione degli stessi derivi una lesione degli inte-

ressi finanziari dell’Unione europea, nonché si è estesa l’area di punibilità di taluni reati (322-bis c.p.) per ricomprendervi fatti offensivi dei medesimi interessi.

1.3 Le qualifiche soggettive

Le qualifiche soggettive cui la legge attribuisce rilevanza nella descrizione dei reati contro la P.A. sono quelle di **pubblico ufficiale**, di **incaricato di un pubblico servizio** e di **esercente un servizio di pubblica necessità**.

Stabilire se un soggetto rivesta una determinata qualifica non è un problema meramente teorico e astratto, ma è un problema eminentemente pratico, in quanto comporta un mutamento del titolo del reato.

Al giudice penale spetta, pertanto, sulla base di quanto stabilito dalla normativa vigente in materia, il compito di stabilire se l’autore del reato rivesta una delle indicate qualifiche.

La normativa di riferimento, è contenuta negli artt. 357 e ss. del codice penale.

1.3.1 Pubblico ufficiale (art. 357 c.p.)

L’art. 357 c.p. stabilisce che, agli effetti della legge penale, sono pubblici ufficiali **coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa**. Agli stessi effetti è *pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi*. La disposizione in esame, riformulata dalla L. 86/1990 (e poi modificata dalla L. 181/1992), riveste carattere definitivo e provvede a tracciare la nozione di pubblico ufficiale secondo una prospettiva oggettivistica, abbandonando quella precedente, imperniata sul profilo soggettivo dell’incardinamento del soggetto nella P.A. per cui, per potersi parlare di pubblico ufficiale, era necessario che la persona fosse in rapporto di dipendenza con un ente pubblico. Attualmente, **elemento caratterizzante** la qualifica di pubblico ufficiale è il dato oggettivo rappresentato dall’**esercizio da parte del soggetto di una funzione pubblica**, a prescindere dal rapporto di dipendenza tra il soggetto e un ente pubblico.

Se l’individuazione delle pubbliche funzioni legislativa e giurisdizionale non dà luogo a problemi di sorta, essendo sufficientemente tipizzate, il legislatore, allo scopo di diradare i dubbi esistenti in materia, ha provveduto, al comma 2, a definire la **funzione amministrativa** come attività caratterizzata dalla *formazione e dalla manifestazione della volontà della P.A.* ovvero, come ulteriore criterio identificativo, quale attività caratterizzata dallo svolgimento di *poderi autoritativi e certificativi*. In base a tali criteri, pertanto, la qualifica di pubblico ufficiale deve essere riconosciuta a quei soggetti che, pubblici dipendenti o semplici privati, quale che sia loro posizione soggettiva, possono e debbono, *nell’ambito di una potestà regolata dal diritto pubblico*, esercitare, indipendentemente da formali investiture, *poderi deliberativi, autoritativi o certificativi*, disgiuntamente e non cumulativamente considerati.

La **delimitazione esterna** della funzione amministrativa rispetto alle attività prive di rilevanza pubblicistica è tracciata mediante il riferimento all’*attività disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi*.



Per quanto concerne, invece, il parametro di **delimitazione interna** tra pubblica funzione e pubblico servizio (art. 358 c.p.), esso rinvia ai **tre criteri alternativi** menzionati, definendo la pubblica funzione amministrativa come quell'attività retta da:

- **poteri deliberativi**, che si sostanziano nella manifestazione all'esterno della volontà della Pubblica Amministrazione. Nel concetto di *poteri deliberativi* rientra dunque l'attività amministrativa più elevata, che si concreta nella formazione dell'attività dell'ente cui è equiparata l'attività di rappresentanza in senso stretto, ovvero quella che si manifesta all'esterno, nei rapporti con i terzi;
- **poteri autoritativi**, che consentono alla P.A. di realizzare i propri fini istituzionali mediante veri e propri comandi, rispetto ai quali il privato versa in una situazione di soggezione. Si tratta di quell'attività in cui si esprime il cosiddetto **potere di imperio**;
- **poteri certificativi**, ovvero quelli che attestano, certificano e documentano fatti e valutazioni in modo da garantire la sicurezza dei traffici giuridici. Si tratta di un'attività dotata di una peculiare efficacia probatoria.

Si considera pubblico ufficiale anche il cosiddetto **funzionario di fatto**, ossia il soggetto che, senza essere un organo della P.A., esercita una pubblica funzione *essenziale* o *indifferibile*, in presenza della convinzione pubblica della validità ed efficacia degli atti posti in essere. Si tratta, in sostanza, di quel soggetto che svolge "di fatto" una pubblica funzione, senza una formale investitura, ma con l'acquiescenza e la tolleranza della P.A.

1.3.2 Incaricato di pubblico servizio (art. 358 c.p.)

L'art. 358 c.p., nel descrivere la nozione di *incaricato di pubblico servizio*, sottolinea ancora una volta il profilo funzionale-oggettivo dell'attività, senza fare riferimento al tipo di rapporto intercorrente tra lo Stato od altro ente pubblico e il soggetto che presta il servizio. Il carattere pubblicistico si sposta, dunque, dalla natura dell'ente alla natura del servizio.

Ai sensi della norma predetta, **sono incaricati di un pubblico servizio coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio**.

Il comma 2 dello stesso art. 358 c.p. si preoccupa poi di precisare il contenuto della **nozione di pubblico servizio**, ricorrendo ad un connotato positivo e ad uno negativo. Infatti, "per pubblico servizio deve intendersi un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale".

Allo stesso modo della "funzione", anche il "servizio", per definirsi "pubblico" deve essere disciplinato da norme di diritto pubblico; tuttavia, il "servizio" rappresenta una nozione residuale rispetto a quella di "pubblica funzione", in quanto caratterizzato dalla mancanza di quei poteri di natura deliberativa, autorizzativa e certificativa che concorrono a connotare quest'ultima.

Sono dunque incaricati di un pubblico servizio coloro i quali, **pur agendo nell'ambito di un'attività disciplinata nelle forme della pubblica funzione, mancano dei poteri tipici di questa**.

La relativa qualifica discende di regola (se non esclusivamente) da un rapporto di concessione in base al quale un soggetto svolge l'attività concessoria formando e

manifestando la propria volontà in una posizione di autonomia rispetto alla P.A., alla cui organizzazione rimane estraneo.

Ai sensi dell'art. 358 c.p. **chi svolge semplici mansioni d'ordine o attività puramente materiali**, pur rientrando nell'ambito di un'attività pubblicisticamente rilevante che costituisce un pubblico servizio, **non viene considerato un incaricato di pubblico servizio**; il legislatore ha ritenuto opportuno limitare ad un certo livello l'attribuzione di qualifiche ai soggetti.

Dunque, il legislatore, nel definire il servizio pubblico in un'ottica residuale, fissa un **limite superiore** (la *mancanza dei poteri tipici della funzione pubblica*) ed un **limite inferiore** (l'*esclusione dello svolgimento di semplici mansioni d'ordine e della prestazione di opera meramente materiale*), e indica nella necessità che l'attività sia disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione l'unica condizione di segno positivo perché possa parlarsi di "pubblico servizio".

Non si dubita che anche per l'incaricato di pubblico servizio, come per il pubblico ufficiale, la relativa qualifica compete anche a chi, senza regolare atto di nomina e senza formale investitura, **esplichi di fatto** e non abusivamente un servizio pubblico.

1.3.3 Esercente un servizio di pubblica necessità (art. 359 c.p.)

Questa nozione è ancora quella risalente al testo originario del codice.

L'art. 359 c.p. prevede due gruppi di **persone esercenti un servizio di pubblica necessità**:

- i privati che esercitano professioni forensi o sanitarie, o altre professioni il cui esercizio sia per legge vietato senza una **speciale abilitazione** dello Stato, quando dell'opera di essi il pubblico sia per legge obbligato a valersi.

L'abilitazione è un riconoscimento legale, subordinato ad un riscontro tecnico, del possesso dei titoli e delle capacità necessarie ad esercitare determinate professioni che, come quella forense o sanitaria, impongono, per la loro rilevanza sociale e collettiva, di assicurare gli utenti circa la professionalità e la competenza dei relativi esercenti.

L'inciso "quando dell'opera di essi il pubblico sia per legge obbligato a valersi" vale a delimitare la categoria in esame a quelle sole attività professionali cui il pubblico sia obbligato a ricorrere (es. attività di geometra, architetto, medico ecc.).

Occasionalmente, anche nella categoria dei professionisti si può configurare l'esercizio di pubbliche funzioni e, quindi, può ricorrere, sussistendone i presupposti, la qualifica di pubblico ufficiale (es. è pubblico ufficiale l'avvocato quando autentichi la firma della procura alle liti rilasciata dal proprio cliente, ovvero il sanitario che abbia le attribuzioni di ufficiale sanitario di un Comune ecc.);

- i privati che, *non esercitando una pubblica funzione, né prestando un pubblico servizio*, adempiono un **servizio dichiarato di pubblica necessità mediante un atto della Pubblica Amministrazione** (generalmente un'autorizzazione). Come esempi può citarsi l'attività di assicurazione contro i rischi della responsabilità civile nella circolazione dei veicoli, trattandosi di un'attività autorizzata in forza di un atto della Pubblica Amministrazione e posta al servizio della collettività.

Anche la nozione di servizio di pubblica necessità viene definita con riferimento a dati di carattere oggettivo, trattandosi di un'attività di natura privata, esercitata da soggetti privati in nome e per conto proprio e svincolata da ogni collegamento sog-

gettivo con la Pubblica Amministrazione, ma oggettivamente caratterizzata da un rilievo, da un bisogno e da un interesse pubblico e come tale sottoposta a controllo da parte dello Stato (Fiandaca-Musco).

1.3.4 Cessazione della qualifica soggettiva (art. 360 c.p.)

Dispone l'art. 360 c.p. che “quando la legge considera la qualità di pubblico ufficiale o di incaricato di un pubblico servizio, o di esercente un servizio di pubblica necessità, come elemento costitutivo o come circostanza aggravante di un reato, la cessazione di tale qualità, nel momento in cui il reato è commesso, non esclude l'esistenza di questo né la circostanza aggravante se il fatto si riferisce all'ufficio o al servizio esercitato”.

La norma disciplina l'estensione temporale delle qualifiche di rilevanza pubblicistica di cui agli articoli esaminati in precedenza, serbando rilevanza alla qualifica pubblica anche se cessata al momento della condotta, sulla base di un suo collegamento al fatto che supera il criterio della coesistenza temporale normalmente richiesto.

Gli interessi protetti dalle varie norme che contemplano i delitti contro la Pubblica Amministrazione possono infatti essere lesi o messi in pericolo anche una volta che il pubblico ufficiale, l'incaricato di un pubblico servizio o la persona esercente un servizio di pubblica necessità abbia perso la relativa qualifica.

Per tale motivo il legislatore ha esteso la punibilità, per i vari reati in cui la qualifica sia prevista come elemento costitutivo o circostanza aggravante di un reato, anche a chi abbia perso detta qualifica (es. se un funzionario in pensione rivela un segreto d'ufficio appreso mentre era in attività di servizio risponderà del reato di cui all'art. 326 c.p.). È necessario, tuttavia, a tal fine, che vi sia un **nesso di carattere funzionale tra il fatto e la qualifica**.

Affinché il reato sia configurabile occorre che il fatto si riferisca alle funzioni o al servizio, e cioè che esso sia connesso con le funzioni già esercitate dal soggetto.

Capitolo 2

I delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione (articoli da 314 a 335-bis c.p.)

2.1 I delitti di peculato

La riforma del 1990 ha inciso profondamente sull'originaria formulazione delle fati-specie incriminatrici di cui agli artt. 314 e 315 c.p., mentre, con riguardo all'ipotesi di peculato mediante profitto dell'errore altrui (art. 316 c.p.) l'intervento modificativo è consistito unicamente nell'eliminazione della previsione congiunta della pena pecuniaria.

2.1.1 Il peculato (art. 314, co. 1, c.p.)

Il peculato è un delitto che si configura quando *il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio, che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altra cosa mobile altrui, se ne appropria* (art. 314 c.p.).

Si tratta di un **reato proprio**, potendo essere commesso da un soggetto che riveste la qualifica di *pubblico ufficiale* o di *incaricato di pubblico servizio*.

Presupposto del reato è il possesso o la disponibilità di beni mobili altrui per ragione del proprio ufficio o servizio. Per **possesso** la dottrina è concorde nel ritenerlo quale potere di fatto sul bene, direttamente collegato ai poteri e ai doveri funzionali dell'incarico ricoperto. La previsione anche della **disponibilità** del bene rinvia alla possibilità di disporre della cosa a prescindere dalla materiale detenzione della stessa. Anche la mera disponibilità giuridica è idonea ad integrare, sussistenti gli altri elementi, il reato in esame.

Sia il possesso che la detenzione devono trovare la loro ragione **nell'ufficio o nel servizio** svolto dal soggetto pubblico. Si postula, dunque, che l'agente pubblico, in relazione al bene, sia titolare di poteri e doveri nel momento in cui realizza la condotta tipica.

La condotta incriminata consiste nell'**appropriazione del denaro o della cosa mobile altrui** di cui si abbia il possesso o la disponibilità. Per "appropriazione" s'intende il comportamento di chi fa propria una cosa altrui, compiendo atti incompatibili con il titolo per cui si possiede ed agendo nei confronti di essa *uti dominus* (es. alienazione, distruzione, mancata restituzione).

Il denaro o la cosa mobile oggetto della condotta appropriativa devono presentare la caratteristica dell'**altruità**. L'utilizzazione dell'accezione "altrui" sta a significare l'appartenenza del bene alla Pubblica Amministrazione o ad un privato; conseguenza diretta di tale impostazione è stata l'abrogazione, ad opera della L. 86/1990, del delitto di malversazione a danno dei privati, originariamente contemplato dall'art. 315 c.p. Rientra, inoltre, nella nozione di "altruità" sia la cosa di proprietà altrui, sia



quella oggetto di altro diritto reale o personale. Pertanto, il pubblico ufficiale che si appropria di una *res nullius* non commette alcun reato.

Il peculato è **reato plurioffensivo**, nel senso che ad essere lesi dalla condotta sono sia il regolare e buon andamento della P.A. che gli interessi patrimoniali di quest'ultima e dei privati, pur incentrandosi il disvalore essenziale della condotta nell'abuso delle facoltà connesse alla qualifica pubblica rivestita in ordine alla destinazione di risorse di cui si dispone per ragione del proprio ufficio o servizio.

L'elemento psicologico è rappresentato dal **dolo generico**, consistente nella coscienza e nella volontà dell'appropriazione.

Il **reato si consuma nel momento in cui ha luogo l'appropriazione dell'oggetto** materiale altrui da parte dell'agente, la quale si realizza con una condotta incompatibile con il titolo per cui si possiede, a prescindere dal verificarsi di un danno patrimoniale, trattandosi di condotta comunque lesiva dell'ulteriore interesse tutelato dall'art. 314 c.p., che si identifica nella legalità, imparzialità e buon andamento della P.A.

Il **trattamento sanzionatorio** contempla l'applicazione della pena della reclusione da 4 anni a 10 anni e 6 mesi.

2.1.2 Peculato d'uso (art. 314, co. 2, c.p.)

Ai sensi dell'art. 314, co. 2, c.p., *si applica la pena della reclusione da 6 mesi a 3 anni quando il colpevole ha agito al solo scopo di fare uso momentaneo della cosa, e questa, dopo l'uso momentaneo, è stata immediatamente restituita.*

Si tratta del cosiddetto *peculato d'uso*, ossia la **condotta del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio che faccia un uso momentaneo della cosa, con immediata restituzione**: la fattispecie è stata elevata a autonoma figura criminosa e ne è stato mitigato il trattamento sanzionatorio rispetto al primo comma.

Questa scelta legislativa mira a due obiettivi: per un verso, a colmare vuoti di tutela, eliminando ogni incertezza circa la rilevanza penale dell'ipotesi di utilizzo momentaneo, da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, di beni della Pubblica Amministrazione o comunque di altri; per altro verso, a dosare il trattamento sanzionatorio in modo corrispondente al minore disvalore del fatto.

L'uso momentaneo implica il riferimento non ad un utilizzo continuativo e sistematico del bene altrui, ricorrendo altrimenti la più grave figura del peculato ordinario, ma ad un uso temporaneo, ossia protratto per un tempo limitato così da comportare una sottrazione della cosa alla sua destinazione istituzionale tale da non compromettere seriamente la funzionalità della P.A. (es. la classica utilizzazione indebita dell'autoveicolo appartenente alla Pubblica Amministrazione).

Il **dolo** nel peculato d'uso è **specifico**, poiché in tale fattispecie il soggetto agente si appropria del bene allo scopo di farne un uso momentaneo. Anche sotto il profilo soggettivo trova dunque conferma l'autonomia della fattispecie.

Il **trattamento sanzionatorio** contempla l'applicazione della pena della reclusione da 6 mesi a 3 anni.

2.1.3 Peculato mediante profitto dell'errore altrui (art. 316 c.p.)

Altra fattispecie, espressamente contemplata dall'art. 316 c.p., è quella del **peculato mediante profitto dell'errore altrui**, che si configura quando *il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio agisce sulla base di un errore altrui*.



caricato di un pubblico servizio, nell'esercizio delle funzioni o del servizio, giovandosi dell'errore altrui, riceve o ritiene indebitamente, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità.

La **condotta criminosa** consiste, alternativamente, nella *ricezione* o nella *ritenzione*, per sé o per un terzo. La **ricezione** consiste nell'accettazione della cosa o di altra utilità offerta da terzi, senza alcuna sollecitazione da parte di chi la riceve; la **ritenzione** consiste nel trattenere presso di sé la cosa che è stata da altri consegnata e può, pertanto, assumere la forma dell'appropriazione, della pura e semplice omessa restituzione ovvero dell'omesso trasferimento. Sia la ricezione che la ritenzione implicano la negazione del diritto altrui sul bene e, pertanto, individuano sostanzialmente delle condotte di appropriazione.

La ricezione e la ritenzione devono avvenire **per sé o per un terzo**.

A differenza della fattispecie generale del peculato, qui l'**esercizio delle funzioni o del servizio** non costituisce la ragione del possesso, ma solo un momento cronologico all'interno del quale deve concretizzarsi la condotta tipica. Tuttavia, il fatto che tale condotta debba essere tenuta "nell'esercizio delle funzioni o del servizio" rende evidente che l'agente realizza un abuso dei poteri e delle qualità connesse a tale esercizio, così offendendo i beni del buon andamento e dell'imparzialità della P.A.; solo in subordine risulterà lesa l'altrui sfera patrimoniale.

Presupposto essenziale del reato è che il terzo sia erroneamente convinto di dover consegnare denaro o altre utilità nelle mani del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, il quale accetta o ritiene il bene profittando dell'errore altrui.

Giovarsi dell'errore altrui significa appunto approfittare di una preesistente falsa rappresentazione del terzo tale da mettere il soggetto agente nella condizione di poter consumare il reato. L'errore che genera l'appropriazione deve essere spontaneo e in alcun modo ricollegabile al comportamento del pubblico ufficiale o dell'incaricato del pubblico servizio.

Per tale fattispecie è richiesto il **dolo generico**, consistente nella consapevolezza dell'altrui errore e nella volontà di ricevere o ritenere la cosa.

Il **momento consumativo** del reato è quello in cui l'agente riceve consapevolmente l'indebito, ovvero quello in cui trattiene la cosa o il denaro senza restituirli.

Il **trattamento sanzionatorio** contempla l'applicazione della pena della reclusione da 6 mesi a 3 anni.

Il D.Lgs. 75/2020, mediante l'inserimento di un nuovo comma all'art. 316 c.p., ha previsto un aumento di pena quando il fatto offende gli interessi finanziari dell'Unione europea e il danno o il profitto sono superiori a 100.000 euro.

2.2 Malversazione a danno dello Stato (art. 316-bis c.p.)

L'art. 316-bis c.p. punisce a titolo di malversazione a danno dello Stato il fatto di *chiunque, estraneo alla pubblica amministrazione, avendo ottenuto dallo Stato o da altro ente pubblico o dalle Comunità europee contributi, sovvenzioni o finanziamenti destinati a favorire iniziative dirette alla realizzazione di opere od allo svolgimento di attività di pubblico interesse, non li destina alle predette finalità.*

L'articolo è stato aggiunto dalla L. 86/1990 con l'intento di reprimere gli abusi conseguenti all'erogazione delle sovvenzioni pubbliche ed è stato poi modificato nell'attuale versione dalla L. 181/1992, che ha inserito un espresso riferimento alle Comunità europee (ora da intendersi Unione europea).



La **finalità della previsione incriminatrice** è da ravvisare nell'esigenza di tutelare la destinazione dei finanziamenti pubblici, contrastando la condotta di chi, ottenuto un finanziamento con vincolo di destinazione alla soddisfazione di un determinato interesse pubblico, non lo impieghi per soddisfare la finalità preordinata. Il **bene giuridico tutelato** è costituito dalla corretta gestione delle risorse pubbliche destinate a fini di incentivazione economica e, da questo punto di vista, sarebbe stato forse più opportuno l'inserimento della fattispecie tra i delitti contro l'economia pubblica. Nonostante la collocazione sistematica della fattispecie criminosa nel capo I del Titolo II del Libro II del codice penale, dedicato ai «*Delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*», la malversazione si configura come **reato comune**, potendo essere commessa da “chiunque” soddisfi le condizioni prescritte dalla norma, ovvero sia “estraneo” alla P.A. e sia beneficiario di un finanziamento pubblico, vincolato a soddisfare le finalità di interesse generale individuate dal precetto che ha autorizzato l'erogazione.

Presupposto del reato è costituito dall'erogazione di un *contributo*, di una *sovvenzione* o di un *finanziamento* destinato a determinate finalità di interesse pubblico. Secondo la testuale formulazione della norma, i contributi, le sovvenzioni o i finanziamenti devono essere “destinati a favorire iniziative dirette alla realizzazione di opere od allo svolgimento di attività di pubblico interesse”.

La **condotta incriminata** ha **natura omissiva**, consistendo nella mancata destinazione dei contributi, delle sovvenzioni o dei finanziamenti alle previste finalità di pubblico interesse. Si ha *mancata destinazione* sia nel caso in cui il soggetto beneficiario si astenga del tutto dall'impiegare le somme ricevute, sia nel caso in cui egli le destini ad altro scopo (pubblico o privato), diverso da quello vincolato, sia ancora nel caso di mancato adempimento entro il termine prefissato, ove tale termine rivesta carattere essenziale.

L'**elemento soggettivo** del reato di malversazione a danno dello Stato è il **dolo generico**, consistente nella consapevole volontà di sottrarre allo scopo prefissato le risorse derivanti dalla erogazione pubblica; rimangono, quindi, irrilevanti le finalità di qualsiasi tipo che l'agente abbia inteso perseguire.

Il **trattamento sanzionatorio** contempla l'applicazione della pena della reclusione da 6 mesi a 4 anni.

2.3 Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (art. 316-ter c.p.)

La L. 300/2000 ha inserito nel codice penale l'art. 316-ter, norma che sanziona forme meno gravi di frodi in materia di “conseguimento di erogazioni”. Anche tale disposizione si inserisce, dunque, tra quelle che mirano a contrastare condotte abusive in materia di finanziamenti pubblici, sanzionando in particolare le forme illecite di “captazione” di fondi mediante falsità od omissioni informative.

L'art. 316-ter c.p. punisce la condotta di *chiunque mediante l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero mediante l'omissione di informazioni dovute, consegue indebitamente, per sé o per altri, contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità europee.*

La norma in esame è stata inserita dal legislatore al fine di estendere la punibilità a condotte che difettino degli estremi della truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche di cui all'art. 640-bis c.p. Il carattere sussidiario dell'art. 316-ter c.p. rispetto all'art. 640-bis c.p. è sancito dalla **clausola di salvezza** contenuta nel primo articolo, che testualmente recita “salvo che il fatto costituisca il reato previsto dall'articolo 640-bis”. Rispetto a tale ultima fattispecie, il reato di indebita percezione di erogazioni pubbliche differisce per la mancanza dell'elemento dell'induzione in errore attraverso la messa in atto di artifici e raggiri.

In particolare, nel reato di cui all'art. 316-ter c.p. la **condotta incriminata** si sostanzia in comportamenti positivi, consistenti nell'**utilizzo o nella presentazione di dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere**, sia in comportamenti omissivi, ovvero nell'**omissione di informazioni dovute**. Le informazioni omesse devono essere “dovute”, per cui la norma è destinata a trovare applicazione per le condotte in cui ricorrono situazioni qualificate di **silenzio antidoveroso**.

Il **bene giuridico tutelato** è il buon andamento della P.A., sotto il particolare profilo della corretta allocazione delle risorse finanziarie pubbliche. L'indebita percezione è **reato istantaneo e di pericolo** per cui l'offesa è rappresentata dalla probabilità del danno. Dal punto di vista politico-criminale, tale categoria di reati implica un'anticipazione della tutela, dato che si protegge un determinato bene giuridico per il solo fatto di essere stato messo in una situazione di potenziale pericolo.

Il **dolo** richiesto è **specifico**, dovendo il fatto essere commesso al fine di conseguire l'erogazione. L'errore sulla genuinità del documento o sulla veridicità delle dichiarazioni esclude il dolo.

La L. 3/2019 ha integrato il primo comma dell'art. 316-ter c.p., aggiungendo un'**aggravante** per il caso in cui l'illecito sia commesso da un **pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio con abuso della sua qualità o dei suoi poteri**; in tali ipotesi, la pena è della reclusione da 1 a 4 anni (anziché da 6 mesi a 3 anni).

Un inasprimento sanzionatorio (da 6 mesi a 4 anni) è stato disposto anche dal D.Lgs. 75/2020 quando il fatto offenda gli interessi finanziari dell'Unione europea e il danno o il profitto siano superiori a 100.000 euro.

Quando la somma indebitamente percepita è pari o inferiore a 3999,96 euro si applica soltanto la **sanzione amministrativa** del pagamento di una somma di denaro da 5.164 a 25.822 euro. Tale sanzione non può comunque superare il triplo del beneficio conseguito.

2.4 La concussione (art. 317 c.p.)

Commette il delitto di concussione, ai sensi dell'art. 317 c.p., *il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe taluno a dare o promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità*.

Si tratta di un **reato proprio**, in quanto può essere commesso solo da soggetti investiti di una particolare qualifica pubblicistica, ovvero quella di pubblico ufficiale e di incaricato di un pubblico servizio.

Secondo un primo e più tradizionale orientamento, il **bene giuridico tutelato** dall'art. 317 c.p. consiste nella tutela della *lealtà, probità, fedeltà e correttezza* del funzionario pubblico, mentre la dottrina più moderna ravvisa il bene tutelato dalla norma



nel regolare funzionamento della Pubblica Amministrazione sotto il profilo del *buon andamento* e dell'*imparzialità*, tutelati a livello Costituzionale dall'art. 97.

Dal punto di vista dell'**elemento oggettivo del reato**, la concussione è caratterizzata dall'*abuso dei poteri o delle qualità da parte del pubblico funzionario*, dalla *costrizione* e dalla *dazione o la promessa indebita di denaro o altra utilità*.

Posizione centrale nell'ambito della fattispecie assume l'*abuso dei poteri o delle qualità* da parte del pubblico funzionario. Con il termine **abuso dei poteri** la norma ha inteso far riferimento alle ipotesi di condotte rientranti nella competenza tipica del soggetto qualificato (pubblico ufficiale o incaricato di un pubblico servizio), quali manifestazioni delle sue potestà funzionali, ma poste in essere al di fuori dei casi o al di là dei limiti stabiliti dalla legge; si tratta, in sostanza di un esercizio distorto delle attribuzioni dell'ufficio.

Per **abuso delle qualità** deve intendersi, invece, la strumentalizzazione da parte del pubblico funzionario della propria qualifica soggettiva, e dunque della posizione di preminenza ricoperta dal medesimo rispetto al privato.

L'abuso deve avere come effetto il costringimento della vittima a dare o promettere denaro o altra utilità non dovuti. Il requisito della **costrizione del soggetto passivo** consiste nel comportamento del pubblico ufficiale che, abusando delle sue funzioni o dei suoi poteri, agisce con modalità o con forme di pressione tali da ingenerare nel privato una situazione di timore (cosiddetto *metus*), in modo da compromettere la libertà di autodeterminazione del destinatario della pretesa illecita che, di conseguenza, si determina alla dazione o alla promessa esclusivamente per evitare il danno minacciato.

Non deve trattarsi, tuttavia, necessariamente di una coazione assoluta, tale da privare la vittima di qualsiasi potere di autodeterminazione, essendo sufficiente una **coazione relativa**, che si risolva in un'alterazione del procedimento volitivo di fronte alla prospettazione delle conseguenze negative derivanti da un eventuale rifiuto della pretesa illecita.

Fino al 2012 l'art. 317 c.p. contemplava due diverse fattispecie di concussione: *per costrizione* e *per induzione*. La L. 190/2012 ha ridotto l'ambito operativo della norma alla sola ipotesi in cui la condotta concussiva del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio abbia generato un **effetto di costrizione nei confronti del privato**. Sono state, pertanto, escluse dalla sfera applicativa della norma le condotte di semplice induzione, confluite in una nuova fattispecie denominata **induzione indebita a dare o promettere utilità** (art. 319-quater c.p.), dotata di talune peculiarità disciplinari rispetto alla figura-base.

La condotta di costrizione deve avere per effetto quello della **dazione** o della **promessa di denaro o altra utilità** da parte del privato. La **dazione** consiste nel passaggio di un bene dalla sfera di disponibilità della vittima a quella del pubblico funzionario, mentre la **promessa** consiste nella manifestazione di un impegno ad effettuare in futuro la prestazione promessa, che deve essere seria ed estrinsecata in una qualsiasi forma. Oggetto della promessa o della dazione è il denaro od altra utilità. Il termine **utilità** indica tutto ciò che rappresenta un vantaggio per la persona, materiale o morale, patrimoniale o non patrimoniale, oggettivamente apprezzabile.

La dazione o la promessa devono materializzarsi **indebitamente**; ove il denaro o l'utilità siano dovuti non si realizza, infatti, il fatto tipico di concussione.

Quanto all'**elemento soggettivo**, questo è rappresentato dal **dolo generico**, che implica la consapevolezza da parte dell'agente sia dell'abusività della condotta sia del carattere indebito della prestazione.

Il reato **si consuma** nel momento e nel luogo in cui viene effettuata la dazione o fatta la promessa.

Il **tentativo** è configurabile.

Il **trattamento sanzionatorio** contempla l'applicazione della pena della reclusione da 6 a 12 anni.

2.5 I delitti di corruzione (artt. 318-322 c.p.)

2.5.1 Disciplina generale

Il fenomeno della corruzione è previsto e incriminato in più articoli del codice penale, precisamente dall'art. 318 all'art. 322 c.p.

In generale può dirsi che il reato di corruzione è un **reato a concorso necessario**, che si configura nella specie quale **reato-accordo a struttura bilaterale**, in quanto la sua essenza consiste nell'accordo (il cosiddetto *pactum sceleris*) fra il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio e il privato, accordo che ha per oggetto un'attività o un atto inerente all'esercizio della potestà pubblica (conforme o contrario ai doveri dell'ufficio), in cambio di un compenso non dovuto.

La rilevanza penale dell'accordo illecito fa sì che ad essere punito non sia soltanto il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che abbia ricevuto indebitamente una prestazione per l'esercizio di una sua funzione o per il compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio, ma anche il privato corruttore. Difatti, l'art. 321 c.p. estende le pene previste dagli artt. 318, 319, 319-bis (circostanze aggravanti) e 320 c.p. anche a *chi dà o promette al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio il denaro o altra utilità (concorrente necessario extraneus)*.

Il dato fondamentale comune a tutte le ipotesi di corruzione è il mercimonio dei doveri inerenti alla pubblica funzione o al pubblico servizio. Il **bene giuridico tutelato** è da rinvenire nell'interesse della Pubblica Amministrazione all'*imparzialità, correttezza e probità dei funzionari pubblici*, ed in particolare, a che gli atti di ufficio non siano oggetto di mercimonio o di compravendita privata.

Su tali delitti ha inciso in maniera importante la riforma del 2012 (L. 190/2012), sia intervenendo sulla stessa struttura delle fattispecie corruttive, non più necessariamente incentrate sull'*atto* dell'ufficio, in passato elemento costitutivo tipico, sia configurando la nuova fattispecie di *induzione indebita a dare o promettere utilità* (art. 319-quater c.p.), risultante dall'estrapolazione della condotta di *induzione* dal delitto di concussione.

Sotto il primo profilo, il codice *ante-riforma* del 2012 distingueva la corruzione cosiddetta *propria* da quella cosiddetta *impropria* sulla scorta di un criterio discrezivo dato dalla contrarietà o meno dell'*atto* ai doveri d'ufficio: nella **corruzione propria**, contemplata dall'art. 319 c.p., il mercimonio dell'ufficio concerneva un **atto contrario** ai doveri d'ufficio; nella **corruzione impropria**, disciplinata dall'art. 318 c.p., il mercimonio concerneva un **atto conforme** ai doveri d'ufficio.

Nell'ambito di ciascuna figura, poi, veniva operata un'ulteriore distinzione tra la **corruzione** (propria o impropria) cosiddetta **antecedente**, allorquando il fatto di corruzione si riferiva ad un atto che il funzionario non aveva ancora posto in essere, e la **corruzione** (propria o impropria) cosiddetta **susseguente**, che si riferiva ad un fatto di corruzione che il funzionario aveva già compiuto.



Attualmente il codice ancora distingue tra le due diverse forme di corruzione: quella *propria* di cui all'art. 319 c.p., ancorata alla prospettiva del compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio, con l'ulteriore distinzione tra *antecedente* e *susseguente*; quella *impropria* (art. 318 c.p.), avente ad oggetto l'accettazione di un'utilità indebita ovvero della sua promessa da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, che prescinde però dall'adozione o dall'omissione di atti inerenti al proprio ufficio, essendo finalizzata a remunerare l'esercizio delle funzioni o dei poteri spettanti al pubblico ufficiale. Tale circostanza ha fatto venir meno, nella nuova corruzione impropria, il distinguo tra corruzione antecedente e susseguente e, di conseguenza, il diverso trattamento sanzionatorio delle due, mancando il riferimento ad uno specifico atto d'ufficio compiuto o da compiersi, oggetto della corruzione. In coerenza con tale mutamento di prospettiva è stata modificata la stessa rubrica dell'art. 318 c.p., passata dalla dicitura *corruzione per un atto d'ufficio* a quella di **corruzione per l'esercizio della funzione**.

Ancora, si distingue tra una corruzione **attiva** e una **passiva**, a seconda che la si guardi dal punto di vista del corruttore o del corrotto.

Ai fini dell'individuazione degli **elementi differenziali tra i reati di corruzione e di concussione**, occorre avere riguardo al rapporto tra le volontà dei soggetti, che nella corruzione è paritario ed implica la libera convergenza delle medesime verso la realizzazione di un comune obiettivo illecito, mentre nella concussione è caratterizzato dalla presenza di una volontà costrittiva del pubblico ufficiale, condizionante la libera formazione di quella del privato, il quale si determina alla dazione, ovvero alla promessa, soggiacendo all'ingiusta pretesa del primo solo per evitare un pregiudizio maggiore.

2.5.2 Corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.)

Il reato di corruzione ricorre innanzitutto, ai sensi dell'art. 318 c.p., nei casi in cui *il pubblico ufficiale, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa* (**corruzione per l'esercizio della funzione**). Per tale fattispecie la L. 3/2019 ha innalzato i precedenti limiti di pena (da 1 a 6 anni) portandoli agli attuali da 3 a 8 anni.

La norma in esame ha assunto tale configurazione ad opera della L. 190/2012, che ne ha mutato sia il testo che la rubrica, la quale, in passato riportava la seguente dicitura: *Corruzione per un atto d'ufficio* (o **corruzione impropria**). La riforma, avendo eliminato il riferimento al *compimento di singoli, specifici "atti"*, ha spostato l'accento sull'esercizio delle **funzioni o dei poteri** del pubblico funzionario, permettendo così di perseguire il fenomeno dell'asservimento della pubblica funzione agli interessi privati qualora la dazione del denaro o di altra utilità sia correlata alla generica attività, ai generici poteri ed alla generica funzione cui il soggetto qualificato è preposto.

In particolare, sono da evidenziare le seguenti **differenze rispetto alla vecchia formulazione dell'art. 318 c.p.:**

- viene meno la distinzione tra corruzione impropria *antecedente* e *susseguente*;
- è soppresso il necessario collegamento dell'utilità o promessa ricevuta con uno specifico atto, da adottare o già adottato, dell'ufficio, divenendo quindi possibile la configurabilità del reato anche nei casi in cui l'esercizio della funzione pubblica non debba concretizzarsi in uno specifico atto. Tuttavia i casi, già precedentemente integranti corruzione



impropria, in cui la retribuzione o la promessa sono ricollegati ad un atto conforme ai doveri di ufficio appaiono ora sussumibili sotto il nuovo art. 318 c.p. Ciò in quanto la novella legislativa, lungi dall'aver ridotto l'area del penalmente rilevante, ha esteso la punibilità, coniando una figura incriminatrice più ampia ed onnicomprensiva di quella esistente in precedenza;

- è soppresso il riferimento ad una *retribuzione non dovuta* quale corrispettivo della corruzione, mentre nella riformulata versione dell'art. 318 c.p. si fa riferimento al pubblico ufficiale che *indebitamente riceve denaro o altra utilità*. Con il termine *retribuzione* il legislatore penale intendeva escludere dall'ambito di operatività della fattispecie le situazioni non caratterizzate da un vero e proprio rapporto sinallagmatico tra la prestazione del corruttore e quella del corrotto, includendovi solo le dazioni o promesse proporzionate al tipo e all'importanza della prestazione richiesta al pubblico ufficiale.

Si tratta di un **reato proprio**, punibile solo se commesso dal **pubblico ufficiale** cui l'art. 320 c.p. parifica anche l'**incaricato di un pubblico servizio**, per il quale è tuttavia disposta (art. 320, co. 2, c.p.) una riduzione della pena in misura non superiore a un terzo.

Rientra poi tra i soggetti attivi del reato il **privato** parte del *pactum sceleris*, contemplato *ex art. 321 c.p.*, secondo il quale le pene previste, tra gli altri, dall'art. 318 c.p. “ ... si applicano anche a chi da o promette denaro o altra utilità”. La completa equiparazione *quoad poenam* del privato-corruttore all'agente pubblico-corrotto fa del reato *de quo* un illecito a **concorso necessario proprio**.

La fattispecie configura un **reato di mera condotta**, che **si perfeziona** alternativamente o con il ricevimento dell'utilità o con l'accettazione della promessa, condotta che viene integrata con un accordo tra il corruttore e il corrotto (il *pactum sceleris*). L'elemento psicologico va identificato nel **dolo generico**, ovvero nella volontà di ricevere/dare denaro o altra utilità ovvero di accettarne/offrirne la promessa con la consapevolezza che ciò avviene in relazione all'esercizio delle funzioni e dei poteri istituzionali propri dell'agente pubblico.

2.5.3 Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.)

L'art. 319 c.p. disciplina la **corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio**, prevedendo il fatto del *pubblico ufficiale, che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa*. Si tratta della formalizzazione normativa della figura della **corruzione** cosiddetta **propria**, cioè della più grave ipotesi di mercimonio della funzione pubblica, caratterizzata da un contegno del pubblico funzionario deliberatamente contrastante con le norme che regolamentano l'esercizio del suo incarico istituzionale.

Il delitto di **corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio** si atteggia a **norma speciale** rispetto alla norma collocata nell'articolo immediatamente precedente, nella misura in cui, ferma restando la medesima componente di **mercimonio della funzione pubblica** che è dato già riscontrare nell'art. 318 c.p., tuttavia tale componente, in seno all'art. 319 c.p., viene specificata e concretizzata in uno dei tre eventi alternativi dell'*emanazione di un atto contrario ai doveri d'ufficio*, nella *mancata adozione* o nella *ritardata emissione di un atto dovuto*.



La figura della corruzione propria è scandita dal legislatore secondo una prospettiva temporale.

È **corruzione propria antecedente** la condotta infedele del funzionario pubblico tenuta *per omettere o ritardare ... un atto del suo ufficio, ovvero per compiere ... un atto contrario ai doveri d'ufficio*. In tal caso l'indebita dazione o promessa di vantaggi ad opera dell'*extraneus*-corruttore precede la realizzazione del contegno istituzionale del funzionario, consistente nella mancata ovvero ritardata adozione di un atto necessitato o addirittura nella positiva emissione di un atto antigiuridico.

Viene, invece, qualificata **corruzione propria susseguente** quella che vede coinvolto il pubblico ufficiale “*... per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero ... per aver compiuto un atto contrario ai doveri d'ufficio*”. In tale forma di corruttela la dazione o promessa da parte dell'*extraneus*-corruttore interviene solo dopo che l'*intraneus*-corruttore abbia già realizzato il contegno antigiuridico secondo le tre possibili varianti dell'omissione o ritardo di un atto in linea con le direttive istituzionali, ovvero dell'emissione di un atto anti-funzionale.

Soggetto attivo della corruzione propria è innanzitutto il **pubblico ufficiale**, al quale è parificata, in virtù del disposto di cui all'art. 320 c.p., anche la **persona incaricata di un pubblico servizio**, nonché il **privato-corruttore** (cosiddetto *extraneus*) il quale, ex art. 321 c.p., non sfugge alla sanzione (delitto a **concorso necessario proprio**).

Per **atto contrario ai doveri di ufficio** si intende non solo un atto che violi un obbligo specifico del singolo funzionario, ma anche un atto contrario ai generici doveri di fedeltà, segretezza, obbedienza, imparzialità e onestà, doveri che devono sempre essere osservati da chiunque eserciti una pubblica funzione.

Quanto al **profilo soggettivo** del delitto in parola, la moderna dottrina suole distinguere tra le due fattispecie della corruzione antecedente e susseguente. In particolare, nella fattispecie corruttiva propria cosiddetta **antecedente**, è necessario che si configuri il **dolo specifico**, in particolare dovendo gli agenti rappresentarsi *ab initio* la contrarietà dell'atto alle regole dell'ufficio quale componente essenziale della finalità della condotta. Per converso, nell'ipotesi di corruzione propria cosiddetta **susseguente**, è sufficiente il **dolo generico**, cioè la mera rappresentazione e consapevolezza degli elementi costitutivi del patto sinallagmatico di asservimento della funzione pubblica.

La gravità della corruzione propria è confermata dalla previsione di sanzioni maggiormente afflittive (da 6 a 10 anni) rispetto a quelle previste per la corruzione per l'esercizio della funzione (da 3 a 8 anni).

Quando, poi, oggetto dell'accordo delittuoso ex art. 319 c.p. è il conferimento di pubblici impieghi o stipendi o pensioni o la stipulazione di contratti nei quali sia interessata l'Amministrazione alla quale il pubblico ufficiale appartiene, nonché il pagamento o il rimborso di tributi, la **pena è aumentata** ai sensi dell'art. 319-bis c.p.

2.5.4 Corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter c.p.)

Secondo quanto disposto dall'art. 319-ter c.p., per effetto delle modifiche intervenute a seguito della L. 190/2012, qualora i fatti indicati negli artt. 318 e 319 c.p. siano commessi *per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da sei a dodici anni*.

Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della reclusione da sei a quattordici anni; se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo, la pena è della reclusione da otto a venti anni.

La fattispecie incriminatrice di cui all'art. 319-ter c.p., diretta a punire la **corruzione in atti giudiziari**, costituisce un **reato autonomo** e non una circostanza aggravante dei reati di corruzione previsti dai precedenti artt. 318 e 319 c.p. L'elevazione a figura autonoma di reato mira a sottolineare l'accentuato disvalore dei comportamenti corruttivi commessi nell'esercizio dell'attività giurisdizionale.

La *ratio* dell'incriminazione sta nel punire più gravemente condotte corruttive aventi ad oggetto lo svilimento del potere giudiziario: il **bene giuridico tutelato** consiste nell'imparzialità dei giudici e nel corretto svolgimento delle funzioni giudiziarie.

Invero, la corruzione in atti giudiziari non tutela un interesse diverso da quello già individuato a proposito delle figure base di corruzione, posto che la fattispecie in esame tende solo a rafforzare la protezione dei medesimi interessi di imparzialità e buon andamento nell'esercizio delle funzioni pubbliche che, nel caso di attività giurisdizionali, si presentano più forti che mai.

Elemento di differenziazione rispetto alle ipotesi di corruzione di cui agli artt. 318 e 319 c.p. è costituito dalla **finalità** per cui la corruzione viene posta in essere, costituita dalla **volontà di favorire o danneggiare una parte in un processo penale, civile o amministrativo**. Non è tuttavia necessario l'effettivo conseguimento del risultato, essendovi un'anticipazione della tutela penale, che prescinde dalla concreta realizzazione dell'evento.

Per **parte di un processo civile e amministrativo** deve intendersi la persona fisica o giuridica che abbia proposto o contro la quale sia stata proposta una domanda giudiziale, mentre è **parte in un processo penale** l'imputato, l'indagato, il Pubblico Ministero, il civilmente obbligato per la pena pecuniaria, il responsabile civile, la parte civile, la persona offesa e l'ente nel cui interesse o a vantaggio del quale il delitto è stato commesso.

Quanto ai soggetti coinvolti dalla incriminazione, la L. 181/1992 ha colmato una lacuna all'interno dell'art. 321 c.p., che non richiamava espressamente l'art. 319-ter c.p., cosicché oggi non vi sono dubbi che anche il privato corruttore debba rispondere insieme con il funzionario corrotto del medesimo titolo di reato. Si dubita, invece, della possibilità di estendere anche all'incaricato di un pubblico servizio la fattispecie in commento, posto che l'art. 320 c.p. non fa rinvio all'art. 319-ter c.p. Tuttavia, una certa corrente di pensiero propende per un'estensione della fattispecie delittuosa anche all'incaricato di un pubblico servizio, sulla base della circostanza che l'art. 320 c.p. rende applicabile a questo soggetto la disposizione dell'art. 319 c.p. e che l'art. 319-ter c.p. rinvia proprio ai fatti di cui agli artt. 318 e 319 c.p.

Sul versante dell'**elemento soggettivo**, è richiesto il **dolo specifico**, consistente nella volontà di compiere il fatto al fine di favorire o di danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo.

Il comma 2 dell'art. 319-ter c.p. configura due **circostanze aggravanti** per l'ipotesi in cui dal fatto derivi l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione, rispettivamente non superiore a 5 anni oppure superiore a 5 anni o all'ergastolo. Si tratta di due circostanze aggravanti indipendenti, in cui l'evento è a carico dell'agente, per il quale è determinato un aumento delle pene.



La norma richiede che la **condanna sia ingiusta**, il che si verifica non solo quando sia condannato un innocente ma anche quando sia stata inflitta una pena superiore a quella che sarebbe stata irrogata in mancanza dell'accordo criminoso.

2.5.5 Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319-quater c.p.)

L'art. 319-quater c.p., salvo che il fatto costituisca più grave reato, punisce il **pubblico ufficiale** o l'**incaricato di pubblico servizio** che, *abusando della sua qualità o dei suoi poteri, induce taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità*. Il secondo comma della norma prevede la *punibilità*, nei casi previsti dal primo comma, *anche di chi dà o promette denaro o altra utilità*.

La norma rientra tra quelle introdotte ad opera della L. 190/2012, che ha estrapolato dall'art. 317 c.p. la figura della "concussione per induzione", facendo divenire quella di "costrizione" l'unica condotta costitutiva del delitto di concussione e rendendo, invece, quella di "induzione" condotta integrante il modello legale della nuova fattispecie incriminatrice di cui all'art. 319-quater c.p.

Si è inteso, in tal modo, contrastare la distorsione di una prassi applicativa propensa ad inquadrare nello schema della concussione per induzione condotte in concreto corruttive, garantendo, in tal modo, l'impunità al privato pur di ottenerne la collaborazione sul piano processuale. La condotta di "induzione" è stata così attratta nell'orbita dei delitti di corruzione, con conseguente punibilità dell'*extraneus*.

Il reato in commento **si differenzia dalla concussione** sia per quanto attiene al soggetto attivo, che può essere, oltre al pubblico ufficiale, anche l'incaricato di pubblico servizio, sia per quanto attiene alle modalità per ottenere o farsi promettere il denaro o altra utilità, che nell'ipotesi criminosa in questione consiste nella sola **induzione**, sia per la prevista punibilità anche del soggetto che dà o promette denaro o altra utilità.

Il delitto di concussione di cui all'art. 317 c.p. è caratterizzato, dal punto di vista oggettivo, da un "abuso costruttivo" del pubblico agente che si attua mediante violenza o minaccia, esplicita od implicita, di un danno *contra ius* da cui discende una grave limitazione alla libertà di determinazione del destinatario che, senza alcun indebito vantaggio per sé, viene posto di fronte all'alternativa di subire un danno o di evitarlo con la dazione o la promessa di una utilità indebita.

Viceversa, nel delitto di **induzione indebita a dare o promettere utilità** la condotta si configura come *persuasione, suggestione, inganno, pressione morale*, presentando un più tenue valore condizionante della libertà di autodeterminazione del destinatario, il quale, disponendo di più ampi margini decisionali, finisce col prestare acquiescenza alla richiesta della prestazione non dovuta, perché motivato dalla prospettiva di conseguire un tornaconto personale, che giustifica la previsione di una sanzione a suo carico. Si tratta, dunque, di un qualsiasi comportamento, non tassativamente predeterminato dalla legge, avente per effetto quello di determinare nel soggetto passivo una sorta di soggezione psicologica che lo determini a dare o promettere utilità.

L'**interesse tutelato** dalla norma incriminatrice è costituito dalla tutela del regolare funzionamento dell'Amministrazione, sotto il profilo del buon andamento e dell'imparzialità. La punibilità del soggetto privato indotto fa sì che l'unica persona offesa debba essere individuata nella Pubblica Amministrazione.

La condotta incriminata poggia, anche in tal caso, come nella fattispecie della concussione, sull'**abuso della qualità** (ovvero del proprio *status*, della propria personale

posizione giuridica nell'ambito della P.A.) o **dei poteri** (che si concreta nell'indebito o mancato esercizio dei poteri inerenti all'ufficio o al servizio) da parte del pubblico funzionario.

Altro elemento costitutivo della fattispecie è rappresentato dalla **dazione o promessa indebita di denaro o di altra utilità**, che ricomprende qualsiasi vantaggio materiale o morale, patrimoniale o non patrimoniale, che abbia valore per il pubblico agente. Il delitto di induzione indebita a dare o promettere utilità richiede il **dolo generico** consistente nella consapevolezza e volontà di indurre taluno a dare o promettere indebitamente, abusando dei poteri o delle qualità inerenti alla funzione. Tutti gli elementi della fattispecie devono costituire oggetto di rappresentazione, dalla condizione personale del soggetto attivo alla natura indebita della prestazione. Anche l'*extraneus* dovrà agire nella consapevolezza del carattere indebito della dazione-promessa.

Il delitto è attenuato se il fatto sia di particolare tenuità (art. 323-bis c.p.).

Il delitto **si consuma** con la dazione o la promessa (l'eventuale dazione successiva alla promessa sposta in avanti il momento consumativo).

Il **tentativo** è configurabile.

Il **trattamento sanzionatorio** contempla l'applicazione della pena della reclusione da 6 a 10 anni e 6 mesi per chi induce mediante abuso. La pena è della reclusione fino a 3 anni per chi, in conseguenza dell'induzione, dà o promette denaro o altra utilità, ovvero fino a 4 anni quando il fatto offende gli interessi finanziari dell'Unione europea e il danno o il profitto siano superiori a 100.000 euro.

2.5.6 Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.)

Il quadro dei reati di corruzione si completa con la descrizione della fattispecie di **istigazione alla corruzione** di cui all'art. 322 c.p. In base a detta norma *chiunque offre o promette denaro od altra utilità non dovuti ad un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nel primo comma dell'articolo 318, ridotta di un terzo (istigazione alla corruzione impropria attiva)*.

Se l'offerta o la promessa è fatta per indurre un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio ad omettere o a ritardare un atto del suo ufficio, ovvero a fare un atto contrario ai suoi doveri, il colpevole soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nell'art. 319, ridotta di un terzo (istigazione alla corruzione propria attiva).

L'art. 322 c.p. prosegue ancora stabilendo che "La pena di cui al primo comma si applica al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio che sollecita una promessa o dazione di denaro o altra utilità per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri.

La pena di cui al secondo comma si applica al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio che sollecita una promessa o dazione di denaro od altra utilità da parte di un privato per le finalità indicate dall'articolo 319".

La norma in esame, anch'essa parzialmente modificata ad opera della L. 190/2012, punisce in via autonoma il **tentativo unilaterale di corruzione** che altrimenti rimarrebbe impunito in virtù del disposto di cui all'art. 115 c.p., che esclude la punibilità dell'istigazione a delinquere non accolta.

Con l'introduzione di tale fattispecie criminosa il legislatore ha voluto anticipare la soglia della punibilità, elevando a titolo autonomo di reato consumato fatti altrimenti



ti costituenti mero tentativo. L'istigazione, infatti, si caratterizza per il compimento di atti idonei e diretti in modo non equivoco al *pactum*, ma che non sfociano nell'accordo per la mancanza delle concordi volontà dei soggetti attivi.

L'istigazione alla corruzione si configura come **reato di mera condotta**, per la cui consumazione si richiede che il colpevole agisca allo scopo di trarre una utilità o di conseguire una controprestazione dal comportamento omissivo o commissivo del pubblico ufficiale, indipendentemente dal successivo verificarsi o meno del fine cui è preordinata la istigazione.

Ratio della previsione incriminatrice è quella di proteggere il corretto funzionamento e il prestigio della P.A. contro il pericolo che coloro che ne fanno parte possano cedere alla venalità per esercitare le proprie funzioni o i propri doveri, ovvero per compiere un atto contrario ai doveri di ufficio, per ometterlo o ritardarlo in ragione dell'offerta o della promessa di denaro o di altra utilità.

La disposizione è del tutto simmetrica rispetto agli artt. 318 e 319 c.p., configurando l'istigazione in rapporto sia alla **corruzione impropria** sia alla **corruzione propria**.

La norma contempla, inoltre, sia le ipotesi di **corruzione attiva** che quelle di **corruzione passiva**. I primi due commi dell'art. 322 c.p. disciplinano la figura dell'**istigazione alla corruzione passiva**, andando a colpire la condotta del privato che *offre o promette denaro o altra utilità* al pubblico agente.

Le figure criminose di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 322 c.p. contemplano, invece, l'**istigazione alla corruzione attiva**, ovvero quella operata dai pubblici agenti (pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio) che *sollecitano il privato ad una dazione illecita* per l'esercizio delle proprie funzioni o dei propri poteri o per omettere o ritardare un atto del proprio ufficio ovvero per compiere un atto contrario ai propri doveri.

La condotta di **sollecitazione** richiesta dall'art. 322 c.p. si distingue sia da quella di *costri-zione* (art. 317 c.p.) sia da quella, maggiormente affine, di *induzione indebita* (art. 319-*quater* c.p.), dovendosi per essa intendere una richiesta formulata senza esercitare pressioni o suggestioni che tendano a piegare, ovvero a persuadere, il soggetto privato, alla cui scelta viene prospettato, su basi paritarie, un semplice scambio di favori o vantaggi, connotato dall'assenza di ogni tipo di minaccia (diretta o indiretta) e, soprattutto dall'assenza di qualsivoglia abuso della qualità o dei poteri.

Nelle ipotesi configurate nei primi due commi dell'art. 322 c.p., ad integrare gli estremi della fattispecie criminosa occorre l'offerta o promessa di denaro od altra utilità non dovuti. Per **offerta** si intende l'effettiva e spontanea messa a disposizione di denaro o altra utilità, mentre la **promessa** si ravvisa nell'impegno ad una prestazione futura. Occorre, peraltro, che l'offerta o la promessa siano caratterizzate da adeguata serietà e siano in grado di turbare psicologicamente il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio, al punto che vi sia il pericolo che lo stesso accetti l'offerta o la promessa medesime.

Per la configurabilità dell'istigazione è necessario il concorso di un elemento negativo rappresentato dal **rifiuto della proposta** da parte del pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio. Se, infatti, il pubblico funzionario dovesse accettare la proposta, si avrebbe la fattispecie corruttiva consumata.

Sotto il profilo soggettivo, è richiesta, in ogni caso, la sussistenza del **dolo specifico** in capo al soggetto agente, sia nel caso di istigazione alla corruzione attiva che in quello di istigazione alla corruzione passiva. Il dolo consiste nella coscienza e volontà di

offrire al pubblico ufficiale una somma di denaro per indurlo all'esercizio delle proprie funzioni o dei propri poteri o a ritardare o ad omettere l'atto medesimo o a compiere un atto contrario ai propri doveri, ovvero per istigare il privato alla promessa di denaro o altra utilità per l'esercizio delle funzioni pubbliche o per il compimento dell'atto conforme o contrario ai doveri d'ufficio.

L'istigazione alla corruzione è tipico reato di pericolo che **non consente la giuridica configurabilità del tentativo**, integrando gli estremi del tentativo punibile gli elementi idonei a configurare l'autonoma fattispecie consumata di cui all'art. 322 c.p.

2.6 Il fenomeno della corruzione nella prospettiva sovranazionale (art. 322-bis c.p.)

Sia la corruzione “domestica” o “interna”, sia la corruzione “internazionale”, realizzata cioè da pubblici ufficiali operanti nell’ambito di istituzioni internazionali, sono considerate come uno dei principali ostacoli alla modernizzazione dell’economia e dei sistemi politici statali, poiché producono distorsioni concorrenziali e provocano una cattiva allocazione delle risorse pubbliche.

Il processo di adeguamento dell’ordinamento giuridico italiano alla normativa internazionale contro la corruzione è iniziato con la L. 300/2000 che, in adesione ad alcune convenzioni internazionali, ha introdotto nel nostro ordinamento le previsioni di cui agli artt. 322-bis e 322-ter c.p.

Con il primo articolo si è inteso **arginare il fenomeno della corruzione in ambito transnazionale** onde evitare che esso possa comportare distorsioni nella libera concorrenza ed alterare l’equilibrio dei mercati finanziari. La relativa previsione è stata oggetto, nel tempo, di diversi correttivi (L. 190/2012, L. 237/2012, L. 3/2019 e D.Lgs. 75/2020).

L’attuale formulazione dell’art. 322-bis c.p. prevede che *le disposizioni degli articoli 314, 316, da 317 a 320 e 322, terzo e quarto comma, si applicano anche:*

- 1) ai membri della Commissione delle Comunità europee, del Parlamento europeo, della Corte di Giustizia e della Corte dei conti delle Comunità europee;
- 2) ai funzionari e agli agenti assunti per contratto a norma dello statuto dei funzionari delle Comunità europee o del regime applicabile agli agenti delle Comunità europee.
- 3) alle persone comandate dagli Stati membri o da qualsiasi ente pubblico o privato presso le Comunità europee, che esercitino funzioni corrispondenti a quelle dei funzionari o agenti delle Comunità europee;
- 4) ai membri e agli addetti a enti costituiti sulla base dei Trattati che istituiscono le Comunità europee;
- 5) a coloro che, nell’ambito di altri Stati membri dell’Unione europea, svolgono funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio;
- 5-bis) ai giudici, al procuratore, ai procuratori aggiunti, ai funzionari e agli agenti della Corte penale internazionale, alle persone comandate dagli Stati parte del Trattato istitutivo della Corte penale internazionale le quali esercitino funzioni corrispondenti a quelle dei funzionari o agenti della Corte stessa, ai membri ed agli addetti a enti costituiti sulla base del Trattato istitutivo della Corte penale internazionale;



5-ter) alle persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell’ambito di organizzazioni pubbliche internazionali;

5-quater) ai membri delle assemblee parlamentari internazionali o di un’organizzazione internazionale o sovranazionale e ai giudici e funzionari delle corti internazionali;

5-quinquies) alle persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell’ambito di Stati non appartenenti all’Unione europea, quando il fatto offende gli interessi finanziari dell’Unione.

In base al secondo comma della norma in oggetto, commette il reato di induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319-quater c.p.), corruzione attiva (art. 321 c.p.), o istigazione attiva alla corruzione passiva (art. 322, co. 1 e 2, c.p.) anche il privato che corrompe o tenta di corrompere:

- uno dei soggetti indicati al primo comma;
- un soggetto che eserciti funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell’ambito di altri Stati esteri o organizzazioni pubbliche internazionali.

L’ultimo comma dell’art. 322-bis c.p., poi, precisa che le persone indicate nel primo comma sono assimilate “ai pubblici ufficiali, qualora esercitino funzioni corrispondenti, e agli incaricati di un pubblico servizio negli altri casi”, al fine di distinguere le due categorie anche tra i funzionari europei, soprattutto ai fini dell’applicazione dei reati corruttivi.

La versione originaria della fattispecie *de qua* era senza dubbio più ristretta rispetto a quella risultante dalle modifiche intervenute *in itinere*. In particolare, il legislatore (L. 3/2019) ha operato un’importante estensione della portata incriminatrice dell’art. 322-bis, co. 1, c.p., rendendola operativa anche:

- ai funzionari di Stato non appartenenti all’Unione europea, mediante l’aggiunta di un numero 5-ter);
- ai membri delle assemblee parlamentari internazionali e ai giudici e funzionari delle Corti internazionali, mediante l’aggiunta di un numero 5-quater).

Rispetto a tali soggetti, pertanto, la parificazione con la corruzione “eurounitaria” è stata ormai completata.

Il D.Lgs. 75/2020, attraverso l’aggiunta di un numero 5-quinquies) all’art. 322-bis c.p., ha esteso l’area della punibilità dei reati ivi indicati anche ai pubblici ufficiali e agli incaricati di pubblico servizio di Stati che non fanno parte dell’UE per fatti offensivi degli interessi finanziari dell’Unione.

Infine, ulteriore rilevante modifica operata dalla legge anticorruzione 2019 ha riguardato l’ambito applicativo della disposizione di cui al comma 2 dello stesso art. 322-bis c.p., il quale è stato ampliato con riguardo ai funzionari esteri, attraverso l’**eliminazione dell’elemento finalistico** dei reati di *induzione indebita a dare o promettere utilità* (art. 319-quater, co. 2, c.p.), di *corruzione attiva* (art. 321 c.p.) e di *istigazione alla corruzione* (art. 322, co. 1 e 2, c.p.). La L. 3/2019 ha infatti soppresso il previgente riferimento al fatto “commesso per procurare a sé o ad altri un indebito vantaggio in operazioni economiche internazionali ovvero per ottenere o mantenere un’attività economica o finanziaria”.

In conseguenza di ciò, ora anche una corruzione non animata da finalità economiche può rientrare nello spettro applicativo della norma penale.

2.7 Confisca e custodia giudiziale dei beni sequestrati (artt. 322-ter e 322-ter.1 c.p.)

La L. 300/2000 ha introdotto anche l'art. 322-ter c.p., in materia di **confisca**, il quale dispone che, nei soli casi in cui vi sia stata una previa condanna dell'imputato (o l'applicazione della pena a seguito di patteggiamento) per uno dei delitti di cui agli artt. 314-320 c.p., anche se commessi dai soggetti indicati nell'art. 322-bis, co. 1, c.p., deve essere (si tratta di una misura obbligatoria) ordinata la confisca dei beni che ne costituiscono il profitto o il prezzo, salvo che appartengano a persona estranea al reato, ovvero, quando essa non è possibile, la confisca di beni, di cui il reo ha la disponibilità, per un valore corrispondente a tale prezzo o profitto (il riferimento al *profitto* del reato quale parametro della confisca per equivalente è stato introdotto dalla L. 190/2012).

Il regime applicativo della confisca è differenziato a seconda che si tratti dei delitti di cui agli artt. 314-320 c.p. (anche se commessi ai sensi dell'art. 322-bis, co. 1, c.p.), ipotesi disciplinata dal primo comma della norma, ovvero di quello previsto dall'art. 321 c.p. (anche se commesso ai sensi dell'articolo 322-bis, co. 2, c.p.), ipotesi disciplinata dal secondo comma della norma.

Nel primo caso, l'**oggetto della confisca** è rappresentato dai beni costituenti il *profitto*, cioè il vantaggio economicamente valutabile che il soggetto percepisce dall'esecuzione della condotta criminosa, o *il prezzo*, ovvero l'insieme delle cose date o promesse per indurre l'agente a compiere la fattispecie illecita, dei detti reati. Nel secondo caso l'oggetto della confisca è individuabile esclusivamente nel *profitto* del delitto.

Ad ogni modo, non è mai possibile la confisca di beni appartenenti a persona estranea al reato (assenza di un rapporto di pertinenzialità tra il reato e i beni), mentre è consentita la cosiddetta **confisca per equivalente**, avente ad oggetto i beni di cui il reo abbia la disponibilità per un valore corrispondente al prezzo (nell'ipotesi prevista dal primo comma) o al profitto, quest'ultimo non dovendo risultare inferiore al valore del denaro o delle altre utilità date o promesse al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio o agli altri soggetti indicati nell'articolo 322-bis, co. 2, c.p. (nell'ipotesi contemplata dal secondo comma dell'art. 322-ter c.p.).

La L. 3/2019 ha poi inserito nel codice penale un nuovo **art. 322-ter.1**, in cui si prevede che i beni diversi dal denaro e dalle disponibilità finanziarie, oggetto di sequestro nell'ambito dei procedimenti penali relativi ai delitti contro la P.A. contemplati agli artt. da 314 a 320 c.p., possono essere affidati dall'Autorità giudiziaria in custodia giudiziale agli organi di Polizia Giudiziaria che ne facciano richiesta per le proprie esigenze operative.

La previsione, modellata sulla falsariga di quella per la custodia dei beni sequestrati nei procedimenti per reati tributari (art. 18-bis D.Lgs. 74/2000), si riferisce ai beni oggetto di confisca per i delitti indicati dall'art. 322-ter c.p. che costituiscono il profitto o prezzo del reato ovvero a quelli confiscati per un valore equivalente corrispondente a tale profitto o prezzo.



2.8 Riparazione pecuniaria (art. 322-quater c.p.)

La legge anticorruzione 2015 (L. 69/2015) ha introdotto nel codice penale l'art. 322-quater, da ultimo modificato dalla L. 3/2019, il quale prevede attualmente che *con la sentenza di condanna per i reati previsti dagli articoli 314, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, 320, 321 e 322-bis, è sempre ordinato il pagamento di una somma equivalente al prezzo o al profitto del reato a titolo di riparazione pecuniaria in favore dell'amministrazione lesa dalla condotta del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio, restando impregiudicato il diritto al risarcimento del danno.*

Con tale previsione si impone al giudice di condannare l'imputato, che sia stato ritenuto responsabile dei reati indicati, al pagamento, in favore dell'Amministrazione di appartenenza al momento del fatto, di una somma a titolo di riparazione pecuniaria, pari al prezzo o al profitto del reato. Tale condanna prescinde dall'esercizio dell'azione civile in sede penale da parte dell'Amministrazione danneggiata e dalla prova che la condotta tenuta dall'imputato ha provocato un danno risarcibile, in quanto è il legislatore a presumere che l'Amministrazione medesima abbia subito una perdita pecuniaria in conseguenza della condotta illecita dell'agente. Resta in ogni caso impregiudicato il diritto dell'Amministrazione di richiedere nelle forme ordinarie il risarcimento del danno patito.

Pertanto, accanto alla confisca del profitto (art. 322-ter c.p.), con cui il legislatore priva il reo del vantaggio economico derivatogli dalla commissione del reato, si pone un'autentica **sanzione patrimoniale**, per effetto della quale il medesimo profitto costituisce oggetto di specifica condanna, finalizzata alla riparazione e al ristoro dell'Amministrazione lesa.

A ben vedere, dal dato letterale degli artt. 322-ter e 322-quater c.p. si evince che, mentre la confisca è applicabile anche in caso di patteggiamento, la riparazione pecuniaria necessita di una sentenza di condanna, non potendo il relativo pagamento essere ordinato con la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti (così anche Cass. pen., sez. VI, sent. 12541/2019).

Ciò implicherebbe un ulteriore incentivo al patteggiamento per corroborarne la capacità deflattiva: l'imputato potrebbe, infatti, valutare favorevolmente l'opportunità di patteggiare per sfuggire, quantomeno, a un duplice esborso equipollente al profitto incamerato in modo illecito: a titolo di confisca e di riparazione pecuniaria.

Prima dell'intervento riformatore del 2019, la sanzione operava solo nei confronti del pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio. La L. 3/2019 ha provveduto all'ampliamento dell'ambito di applicazione della misura, rendendola operativa anche nei confronti del privato corruttore (di qui l'aggiunta del reato di cui all'art. 321 c.p. a quelli per i quali è prevista, in caso di condanna, la riparazione pecuniaria). Contestualmente il legislatore ha previsto una rimodulazione, in chiave afflittivo-sanzionatoria, dei criteri di quantificazione della riparazione pecuniaria, da determinarsi non più in misura "pari all'ammontare di quanto indebitamente ricevuto dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di un pubblico servizio", ma in misura corrispondente a "una somma equivalente al prezzo o al profitto del reato", in favore dell'Amministrazione lesa dalla condotta del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio.

2.9 Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.)

La norma sull'abuso d'ufficio (art. 323 c.p.) ha subito una tormentata evoluzione normativa. Novellata in sede di riforma del '90 (L. 86/1990), con la L. 234/1997 è stata oggetto di una rilevante modifica nel tentativo di circoscrivere in modo più netto l'area del penalmente rilevante; la L. 190/2012 è poi intervenuta sul trattamento sanzionatorio innalzando sia il minimo (da 6 mesi ad 1 anno) che il massimo (da 3 a 4 anni) edittali, così da consentire anche l'adozione di misure cautelari personali. L'assetto normativo risultante dalla riforma del 1997 prevedeva, all'art. 323 c.p., che "Salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, **in violazione di norme di legge o di regolamento**, ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto è punito con la reclusione da uno a quattro anni".

L'abuso d'ufficio, dunque, presupponeva una violazione di legge o di regolamento o la mancata astensione in presenza di un conflitto di interesse, direttamente riconducibile alla realizzazione dell'evento costituito dall'acquisizione di un ingiusto vantaggio patrimoniale o dalla causazione di un danno ingiusto, comportamenti sorretti dal cosiddetto dolo intenzionale.

Le criticità insite in detta formulazione si ricollegavano innanzitutto alla esatta delimitazione del concetto di *violazione di legge o di regolamento*, a fronte di interpretazioni estensive del dato normativo tali da ricomprendervi la violazione dei valori costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione, riconducibili all'art. 97 della Costituzione. Il che si traduceva troppo spesso in un sindacato del giudice penale sul merito amministrativo.

Né è apparso risolutivo l'ulteriore requisito della cosiddetta "doppia ingiustizia", ovvero dell'obiettiva ingiustizia del *vantaggio patrimoniale* o del *danno arrecato a terzi*, che pure poteva assurgere a momento selettivo dell'area di rilevanza penale della condotta eventualmente non conforme ai principi regolatori dell'azione amministrativa, anche per la difficoltà di discernere concretamente l'ingiustizia della condotta dall'ingiustizia dell'evento del delitto di abuso d'ufficio. Ancora, la necessaria "patrimonialità" del vantaggio, in un primo tempo intesa come vantaggio avente diretta rilevanza patrimoniale, aveva finito per estendersi ad incrementi di carattere economico indiretti o addirittura potenziali, così dilatando anche i confini dell'evento del reato.

La strutturale carenza di tipicità della norma e le conseguenti ambiguità radicatesi nell'ambito del diritto vivente hanno sollecitato un intervento idoneo a tracciare con sufficiente determinatezza la sfera applicativa del delitto di abuso di ufficio.

È su tale assetto normativo che ha inciso il D.L. 76/2020 (*decreto semplificazioni*), conv. dalla L. 120/2020, che, allo scopo di definire in maniera più compiuta la condotta rilevante ai fini del reato di abuso di ufficio e di circoscriverne ulteriormente l'applicazione, ha in parte riscritto l'art. 323 c.p. Il nuovo testo della norma vede sostituito il riferimento alla "violazione di norme di legge o di regolamento" con quello alla **violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge dalle quali non residuino margini di discrezionalità**, con conseguente espunzione dall'area di rilevanza penale delle condotte in qualche modo ricollegabili ad attività di natura discrezionale.



Tre sono, dunque, gli interventi attraverso i quali il D.L. 76/2020 ha fortemente ridimensionato l'abuso d'ufficio:

- è stata *esclusa la rilevanza della violazione di norme contenute in regolamenti*: l'abuso potrà infatti essere integrato solo dalla violazione di "regole di condotta ... previste dalla legge o da atti aventi forza di legge", cioè da *fonti primarie*;
- si è precisato che *rileva la sola inosservanza di regole di condotta "specifiche" ed "espressamente previste"* dalle citate fonti primarie;
- si è altresì precisato che *rilevano solo regole di condotta "dalle quali non residuino margini di discrezionalità"*.

In tal modo, si è inteso stabilire in maniera tassativa che l'abuso si deve risolvere nell'inosservanza di un dovere vincolato nell'*an*, nel *quid* e nel *quomodo* dell'attività, per l'appunto "senza margini di discrezionalità".

L'eccessiva genericità e ampiezza dell'espressione "in violazione di norme di legge o di regolamento" è finita dunque nel mirino della legislazione d'urgenza, al fine di scongiurare la cosiddetta *sindrome della firma* indotta dal timore, nei funzionari pubblici, di firmare provvedimenti e atti (es. provvedimenti autorizzativi, assegnazioni, nulla osta) ed incorrere nelle sanzioni previste per il reato di abuso d'ufficio. Ciò che ha determinato, nel tempo, un rilevante immobilismo nell'azione della Pubblica Amministrazione, nella consapevolezza che ogni scelta discrezionale, compiuta nell'esercizio del potere corrispondente all'esercizio delle funzioni dei pubblici agenti, fosse pericolosamente connessa alla minacciosa prospettiva di un'indagine penale e di una successiva incriminazione.

La nuova fattispecie del reato di abuso di ufficio, a prescindere dal ridimensionamento della condotta tipica, per il resto rimane invariata: l'art. 323 c.p. continua a prevedere, infatti, come condotta alternativa, l'**inosservanza dell'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi**, nonché il **duplice evento**, alternativo, dell'**ingiusto vantaggio patrimoniale** e del **danno ingiusto**, oggetto del **dolo intenzionale** del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, che agiscano nello svolgimento delle loro funzioni o del servizio.

La condotta abusiva, si è detto, può consistere anche nell'**omessa osservanza di un obbligo di astensione in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti**. La tipizzazione di tale condotta vale a ricoprire l'ambito di operatività dell'abrogata fattispecie dell'*interesse privato in atti di ufficio*, destinata a colpire quelle situazioni di conflitto di interessi che oggi, tuttavia, assumono rilevanza penale solo quando attraverso la condotta abusiva l'agente realizzi uno degli eventi normativamente previsti (ingiusto vantaggio patrimoniale/danno ingiusto).

L'art. 323 c.p. configura un **reato proprio**, in quanto può essere commesso solo da colui il quale possieda, al momento del fatto, la qualifica di **pubblico ufficiale** o di **incaricato di pubblico servizio**.

Per integrare l'elemento oggettivo del reato, **la condotta deve essere compiuta nello svolgimento delle funzioni o del servizio**. La condotta abusiva deve, pertanto, essere collegata all'esercizio dei poteri non solo sul piano temporale, ma anche su quello funzionale.

È necessario che la **violazione** perpetrata dall'agente sia **strumentale al perseguimento intenzionale di un vantaggio patrimoniale ingiusto** o alla **determinazione a**

carico di altri di un danno ingiusto, elemento che fa parte della struttura oggettiva della fattispecie. Si tratta, dunque, di un **reato di evento**, in quanto il delitto può dirsi integrato solo allorquando l'agente prosciuga sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arrechi ad altri un danno ingiusto.

Per quanto riguarda l'**ingiusto vantaggio**, questo può essere solo **patrimoniale** (e dunque non può concretarsi in una qualsiasi utilità) e configura una situazione favorevole per il complesso dei diritti soggettivi a contenuto patrimoniale del soggetto, indipendentemente da un effettivo incremento economico.

Nessuna specificazione, invece, è dettata in relazione al **danno per il terzo**, il quale potrà pertanto consistere in una qualsiasi **ingiusta aggressione** nei confronti della sfera personale o patrimoniale del soggetto passivo.

È necessario che sia il vantaggio patrimoniale che il danno, per rilevare, siano **ingiusti**, atteggiandosi l'ingiustizia a elemento qualificante dell'evento costitutivo del reato.

Il delitto **si consuma** al verificarsi dell'ingiusto vantaggio patrimoniale o del danno.

Il **tentativo** è ammissibile secondo le regole generali.

L'attuale formulazione della fattispecie delittuosa delinea un reato di evento a **dolo generico**, il quale viene ad assumere la forma del **dolo intenzionale**. Ai sensi dell'art. 323 c.p. occorre, infatti, che l'abuso sia commesso dall'agente allo scopo di perseguire un ingiusto vantaggio o un danno **intenzionalmente**.

L'uso dell'avverbio "intenzionalmente" per qualificare il dolo implica che sussiste il reato solo quando l'agente si rappresenta e vuole l'evento di danno altrui o di vantaggio patrimoniale proprio o di altri come *conseguenza diretta ed immediata della sua condotta*, come obiettivo primario perseguito.

Al secondo comma dell'art. 323 c.p. è previsto, infine, che "la pena è aumentata nei casi in cui il vantaggio o il danno hanno carattere di rilevante gravità" (**circostanza aggravante speciale ad effetto comune**).

2.10 Utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione d'ufficio (art. 325 c.p.)

Dispone l'art. 325 c.p. che *il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che impiega, a proprio o altrui profitto, invenzioni o scoperte scientifiche, o nuove applicazioni industriali, che egli conosca per ragione dell'ufficio o servizio, e che debbano rimanere segrete, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa non inferiore a euro 516.*

La norma costituisce una particolare applicazione della fattispecie di peculato d'uso (art. 314 c.p.) e punisce l'impiego (inteso come utilizzazione, sfruttamento), a profitto proprio od altrui, realizzato da un **pubblico ufficiale** o da un **incaricato di pubblico servizio**, di invenzioni, scoperte scientifiche o nuove applicazioni industriali.

Presupposto del reato è che tali opere debbano rimanere segrete e che, inoltre, il pubblico funzionario le abbia conosciute per via del suo servizio o del suo ufficio.

Il bene giuridico tutelato è la segretezza delle opere dell'ingegno ad esclusiva disposizione della Pubblica Amministrazione, e dunque il buon andamento della P.A. quale interesse a che l'ufficio o il servizio non venga sfruttato per finalità ad esso estranee.



Elemento costitutivo ulteriore è che l'opera dell'ingegno venga distratta dalla sua originaria funzione, per essere impiegata per fini propri del soggetto agente o di terzi. Perché sussista il **dolo** è necessaria non solo la volontà di impiegare a proprio o altrui profitto l'invenzione (**dolo specifico**), la scoperta scientifica o l'applicazione industriale, ma anche la consapevolezza che la stessa è destinata a rimanere segreta.

2.11 Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio (art. 326 c.p.)

L'art. 326 c.p. punisce il **pubblico ufficiale** o la **persona incaricata di un pubblico servizio** che:

- *violando i doveri inerenti alle funzioni o al servizio, o comunque abusando della sua qualità, rivelava notizie d'ufficio, le quali debbono rimanere segrete, o ne agevolava in qualsiasi modo la conoscenza* (ma il trattamento sanzionatorio è più lieve se l'agevolazione è soltanto colposa);
- *per procurare a sé o ad altri un indebito profitto patrimoniale, si avvale illegittimamente di notizie d'ufficio, le quali debbono rimanere segrete* (anche qui la pena è minore se il fatto è commesso al fine di procurare a sé o ad altri un *ingiusto profitto non patrimoniale* o di cagionare ad altri un *danno ingiusto*).

Il **bene giuridico tutelato** è la **segretezza delle notizie** di esclusivo dominio della P.A. e che la stessa ha interesse a che non siano divulgate. Per quanto, infatti, il principio della pubblicità e della trasparenza sovrintenda all'attività della P.A., rimane sempre necessaria la conservazione del segreto rispetto ad un gran numero di atti la cui efficacia e opportunità sarebbe pregiudicata ed esposta a pericolo dalla rivelazione del relativo contenuto.

La **condotta criminosa** consiste nel **rivelare** o nell'**agevolare** in qualsiasi modo la conoscenza di notizie di ufficio che devono rimanere segrete. La *rivelazione* è il comportamento con cui si porta a conoscenza di altri, non legittimi a conoscerlo, un segreto: può assumere qualsiasi forma eccetto quella omissiva. L'*agevolazione* è il comportamento con cui si facilita la presa di conoscenza del segreto da parte di altri: può essere realizzata "in qualsiasi modo", anche in forma omissiva.

Ai fini della configurabilità del delitto in oggetto è necessaria, oltre alla rivelazione o alla facilitazione della conoscenza di notizie segrete, anche la **violazione dei doveri inerenti alla funzione o al servizio**.

Al secondo comma è contemplata una **fattispecie di natura colposa**, per la quale è prevista una diminuzione di pena.

L'art. 326, co. 3, c.p. configura due ulteriori condotte criminose, consistenti nell'**avvalersi illegittimamente** di notizie di ufficio che devono rimanere segrete, rispettivamente "per procurare a sé o ad altri un indebito profitto patrimoniale" ovvero "al fine di procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto non patrimoniale o di cagionare ad altri un danno ingiusto".

L'ipotesi contemplata dal comma 1 della norma in commento richiede il **dolo generico**, nel cui oggetto di rappresentazione rientra anche la natura di "segreto d'ufficio" rivestita dalla notizia divulgata.

Per la configurazione della fattispecie di cui al comma 3 è invece necessario il **dolo specifico**, diretto a procurare un indebito profitto patrimoniale ovvero, per l'ipotesi più lieve, un ingiusto profitto non patrimoniale o un danno ingiusto.

È giuridicamente configurabile il **tentativo**.



2.12 Rifiuto ed omissione di atti d'ufficio (art. 328 c.p.)

L'art. 328 c.p. prevede **due figure delittuose**:

1. commette la prima figura di reato il **pubblico ufficiale** o l'**incaricato di pubblico servizio** che *indebitamente rifiuta un atto del suo ufficio* che, *per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o di igiene e sanità, deve essere compiuto senza ritardo*. È applicabile la sanzione della reclusione da 6 mesi a 2 anni;
2. commette la seconda figura di reato il **pubblico ufficiale** o l'**incaricato di un pubblico servizio** che, fuori dai casi precedenti, *entro 30 giorni dalla richiesta di chi vi abbia interesse, non compia l'atto del suo ufficio e non risponda per esporre le ragioni del ritardo*. È prevista la sanzione della reclusione fino ad 1 anno o la multa fino a 1.032 euro.

Dunque, al primo comma si punisce il pubblico funzionario che *rifiuti indebitamente* di compiere un atto del suo ufficio che per vari motivi d'urgenza deve essere compiuto senza ritardo. *Atti d'ufficio* sono gli atti dovuti e appartenenti alla competenza funzionale del soggetto. Si parla, in tal caso, di *atti qualificati*, ovvero motivati da ragioni di giustizia, sicurezza pubblica, ordine pubblico, igiene o sanità. Il **rifiuto**, consistente nel **diniego** di compiere un atto doveroso, deve verificarsi **indebitamente**, ovvero non deve trovare giustificazione nella legge o in una disposizione della Pubblica Autorità. Il rifiuto di un atto del proprio ufficio è un reato che si verifica quando il pubblico funzionario rifiuta in maniera diretta di esercitare una sua mansione, sia a seguito di un ordine di un proprio superiore, sia a fronte di una situazione di urgenza che richieda, per legge, un'immediata reazione.

L'art. 328, co. 2, c.p. si apre con una **clausola di riserva** con la conseguenza che la fattispecie opera in riferimento a tutti gli atti dell'ufficio o servizio che non trovino fondamento in ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o di igiene e sanità, o che, pur trovando base in dette ragioni, non siano indifferibili, cioè non debbano comunque essere compiuti senza ritardo, distinguendosi in ciò dalla fattispecie del primo comma. Il particolare, al **secondo comma** si sanziona il pubblico funzionario che non compia *entro 30 giorni* l'atto dovuto, decorrenti dalla richiesta di chi vi abbia un legittimo interesse. Agli effetti dell'omissione penalmente rilevante, la norma precisa che la *richiesta* deve essere redatta in *forma scritta* e che il termine di *30 giorni* decorre dalla ricezione della stessa.

L'**omissione** di un atto d'ufficio si verifica a fronte di una *mancata risposta*, e non a fronte di un esplicito e diretto diniego. Tale reato è imputabile se, decorsi 30 giorni dalla richiesta, non si sia ottenuta alcuna risposta, né alcuna giustificazione per il ritardo.

Ciò che viene colpito nella fattispecie dell'omissione è una vera e propria **inerzia dell'intraneus**, la quale tende a rendere poco trasparente l'azione amministrativa. La norma prevede in via alternativa il mancato compimento dell'atto o la mancata esposizione delle ragioni del ritardo entro un termine prefissato, per cui il reato è escluso dall'adempimento anche di una sola delle due condotte.

Mentre la condotta di cui al primo comma è monoffensiva, tutelando solo il buon andamento della P.A. ed il suo normale funzionamento, quella di cui al secondo comma presenta una natura plurioffensiva, tutelando anche il concorrente interesse (qualificato) del privato richiedente un atto dovuto.



I due commi hanno in comune il fatto che costituiscono entrambi ipotesi di **reato omissivo proprio**, dato che puniscono una condotta consistente in un semplice non fare, prescindendo completamente dalla causazione di un evento di danno naturalisticamente inteso, e di **reato di pericolo**, in quanto, ai fini della relativa integrazione, non si richiede la concreta verificazione di un danno al buon andamento della P.A.

Per entrambe le ipotesi delittuose è richiesto il **dolo generico**. La disposizione dell'art. 328, co. 1, c.p., con riferimento al delitto di rifiuto di atti di ufficio, non sanziona la generica negligenza del pubblico funzionario, ma il rifiuto consapevole di atti da adottarsi senza ritardo, per cui, ai fini della sussistenza del **dolo**, occorre nell'agente non solo la consapevolezza e la volontà di rifiutare un atto del proprio ufficio, ma anche la consapevole volontà che così operando agisce in violazione dei doveri impostigli.

Nel secondo comma invece, il dolo generico si esplica nella consapevolezza, da parte del soggetto qualificato, della richiesta dell'interessato e dell'obbligo di compiere l'atto dell'ufficio o servizio nonché nella volizione dell'inadempimento e della mancata risposta, ossia nella consapevolezza di avere ingiustificatamente omesso di dare risposta all'intimazione del privato.

2.13 Rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica (art. 329 c.p.)

Ai sensi dell'art. 329 c.p. *il militare o l'agente della forza pubblica, il quale rifiuta o ritarda indebitamente di eseguire una richiesta fattagli dall'autorità competente nelle forme stabilite dalla legge, è punito con la reclusione fino a due anni.*

Si tratta di un'**ipotesi speciale di rifiuto**, sanzionata più gravemente, rispetto alla norma generale di cui all'art. 328 c.p., dalla quale si differenzia per la qualità del soggetto attivo, militare o agente della forza pubblica.

La *ratio* della sua previsione trova giustificazione nella necessità di poter disporre in tempi rapidi dell'esercito o della forza pubblica.

Soggetto attivo del reato, si è detto, può essere un **militare** o un **agente della forza pubblica**. Militari sono gli appartenenti alle forze armate; per agenti della forza pubblica si intendono gli agenti di pubblica sicurezza, carabinieri, finanzieri, agenti della polizia penitenziaria, gli appartenenti alla polizia municipale o locale.

Affinché il reato possa configurarsi è necessaria la previa richiesta da parte dell'Autorità, sulla base di un potere conferito dalla legge o da regolamenti.

La **condotta incriminata** consiste nel **rifiuto** o nel **ritardo** nell'eseguire la richiesta proveniente dall'Autorità; alle due condotte tipiche l'art. 329 c.p. aggancia l'avverbio **indebitamente**, lasciando così intendere che l'obbligo di attivarsi deve effettivamente sussistere in capo al militare o alla forza pubblica.

L'**elemento psicologico** richiesto per l'integrazione della fattispecie è il **dolo generico**, inteso come volontà di esprimere un rifiuto e consapevolezza di violare un dovere connesso al proprio *status* scaturente da una richiesta formulata dall'Autorità competente.

2.14 Interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità (art. 331 c.p.)

A norma dell'art. 331 c.p., commette tale reato chi, *esercitando imprese di servizi pubblici o di pubblica necessità, interrompe il servizio, ovvero sospende il lavoro nei suoi stabilimenti, uffici o aziende, in modo da turbare la regolarità del servizio.*

Per cogliere il significato del concetto di **pubblico servizio** si suole far riferimento alla nozione fornita dall'art. 358 c.p., sottolineando come taluni Autori vi facciano rientrare anche lo svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale, giacché l'art. 331 c.p., riferendosi genericamente ad un'attività di impresa, mostrerebbe di voler ricoprendere anche queste particolari mansioni.

Per la nozione di **servizio di pubblica necessità**, si suole invece far riferimento al concetto tracciato dall'art. 359 c.p.

La *ratio legis* della norma tutela il buon funzionamento della Pubblica Amministrazione, inteso qui come *continuo, regolare ed efficiente funzionamento dei servizi pubblici e di pubblica utilità.*

La fattispecie configura un'ipotesi di **reato proprio**, dato che può trovare applicazione solamente nei confronti dell'imprenditore che eserciti un'impresa di servizi pubblici o di pubblica necessità.

Non integra, pertanto, la fattispecie dell'art. 331 c.p. (ma eventualmente quella dell'art. 340 c.p.) l'interruzione di servizio commessa: da chi eserciti un servizio pubblico o di pubblica necessità non organizzato in impresa; da chi, pur all'interno di un'impresa, non rivesta il ruolo di imprenditore.

Tali soggetti, naturalmente, potranno concorrere con l'imprenditore recando un contributo di qualsiasi natura all'interruzione del servizio.

Quanto all'incriminazione formulata dalla norma, questa contempla **due condotte alternative: l'interruzione del servizio e la sospensione del lavoro.** Entrambe devono mirare a **turbare la regolarità del servizio**, per cui non assumono rilevanza quelle condotte che non alterino il funzionamento del servizio nel suo complesso, ma che comportino la sospensione o l'interruzione di una singola fruizione o prestazione.

Ai fini dell'integrazione dell'**elemento soggettivo**, è sufficiente il **dolo generico**, che consiste nella rappresentazione e nella volontà di interrompere il servizio o sospendere il lavoro con una modalità idonea ad arrecare turbamento alla regolarità del servizio erogato, con la consapevolezza altresì di rivestire la qualifica soggettiva contemplata dalla norma.

La **consumazione** del delitto in esame si realizza nel momento e nel luogo in cui si realizza il turbamento della regolarità del servizio.

Il **tentativo** è certamente punibile sia nel caso in cui siano compiuti atti idonei e diretti a interrompere il servizio sia nel caso che venga sospeso il lavoro in modo idoneo a turbare la regolarità del servizio, qualora il turbamento, per qualsiasi causa, non si verifichi.

Il **trattamento sanzionatorio** prevede la reclusione da 6 mesi a 1 anno e la multa non inferiore a 516 euro.

La pena riservata ai capi o promotori è della reclusione da 3 a 7 anni e della multa non inferiore a 3.098 euro. Si tratta di un aggravamento di pena che esprime una forma qualificata di compartecipazione incentrata sull'attività di direzione e coordinamento realizzata dal corrente nonché sulla titolarità dell'impresa.



2.15 Sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa (art. 334 c.p.)

Dispone l'art. 334 c.p. che *chiunque sottrae, sopprime, distrugge, disperde o deteriora una cosa sottoposta a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa e affidata alla sua custodia, al solo scopo di favorire il proprietario di essa, è punito con la reclusione da 6 mesi a 3 anni e con la multa da 51 a 516 euro.*

Si applicano la reclusione da 3 mesi a 2 anni e la multa da 30 a 309 euro se la sottrazione, la soppressione, la distruzione, la dispersione o il deterioramento sono commessi dal proprietario della cosa affidata alla sua custodia.

La pena è della reclusione da 1 mese ad 1 anno e della multa fino a 309 euro, se il fatto è commesso dal proprietario della cosa medesima non affidata alla sua custodia.

Il bene giuridico tutelato è il **buon andamento della P.A.**, che viene pregiudicato dalla condotta di chi viola il vincolo cautelativo apposto sulle cose sequestrate nel corso di un procedimento penale o dall'Autorità amministrativa.

Soggetti attivi del delitto di cui all'art. 334 c.p. possono essere il **custode** o il **proprietario** della cosa sequestrata. *Custode* (che può essere anche il proprietario della *res*) è il soggetto responsabile della conservazione e, eventualmente, dell'amministrazione dei beni a lui affidati. La qualifica si può acquisire per diretta investitura da parte della P.A. oppure, in alcuni casi, direttamente *ex lege*.

Oggetto materiale della condotta è la **cosa sottoposta a sequestro**, intendendosi per "cosa" qualsiasi bene materiale, mobile od immobile. Presupposto del reato è l'esistenza di un sequestro disposto dalla P.A. o nel corso di un procedimento penale.

La disposizione in commento individua **differenti condotte** che possono alternativamente integrare il delitto dal punto di vista materiale. La **sottrazione** consiste nello spostamento della cosa (che esce dalla sfera giuridica individuata dal procedimento in corso); la **soppressione** è il nascondimento della cosa; la **distruzione** la sua eliminazione; la **dispersione** è una scomposizione della cosa tale da frustrarne il vincolo cautelare; il **deterioramento** è la riduzione della sua funzionalità.

Le distinte fattispecie di condotta tipica descritte dalla norma possono essere poste in essere, alternativamente:

- dal custode della cosa, al fine di favorire in qualsiasi modo il proprietario di essa;
- dal proprietario della cosa, qualora essa gli venga data in custodia;
- dal proprietario della cosa, qualora commetta i fatti di cui sopra senza la cooperazione del custode.

L'**elemento soggettivo** è rappresentato dal **dolo generico**, consistente nella coscienza e volontà di compiere il fatto descritto dalla norma incriminatrice, con la consapevolezza del vincolo di sequestro gravante sulla cosa. Per l'ipotesi descritta dall'art. 334, co. 1, c.p. occorre il **dolo specifico**, agendo il soggetto attivo al solo scopo di favorire il proprietario della cosa sottoposta a sequestro.

2.16 Violazione colposa di doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa (art. 335 c.p.)

L'art. 335 c.p. disciplina la **punibilità a titolo di colpa** del soggetto cui sia affidata la custodia di cose di cui sia stato disposto il sequestro dall'Autorità amministrativa o penale.

La norma sanziona il fatto del custode (sia o meno anche proprietario del bene) che, nell'esercizio del suo potere-dovere di vigilanza, rende possibile o agevola, *per negligenza o imprudenza*, la sottrazione o la soppressione della cosa, ovvero ne cagiona direttamente o indirettamente la distruzione o la soppressione.

Il **trattamento sanzionatorio** prevede la reclusione fino a 6 mesi o la multa fino a 309 euro.

Tra le condotte incriminate nella fattispecie colposa non compare, a differenza dell'ipotesi dolosa descritta dall'art. 334 c.p., quella del "deterioramento".

2.17 Circostanze attenuanti (artt. 323-bis c.p.)

Ai sensi dell'art. 323-bis c.p., *se i fatti previsti dagli articoli 314, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-quater, 320, 322, 322-bis e 323 sono di particolare tenuità, le pene sono diminuite.*

La descritta **circostanza attenuante speciale** ricorre, in particolare, quando il reato, valutato nella sua globalità, presenti una gravità contenuta, dovendosi a tal fine considerare non solo l'entità del danno economico o del lucro conseguito, ma ogni caratteristica della condotta, dell'atteggiamento soggettivo del soggetto agente e dell'evento da questi determinato.

Il comma 2 (introdotto dalla L. 69/2015) configura una circostanza **attenuante ad effetto speciale dettata per i soli reati di corruzione** (anche nella forma dell'**istigazione**) e di **induzione indebita** e volta ad abbattere il muro di omertà che avvolge queste fattispecie criminose, mirando ad ottenere una collaborazione "processuale". In particolare, la norma dispone che *per i delitti previsti dagli articoli 318, 319, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322 e 322-bis, per chi si sia efficacemente adoperato per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, per assicurare le prove dei reati e per l'individuazione degli altri responsabili ovvero per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite, la pena è diminuita da un terzo a due terzi.*

L'attenuante, **modellata secondo la tecnica della legislazione di emergenza di tipo premiale**, trova fondamento nella minore capacità a delinquere del colpevole che, successivamente alla commissione del reato, "si sia efficacemente adoperato" per conseguire, in via alternativa, uno dei risultati previsti dalla norma.

Si tratta di una circostanza dettata da una logica fortemente utilitaristica, improntata alla volontà di rompere l'accordo corruttivo instaurato tra le parti, incentivando una condotta collaborativa che verrà ricompensata con una consistente diminuzione di pena.

L'ipotesi attenuante abbraccia **più condotte**, tutte **contrassegnate da un progressivo allontanamento dal piano dell'offesa arrecata con la condotta illecita**: quella di chi si adopera efficacemente per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori e quella di chi concretamente e sempre efficacemente aiuta le autorità in-



quirenti nella raccolta e/o conservazione delle prove, nell'individuazione degli altri soggetti responsabili e/o nel reperimento delle somme (o altre utilità) che sono state oggetto del *pactum sceleris*, sì da consentirne l'assoggettamento alla misura cautelare del sequestro finalizzato alla confisca.

Le condotte di resipiscenza meritevoli della riduzione di pena sono contemplate in forma alternativa e non cumulativa, in quanto il legislatore ha voluto offrire al soggetto che sceglie di collaborare una serie di possibili opzioni, con un unico filo conduttore: il comportamento del colpevole deve essere antagonista rispetto alla condotta delittuosa posta in essere.

In ogni caso, perché la circostanza attenuante possa operare, è necessario che l'ausilio prestato dal reo sia **efficace**, nel senso che consenta di raggiungere degli obiettivi significativi, che altrimenti non si sarebbero potuti conseguire. Spetterà al giudice verificare la sussistenza di queste caratteristiche, per decidere se riconoscere o meno l'attenuante nel caso concreto.

L'attenuante, trovando fondamento nella minore capacità a delinquere del colpevole, ha **natura soggettiva** e, quindi, si applica soltanto alla persona alla quale si riferisce. Un'ultima considerazione attiene al rapporto tra la circostanza attenuante configurata dall'esaminato art. 323-bis c.p. e la causa di non punibilità per la particolare tenuità del fatto di cui all'art. 131-bis c.p. il quale, al comma 1 così recita: "Nei reati per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, ovvero la pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena, la punibilità è esclusa quando, per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo, valutate ai sensi dell'art. 133, primo comma, l'offesa è di particolare tenuità e il comportamento risulta non abituale".

A dirimere il potenziale contrasto tra la particolare tenuità di cui all'art. 131-bis c.p. e l'analogia categoria prevista come circostanza attenuante in alcune fattispecie tipiche, come proprio la particolare tenuità ai sensi dell'art. 323-bis c.p., è il comma 5 della prima disposizione, che completa l'individuazione dell'ambito applicativo della norma precisando che l'istituto può trovare applicazione **anche quando la legge prevede la particolare tenuità del danno o del pericolo come circostanza attenuante**, sempre che, ovviamente, la "tenuità del fatto" superi la soglia della circostanza e giunga ad integrare gli estremi di quella particolare irrilevanza desumibile dai requisiti e criteri di cui al primo comma dell'art. 131-bis c.p.

Per giungere ad una dispensa di pena per irrilevanza del fatto la particolare tenuità deve essere ricercata alla stregua dei parametri tutti, positivi e negativi, dettati dall'art. 131-bis c.p., laddove invece l'accesso alla diminuente potrà essere giustificato da una libera valutazione del fatto, ossia al di fuori dei rigorosi e condizionanti margini valutativi prescritti dalla norma di esonero.

2.18 Speciale causa di non punibilità (323-ter c.p.)

La L. 3/2019 ha inserito nel corpo del codice penale l'art. 323-ter, con il quale si introduce una speciale causa di non punibilità nel caso di **volontaria, fattiva e tempestiva collaborazione con la giustizia** per i reati di *corruzione, induzione indebita a dare o promettere utilità, turbativa d'asta, turbata libertà del procedimento di scelta del contraente da parte della P.A. o astensione dagli incanti verso pagamento o promessa di denaro o altra utilità*.

L’istituto appare effettivamente riconducibile all’alveo delle cause di non punibilità in senso stretto, riferendosi ad un reato completo nei suoi elementi costitutivi e trovando la sua *ratio* in una valutazione frutto di una specifica opzione discrezionale, di carattere politico-criminale.

Tale causa di non punibilità si aggiunge all’attenuante configurata dall’art. 323-bis, co. 2, c.p., in una sorta di gradazione ascendente di premialità, e scatta nei casi di volontaria, tempestiva e fattiva collaborazione per i reati di corruzione e per alcuni tassativi reati contro la Pubblica Amministrazione. I delitti per i quali la fattispecie premiale può operare comprendono, infatti, qualsiasi ipotesi di corruzione, inclusi i fatti di rilievo internazionale (art. 322-bis c.p.) e le fattispecie para-corrittive, come l’induzione indebita a dare o promettere utilità, nonché figure lesive della libera concorrenza nelle procedure contrattuali pubbliche (artt. 353, 353-bis e 354 c.p.), reati considerati possibile “spia” della corruzione.

Si tratta di una causa di non punibilità già variamente sperimentata in altri ambiti, come nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico di stupefacenti, che ha consentito di realizzare risultati positivi in tema di accertamento dei reati.

Duplice appare lo **scopo perseguito dal legislatore** con l’introduzione di detta misura premiale: sul piano *special-preventivo*, quello di rompere quel muro di omertà caratterizzante le fattispecie tipicamente bilaterali, come quelle corruttive o comunque quelle alimentate da fenomeni collusivi, e facilitare l’acquisizione di elementi probatori utili per accettare e reprimere i fatti delittuosi; sul piano *general-preventivo*, quello di disincentivare le condotte illecite.

Con riguardo alle **condizioni di operatività** dell’esimente, esse da un lato ne attestano l’eccezionalità e dall’altro puntano a contenere il rischio di strumentalizzazioni e distorsioni applicative, anche a presidio dell’efficacia general-preventiva del preceitto penale.

Per l’applicazione della causa di non punibilità è necessario che l’**interessato sveli volontariamente la commissione del fatto**, fornendo indicazioni utili e concrete per assicurare la prova del reato e per individuare gli altri responsabili, **prima di avere notizia che nei suoi confronti siano svolte indagini in relazione a tali fatti** e, comunque, **entro 4 mesi dalla commissione del fatto** stesso.

Innanzitutto, la denuncia deve essere *volontaria*: l’espressione presuppone una scelta del denunciante libera e non condizionata da fattori esterni, sì da evidenziarne la spontaneità e il sincero ravvedimento. In secondo luogo, il legislatore ha espressamente condizionato l’esenzione da pena del denunciante alla *mancata conoscenza di un’indagine a suo carico in ordine ai fatti rivelati*.

C’è poi un filtro temporale, per cui la denuncia deve avvenire *entro 4 mesi dalla commissione dei fatti oggetto di denuncia*. Il termine massimo quadriennale dovrebbe assicurare che la regressione dell’offesa sia utile, perché tempestiva e realizzata prima del consolidarsi degli effetti del reato.

Il termine quadriennale è, però, quello massimo per la denuncia, perché esso potrebbe contrarsi qualora il soggetto abbia ricevuto prima notizia delle indagini. La consapevolezza dello svolgimento delle indagini impedisce il ravvedimento sia perché incide sulla volontarietà della decisione (in tale ipotesi, infatti, il reo sarebbe determinato esclusivamente dall’intenzione di evitare il processo penale) sia perché



ne fa venir meno l'utilità concreta, attesa la indicata *ratio* dell'istituto, che è quella di far emergere notizie di reato, ignote agli inquirenti.

Per l'applicazione della circostanza attenuante di cui all'art. 323-bis, co. 2, c.p. non sono, invece previsti limiti temporali perché la norma, richiedendo un generico comportamento *post delictum* di ravvedimento idoneo a conseguire uno degli obiettivi individuati dalla norma stessa, si concentra sostanzialmente sul risultato da raggiungere. È richiesto, infatti, che la collaborazione produca un "effetto" concreto ed utile per il prosieguo delle indagini e per la ricerca della prova, e ciò a prescindere da qualsiasi valutazione sulla spontaneità o volontarietà del "pentimento" e a prescindere da qualsiasi limite temporale.

Il comma 2 dell'art. 323-ter c.p. individua **ulteriori presupposti** per l'applicazione della causa di non punibilità al fatto commesso dal denunciante, il quale deve, alternativamente, a tal fine:

- mettere a disposizione l'utilità percepita o, se questo è impossibile, mettere a disposizione una somma di denaro di valore equivalente;
- fornire elementi utili e concreti per l'individuazione del beneficiario effettivo dell'utilità.

Si richiede, pertanto, un comportamento sintomatico di un autentico ravvedimento e realmente efficace al fine di individuare i correi, assicurare la prova del fatto e neutralizzare il profitto illecito.

Sia la messa a disposizione dell'utilità che l'indicazione di elementi utili deve essere effettuata "entro il medesimo termine di cui al primo comma", cioè *entro 4 mesi dal fatto*.

Infine, il comma 3 specifica, contro il rischio di eventuali strumentalizzazioni a fini illeciti della speciale causa di non punibilità, che la causa medesima **non si applica** quando *l'autodenuncia è preordinata rispetto alla commissione del reato denunciato*.

In tal caso, tuttavia, si pone il problema della prova della preordinazione della commissione del delitto, che si configura come vera e propria *probatio diabolica*, a causa della difficoltà di accertamento della effettiva volontà del denunciante.

L'esimente ha chiaramente **natura soggettiva**, sicchè potrà avere effetto soltanto riguardo alla persona fisica a cui si riferisce (art. 119, co. 1, c.p.) e non anche ad eventuali concorrenti. Non esclude la colpevolezza per il fatto antigiuridico commesso, ma la punibilità, essenzialmente per considerazioni di opportunità: sradicare la corruzione facendola affiorare.

2.19 Le pene accessorie (art. 317-bis c.p.)

L'art. 317-bis c.p. disciplina l'applicazione delle pene accessorie in relazione a taluni reati contro la Pubblica Amministrazione, rinvenendo la propria *ratio* nell'esigenza di punire maggiormente coloro che, esercitando una pubblica funzione, abbiano danneggiato la P.A.

La disposizione, non nuova, è stata introdotta dalla L. 86/1990, successivamente modificata dalla L. 190/2012 e poi estesa nel suo raggio applicativo dalla L. 3/2019. L'ultima novella ha provveduto a un significativo rafforzamento della disciplina dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrarre con la Pubblica Amministrazione muovendosi in diverse direzioni.

In primo luogo è stata introdotta, **accanto alla interdizione dai pubblici uffici, la pena accessoria perpetua della incapacità di contrarre con la Pubblica Amministrazione**. Tale ultima incapacità, prima prevista solo dalla norma di parte generale di cui all'art. 32-*quater* c.p., è stata infatti affiancata all'interdizione dai pubblici uffici quale effetto penale della condanna per i delitti richiamati dall'art. 317-*bis* c.p.

In secondo luogo è stato ampliato il catalogo dei reati ai quali consegue l'interdizione dai pubblici uffici e la neo-introdotta incapacità di contrarre con la Pubblica Amministrazione.

Per altro verso, il legislatore è intervenuto in maniera significativa sulla durata delle pene accessorie, estendendo i casi in cui le pene stesse sono perpetue e aumentando considerevolmente la durata di quelle temporanee.

In particolare, ai reati già contemplati dall'art. 317-*bis* c.p. (peculato, art. 314 c.p., concussione, art. 317 c.p., corruzione propria, art. 319 c.p., e corruzione in atti giudiziari, art. 319-*ter* c.p.), si aggiungono ora:

- corruzione impropria (art. 318 c.p.);
- corruzione propria aggravata (art. 319-*bis* c.p.);
- induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319-*quater*, co. 1, c.p.);
- corruzione di persona incaricata di pubblico servizio (art. 320 c.p.);
- corruzione attiva (art. 321 c.p.);
- istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.);
- i reati di corruzione nelle sue diverse forme commessi da membri della Corte penale internazionale, da organi e funzionari dell'Unione europea o di Stati esteri (art. 322-*bis* c.p.);
- traffico di influenze illecite (art. 346-*bis* c.p.).

I casi in cui le pene accessorie operano per un arco temporale indefinito sono estesi a tutte le condanne alla reclusione superiore a 2 anni. È fatta salva, per quanto concerne l'incapacità in perpetuo di contrattare con la P.A., la possibilità di ottenere le prestazioni di un pubblico servizio.

In ipotesi di reclusione non superiore a 2 anni o se ricorra la circostanza attenuante prevista dall'art. 323-*bis*, co. 1, c.p., per il caso di particolare tenuità degli illeciti, la condanna importa l'**interdizione e il divieto temporanei**, per una durata superiore all'originario limite (tra un minimo di 1 e un massimo di 5 anni), contemplante un tempo non inferiore a 5 anni né superiore a 7 anni.

Si prevede, invece, che l'interdizione e l'incapacità temporanea siano comprese tra 1 anno e 5 anni in caso di collaborazione, ovvero quando il condannato si sia efficacemente adoperato per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, per assicurare le prove dei reati e per l'individuazione degli altri responsabili ovvero per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite (art. 323-*bis*, co. 2, c.p.).

Il rafforzamento delle pene accessorie del sistema anticorruzione è stato completato elevando il livello di effettività delle pene accessorie perpetue: per un verso, modificando la disciplina generale della **riabilitazione**, prevedendo che essa non estingue più le pene accessorie perpetue, che invece si estinguono dopo sette anni dalla concessione della riabilitazione e a condizione che il condannato abbia dato effettiva e costante prova di buona condotta (art. 179, co. 7, c.p.); per un altro verso, intervenendo sulla disciplina dell'**affidamento in prova ai servizi sociali**, sottraendo le pene



accessorie perpetue al previsto effetto estintivo conseguente all'esito positivo della misura.

Nella stessa direzione protesa ad un generalizzato inasprimento delle conseguenze giuridiche del reato si muove l'aggiunta all'art. 166 c.p. della previsione relativa al potere del giudice, per le più gravi fattispecie di reato contro la P.A., di disporre che la **sospensione condizionale della pena** (che in via ordinaria determina la sospensione anche delle pene accessorie) non estenda i suoi effetti alle pene accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrarre con la Pubblica Amministrazione.

Capitolo 3

I delitti dei privati contro la Pubblica Amministrazione

3.1 Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale (art. 336 c.p.)

L'art. 336 c.p. punisce con la reclusione da 6 mesi a 5 anni *chiunque usa violenza o minaccia a un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio, per costringerlo a fare un atto contrario ai propri doveri, o ad omettere un atto dell'ufficio o del servizio [...]*”, e con la reclusione fino a 3 anni: “[...] se il fatto è commesso per costringere alcuna delle persone anzidette a compiere un atto del proprio ufficio o servizio, o per influire, comunque, su di essa.

Il bene giuridico tutelato dalla norma è il normale funzionamento e il prestigio della P.A., sotto il profilo della libera formazione della volontà dell'Amministrazione, la quale, nella sua azione, non può subire condizionamenti di sorta a causa della condotta violenta o minacciosa proveniente da soggetti estranei alla medesima.

Non manca, tuttavia, chi prospetti la **natura plurioffensiva** del reato, includendo nella tutela anche la libertà di determinazione e la incolumità della persona fisica che esercita le funzioni o il servizio.

Soggetto attivo può essere “chiunque”; trattasi, pertanto, di un **reato comune**.

L'art. 336 c.p. contempla **due distinte ipotesi delittuose**: la prima si concreta nella condotta finalizzata al *compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione di un atto dell'ufficio o del servizio*; la seconda va ravvisata, invece, nella condotta orientata al *compimento di un atto dell'ufficio o comunque ad influire sul pubblico funzionario*.

In entrambe le ipotesi la condotta incriminata consiste nell'utilizzo di **violenza o minaccia** nei confronti di un pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio. Si tratta di elementi costitutivi della fattispecie, *in quanto rappresentanti modalità idonee a coartare la volontà del soggetto pubblico e in grado di conferire il necessario quid di disvalore all'ipotesi delittuosa*.

Si suole distinguere tra violenza *propria* ed *impropria*, per **violenza propria** si intende l'utilizzo di energia fisica che arreca al destinatario un pregiudizio corporeo; si fa, invece, riferimento alla **violenza impropria** quando si utilizza un qualsiasi mezzo idoneo a coartare la volontà del soggetto passivo, annullandone la capacità di azione o determinazione. Per quanto concerne la **minaccia**, essa consiste nella prospettazione di un male notevole e ingiusto, comunque idonea a determinare una costrizione del soggetto passivo, non essendo per contro sufficiente il mero atteggiamento genericamente minatorio del privato.

Sia la violenza che la minaccia precedono il compimento dell'atto da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio; non è necessario, pertanto, che questi si trovi nell'esercizio delle sue funzioni nel momento in cui il fatto è commesso. L'**elemento soggettivo** in entrambe le figure delittuose è rappresentato dal **dolo specifico**, consistente nella coscienza e volontà di usare violenza o minaccia nei confronti del soggetto passivo per conseguire le finalità che l'agente si propone con la



sua condotta, ovvero costringere la vittima a compiere un atto contrario ai doveri di ufficio o ad omettere un atto dell'ufficio o del servizio oppure costringere la vittima a porre in essere un atto del proprio ufficio.

Il **momento consumativo** si realizza con l'uso della violenza o minaccia. Trattasi, pertanto, di un **reato di mera condotta**, per la cui verificazione si prescinde dalla concreta realizzazione dello scopo avuto di mira dal soggetto agente.

Il **tentativo** è configurabile.

3.2 Resistenza a un pubblico ufficiale (art. 337 c.p.)

Il reato di resistenza a un pubblico ufficiale è previsto dall'art. 337 c.p., ai sensi del quale *chiunque usa violenza o minaccia per opporsi a un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio, mentre compie un atto di ufficio o di servizio, o a coloro che, richiesti, gli prestano assistenza, è punito con la reclusione da 6 mesi a 5 anni.*

Con riguardo all'**interesse tutelato** dalla norma, diversamente da quanto disposto dall'art. 336 c.p. (*Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale*), il delitto di resistenza non ha lo scopo di tutelare la libera formazione della volontà dei pubblici poteri, bensì quello di garantire la corretta esplicazione di tale volontà, senza che la sua esecuzione tramite atti venga ostacolata da eventuali ingerenze violente o minacciose: in conformità a tale *ratio*, pertanto, il reato è configurabile solo allorché si stia già svolgendo l'attività funzionale relativa all'atto cui in concreto il reo vuole opporsi.

Secondo un orientamento alquanto condiviso, il reato in questione avrebbe, invero, **natura plurioffensiva**, in quanto lesivo non solo del buon andamento della P.A., ma anche della libertà di autodeterminazione ed incolumità della persona fisica che si trovi a esercitare pubbliche funzioni.

Trattasi di **reato comune**: **soggetto attivo** può essere "chiunque"; il soggetto passivo deve, invece, necessariamente rivestire la qualifica di pubblico ufficiale *ex art. 357 c.p.*, o di incaricato di pubblico servizio *ex art. 358 c.p.* A questi si possono aggiungere anche coloro che, su richiesta, prestino assistenza ai pubblici funzionari.

La **condotta** incriminata consiste nel porre in essere atti di **violenza o minaccia**. Gli elementi costitutivi della violenza e della minaccia vanno intesi nella medesima accezione in cui sono stati esplicitati con riguardo all'ipotesi delittuosa di cui all'art. 336 c.p., alla quale, pertanto, si rinvia.

Non integra gli estremi della condotta punibile *ex art. 337 c.p.* la semplice *disobbedienza* o la mera *resistenza passiva* agli agenti, essendo necessario il verificarsi di atti positivi di aggressione o di minaccia che impediscano al pubblico ufficiale di compiere l'atto del proprio ufficio.

Analogamente, non integra il delitto di resistenza la *fuga* in quanto tale, occorrendo che ad essa si accompagnino atti nei quali si appalesi in modo concreto il proposito di impedire od ostacolare l'attività del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio.

La condotta penalmente rilevante deve intendersi rappresentata da qualunque attività commissiva od omissiva che si concreti in un atteggiamento, anche talora implicito, purché percepibile *ex adverso*, che impedisca, ostacoli, intralci e valga a compromettere, anche solo parzialmente e temporaneamente, la regolarità del compimento dell'atto di ufficio o di servizio da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio.

Dalla lettura della norma viene in evidenza che l'atto dell'ufficio o del servizio deve aver avuto almeno un principio di esecuzione. Infatti, l'utilizzazione normativa dell'avverbio “mentre” determina la **necessaria contestualità tra la resistenza e l'attività del pubblico funzionario** (diversamente dall'ipotesi delittuosa *ex art. 336 c.p.* in cui la violenza o la minaccia precedono il compimento dell'atto da parte del pubblico ufficiale).

L'**elemento soggettivo** richiesto è il **dolo specifico**, che si concreta nella coscienza e nella volontà di usare la violenza o la minaccia contro un pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio, al fine di opporsi a un atto del suo ufficio o servizio.

Il **momento consumativo** del reato si realizza nel luogo e nel tempo in cui sono avvenute la violenza o la minaccia, indipendentemente dal loro esito. È perfettamente configurabile l'ipotesi del **tentativo**.

3.3 Violenza o minaccia ad un corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti (art. 338 c.p.)

L'art. 338 c.p. punisce con la pena della reclusione da 1 a 7 anni *chiunque usa violenza o minaccia ad un corpo politico, amministrativo o giudiziario, ai singoli componenti o ad una rappresentanza di esso o ad una qualsiasi pubblica autorità costituita in collegio o ai suoi singoli componenti, per impedirne, in tutto o in parte, anche temporaneamente, o per turbarne comunque l'attività.*

Il secondo comma stabilisce poi che soggiace alla medesima pena chi *commette il fatto per ottenere, ostacolare o impedire il rilascio o l'adozione di un qualsiasi provvedimento, anche legislativo, ovvero a causa dell'avvenuto rilascio o adozione dello stesso.*

Alla stessa pena soggiace altresì chi *commette il fatto per influire sulle deliberazioni collegiali di imprese che esercitano servizi pubblici o di pubblica necessità, qualora tali deliberazioni abbiano per oggetto l'organizzazione o l'esecuzione dei servizi.*

Non si tratta di una norma innovativa, riprendendo essa il disvalore dell'ipotesi generale di cui agli artt. 336 e 337 c.p., salvo apprestare una tutela rafforzata a determinati organi della P.A. per l'indubbio maggior rilievo ad essi riferibile, non tanto per il ruolo rivestito, quanto in relazione ai poteri esercitati.

L'**interesse tutelato** dalla norma è, secondo il condivisibile e più diffuso orientamento, il normale funzionamento della P.A. e, in particolare, la libertà di azione e di determinazione dei suoi organi contro ogni forma di coartazione.

Trattasi di **reato comune** che può essere realizzato da “chiunque”. **Soggetto passivo** del reato è naturalmente la P.A., quale titolare dell'interesse tutelato; trattasi, tuttavia, di soggetto passivo in senso **mediato**, posto che la condotta attiva si rivolge contro una delle sue articolazioni. Soggetto passivo **diretto** è, infatti, l'organo considerato impersonalmente, nonché i suoi singoli componenti ove destinatari diretti della violenza o minaccia.

In base all'estensione del terzo comma, possono essere soggetti passivi anche organi di **imprese private, caratterizzate dall'esercizio di un pubblico servizio o di pubblica necessità**. In tal caso sono tutelate dalla norma solo le deliberazioni collegiali riguardanti l'*organizzazione e l'esecuzione dei servizi*.

Per **corpo**, sia questo *politico, amministrativo o giudiziario*, deve intendersi un'autorità collegiale che eserciti una delle suddette funzioni, in modo da esprimere una volontà



unica tradotta in atti che siano riferibili al collegio e non ai singoli componenti che alla formazione di tale volontà concorrono.

In particolare:

- **corpi politici** sono quelli che esercitano una *funzione preminentemente politica* (es. i seggi elettorali o le commissioni degli uffici elettorali, mentre ne restano esclusi il Governo, il Senato, la Camera dei Deputati e le Assemblee regionali. Ciò in quanto per gli attentati a tali corpi è prevista un'autonoma punibilità ai sensi dell'art. 289 c.p.);
- **corpi amministrativi** sono le Autorità amministrative collegiali (es. il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti, i Consigli e le Giunte negli enti locali ecc.);
- **corpi giudiziari** sono i collegi che esercitano poteri giurisdizionali, comuni o speciali, permanenti o temporanei (es. la Corte di Cassazione, le sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, i TAR, I Tribunali Militari, la Corte di Appello, i Tribunali ordinari ecc.).

Le **rappresentanze di tali corpi** sono le collettività formate da elementi appartenenti ai corpi suddetti con potere di iniziativa, di decisione, di inchiesta, di esecuzione. Naturalmente, deve trattarsi di collettività che non costituiscano corpi esse stesse.

Infine, per **qualsiasi pubblica Autorità costituita in collegio** deve intendersi qualsiasi organo collegiale dello Stato che eserciti una pubblica funzione (es. una commissione esaminatrice di un pubblico concorso, il Senato accademico, il Consiglio di Facoltà ecc.).

La **condotta materiale** del reato si sostanzia nell'**uso di violenza o minaccia** avverso un corpo (o i suoi singoli componenti), una rappresentanza, una pubblica Autorità costituita in collegio (o i suoi singoli componenti) e diretto ad impedirne, in tutto o in parte, anche temporaneamente, l'attività o, anche, più semplicemente, finalizzato a turbare detta attività.

Alternativamente, l'uso della violenza o della minaccia può avvenire per influire sulle delibere degli organi collegiali delle imprese che esercitano servizi pubblici o di pubblica necessità. L'*influenza sulle deliberazioni* concerne ogni tipo di pressione o coartazione della volontà dispositiva dell'organo.

La L. 105/2017 ha poi introdotto una nuova modalità aggressiva della condotta, rendendo sanzionabile l'impiego della violenza o della minaccia volto all'ottenimento di un qualsiasi provvedimento (evidentemente favorevole) ovvero finalizzato (trattandosi di provvedimento sfavorevole) ad ostacolarne o ad impedirne l'adozione. La condotta, in tale ipotesi, può anche seguire l'adozione del provvedimento, a titolo ritorsivo (comma 2).

Trattasi di reato a **dolo specifico**, per cui è necessaria la rappresentazione e la volizione di tutti gli elementi della fattispecie, vale a dire la coscienza e volontà dell'agente di dirigere la minaccia o la violenza a un corpo o ad uno degli altri soggetti passivi del reato per realizzare uno degli scopi fissati dalla norma.

Il reato **si consuma** al momento della violenza o della minaccia.

Per l'integrazione del reato non occorre che l'agente consegua lo scopo che si era prefissato. Nel caso in esame il legislatore ha utilizzato la tecnica dell'**anticipazione della tutela penale**, caratterizzata dal fissare la soglia del penalmente rilevante già in relazione alla direzione della condotta verso un obiettivo che non è necessario che si realizzzi concretamente. Dunque, la violenza o la minaccia sono punite allorché siano idonee a realizzare un pericolo per il bene giuridico tutelato.

Senz'altro deve ritenersi ammissibile il **tentativo**.

3.4 Circostanze aggravanti (art. 339 c.p.)

Il legislatore ha predisposto l'applicazione di **specifiche aggravanti** per i reati di *violenza e resistenza contro un pubblico ufficiale* (artt. 336-337 c.p.) o *contro un corpo politico, amministrativo o giudiziario o i suoi singoli componenti* (art. 338 c.p.) al fine di punire in maniera più grave condotte caratterizzate da una maggiore carica offensiva dei beni giuridici tutelati.

Tale quadro normativo è stato ulteriormente inasprito dal D.L. 53/2019 (conv. dalla L. 77/2019, il cosiddetto *decreto sicurezza-bis*) a presidio del regolare e pacifico svolgimento delle manifestazioni in luogo pubblico e aperto al pubblico.

Pertanto, allo stato dell'attuale normativa, l'art. 339, co. 1, c.p. dispone che le pene stabilite per i suddetti delitti sono aumentate quando la violenza o la minaccia sia commessa *nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico ovvero con armi, o da persona travisata, o da più persone riunite, o con scritto anonimo, o in modo simbolico, o valendosi della forza intimidatrice derivante da segrete associazioni, esistenti o supposte.*

A prescindere dalla circostanza ultima per cui l'aggravante prevista dall'art. 339, co. 1, c.p. è stata estesa anche ai casi in cui i reati in esso contemplati siano commessi "nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico", relativamente ai quali maggiore è la diffusività dell'offesa, la pena è aumentata se i fatti sono commessi **avvalendosi di armi**, le quali, come chiarito dalla giurisprudenza e dalla dottrina, devono essere adoperate o tenute addosso in maniera visibile al fine di evidenziare la portata intimidatoria della condotta violenta o minacciosa.

Il concetto di **persona travisata** fa riferimento a qualsivoglia modificazione o alterazione dei segni di riconoscimento della stessa (es. l'alterazione della voce); il fatto che la persona sia travisata ha il duplice effetto di impedire l'identificazione dell'agente e di soggiogare maggiormente il soggetto passivo, potendo quest'ultimo pensare che, data la maggiore probabilità di rimanere impunito, il reo possa compiere gesti estremi.

Per quanto concerne lo **scritto anonimo**, ricorre l'aggravante di pena a causa della natura subdola della minaccia.

Perché ricorra l'aggravante delle **più persone riunite** si ritiene che i soggetti attivi siano anche solo due persone ed in concorso tra loro, purché tutte presenti sul luogo e nel momento in cui viene perpetrata la condotta intimidatoria, in modo da determinare una maggiore gravità della coercizione.

Il riferimento al **modo simbolico** fa rinvio all'ipotesi in cui la condotta violenta o la minaccia si concretino in un'espressione non letterale, ma figurativa, volta a realizzare l'intimidazione. Se la violenza o la minaccia è realizzata avvalendosi della forza intimidatrice derivante dall'**appartenenza ad associazioni segrete**, esistenti o supposte, si ingenera un maggior timore nel soggetto passivo, per via di eventuali rappresaglie da parte delle stesse.

Alle figure circostanziali ad efficacia comune (*primo comma*), il legislatore penale affianca ulteriori ipotesi di maggior gravità (*secondo comma*), che si configurano quando la condotta violenta o la minaccia vengano commesse *da più di 5 persone riunite, mediante uso di armi, anche soltanto da parte di una di esse, ovvero da più di 10 persone, pur senza uso di armi.*

Infine, l'ultimo comma della norma in esame estende l'applicabilità delle prescrizioni anche alle ipotesi in cui la condotta violenta o la minaccia siano commesse attraverso *il lancio o l'utilizzo di corpi contundenti o altri oggetti atti ad offendere, compresi gli artifici pirotecnicici, in modo da creare pericolo alle persone.*



3.5 Interruzione di un ufficio o servizio pubblico o di un servizio di pubblica necessità (art. 340 c.p.)

Il reato di interruzione o turbamento di un ufficio o servizio pubblico o di pubblica necessità tutela il buon andamento della Pubblica Amministrazione e, in particolare, il **funzionamento regolare e continuativo dell'ufficio o del servizio**.

La clausola di riserva contenuta nell'art. 340 c.p. sottolinea il **carattere sussidiario della norma**, che trova applicazione solo ove la condotta non integri un'altra fattispecie criminosa prevista da altre disposizioni di legge.

L'art. 340, co. 1, c.p., prevede un reato comune, che può essere commesso da "chiunque".

Il reato si configura alternativamente nella condotta di chi cagiona un'interruzione o di chi turba la regolarità di un ufficio o di un servizio di pubblica necessità.

La condotta interruttiva si sostanzia in una mancata prestazione essenziale o nella cessazione totale dell'erogazione del servizio, mentre il turbamento si riferisce ad un'alterazione del funzionamento dell'ufficio o del servizio pubblico.

Per integrare il reato in parola occorre che l'interruzione o il turbamento si riferiscano al funzionamento dell'ufficio o del servizio nel suo complesso, e non di una singola funzione. È irrilevante la durata della condotta criminosa e l'entità della stessa, purché non siano di minima o scarsa importanza, e dunque risultino idonee a far sì che l'ordinato svolgimento dell'ufficio o del servizio resti impedito o turbato, sia pure per breve tempo.

Ai fini della sussistenza dell'elemento soggettivo è richiesto il **dolo generico**. Non è necessario, infatti, che la condotta sia intenzionalmente diretta a provocare l'interruzione della funzione o servizio o il suo turbamento, essendo invece sufficiente che il soggetto attivo si renda conto che il proprio comportamento può cagionare tale risultato.

Il reato è punito, *ex art. 340, co. 1, c.p.*, con la pena della reclusione fino a 1 anno.

Al reato di interruzione di ufficio o servizio pubblico è stata aggiunta dal D.L. 53/2019 (conv. dalla L. 77/2019, *decreto sicurezza-bis*) un'ipotesi aggravata, punita con la reclusione fino a 2 anni, quando la condotta è posta in essere nel corso di manifestazioni *in luogo pubblico o aperto al pubblico*.

La pena è aumentata per coloro che rivestono la qualità di **capi, promotori e organizzatori**, ai quali si applica la sanzione della reclusione da 1 a 5 anni (art. 340, co. 2, c.p.).

3.6 Oltraggio a pubblico ufficiale (art. 341-bis c.p.)

Il reato di **oltraggio a pubblico ufficiale** concerne l'offesa proferita *in luogo pubblico o aperto al pubblico e in presenza di più persone*, all'**onore e al prestigio** di un pubblico ufficiale *mentre compie un atto d'ufficio e a causa o nell'esercizio delle sue funzioni*. Il reato è punito con la reclusione fino a 3 anni e la pena è aumentata se l'offesa consiste nell'*attribuzione di un fatto determinato*.

La fattispecie incriminatrice, in passato disciplinata dall'art. 341 c.p. (abrogato dall'art. 18 L. 205/1999), è oggi contemplata dall'art. 341-bis c.p., aggiunto dalla L. 94/2009, che ha reintrodotto, seppur con qualche variazione, la previgente ipotesi delittuosa.

Oggetto della tutela penale nel reato di oltraggio a pubblico ufficiale è l'**onore e il prestigio della Pubblica Amministrazione**, che costituiscono condizione essenziale

per il buon funzionamento dell'organizzazione pubblica. Le offese arrecate ai pubblici soggetti, infatti, **si traducono in offese arrecate alla Pubblica Amministrazione**. Non manca chi qualifichi il reato in esame come un **reato plurioffensivo**, poiché risulta diretto ad approntare tutela all'onore e al decoro del pubblico ufficiale, oltre che alla Pubblica Amministrazione. In questa prospettiva il prestigio della pubblica funzione diventa oggetto di tutela riflessa rispetto all'offesa "primaria ed originaria" che, in ogni caso, concerne la persona fisica del pubblico ufficiale.

Soggetto attivo del reato può essere "chiunque" e, pertanto, sia un privato cittadino che un pubblico ufficiale nei confronti di altro pubblico ufficiale, di grado pari o superiore.

Quanto al **soggetto passivo**, la configurazione della fattispecie in termini di reato plurioffensivo individua in esso sia il pubblico ufficiale oltraggiato che la Pubblica Amministrazione di appartenenza.

La figura di reato disciplinata dall'art. 341-bis c.p. è caratterizzata, sotto il profilo della condotta materiale, da un'azione consistente *nell'offesa arreccata all'onore e al prestigio* del pubblico ufficiale, con la pretesa di ulteriori elementi oggettivi.

A differenza della previgente disciplina, il nuovo reato di oltraggio a pubblico ufficiale prevede che la condotta, per rivelarsi lesiva, debba essere offensiva non già in via disgiunta, ma **cumulativa sia dell'onore che del prestigio** del pubblico ufficiale. In particolare, l'**onore** consiste nel complesso delle qualità morali di una persona; il **prestigio**, invece, è individuato in quella particolare forma di decoro determinata dalla posizione del soggetto passivo.

Trattasi di un **reato a forma libera**, non essendo richiesta una specifica modalità di realizzazione della condotta criminosa. L'azione del soggetto può realizzarsi con qualsivoglia mezzo idoneo, quindi anche con semplici atti o gesti, ancorché non accompagnati da espressioni ingiuriose, suscettibili di recare nocimento a quella particolare forma di decoro e di rispetto che deve circondare quanti esercitano una pubblica funzione.

Tra gli elementi oggettivi ulteriormente qualificanti il fatto di reato va ravvisata la **pubblicità del luogo** in cui si perpetra il fatto offensivo. È necessario, infatti, che l'offesa sia arreccata in un *luogo pubblico o aperto al pubblico* perché la fattispecie di reato si realizzi compiutamente. Intrinsecamente collegato al precedente elemento oggettivo è l'ulteriore requisito introdotto nel testo dell'art. 341-bis c.p., costituito dalla **presenza**, necessaria, ai fini della punibilità del reato, **di più persone** nel momento in cui si arreca l'offesa al pubblico ufficiale (diversamente dalla previgente fattispecie in cui tale presenza assurgeva a mera circostanza aggravante).

La necessaria **presenza dell'offeso**, in passato richiesta espressamente, continua a costituire elemento implicito della fattispecie. Se, infatti, il pubblico ufficiale non fosse presente, sussisterebbe il reato di diffamazione, eventualmente aggravato *ex art. 61, n. 10, c.p.* D'altra parte, la necessaria presenza dell'offeso risulta desumibile dall'espressione "mentre compie un atto dell'ufficio", che ricorre nella fattispecie di cui all'art. 341-bis c.p.

Ancora, ai fini della configurabilità del reato, si richiede un nesso di connessione cronologica e teleologica tra l'offesa e le pubbliche funzioni. Sotto questo profilo è necessaria l'**attualità dell'offesa**, nel senso che essa dev'essere arreccata mentre il pubblico ufficiale compie un atto d'ufficio. In sostanza, la ragione dell'offesa deve trovarsi nelle funzioni del pubblico ufficiale, in relazione ad uno specifico atto da compiere.



In secondo luogo occorre uno stretto **nesso di causalità funzionale tra la condotta e la pubblica funzione**: il delitto è configurabile a condizione che l'offesa sia arrecata al pubblico ufficiale a causa o nell'esercizio delle sue funzioni. In sintesi, il nesso causale va *ravvisato tutte le volte che, sul piano oggettivo, vi sia correlazione tra l'attività oltraggiosa del reo e l'attività in concreto svolta dal funzionario*.

La condotta offensiva punita dalla fattispecie incriminatrice deve essere sostenuta dal **dolo generico**, dovendo il soggetto agente rappresentarsi con *coscienza e volontà l'aggressione all'onore e al prestigio del pubblico ufficiale*. Non assumono rilievo ai fini dell'integrazione del dolo né il motivo ispiratore della condotta né il fine specifico cui tende l'offesa. È sufficiente, infatti, che l'agente abbia la *consapevolezza del significato obiettivamente offensivo delle espressioni utilizzate, della qualità di pubblico ufficiale* del soggetto passivo e del fatto che questo stesse compiendo un *atto del suo ufficio*.

Il delitto **si consuma** con la percezione, da parte della vittima, dell'affermazione oltraggiosa ed il **tentativo** risulta essere configurabile in tutti i casi nei quali l'offesa, pur posta in essere, non viene percepita dai destinatari per causa indipendente dalla volontà del reo. Il secondo comma dell'art. 341-bis c.p., nella prima parte, prevede un **aggravamento della pena** nell'ipotesi in cui l'offesa sia arrecata attraverso l'*attribuzione di un fatto determinato*. In base alla ricostruzione dottrinaria più accreditata, integra l'aggravante *de qua* l'attribuzione di un fatto descritto con una specificazione così puntuale da farlo apparire un avvenimento storicamente individuato.

Allo stesso secondo comma è disciplinata una **speciale causa di non punibilità**, ammettendosi espressamente l'*exceptio veritatis* costruita sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 596 c.p. in tema di ingiuria e diffamazione. In pratica, qualora venga dimostrata giudizialmente la verità del fatto attribuito, ovvero nel caso in cui per esso il pubblico ufficiale, cui il fatto medesimo è attribuito, è condannato dopo l'attribuzione dello stesso, l'autore dell'offesa non è punibile. In tali casi il legislatore ha ritenuto prevalente l'interesse pubblico all'accertamento della verità rispetto a quello della tutela del prestigio e dell'onore della P.A.

L'inedito ultimo comma dispone che qualora l'imputato, prima del giudizio, abbia riparato interamente il danno, mediante **risarcimento** di esso sia nei confronti della persona offesa sia nei confronti dell'ente di appartenenza della medesima, il **reato è estinto**. Il risarcimento, dunque, per valere come causa estintiva del reato di oltraggio, si deve estendere anche all'ente di appartenenza.

3.7 Oltraggio a un Corpo politico, amministrativo o giudiziario (art. 342 c.p.)

Il reato di oltraggio a un Corpo politico, amministrativo o giudiziario di cui all'art. 342 c.p. configura un'ipotesi speciale rispetto alla generale previsione di oltraggio a pubblico ufficiale (art. 341-bis c.p.), dalla quale si differenzia per la qualità del soggetto passivo e con la quale condivide, invece, la tipologia della condotta incriminata, ovvero l'offesa all'onore o al prestigio.

Il **bene giuridico oggetto di tutela** è l'interesse al normale funzionamento e al prestigio della Pubblica Amministrazione intesa in senso lato, attraverso la garanzia del rispetto riconosciuto ai Corpi, alle loro rappresentanze e ai collegi che esercitano pubbliche funzioni contro le offese ad essi recate.

Si tratta di **reato comune**, che può essere commesso da “chiunque”, ovvero tanto da un privato quanto da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio, anche se la collocazione sistematica all’interno del Capo II, dedicato ai delitti dei privati contro la P.A., lascia intendere come l’agente sia per lo più estraneo all’apparato pubblico amministrativo.

Soggetto passivo è un Corpo politico, amministrativo o giudiziario, o una rappresentanza di esso, o una pubblica autorità costituita in collegio, non essendo configurabile alcuna responsabilità nei confronti di soggetti diversi da quelli costituiti in collegio.

I delitti di oltraggio sono **delitti a forma tendenzialmente libera**, in cui la condotta è descritta in termini causali, con riferimento al risultato da essa prodotto. Tale risultato consiste nell’**offesa all’onore o al prestigio del “Corpo”**, non essendo sufficiente offendere l’onore o il prestigio dei singoli pubblici ufficiali che lo compongono. Di conseguenza, risponde del delitto in questione solamente colui che usi **espressioni offensive dirette all’organo nel suo complesso**, mentre, se le offese sono dirette ai singoli membri di esso, la condotta può tutt’al più integrare gli estremi del delitto di cui all’art. 341-bis c.p.

La norma incriminatrice in esame prevede che l’offesa sia arrecata **al cospetto del Corpo, della rappresentanza o del collegio**, e quindi sia rivolta a uno dei predetti consensi costituiti in collegio per l’esercizio delle relative funzioni. In tal modo l’offesa sarà immediatamente percepibile, non bastando che sussista la mera possibilità di percepirla, come evoca invece il concetto di “presenza” ex art. 341-bis c.p.

Il secondo comma dell’art. 342 c.p. equipara l’offesa arrecata al cospetto dell’organo a quella rivolta mediante *comunicazione telegrafica*, con *scritto* o *disegno* e diretta al “Corpo”, alla “rappresentanza” o al “collegio”, a causa delle sue funzioni.

Quanto al profilo soggettivo, il **dolo** caratterizzante la fattispecie consiste nella coscienza e volontà di pronunciare la frase offensiva, con la consapevolezza di ledere l’onore e il prestigio del Corpo, a nulla rilevando eventuali stati di risentimento o di reazioni emotive del soggetto cagionati da presunte ingiustizie subite.

Il delitto in esame, in quanto reato di mera condotta, **si perfeziona** con la sola **ricezione dell’offesa**, ovvero con la **presa di cognizione** della stessa, nel caso di cui al secondo comma dell’art. 342 c.p.

Opera anche in relazione al delitto in questione l’aggravante dell’**attribuzione di un fatto determinato** (già configurata dall’art. 341-bis c.p.), così come risulta estensibile, in virtù del rinvio operato dall’ultimo comma dell’art. 342 c.p., anche all’oltraggio corporativo la causa estintiva connessa alla **riparazione pecuniaria**.

Con la L. 85/2006 il **reato è stato depenalizzato**, sostituendosi alla pena detentiva la pena pecuniaria compresa tra 1.000 e 5.000 euro, ovvero tra 2.000 e 6.000 euro, rispettivamente per le ipotesi criminose configurate dal comma 1 (oltraggio al “Corpo”) e dal comma 3 (attribuzione di un fatto determinato) della norma.

3.8 Oltraggio a un magistrato in udienza (art. 343 c.p.)

L’art. 343 c.p., attraverso l’incriminazione della condotta di chi offenda l’onore o il prestigio di un magistrato in udienza, tutela lo Stato nell’esercizio della funzione giudiziaria ed il reato si configura allorché tale interesse venga leso con espressioni



di scherno e gravemente minacciose indirizzate alla persona che in quel momento esercita la funzione.

Soggetto attivo può essere “chiunque”. Si ritiene comunemente che si tratti di una **fattispecie plurioffensiva**, per cui **soggetto passivo** del reato è, oltre allo Stato, in quanto titolare del bene costituente oggetto di tutela, anche la persona fisica oggetto di oltraggio.

La nozione di **magistrato** va intesa in senso ampio, cioè includendo l’organo giudicante (monocratico o collegiale) e/o i suoi componenti (togati o laici), il giudice di pace, la magistratura amministrativa, quella militare e quella contabile e la Corte costituzionale, ma non i cancellieri e i segretari.

La **condotta oltraggiosa**, che deve essere rivolta al magistrato “in udienza”, non richiede, secondo la descrizione fornita dal legislatore, particolari modalità esecutive. Essa deve sostanziarsi, in via generale, in una condotta idonea a ledere il prestigio, il decoro e l’onorabilità del soggetto investito della pubblica funzione giurisdizionale. Per quanto attiene all’inciso “**in udienza**” dottrina e giurisprudenza prospettano interpretazioni differenti. A fronte dell’orientamento più estensivo, che ricostruisce la nozione di udienza come comprensiva di tutta l’attività funzionale del magistrato in cui esercita le proprie funzioni con l’intervento delle parti, si contrappone un’interpretazione più restrittiva, in forza della quale è da considerarsi “udienza” solo quella fase del processo caratterizzata dal contraddittorio, effettivo o potenziale, delle parti (cioè la fase strettamente dibattimentale).

In tema di oltraggio a magistrato in udienza è sufficiente, ai fini dell’integrazione dell’**elemento soggettivo**, la consapevolezza del significato oltraggioso delle parole e degli atti compiuti, non occorrendo un dolo specifico.

La **sanzione** prevista è la reclusione fino a 3 anni; gli ultimi due commi dell’articolo disciplinano due **circostanze aggravanti**, la prima ricorrente qualora l’offesa consista nell’attribuzione di un fatto determinato (reclusione da 2 a 5 anni) e la seconda che si configura quando il fatto è commesso *con violenza o minaccia* (aumento della pena).

L’ipotesi delittuosa dell’oltraggio a un magistrato in udienza è stata introdotta dal D.L. 21-10-2020, n. 130, quale ulteriore ipotesi di esclusione di applicabilità della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto di cui all’art. 131-bis c.p. La previsione del secondo comma di detto articolo, contemplante i casi di esclusione della causa di non punibilità, è stata infatti integrata con l’aggiunta di tale fattispecie di reato, che vale a connotare il particolare disvalore della condotta, ritenuta presuntivamente “non tenue”.

3.9 Causa di non punibilità (art. 393-bis c.p.)

Ai sensi dell’art. 393-bis c.p. non si applicano le disposizioni degli artt. 336 (*Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale*), 337 (*Resistenza a un pubblico ufficiale*), 338 (*Violenza o minaccia ad un corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti*), 339 (*Circostanze aggravanti*), 341-bis (*Oltraggio a pubblico ufficiale*), 342 (*Oltraggio a un corpo politico, amministrativo o giudiziario*), 343 (*Oltraggio a un magistrato in udienza*) quando il **pubblico ufficiale** o l’**incaricato di un pubblico servizio** ovvero il **pubblico impiegato** abbia dato causa al fatto preveduto negli stessi articoli, **eccedendo con atti arbitrari i limiti delle sue attribuzioni**.

La L. 94/2009 ha trasformato in disposizione codicistica l'esimente prevista dall'art. 4 D.Lgs.Lgt. 14-9-1944, n. 288. La disposizione, già contemplata dal Codice Zanardelli (*Reazione legittima agli atti arbitrari dei pubblici ufficiali*), fu dapprima abrogata dal Codice Rocco, notoriamente ispirato al principio dell'incondizionato rispetto dell'Autorità, e successivamente, alla caduta del regime, venne ripristinata dal legislatore, senza tuttavia novellare direttamente il codice.

Con la L. 94/2009 l'intero testo del citato art. 4 è confluito nell'art. 393-bis c.p. (peraltro, inspiegabilmente, tra i delitti contro l'Amministrazione della giustizia), completandosi così il percorso di reinserimento della circostanza nel nostro ordinamento giuridico. La norma è stata oggetto di correttivi ad opera della L. 105/2017.

Ratio della norma, come rileva la dottrina prevalente, è la necessità di garantire la libertà dei privati contro gli eccessi dei funzionari; essa, altresì, si fonda sulla considerazione che sarebbe iniquo punire comportamenti che rappresentano una naturale reazione psicologica a gravi scorrettezze commesse da chi, per la posizione che occupa, più di ogni altro sarebbe tenuto al rispetto della legge (così Antolisei, Manzini).

Quanto alla **natura giuridica**, la dottrina prevalente ritiene che la norma in esame abbia il carattere di una vera e propria **causa di giustificazione**, la quale esclude l'antigiuridicità del fatto commesso, sempre che la reazione sia proporzionata all'eccesso del funzionario. Altra parte della dottrina sostiene, invece, che la reazione agli atti arbitrari, lungi dal costituire manifestazione di un principio generale che esclude *ab origine* l'antigiuridicità del fatto, come appunto avviene nel caso delle scriminanti in senso tecnico, è invece ipotesi particolare in cui il legislatore, per ragioni di opportunità, preferisce non applicare la pena a chi è stato vittima di un sopruso da parte di un pubblico funzionario: si tratterebbe, dunque, di una semplice **causa personale di esclusione della pena**.

La previsione codicistica richiede espressamente che il pubblico ufficiale “*ecceda i limiti delle sue attribuzioni*”. Il legislatore ha voluto indicare che il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio o il pubblico impiegato debbono porre in essere un comportamento non consentito dall'ordinamento giuridico. Tale eccesso si può concretare in un eccesso di potere, in una incompetenza, in una violazione di legge o, anche, in un vizio di merito, e cioè nell'uso inopportuno di un potere discrezionale.

Peraltro, perché sussista l'esimente, il solo **eccesso** non è sufficiente, occorrendo che esso sia realizzato con **atti arbitrari**. Costituisce “atto arbitrario” del funzionario qualsiasi comportamento posto in essere in esecuzione di pubbliche funzioni, di per sé legittime, ma connotato da difetto di congruenza tra le modalità impiegate e le finalità per le quali è attribuita la funzione stessa, a causa della violazione degli elementari doveri di correttezza e civiltà che devono caratterizzare l'agire dei pubblici ufficiali (Cass. 23-4-1998, n. 140).

3.10 Traffico di influenze illecite (art. 346-bis c.p.)

Tra le molteplici novità introdotte dalla L. 3/2019, di particolare rilievo risulta essere la radicale modifica della fattispecie incriminatrice del **traffico di influenze illecite** di cui all'art. 346-bis c.p., con assorbimento nella stessa delle condotte di **millantato credito** in precedenza autonomamente disciplinate dall'art. 346 c.p., e la contestuale abrogazione della stessa norma, che incriminava l'ostentazione da parte del privato



della propria influenza nei confronti di un pubblico ufficiale e la successiva ricezione o pattuizione del corrispettivo della mediazione presso questi.

Il reato di traffico di influenze illecite è stato inserito nel codice penale dalla Legge Severino (L. 190/2012), che ha segnato l'avvio di una stagione di riforme sul terreno del contrasto ai fenomeni corruttivi. Con tale fattispecie si è provveduto ad incriminare la vendita della intermediazione illecita verso pubblici agenti (pubblici ufficiali e incaricati di pubblico servizio) finalizzata a far conseguire ad un terzo un vantaggio indebito, attraverso un atto contrario ai doveri di ufficio o l'omissione o il ritardo di un atto di ufficio. La norma mira, in particolare, a colpire condotte prodromiche rispetto a (successivi) accordi corruttivi destinati a coinvolgere il titolare di pubbliche funzioni, sulle cui determinazioni si vorrebbe illecitamente influire.

La scelta operata dal legislatore del 2012, mediante l'introduzione del nuovo reato di traffico di influenze illecite e il contestuale mantenimento in vita della figura limitrofa del millantato credito, ha posto tuttavia una serie di problemi interpretativi e di coordinamento non facilmente risolvibili, che hanno reso opinabili i confini tra le due fattispecie.

Quanto al **millantato credito**, questo delitto, presente nel codice penale fin dalla sua originaria stesura, puniva due diverse azioni: quella di chi, "millantando" credito (e cioè vantando un'influenza) presso un pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio, si faceva dare o promettere denaro o altra utilità come prezzo della mediazione e quella di chi si faceva dare o promettere danaro o altra utilità con il pretesto di dover comprare il favore di un pubblico agente o di doverlo remunerare. In entrambe le forme indicate, la **vanteria** dell'agente (la cosiddetta *venditio fumi*) era fondata su una **rappresentazione non veritiera** della possibilità di influenzare le decisioni del pubblico funzionario.

Con il reato di **traffico di influenze illecite** si è inteso invece punire chi, sfruttando relazioni esistenti con un pubblico agente, si fa dare o promettere denaro o altro vantaggio patrimoniale come prezzo della propria mediazione illecita oppure come prezzo per remunerare il pubblico agente per il compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o per omettere o ritardare un atto del suo ufficio. In tal caso presupposto esplicito è quello della **reale** (e non vantata) **esistenza di relazioni** fra l'intermediario ed il pubblico ufficiale.

Ulteriore differenza è costituita dalla costruzione del traffico di influenze come **reato-contratto**, con la previsione della **punibilità**, con identica pena del mediatore, **anche di colui che offre** denaro o altro vantaggio patrimoniale.

Con la L. 3/2019 sono stati riscritti i rapporti tra millantato credito e traffico di influenze illecite: il primo reato è stato abrogato e il secondo ha ampliato la propria portata accogliendo le condotte espunte dall'*abolitio* del millantato credito, che avrebbero corso il rischio di restare senza copertura repressiva.

Attualmente, pertanto, la nuova versione dell'art. 346-bis c.p., mantenendo l'originario scopo per il quale fu concepito, prevede al comma 1 che *chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 318, 319, 319-ter e nei reati di corruzione di cui all'articolo 322-bis, sfruttando o vantando relazioni esistenti o asserte con un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità, come prezzo della propria mediazione illecita verso un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis, ovvero per remunerarlo in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, è punito con la pena della reclusione da 1 anno a 4 anni e sei mesi.*

Il novellato art. 346-bis c.p. non opera distinzioni tra mediazione reale e supposta, ma mira a prevenire il pericolo che la dazione di indebite utilità al cosiddetto mediatore si traduca in un contatto con i pubblici ufficiali e nella possibilità di una reale corruzione di questi ultimi.

Il **bene giuridico** protetto dalla norma in esame è sia il *prestigio* e l'*onore* della Pubblica Amministrazione, offesi ognqualvolta un pubblico funzionario viene rappresentato come soggetto corruttibile, che l'*imparzialità* e il *buon andamento* della stessa, che ricevono una tutela anticipata con l'incriminazione del *pactum sceleris*.

Rispetto alla precedente formulazione della norma, la clausola di riserva, che vale a rendere ancora più evidente la funzione prodromica della incriminazione, viene estesa anche ai delitti di corruzione per l'esercizio delle funzioni e alla corruzione cosiddetta internazionale.

Soggetto attivo può essere “chiunque”, anche un soggetto pubblico (ma in tal caso il reato risulta aggravato). Trattasi dunque di un reato comune.

Per quanto riguarda la **condotta**, due sono le ipotesi descritte dal primo comma: da un lato, il fatto di chi, sfruttando o vantando relazioni *esistenti* o *asserite* con il pubblico funzionario, *indebitamente* faccia dare o promettere a sé o ad altri denaro o altra utilità come prezzo della propria mediazione illecita verso il pubblico ufficiale; dall'altro, il fatto di chi, sfruttando tali relazioni, indebitamente faccia dare o promettere a sé o ad altri denaro o altra utilità per remunerare l'agente pubblico in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri.

Tra gli elementi innovativi della nuova fattispecie incriminatrice spicca indubbiamente il disancoramento della stessa dal requisito (implicito) dell'esistenza effettiva di relazioni con il pubblico agente idonee a condizionarne efficacemente l'attività, che delimitava i confini “esterni” del traffico di influenze illecite rispetto al millantato credito. Pertanto, finisce nel suo raggio di applicazione, da un lato, il traffico di influenze “effettivo”, nel quale il patto illecito ha ad oggetto una relazione effettivamente esistente e un potere di influenza capace di condizionare realmente il pubblico agente, e in cui il disvalore consiste nel pericolo concreto di “contatto illecito con il pubblico agente; dall'altro lato, il traffico di influenze “potenziale”, nel quale il patto illecito non ha ad oggetto un potere di influenza effettivamente idoneo a condizionare il pubblico agente, in cui indubbiamente l'anticipazione della tutela è notevolmente accentuata e il disvalore più evanescente.

La riforma, lasciando inalterata l'ipotesi delittuosa della **mediazione illecita**, riscrive l'altra, che consiste nel punire la remunerazione richiesta dal mediatore, **in relazione all'esercizio delle funzioni e dei poteri del pubblico agente**.

Oggetto della pattuizione o della ricezione deve essere il **denaro o altra utilità**, dunque anche vantaggi non traducibili in termini monetari e idonei a soddisfare un bisogno umano. Nella formulazione previgente la norma adottava la formula “altro vantaggio patrimoniale”, escludendo in radice quella linea interpretativa che per i delitti di corruzione aveva inteso l'utilità anche come un “vantaggio non economico”. Ciò che rileva è senza dubbio un inasprimento della pena edittale per il reato di traffico di influenze illecite (passando dalla reclusione da 1 a 3 anni, come dalla precedente formulazione della norma, a 1 anno/4 anni e sei mesi), mentre discorso inverso è da farsi per il reato di millantato credito, punito finora nel massimo fino a 5 anni (nell'ipotesi del comma 1 dell'abrogato art. 346 c.p.) o da 2 a 6 anni nell'ipotesi più grave del comma 2.



Al secondo comma dell'art. 346-bis c.p. si estende la punibilità anche a “chi indebitamente dà o promette denaro o altra utilità”. Uno degli effetti della riformulazione della norma è rappresentato dalla previsione della **punibilità del privato** anche nelle ipotesi in cui prima poteva ravvisarsi solo un millantato credito.

In definitiva, la L. 3/2019 ha ampliato sensibilmente il raggio d'azione del delitto di traffico di influenze illecite muovendosi in varie direzioni:

- innanzitutto i pubblici agenti internazionali indicati dall'art. 322-bis c.p. sono stati inseriti tra i destinatari dell'influenza illecita;
- in secondo luogo, il legislatore, recependo le sollecitazioni internazionali, che richiedevano la punizione della vendita di influenza a prescindere dalla sua natura reale o fittizia, ha sganciato la fattispecie incriminatrice dal requisito implicito della necessaria idoneità della influenza venduta ad incidere effettivamente sul pubblico agente;
- in terzo luogo, è stata ampliata la direzione finalistica del traffico di influenze illecite, attribuendo rilevanza anche alla corruzione per l'esercizio della funzione, con il conseguente inserimento, nella clausola di riserva posta in apertura della disposizione, anche del richiamo all'art. 318 c.p.;
- in quarto luogo, è stato esteso l'ambito della prestazione del committente della mediazione, che non è più circoscritto al vantaggio di carattere patrimoniale, ma ricomprende qualsiasi utilità.

Al terzo e al quarto comma della norma si prevedono due **circostanze aggravanti**, rispettivamente per l'ipotesi in cui il soggetto che riceve la dazione o la promessa “rivesta la qualità di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio” e per i “fatti commessi in relazione all'esercizio di attività giudiziarie” o “per remunerare il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio”. L'ipotesi in cui la remunerazione del funzionario pubblico sia finalizzata a far compiere un **atto contrario ai doveri di ufficio** o a far **omettere o ritardare un atto di ufficio**, in passato costituente oggetto principale della mediazione illecita, diviene dunque un'**aggravante ordinaria**.

Al quinto comma, infine, si dispone una diminuzione di pena per i fatti “di particolare tenuità”. Quest'ultima circostanza ricalca quella di cui all'art. 323-bis c.p., riferita ad alcuni dei reati dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione.

Per quanto riguarda l'**elemento soggettivo**, la fattispecie è punibile a titolo di **dolo generico** e consiste, dunque, nella coscienza e volontà di porre in essere la condotta tipica, accompagnata dalla consapevolezza di ricevere il compenso o la promessa quale prezzo della propria mediazione o come strumento per corrompere il pubblico funzionario.

3.11 Usurpazione di funzioni pubbliche (art. 347 c.p.)

L'art. 347 c.p., nel disciplinare l'usurpazione di funzioni pubbliche, tutela il *buon andamento* e il *regolare svolgimento dell'attività amministrativa*, soddisfatti solo se i poteri inerenti all'attività funzionale della P.A. siano esercitati dagli organi competenti.

La norma contempla due differenti ipotesi di reato: l'**usurpazione in senso stretto** e la **prosecuzione illegittima delle pubbliche funzioni**.

In particolare, il comma 1 dell'art. 347 c.p. punisce con la reclusione fino a 2 anni *chiunque usurpa una funzione pubblica o le attribuzioni inerenti a un pubblico impiego*. Tecnicamente **usurpare** significa prendere arbitrariamente possesso dell'ufficio o compiere, sempre arbitrariamente, uno o più atti di esercizio dei poteri corrispondenti ad una pubblica funzione o ad un pubblico servizio, o comunque arrogarsi funzioni che non competono.

Come precisato da numerosi arresti giurisprudenziali, per avversi usurpazione è necessario, oltre all'assenza dell'investitura, anche l'esercizio dei poteri *per fini propri ed in contrasto con quelli della Pubblica Amministrazione*. Chi, per contro, agisce per fini adiacenti o comunque compatibili con quelli dell'Amministrazione riveste la qualifica di **funzionario di fatto**, come tale non perseguibile penalmente.

Inoltre, l'incompetenza nell'esercizio delle funzioni deve essere assoluta, vertendosi, invece, in tema di abuso d'ufficio (art. 323 c.p.) nell'ipotesi di violazione delle condizioni o dei limiti posti all'esercizio di una funzione pubblica da chi abbia la capacità di esercitarla e sia in concreto investito della relativa potestà.

Il secondo comma dell'art. 347 c.p. stabilisce che *alla stessa pena soggiace il pubblico ufficiale o impiegato il quale, avendo ricevuta partecipazione del provvedimento che fa cessare o sospendere le sue funzioni o le sue attribuzioni, continua ad esercitarle*.

Presupposto del reato è l'esistenza e la comunicazione nelle forme di legge di un provvedimento di cessazione delle funzioni o di sospensione della qualifica.

Si tratta di un **reato comune** nell'ipotesi descritta dal primo comma della norma, perché può essere commesso da "chiunque". Configura, invece, un **reato proprio** l'ipotesi di cui al secondo comma, perché può essere commesso solo dal pubblico ufficiale o dal pubblico impiegato.

L'elemento psicologico in entrambe le ipotesi di reato è dato dal **dolo generico**, consistente nella volontà di assumere ed esercitare la funzione pubblica, sapendo di non esserne autorizzato, e per fini propri, mentre irrilevanti rimangono lo scopo e i motivi che hanno indotto l'agente ad usurpare la pubblica funzione.

3.12 Abusivo esercizio di una professione (art. 348 c.p.)

La previsione normativa tutela l'interesse generale, riferito alla Pubblica Amministrazione, a che determinate professioni, richiedenti particolari requisiti di probità e competenza tecnica, vengano esercitate solo da soggetti in possesso di una speciale autorizzazione amministrativa, che attesti il possesso delle qualità richieste dalla legge. L'esercizio abusivo della professione è sanzionato con la reclusione da 6 mesi a 3 anni e con la multa da 10.000 a 50.000 euro.

La lesione di tale generale interesse riguarda in via diretta ed immediata la Pubblica Amministrazione, la cui organizzazione è offesa dalla violazione delle norme che regolano le professioni, mentre solo di riflesso tocca gli interessi cosiddetti professionali, ovvero particolari (gli ordini professionali e di categoria non sono, infatti, portatori del predetto interesse generale).

La norma in esame è stata riformulata dalla L. 3/2018 (riforma Lorenzin) recante un'ampia delega al Governo per il riassetto e la riforma delle disposizioni vigenti in materia di sperimentazione clinica dei medicinali per uso umano, oltre a disposizioni immediatamente precettive per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute.



Soggetto attivo è “chiunque” eserciti una professione per la quale è richiesta una speciale abilitazione dello Stato.

Il requisito dell'**abusività** richiede che la professione sia esercitata in mancanza dei requisiti richiesti dalla legge, come ad esempio il mancato conseguimento del titolo di studio o il mancato superamento dell'esame di Stato per ottenere l'abilitazione all'esercizio della stessa.

L'esercizio della professione deve ritenersi “abusivo” sia quando avvenga senza che sia stata mai ottenuta la relativa abilitazione, sia quando il soggetto sia decaduto da essa o ne sia stato sospeso.

Con riferimento al numero di atti da porre in essere per la configurabilità del reato, mentre l'orientamento giurisprudenziale più risalente riteneva che si trattasse di un delitto di *natura istantanea*, non esigendo un'attività continuativa od organizzata ma perfezionandosi con il compimento anche di un solo atto tipico o proprio della professione abusivamente esercitata, la Suprema Corte ha recentemente affermato che ai fini della configurabilità del delitto in esame è necessario che la condotta sia connotata da ripetitività, continuità o, comunque, dalla pluralità degli atti tipici (cfr. Cass. 13-2-2017, n. 6664).

Con il termine **abusivamente** il legislatore ha inteso tipizzare le condotte penalmente rilevanti mediante un rinvio alle disposizioni di leggi speciali che disciplinano l'esercizio delle professioni protette. Secondo una parte della dottrina, infatti, l'art. 348 c.p. è un esempio di norma penale in bianco, ove le norme speciali sono chiamate ad integrazione del preceppo, che si assume incompleto.

Il legislatore del 2018 ha previsto che quando il reato sia commesso da **abilitato in diversa professione** (es. l'odontotecnico professionista che eserciti abusivamente l'attività di odontoiatra) la condanna dell'agente è trasmessa “al competente ordine, albo o registro ai fini dell'applicazione dell'interdizione da uno a tre anni dalla professione o attività regolarmente esercitata” (comma 2).

Come da ultimo riformata, la norma prevede un'**ipotesi aggravata ad effetto speciale**, a carico del cosiddetto *concorrente abilitato*, sanzionando il professionista che abbia determinato altri a commettere il reato, il cosiddetto *determinatore*, ovvero il soggetto che faccia nascere nell'autore del reato un proposito criminoso prima inesistente, ovvero abbia diretto l'attività delle persone che sono concorse nel reato (comma 3). Il delitto ha carattere commissivo e **si consuma** nel momento e nel luogo in cui è stato compiuto il primo atto di esercizio professionale abusivo.

Il **dolo** esige la consapevolezza di esercitare la professione senza la richiesta legittimazione. L'eventuale consenso prestato dal destinatario della prestazione abusiva non esclude la configurabilità del reato in oggetto in quanto l'interesse leso, essendo di carattere pubblico, resta indisponibile.

Coerentemente con la tesi che configura l'art. 348 c.p. come una norma penale in bianco, dall'oggetto del dolo sarebbe esclusa la normativa extrapenale che disciplina l'esercizio delle singole professioni, in quanto tali norme integrano il preceppo penale. Differente è l'orientamento di quanti, invece, ritengono che la disposizione di cui all'art. 348 c.p. sia costruita attraverso elementi descrittivi ed elementi normativi, per cui ricade nell'oggetto del dolo anche la legge che disciplina le singole professioni. In questo caso, l'errore sulla disposizione extrapenale è regolato dall'art. 47, co. 3, c.p.

3.13 Violazione di sigilli (artt. 349 e 350 c.p.)

Nel delitto di violazione di sigilli di cui all'art. 349 c.p. **oggetto della tutela penale** è il normale funzionamento della Pubblica Amministrazione in senso lato, in quanto si tende a garantire il rispetto dell'integrità delle cose sottoposte a vincolo dall'Autorità pubblica contro ogni atto di disposizione o manomissione da parte di persone non autorizzate, e, dunque, contro ogni attentato alla loro conservazione o alla loro identità. La violazione è punita con la reclusione da 6 mesi a 3 anni e con la multa da 103 a 1.032 euro.

Presupposto della fattispecie in oggetto è l'applicazione dei sigilli per disposizione di legge o per ordine dell'Autorità competente, giudiziaria o amministrativa, al fine di assicurare la conservazione o l'identità della cosa mobile o immobile per fini pubblici. La funzione tutelata dalla legge, dunque, non è quella di apporre un "vincolo materiale" sulla cosa, bensì quella di manifestare *erga omnes* la presenza del "vincolo giuridico" di indisponibilità derivante dall'atto amministrativo.

In assenza di una specificazione legislativa, per **sigillo** deve intendersi **qualsiasi segno visibile e tangibile** (bollo, timbro in ceralacca, strisce di carta, cartelli ecc.) idoneo a manifestare all'esterno la volontà dello Stato di garantire la cosa sequestrata contro altri atti arbitrari, onde assicurarne la conservazione e la consistenza.

Il delitto di cui all'art. 349 c.p. è un **reato comune**, potendo essere commesso da "chiunque", in ipotesi anche dallo stesso pubblico ufficiale che ordinò od eseguì l'apposizione dei sigilli.

La **condotta** incriminata consiste nell'elusione della funzione di custodia che il segno apposto dalla P.A. deve svolgere. Il delitto si estrinseca generalmente con la *rimozione, rottura o distruzione* del mezzo sigillante, ma può materialmente realizzarsi anche mediante *qualsiasi atto od attività* che valga ad eludere il vincolo cautelare apposto, essendo suscettibili nella fattispecie astratta tutti i comportamenti comunque diretti a frustrare la volontà della P.A. di rendere, attraverso l'apposizione del sigillo, indisponibile ed immodificabile la *res*.

Il reato **si perfeziona** non appena è posto in essere l'atto invasivo del vincolo cautelare. Ogni evento ulteriore è irrilevante, potendo dar luogo eventualmente ad altro reato, ovvero costituire effetto valutabile per la determinazione della gravità del reato.

Il comma 2 dell'art. 349 c.p. contempla una **circostanza aggravante** *qualora il fatto sia commesso da colui che ha in custodia la cosa*, in considerazione del maggior disvalore riconosciuto alla violazione commessa proprio da chi, per la particolare qualifica soggettiva rivestita, abbia in affidamento la cosa con l'obbligo di custodirla. In questo caso la sanzione è della reclusione da 3 a 5 anni e della multa da 309 a 3.098 euro.

Il delitto è imputabile a titolo di **dolo generico** e non rilevano, dunque, le ragioni o i fini mediati dell'agente al momento del fatto. Il momento volitivo implica che l'autore agisca con coscienza e volontà di violare i sigilli, cioè con l'intenzione di far venir meno, con la sua condotta invasiva, la conservazione o l'identità della cosa.

Il **tentativo** è ammissibile e può configurarsi quando l'autore, pur avendo dato inizio alla manomissione materiale dei sigilli, non è riuscito nella violazione della custodia per cause indipendenti dalla sua volontà.

La **forma colposa** dell'illecito in questione è stata oggetto di autonoma previsione nell'art. 350 c.p., che annovera quale soggetto attivo esclusivamente il custode della *res*. Detta ipotesi delittuosa si differenzia dalla fattispecie di violazione di sigilli di cui



al comma 2 dell'art. 349 c.p., sia sotto il profilo dell'elemento materiale, in quanto presuppone che il fatto tipico sia stato commesso da un altro soggetto, sebbene la sua verificazione è stata resa possibile o comunque agevolata dalla condotta (attiva od omissiva) del custode, sia sotto il profilo dell'elemento psicologico, per l'imputazione a titolo di colpa.

3.14 Violazione della pubblica custodia di cose (art. 351 c.p.)

L'art. 351 c.p. dispone che *chiunque sottrae, sopprime, distrugge, disperde o deteriora corpi di reato, atti, documenti, ovvero un'altra cosa mobile particolarmente custodita in un pubblico ufficio, o presso un pubblico ufficiale o un impiegato che presti un pubblico servizio, è punito, qualora il fatto non costituisca un più grave delitto, con la reclusione da 1 a 5 anni.*

Il **bene giuridico tutelato** dall'articolo in esame è costituito dall'interesse della Pubblica Amministrazione volto ad assicurare la particolare custodia ufficiale di determinate cose mobili contro fatti, compiuti sulle cose medesime, i quali violano la volontà dello Stato a che esse siano adeguatamente custodite. Ciò in quanto la disponibilità e la utilizzabilità di corpi del reato, atti, documenti od altre cose mobili per le quali la Pubblica Amministrazione dispone una particolare custodia sono premesse indispensabili per il suo corretto funzionamento.

Soggetto attivo può essere *qualsiasi persona*, compreso il funzionario che ha in custodia, *ratione officii*, la cosa mobile. Peraltro, se questi si appropria della cosa, risponderà del delitto di peculato, ove ne ricorrono gli estremi.

La **condotta materiale** può estrinsecarsi nelle modalità della *sottrazione, soppressione, distruzione, dispersione o deterioramento* di corpi di reato, atti, documenti o altre cose mobili oggetto di pubblica custodia. In particolare, per **corpi di reato** si intendono tutte le cose *suscettibili di essere sequestrate quale prova di un reato, in quanto strumento, profitto o provento dello stesso, o comunque oggetto che è servito a commetterlo.*

L'espressione **particolarmente custodita** non si riferisce a particolari modalità di custodia, e dunque al luogo, alla forma, al modo più o meno diligente con cui la custodia è esercitata, ma implica il riferimento ad una conservazione ed una vigilanza sulla cosa in considerazione della particolare natura e destinazione di essa.

Il **dolo è generico**, costituito dalla coscienza e volontà di manomettere, nelle varie modalità previste, le cose ufficialmente custodite, con la consapevolezza dello stato di particolare custodia.

La **consumazione** si verifica nel momento in cui il soggetto tiene una delle condotte descritte dalla norma, che sono da intendere come condotte attive. Il **tentativo** è configurabile.

Va, infine, ricordato che si tratta di un'**ipotesi sussidiaria** di reato, che si applica solo “qualora il fatto non costituisca un più grave delitto”.

3.15 Turbata libertà degli incanti (artt. 353 c.p.)

L'art. 353 c.p. incrimina l'**impedimento o il turbamento** di una gara o l'**allontanamento** dalla stessa **di concorrenti** che si siano realizzati attraverso l'uso di **mezzi intimidatori o fraudolenti**.

La fattispecie è stata oggetto di un inasprimento sanzionatorio con L. 136/2010 (con la quale è stato altresì introdotto il successivo art. 353-bis c.p.), con ciò evidenziandosi l'attenzione del legislatore alla cura di questo determinato settore di operatività dei pubblici poteri. L'attuale sanzione prevede la reclusione da 6 mesi a 5 anni e la multa da 103 a 1.032 euro.

Ratio indiscussa della norma è quella di assicurare efficace tutela alla fase di formazione dell'attività negoziale della Pubblica Amministrazione, con specifico riguardo alla scelta dei contraenti e al rispetto delle regole volte a disciplinare le gare cui l'Amministrazione risulti interessata.

Il **bene giuridico oggetto di tutela** è l'interesse della Pubblica Amministrazione al libero ed ordinato svolgersi dei pubblici incanti e delle licitazioni private. Chi afferma la **natura plurioffensiva** del reato evidenzia altresì la tutela della libera concorrenza e l'interesse dei privati partecipanti ad un'assoluta parità di condizioni e al rispetto delle regole di gara.

Soggetto attivo del delitto può essere "chiunque", sia egli estraneo, interessato e, persino, controinteressato alla gara. Si tratta, dunque, di un **reato comune**.

Il delitto di turbata libertà degli incanti è configurabile in ogni situazione in cui la P.A. procede all'**individuazione del contraente mediante una gara**, quale che sia il *nomen iuris* conferito alla procedura (pubblico incanto o licitazione privata).

Condotte idonee ad integrare il reato sono innanzitutto quelle descritte dalla norma, che punisce chi realizza l'impedimento o la turbativa della gara pubblica "*con violenza o minaccia, o con doni, promesse, collusioni o altri mezzi fraudolenti*".

A prescindere dalla **violenza** e dalla **minaccia** quali tipici mezzi di coartazione dell'altrui volontà, i **doni** vengono assimilati al concetto di utilità tipico delle condotte di corruzione, e possono identificarsi in un *quid suscettibile* di indirizzare il comportamento del destinatario verso una direzione diversa da quella che egli avrebbe assunto.

La **promessa** contiene l'impegno, anche solo morale, di adempiere ad un'**obbligazione di fare o di dare qualcosa** come corrispettivo per il **turbato procedimento di scelta del contraente**.

La **collusione** si caratterizza quale accordo clandestino intercorrente tra soggetti privati comunque interessati alla gara o tra questi e i preposti alla gara, diretto a influire sul normale svolgimento delle offerte.

Il riferimento agli **altri mezzi fraudolenti** risulta comprensivo di qualsiasi ulteriore forma di anomalia che possa falsamente orientare i partecipanti o i preposti alla gara, pregiudicandone l'esito o il normale svolgimento.

La condotta deve avere come risultato, alternativamente, l'*impedimento*, la *turbativa* o l'*allontanamento degli offerenti*. L'**impedimento** si verifica quando con l'uso dei mezzi di commissione della condotta criminosa indicati nella norma la gara non può essere effettuata, rimanendo deserta. Il **turbamento** si realizza quando, pur non impedendosi lo svolgimento della gara, se ne disturba la regolarità, influenzandone o alterandone il risultato, che senza l'intervento perturbatore avrebbe potuto essere diverso. Quanto all'**allontanamento**, esso si realizza distogliendo gli offerenti dalla gara o impedendo agli stessi di parteciparvi.

L'elemento soggettivo del delitto di turbata libertà degli incanti è il **dolo generico**, consistente nella coscienza e volontà di impedire, turbare la gara o allontanarne gli offerenti, nelle modalità descritte dalla norma.



Il delitto **si perfeziona** nell'istante in cui avviene l'impedimento o il turbamento della gara, oppure l'allontanamento dell'offerente. Non occorre che il fatto abbia cagionato un danno alla Pubblica Amministrazione. Il **tentativo** è configurabile. L'ultimo comma della disposizione incriminatrice stabilisce che debbano applicarsi le pene ivi stabilite, ridotte alla metà, quando i fatti indicati dal comma 1 avvengano nell'ambito di **licitazioni private per conto di privati**, dirette da un pubblico ufficiale ovvero da persona legalmente autorizzata. Si tratta di un'autonoma fattispecie di reato, integrata dagli stessi elementi costitutivi previsti dal primo comma, ad eccezione delle tipologie di gara, che sono quelle disposte liberamente dalla volontà dei privati. In entrambe le forme di reato costituisce **aggravante speciale** il fatto che autore della turbativa sia *persona preposta dalla legge o dall'Autorità agli incanti o alle licitazioni* (art. 353, co. 2, c.p.), con inasprimento del trattamento sanzionatorio (reclusione da 1 a 5 anni e multa da 516 a 2.065 euro).

3.16 Turbata libertà del procedimento di scelta del contraente (art. 353-bis c.p.)

Di particolare interesse è il raffronto tra la fattispecie di cui all'art. 353 c.p. e quella di cui all'art. 353-bis c.p.

Quest'ultima norma così recita: “*Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque con violenza o minaccia, o con doni, promesse, collusioni o altri mezzi fraudolenti, turba il procedimento amministrativo diretto a stabilire il contenuto del bando o di altro atto equipollente al fine di condizionare le modalità di scelta del contraente da parte della pubblica amministrazione è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni e con la multa da euro 103 a euro 1.032*”.

Nella fattispecie di **turbata libertà degli incanti** di cui all'art. 353 c.p., affinché la violenza, la minaccia, i doni o le promesse, le collusioni o altri mezzi fraudolenti integrino il delitto è **necessario che la procedura di gara abbia avuto inizio** e che la P.A. abbia compiutamente predisposto le regole di essa. Più specificamente, la migliore giurisprudenza di legittimità ha affermato che la gara costituisce il necessario presupposto del reato.

La figura di reato descritta dall'art. 353-bis c.p. interviene, invece, a reprimere le **condotte di turbativa** (le medesime contemplate dall'art. 353 c.p.) **poste in essere antecedentemente alla pubblicazione del bando**, nella fase di predisposizione dello stesso, e quindi in grado di incidere sulle modalità di scelta del contraente da parte della P.A., turbando il procedimento amministrativo diretto a stabilire il contenuto del *bando o di altro atto equipollente* (ovvero ogni altro atto che abbia l'effetto di avviare la procedura di scelta del contraente).

Scopo della norma è quello di arginare il fenomeno delle gare di appalto mirate a favorire determinati operatori economici attraverso l'**alterazione della procedura prodromica all'emanaione del bando di gara**.

Il legislatore ha anticipato la soglia di rilevanza penale delle condotte che si estrinsecano prima dell'apertura di una gara pubblica: si tratta pertanto di un **reato di pericolo**. Ai fini del relativo perfezionamento, infatti, è **necessario che sia posta concretamente in pericolo la correttezza della procedura di predisposizione del bando di gara, ma non anche che il contenuto di detto provvedimento venga effettivamente modificato in modo tale da condizionare la scelta del contraente**.

Per l'integrazione del delitto in esame, non bastano la mera rappresentazione e volizione del turbamento del procedimento di predisposizione del bando. L'inciso "al fine di" prospetta la figura del **dolo specifico**, dovendo l'agente essere animato dallo *scopo di condizionare le modalità di scelta del contraente da parte della stazione appaltante*, senza però che la realizzazione dell'evento rilevi ai fini del perfezionamento del reato.

3.17 Astensione dagli incanti (art. 354 c.p.)

In base all'art. 354 c.p. *chiunque, per denaro, dato o promesso a lui o ad altri, o per altra utilità a lui o ad altri data o promessa, si astiene dal concorrere agli incanti o alle licitazioni indicati nell'articolo precedente, è punito con la reclusione sino a 6 mesi o con la multa fino a 516 euro.*

L'art. 354 c.p. punisce il fatto di chi, in cambio di denaro o della relativa promessa, si astenga dal concorrere agli incanti o alle licitazioni e costituisce una singolare ipotesi di concorso mediante omissione nel delitto di turbata libertà degli incanti di cui all'art. 353 c.p., che il legislatore, in deroga al comune concorso di persone nel reato (art. 110 c.p.), ha configurato come ipotesi speciale ed autonoma di reato.

Ratio dell'autonoma configurazione della norma è quella di non lasciar dubbi in ordine alla punibilità di una condotta meramente negativa (invece che collusiva) da parte di colui che si lasci corrompere dal soggetto attivo del reato di turbativa di incanti e licitazioni ed in ordine alla necessità, altresì, di punirla con una pena minore rispetto a quella comminata per il delitto attivo.

Tutelando questa figura di reato il medesimo interesse posto a base dell'art. 353 c.p., l'astensione del soggetto deve provocare un pregiudizio all'efficienza della Pubblica Amministrazione e alla libertà di concorrenza.

3.18 Inadempimento di contratti di pubbliche forniture (art. 355 c.p.)

La fattispecie prevista dall'art. 355 c.p. è posta a presidio dell'attività negoziale della P.A. ovvero di un'impresa esercente servizi pubblici o di pubblica necessità.

La norma **tutela il buon andamento della Pubblica Amministrazione** e, nello specifico, il regolare funzionamento dei servizi pubblici e dei pubblici stabilimenti. Con tale disposizione il legislatore ha voluto tutelare lo Stato, gli enti pubblici e le imprese concernenti servizi pubblici o di pubblica necessità contro gli inadempimenti nell'esecuzione di contratti di fornitura di cose od opere che sono necessarie per il conseguimento dei loro fini istituzionali.

Soggetto attivo del delitto in esame è unicamente colui che è legato da particolati vincoli contrattuali con lo Stato, con altro ente pubblico o con un'impresa esercente servizi pubblici o di pubblica necessità, ovvero il *fornitore* (comma 1), e cioè chi ha assunto l'obbligo di effettuare la fornitura, il *subfornitore*, il *mediatore* e il *rappresentante del fornitore* (comma 4).

Il reato appartiene alla categoria dei **reati propri**, configurabili solo se il loro autore rivesta quella particolare qualificazione o si trovi in quella particolare posizione richiesta dalla norma incriminatrice.



Tra le varie posizioni tipiche del soggetto attivo del reato *de quo*, l'ultimo comma dell'art. 355 c.p. indica anche quella del **rappresentante**. La qualità di rappresentante deve essere riferita non al mero fatto della stipulazione negoziale per nome e per conto del contraente, che può rimanere senza ulteriori sviluppi, ma all'esecuzione del contratto stesso (giacché la condotta criminosa si pone nella fase di adempimento del contratto di pubblica fornitura), quando questa sia stata affidata da parte di chi era obbligato alla fornitura ad altro soggetto dotato di autonomia gestionale.

Soggetto passivo del reato non può che essere la controparte negoziale che ha subìto l'inadempimento contrattuale e, dunque, lo Stato o altro ente pubblico, ovvero un'impresa esercente servizi pubblici o di pubblica necessità.

La **condotta penalmente rilevante** si sostanzia in un **inadempimento contrattuale** e, più precisamente, essa consiste nel “*far mancare*”, in tutto o in parte, “*cose od opere*”, “*necessarie a uno stabilimento pubblico o ad un pubblico servizio*”. Con l'espressione **far mancare** si intende, alternativamente, un'*omissione* nella prestazione oggetto dell'obbligazione contrattualmente assunta, ovvero un *ritardo nell'adempimento* della stessa, oppure una *fornitura diversa* rispetto a quella concordata.

Per effetto dell'inadempimento devono venire a mancare, *in tutto o in parte*, le “*cose od opere necessarie ad uno stabilimento pubblico o a un pubblico servizio*”.

Il requisito della **necessità** delle cose o delle opere per uno stabilimento pubblico o per un pubblico servizio implica che l'eventuale mancanza delle stesse comporta inevitabilmente una criticità nel funzionamento dello “stabilimento” o del “servizio” medesimi.

Stabilimento pubblico è stato definito come qualsiasi struttura o edificio adibito allo svolgimento di un pubblico servizio e, cioè, di un'attività di varia natura: commerciale, industriale, di cura, custodia, educazione, ricovero.

Il **pubblico servizio** consiste nell'attività amministrativa posta in essere per realizzare utilità sociali per la collettività, nel senso di perseguire finalità assunte come proprie dalla P.A. (come, ad esempio, ospedali o scuole).

La fattispecie di cui all'art. 355 c.p. è stata costruita in termini di **reato omissivo**, in quanto l'inadempimento contrattuale è punito solo se determini l'evento costituito dalla mancanza di cose od opere necessarie alla Pubblica Amministrazione, e dunque si caratterizzerebbe come un *non facere*. Tale opzione interpretativa ha prestato tuttavia il fianco ad alcune obiezioni poggianti sul rilievo per cui, in alcune ipotesi (si pensi, ad esempio, al caso di inadempimento inesatto), la fattispecie presenta evidenti connotazioni positive (commisive) che non permettono alla tipologia in esame di essere aprioristicamente ritenuta omissiva o commissiva, risultando in questa prospettiva imprescindibile una puntuale verifica del caso concreto. Ad ogni modo, l'opzione omissiva appare quella più aderente al dettato normativo.

Il delitto di inadempimento di contratti di pubbliche forniture può essere punito sia a *titolo di dolo*, che a *titolo di colpa*. Nel primo caso, trattasi di **dolo generico** che deve consistere nella consapevolezza e volontà di far mancare, con l'inadempimento, la fornitura alla Pubblica Amministrazione, nonché nella consapevolezza della destinazione delle cose e/o opere per le necessità di uno stabilimento o di un pubblico servizio.

Il **trattamento sanzionatorio** prevede la reclusione da 6 mesi a 3 anni e la multa non inferiore a 103 euro.

Per il disposto del penultimo comma dell'art. 355 c.p. l'inadempienza contrattuale che ha cagionato la mancanza (totale o parziale) della fornitura è punibile anche se

commessa per colpa (reclusione fino ad 1 anno ovvero multa da 51 a 2.065 euro). La colpa si configura allorché la mancata fornitura sia dipesa da *negligenza, imprudenza o imperizia*.

Il delitto di cui all'art. 355 c.p. **si consuma** nel luogo e nel tempo in cui, in conseguenza dell'inadempimento, venga a mancare la fornitura pattuita. Secondo l'impostazione che ritiene essersi al cospetto di un reato di pericolo, ai fini della consumazione non sarebbe necessaria né la verificazione di un pregiudizio nel funzionamento del servizio o dello stabilimento, né tanto meno un danno di natura patrimoniale.

L'art. 355, co. 2, c.p. stabilisce un'**aggravante di pena**, in funzione della particolare destinazione della fornitura. Più precisamente, assumono rilievo, ai fini del maggiore disvalore dell'inadempimento contrattuale, le forniture che abbiano a oggetto:

- sostanze alimentari o medicinali, ovvero cose od opere destinate alle comunicazioni per terra, per acqua o per aria, o alle comunicazioni telegrafiche o telefoniche;
- cose od opere destinate all'armamento o all'equipaggiamento delle forze armate dello Stato;
- cose od opere destinate ad ovviare a un comune pericolo o ad un pubblico infortunio.

3.19 Frode nelle pubbliche forniture (art. 356 c.p.)

L'art. 356 c.p. richiama la fattispecie di inadempimento di pubbliche forniture, con riferimento alle ipotesi in cui taluno commetta **frode** nell'esecuzione di contratti di pubblica fornitura o nell'adempimento degli altri obblighi previsti dall'art. 355 c.p. La particolare modalità di realizzazione della condotta tipica delineata dall'art. 356 c.p. consente di distinguere le due figure di reato rendendo applicabile la **fattispecie di frode in pubbliche forniture** quando l'inadempimento venga posto in essere dal soggetto agente mediante "frode".

Scopo della disposizione dell'art. 356 c.p. è quello di rafforzare con la sanzione penale la corretta e leale esecuzione del contratto di pubbliche forniture, ponendo tale contratto al riparo da comportamenti fraudolenti del fornitore.

La **nozione di frode** rilevante ai fini della norma incriminatrice si riferisce ad ogni condotta che, nei rapporti con la P.A., *viola il principio di buona fede nell'esecuzione del contratto*, quale sancito dall'art. 1375 c.c., per ciò solo risolvendosi oggettivamente in un fatto dannoso per l'interesse pubblico.

Il termine "frode", in particolare, non è integrato dal mero inadempimento negoziale, ma più specificamente dalla **malafede contrattuale**, consistente nell'astuzia (o malizia) operata dallo scorretto fornitore. Ai fini della configurabilità del delitto di frode nelle pubbliche forniture la norma incriminatrice richiederebbe dunque un *quid pluris* che va individuato nella *malafede contrattuale*, la quale si può manifestare attraverso espedienti maliziosi o inganni da parte del fornitore, diretti a dissimulare la mancata attuazione degli obblighi contrattuali, così compromettendo gli interessi della P.A. Dato il tenore letterale della norma, la frode può realizzarsi solo nella fase esecutiva del contratto.

In base al consolidato insegnamento giurisprudenziale, il reato previsto e punito dall'art. 356 c.p. non richiede, tuttavia, una condotta implicante artifici o raggiri, propri del reato di truffa e semmai rilevanti ad integrare il concorso delle due fattispecie criminose (ricorrendo ovviamente gli altri elementi costitutivi richiesti dall'art. 640 c.p.), essendo



sufficiente la *dolosa inesecuzione del contratto pubblico di fornitura di cose o servizi che sia effetto di malafede*, indipendentemente dal proposito dell'autore di conseguire un indebito profitto o dal danno patrimoniale di cui possa risentire l'ente committente (si pensi alla dolosa consegna di cose in tutto o in parte difformi dalle caratteristiche convenute).

Il reato previsto dall'art. 356 c.p. è configurabile anche nel caso in cui venga fornita una *cosa diversa da quella pattuita*. Tale diversità può riferirsi all'origine, alla provenienza alla qualità o alla quantità, purché si tratti di un livello di difformità che presenti un apprezzabile grado di significatività, che cioè sia idoneo ad incidere sullo svolgimento del rapporto con l'Amministrazione e, quindi, ad offendere il bene tutelato dalla norma incriminatrice.

L'elemento psicologico è individuato nel **dolo generico**, consistente nella coscienza e volontà di effettuare una prestazione diversa per quantità e qualità da quella dovuta. Il **trattamento sanzionatorio** prevede la reclusione da 1 a 5 anni e la multa non inferiore a 1.032 euro. Per espresso richiamo normativo, sono applicabili alla fattispecie di frode nelle pubbliche forniture l'**aggravante di pena** configurata dall'art. 355 c.p. per il caso in cui la fornitura abbia ad oggetto sostanze alimentari o medicinali, cose od opere destinate alla comunicazione, all'equipaggiamento o all'armamento delle forze armate, o ad ovviare un comune pericolo o ad un pubblico infortunio.

Capitolo 4

Le contravvenzioni concernenti l'attività sociale della P.A.

4.1 Considerazioni introduttive

Le contravvenzioni sono figure di reato minori e, come per i delitti, alcune di esse sono contenute anche in leggi di settore. Nel codice penale sono riportate nel Libro III che si suddivide in tre Titoli:

- › **Titolo I – Delle contravvenzioni di polizia;**
- › **Titolo II – Delle contravvenzioni concernenti l'attività sociale della P.A.;**
- › **Titolo II-bis – Delle contravvenzioni concernenti la tutela della riservatezza.**

Il criterio generale seguito dal legislatore per classificare le contravvenzioni previste nel codice penale è stato quello dell'oggettività giuridica del reato, analogamente al criterio adottato per la classificazione dei delitti. Posto, infatti, il principio in base al quale le contravvenzioni si concretano in fatti “contrari all'Amministrazione dello Stato”, si è distinto tra un'attività amministrativa cosiddetta **giuridica** ed un'attività amministrativa cosiddetta **sociale**. Benché entrambe tali attività siano regolate dal diritto, e quindi si configurino come giuridiche, tuttavia la prima appare più strettamente giuridica in quanto concernente la *protezione preventiva di beni individuali e collettivi già esistenti*, provvedendo all'osservanza delle norme di legge che tutelano questi beni, mentre la seconda mira alla *tutela di condizioni accessorie o formali al benessere collettivo*, concorrendo a rimuovere le cause criminogene di natura ambientale.

Il legislatore del 1930, pertanto, ha fatto corrispondere all'attività **giuridica** le contravvenzioni di polizia di cui al Titolo I del Libro III, e all'attività **sociale** le contravvenzioni concernenti l'attività sociale della Pubblica Amministrazione di cui al successivo Titolo II. Il Titolo II-bis, relativo alle contravvenzioni concernenti la tutela della riservatezza, è stato aggiunto dall'art. 12 L. 66/1996 e contempla unicamente la fattispecie della “*Divulgazione delle generalità o dell'immagine di persona offesa da atti di violenza sessuale*” (art. 734-bis c.p.).

4.2 Inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità (art. 650 c.p.)

Tra le contravvenzioni di polizia, un riferimento particolare merita l'art. 650 c.p., il quale punisce, se il fatto non costituisce un più grave reato, con l'arresto fino a 3 mesi o con l'ammenda fino a 206 euro *chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica o d'ordine pubblico o d'igiene*. La norma, che rientra tra le contravvenzioni di polizia e più precisamente tra quelle concernenti la polizia di sicurezza (Capo I), tutela l'*ordine pubblico generale*, che si vuole proteggere contro l'inosservanza individuale di provvedimenti della pubblica Autorità, dati per ragioni di giustizia, di sicurezza pubblica, di ordine pubblico (in senso stretto) o di igiene. Il reato in esame, pertanto, non consiste in una qualsiasi



disobbedienza all'Autorità, bensì in una condotta specificamente contraria all'interesse superiore del mantenimento dell'ordine pubblico.

L'applicazione della disposizione di cui all'art. 650 c.p. presuppone che l'Autorità competente abbia dato un **provvedimento**, intendendosi per esso qualsiasi atto autoritativo unilaterale proveniente da un soggetto pubblico e diretto a perseguire i pubblici interessi tassativamente elencati dalla norma, atto ad incidere direttamente sulla sfera soggettiva del singolo.

Detto provvedimento è tuttavia previsto dalla norma solo nel genere, non anche nella specie. Il preceitto contenuto nella norma è, infatti, incompleto, perché esso si integra solo quando il provvedimento verrà concretamente emanato, non potendosi altrimenti verificare l'inosservanza incriminata. La disposizione rientra, pertanto, nella categoria delle cosiddette **norme penali in bianco**, nelle quali, cioè il preceitto è lasciato in tutto o in parte indeterminato, rinviandosi ad una fonte di rango subordinato per la sua integrazione e specificazione.

L'art. 650 c.p. esige espressamente che il provvedimento sia **legalmente dato dall'Autorità**, sia nella *sostanza* che nella *forma*. In tal senso deve intendersi il provvedimento emesso dall'Autorità competente con l'osservanza delle forme eventualmente prescritte per la sua validità.

Un provvedimento, ancorché legalmente emesso dall'Autorità competente, non può venire in considerazione agli effetti dell'art. 650 c.p. se non è dato per **ragioni di giustizia, di sicurezza pubblica, di ordine pubblico o di igiene**. Le ragioni che possono determinare il provvedimento rilevante agli effetti della contravvenzione sono solo quelle tassativamente indicate dalla norma, in considerazione della particolare rilevanza di tali interessi.

Il requisito della **ragione di giustizia** ha carattere obiettivo, cioè si riferisce allo scopo del provvedimento e non alla soggettività della funzione. È quindi indifferente che il provvedimento sia dato dal giudice, dal Pubblico Ministero, ovvero dalla Polizia Giudiziaria, purché sia dato nell'esercizio di una funzione riguardante la giustizia.

Le **ragioni di sicurezza pubblica** attengono all'attività di polizia (prevenzione e/o repressione in via amministrativa), volte al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità, alla tutela della proprietà, alla prevenzione dei reati.

Le **ragioni di ordine pubblico** attengono all'ordine pubblico in senso stretto, costituente un aspetto di quell'ordine pubblico generale che costituisce l'oggetto generico della tutela penale in relazione alla categoria di contravvenzioni cui appartiene quella in esame.

Le **ragioni di igiene**, naturalmente, sono quelle che attengono alla sanità pubblica.

Soggetto attivo del reato può essere "chiunque" abbia il dovere giuridico di conformare la propria condotta al provvedimento dato dall'Autorità.

Il **fatto materiale** che integra gli estremi della contravvenzione di cui all'art. 650 c.p. consiste nell'*inosservanza del provvedimento*, la quale si può concretare in un comportamento sia omissivo che attivo. Se l'inosservanza riguarda un atto non obbligatorio, questa non sarà punibile.

Il reato **si consuma** nel momento e nel luogo in cui si verifica l'azione o l'omissione concretante l'inosservanza del provvedimento. Per la consumazione non è necessario che si sia cagionato un pregiudizio all'attività dell'Autorità; basta che sussista il pericolo di un simile danno, pericolo che la legge ritiene insito nel fatto della inosservanza.

Sotto il profilo soggettivo, per l'imputabilità della contravvenzione è necessaria la **volontarietà del fatto**, a nulla rilevando che l'inosservanza sia stata determinata da

dolo o da colpa (art. 42, ultimo comma, c.p.). L'errore colposo sulla obbligatorietà del provvedimento non esime dalla responsabilità penale.

La norma riveste **carattere sussidiario**, in quanto opera solo qualora l'ordine disastroso non trovi copertura legale, anche di natura non penale. Ai fini dell'applicazione dell'art. 650 c.p. è dunque necessario che il fatto da esso contemplato non sia preveduto come più grave reato da una specifica norma.

4.3 Le contravvenzioni concernenti l'attività sociale della Pubblica Amministrazione (artt. 731-734 c.p.)

4.3.1 Disciplina generale

Oggetto giuridico generico delle contravvenzioni previste nel Titolo II del Libro III del codice penale sono gli **interessi dello Stato concernenti l'attività sociale della Pubblica Amministrazione**.

Tradizionalmente si tende ad individuare detta attività come quella tendente non ad evitare mali, ma a procurare beni, per cui l'azione di contrasto potrà al più determinare il mancato conseguimento di utilità, ma non un danno propriamente detto. Sotto questo profilo le contravvenzioni disciplinate dal Titolo II si differenziano dalle contravvenzioni di polizia di cui al precedente Titolo I.

L'attività sociale della Pubblica Amministrazione è molto varia e, peraltro, in continua evoluzione, per cui anche le contravvenzioni che ad essa si correlano sono innumerevoli e sempre più in crescita. Il codice penale, tuttavia, ne contempla solo quattro, lasciandone numerose altre alla legislazione speciale.

4.3.2 Inosservanza dell'obbligo dell'istruzione elementare dei minori (art. 731 c.p.)

La norma contravvenzionale di cui all'art. 731 c.p. ha carattere meramente sanzionatorio ed è compresa tra le cosiddette **norme penali in bianco**, ovvero quelle norme il cui preceitto è integrato da ulteriori fonti normative. Essa, infatti, presuppone che altre leggi stabiliscano l'obbligo dell'istruzione scolastica, limitandosi a fornire la sanzione penale per l'inosservanza di tale obbligo.

L'interesse tutelato dalla norma è connesso all'attività sociale della Pubblica Amministrazione, diretta a garantire l'istruzione scolastica e la formazione culturale e morale dei minori.

Soggetto attivo del reato previsto dall'art. 731 c.p. può essere solo chi è *rivestito di autorità o incaricato della vigilanza sopra un minore*, quindi i genitori esercenti la responsabilità genitoriale o, in mancanza, il tutore o coloro ai quali il minore è affidato per ragioni di educazione, di cura, per l'esercizio di una professione o di un'arte ecc.

La **condotta** incriminata è costituita dall'inosservanza dello specifico obbligo scolastico dell'istruzione elementare ed è sanzionata con l'ammenda fino a 30 euro. Al detto obbligo è possibile adempiere o *impartendo* o *facendo impartire* l'istruzione medesima.

Il reato in questione ha **carattere omissivo**, ma può commettersi anche mediante azione (impedendo, ad esempio, al minore di frequentare la scuola).



Non è in ogni caso punibile l'inadempimento dell'obbligo di istruzione quando sia determinato da un **giusto motivo** (es. la mancanza assoluta di scuole o di insegnanti, lo stato di salute dell'alunno, la disagiata distanza tra scuola ed abitazione, nonché il rifiuto categorico e persistente del minore di recarsi a scuola, nemmeno con l'aiuto dei servizi sociali all'uopo preordinati).

L'art. 731 c.p. richiama espressamente l'istruzione elementare e, dunque, è applicabile solo a condotte omissive inerenti tale grado di istruzione. L'istruzione della scuola secondaria di primo grado (*scuola media*) non è, invece, contemplata dalla norma incriminatrice. La disposizione in commento, resa applicabile a suo tempo, per effetto dell'art. 8 L. 1859/1962, anche al caso in cui l'omissione avesse avuto ad oggetto l'istruzione da impartirsi fino al conseguimento del diploma di licenza media di primo grado, non è oggi più suscettibile di tale applicazione. L'entrata in vigore del D.Lgs. 212/2010 (cosiddetto decreto taglia-leggi) ha determinato, infatti, l'abrogazione del suddetto art. 8 L. 1859/1962, per cui la contravvenzione di cui all'art. 731 c.p., stando alla sua formulazione letterale, è configurabile solo per il caso di inosservanza dell'obbligo di impartire e/o far impartire l'**istruzione elementare** al minore. Anche la giurisprudenza, nel pieno rispetto del principio di tassatività e del divieto di analogia *in malam partem*, si è ben presto stabilizzata nell'affermare che l'intervento legislativo ha implicato una depenalizzazione dell'inadempimento dell'obbligo di procurare una istruzione corrispondente ai livelli assicurati dalla scuola media inferiore, persistendo l'incriminazione solo per l'istruzione elementare, a norma dell'art. 731 c.p. (da ultimo, Cass., sez. III, sent. 52140/2018).

La Corte costituzionale, con ordinanza 219/2020, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 731 c.p. sollevata dal Giudice di pace di Taranto in rapporto agli artt. 3, 30 e 34, co. 2, della Costituzione. Il rimettente ha eccepito che l'attuale irrilevanza penalistica dell'inadempimento degli obblighi concernenti l'istruzione secondaria comporterebbe un trattamento ingiustificatamente differenziato tra soggetti tutti gravati dal dovere di procurare ai minori i livelli di istruzione resi obbligatori dalla legge e contrasterebbe, altresì, con gli artt. 30 e 34, co. 2, Cost., poiché da queste stesse disposizioni costituzionali si evincerebbe il carattere obbligatorio dell'istruzione per la durata di almeno 8 anni, dal che ne conseguirebbe il mancato allineamento tra durata del periodo di istruzione obbligatoria e relativo presidio sanzionatorio penale. La Corte, senza entrare nel merito, ha respinto la questione in ragione di una riscontrata inammissibilità sostanziale, finendo la stessa per sollecitare, attraverso l'estensione della responsabilità penale anche con riguardo all'istruzione secondaria, una inammissibile sentenza additiva *in malam partem*. Peraltro, a prescindere da qualsiasi mancata considerazione della Corte sul punto, appare evidente come la norma censurata non sottragga affatto gli obblighi concernenti l'istruzione secondaria da una più generale disciplina sanzionatoria compresa nell'ordinamento; è la stessa norma censurata, anzi, ad introdurre una sanzione penale solo per casi particolari (istruzione elementare).

Per l'imputabilità della contravvenzione di cui all'art. 731 c.p. è necessaria quella **volontarietà del fatto**, sia essa dolosa o colposa, di regola sufficiente per l'imputabilità di ogni altra contravvenzione.

4.3.3 Danneggiamento al patrimonio archeologico, storico o artistico nazionale (art. 733 c.p.)

La tutela penale dei beni afferenti al patrimonio culturale è tradizionalmente affidata a due gruppi di norme incriminatrici, collocate nel Codice penale e nella normativa penale complementare.

Con riferimento al codice, la contravvenzione prevista dall'art. 733 c.p. (*Danneggiamento al patrimonio archeologico, storico o artistico nazionale*), derogando al principio privatistico della non punibilità del danneggiamento di cosa propria, commina la pena dell'arresto o dell'ammenda nei confronti di *chiunque distrugge, deteriora o comunque danneggia un monumento o un'altra cosa propria di cui gli sia noto il rilevante pregio, se dal fatto deriva un nocumeto al patrimonio archeologico, storico o artistico nazionale*. Il fatto è sanzionato con l'arresto fino ad 1 anno o con l'ammenda non inferiore a 2.065 euro.

Oggetto specifico della tutela penale è rappresentato dal bene-interesse della collettività al godimento e alla fruizione di tutto ciò che materialmente attesti la civiltà nazionale nelle sue varie espressioni culturali. Detto interesse ha imposto una limitazione al diritto di proprietà, rendendo punibile il danneggiamento di cosa propria (che di regola non lo è), allorché questa rivesta un rilevante pregio archeologico, storico o artistico, dovendosi bilanciare l'interesse di proprietario con quello collettivo alla conservazione e fruizione del bene.

Soggetto attivo essenziale del reato di cui si tratta è indubbiamente il **proprietario** della cosa di cui si tratta, facendo la norma espresso riferimento alla “cosa propria”. Tuttavia, sia in dottrina che in giurisprudenza, si osserva che la qualifica di soggetto attivo compete altresì al “possessore” e al “detentore”, dato che un'interpretazione riduttiva del termine “proprietario” escluderebbe dalla tutela penale una serie di beni pubblici che, in quanto *res communes omnium*, non possono definirsi strettamente “propri” di determinate persone fisiche preposte alla loro effettiva salvaguardia.

La **condotta** incriminata consiste nel *distruggere, deteriorare o comunque danneggiare* un monumento o altra cosa propria di rilevante pregio, purché ciò determini un **nocumeto al patrimonio archeologico, storico od artistico dello Stato**.

La punibilità del fatto è dunque subordinata al verificarsi della **condizione oggettiva** (art. 44 c.p.) del citato *nocumeto al patrimonio archeologico, storico o artistico nazionale* come conseguenza della condotta.

Ai fini dell'imputabilità della contravvenzione è necessaria quella **volontarietà del fatto**, sia essa dolosa o colposa, che, di regola, è sufficiente per l'imputabilità di ogni altra contravvenzione.

Il soggetto attivo, pertanto, deve aver avuto, anzitutto volontà cosciente e non coartata di compiere l'azione o l'omissione che ha cagionato la distruzione, il deterioramento o il danneggiamento (con o senza l'intenzione di distruggere, deteriorare o danneggiare). È inoltre necessario, come espressamente esige l'art. 733 c.p., che sia stato consapevole del rilevante pregio archeologico, storico od artistico della cosa.

4.3.4 Distruzione o deterioramento di habitat all'interno di un sito protetto (art. 733-bis c.p.)

Il D.Lgs. 121/2011, attuativo della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente, ha inserito tra le contravvenzioni del Titolo II del Libro III del codice penale la fattispecie di **distruzione o deterioramento di habitat all'interno di un sito protetto**, correttamente collocandola all'art. 733-bis, subito dopo la previsione del danneggiamento al patrimonio archeologico, storico o artistico nazionale.

Ai sensi della norma citata, *chiunque, fuori dai casi consentiti, distrugge un habitat all'interno di un sito protetto o comunque lo deteriora compromettendone lo stato di conservazione, è punito con l'arresto fino a 18 mesi e con l'ammenda non inferiore a 3.000 euro.*

Oggetto di tutela della norma è l'**interesse dello Stato al mantenimento dello stato di conservazione di un habitat naturale**, interesse tanto più pregnante in virtù della progressiva importanza che nel tempo ha assunto, nella considerazione della collettività nazionale ed internazionale, il bene “ambiente”, e quindi la necessità di una sua preservazione da condotte offensive.

Quanto al **soggetto attivo**, l'art. 633-bis c.p. configura un **reato comune**, essendo individuato il soggetto agente in “chiunque” pone in essere una delle condotte tipiche individuate dalla fattispecie incriminatrice e cioè la *distruzione* dell’habitat e il *deterioramento* dell’habitat, *compromettendone lo stato di conservazione*.

Le condotte alternative di distruzione e di deterioramento assumono rilevanza penale soltanto se spese *all'interno di un sito protetto*, ossia in una zona od area di particolare pregio ambientale. Si tratta di condotte a *forma libera*, poiché sono ininfluenti le modalità attraverso le quali si determina la distruzione od il deterioramento.

Ai fini dell'applicazione della norma in esame, per “habitat all'interno di un sito protetto” si intende qualsiasi habitat di specie per le quali la zona sia classificata come zona a tutela speciale a norma dell'art. 4, paragrafi 1 o 2, della direttiva 2009/147/CE, o qualsiasi habitat naturale o un habitat di specie per cui un sito sia designato come zona speciale di conservazione a norma dell'art. 4, paragrafo 4, della direttiva 92/43/CE.

Relativamente alle due condotte descritte dall'illecito penale, si ha **distruzione** quando l'habitat sia completamente soppresso, mentre si ha **deterioramento** tutte le volte in cui una cosa venga resa inservibile, anche solo temporaneamente, all'uso cui è destinata, non rilevando, ai fini dell'integrazione della fattispecie, la possibilità di reversione del danno.

Con l'inciso “fuori dai casi consentiti” si prevede espressamente l'esclusione della punibilità in tutti i casi in cui le condotte siano riconducibili all'applicazione di disposizioni di legge, che autorizzano o impongono un fatto penalmente rilevante.

La fattispecie in esame, non avendo natura delittuosa ma contravvenzionale, è punibile anche a mero titolo di colpa.

Essendo la disposizione di cui all'art. 733-bis c.p. posta a tutela di un bene giuridico particolarmente rilevante, il legislatore delegato ha irrobustito la risposta sanzionatoria prevedendo la pena congiunta dell'arresto unitamente a quella dell'ammenda, così rendendo non obblabile l'illecito in esame.

4.3.5 Distruzione o deturpamento di bellezze naturali (art. 734 c.p.)

Sul versante dei beni paesaggistici, questo articolo costituisce il principale riferimento codicistico e punisce con l'ammenda da 1.032 a 6.197 euro *chiunque, mediante costruzioni, demolizioni, o in qualsiasi altro modo, distrugge o altera le bellezze naturali dei luoghi soggetti alla speciale protezione dell'autorità*.

L'art. 734 c.p. punisce chi **distrugge** o **altera** le bellezze naturali di determinati siti; in particolare, la norma pone, quale condizione essenziale, che si tratti di *luoghi soggetti alla speciale protezione dell'Autorità*, dovendosi pertanto trattare di bellezze naturali che possono dirsi tali soltanto perché sottoposte al vincolo previsto dalle norme ammi-

nistrative. L'assoggettamento alla protezione speciale dell'Autorità avviene secondo quanto stabilito dal D.Lgs. 42/2004 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio*).

Oggetto di tutela penale è l'interesse della collettività al godimento delle bellezze naturali, del patrimonio paesaggistico ed estetico dello Stato.

L'art. 2 D.Lgs. 42/2004 definisce il patrimonio culturale come l'insieme dei beni culturali e dei beni paesaggistici, definendo questi ultimi gli immobili e le aree indicati all'art. 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge. I beni tutelati, a titolo di esempio, possono essere gli immobili di un certo pregio estetico, le residenze impreziosite da splendidi giardini, i parchi, i belvedere, le litoranee, le bellezze panoramiche.

Nel reato *ex art. 734 c.p.* il preceitto si identifica nel divieto di cagionare, **mediante costruzioni, demolizioni, o in qualsiasi altro modo la distruzione o l'alterazione** di bellezze naturali. In tema di **alterazione** delle bellezze naturali, non è necessario che si tratti di un'alterazione grave e insanabile: ciò che deve risultare in ogni caso pregiudicato è il valore estetico del bene, diminuito o deturpato con effetto permanente o per un tempo giuridicamente rilevante. La denunziata alterazione deve essere *reale* ed *effettiva*, tale cioè da aver avuto un'incidenza concreta sull'equilibrio paesaggistico della zona in relazione alla situazione preesistente.

La legge considera rilevante **qualsiasi comportamento** attraverso il quale sia realizzabile la violazione del preceitto penale: comportamento che può consistere sia in un'attività positiva sia in una condotta omissiva. La norma richiama esplicitamente, evidentemente a titolo esemplificativo, l'opera costruttrice o demolitrice, che indica comunque una condotta decisamente di impatto per il territorio. Più in generale, tuttavia, il riferimento a *qualsiasi altro modo* legittima la considerazione per cui qualunque condotta può essere idonea a configurare l'evento di distruzione o di alterazione delle bellezze naturali.

La contravvenzione di cui all'art. 734 c.p. si configura come un **reato di danno**, richiedendosi per la sua punibilità che si verifichi in concreto la distruzione o l'alterazione delle bellezze protette.

Per l'imputabilità della descritta fattispecie è necessaria e sufficiente la **volontarietà del fatto**, indipendentemente dal dolo o dalla colpa. In pratica, il soggetto attivo deve aver voluto compiere il fatto che ha cagionato la distruzione o l'alterazione delle bellezze naturali del luogo, con o senza l'intenzione di produrre tale effetto. Indispensabile per l'imputazione del reato è, in ogni caso, la **conoscenza del vincolo o del provvedimento speciale dell'Autorità**.



QUESITI DI VERIFICA

- 1) **Si configura il reato di peculato mediante profitto dell'errore altrui quando:**
 - A. il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, nell'esercizio delle funzioni o del servizio, su consiglio altrui, riceve o ritiene presso di sé denaro o altra utilità
 - B. il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, nell'esercizio delle funzioni o del servizio, giovandosi dell'errore altrui, riceve o ritiene indebitamente, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità
 - C. il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, nell'esercizio delle funzioni o del servizio, tiene indebitamente presso di sé denaro pubblico in favore di un terzo
 - D. il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, giovandosi dell'errore altrui, trattiene momentaneamente presso di sé beni mobili dietro compenso di un terzo
- 2) **Commette il delitto di omissione di atti d'ufficio, secondo il disposto dell'art. 328 c.p., il pubblico ufficiale che:**
 - A. entro 10 giorni dalla richiesta dell'interessato non compie un atto del suo ufficio e non espone le ragioni del ritardo
 - B. entro 15 giorni dalla richiesta dell'Autorità indebitamente rifiuta un atto del suo ufficio
 - C. entro 30 giorni dalla richiesta dell'interessato non compie l'atto del suo ufficio e non risponde per esporre le ragioni del ritardo
 - D. entro 20 giorni dalla richiesta dell'Autorità ritarda indebitamente un atto del suo ufficio
- 3) **Il reato di concussione può essere commesso:**
 - A. esclusivamente da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio
 - B. da chiunque
 - C. esclusivamente dal pubblico ufficiale
 - D. esclusivamente dall'incaricato di un pubblico servizio
- 4) **Il pubblico ufficiale che, violando i doveri inerenti alle funzioni, rivela notizie di ufficio le quali devono rimanere segrete, commette il delitto di:**
 - A. rivelazione del contenuto di documenti segreti
 - B. abuso d'ufficio
 - C. corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio
 - D. rivelazione dei segreti d'ufficio
- 5) **Il reato di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato si configura quando chiunque, mediante:**
 - A. dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere, o omettendo informazioni dovute, consegue indebitamente per sé contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni concessi dallo Stato



- B. false dichiarazioni consegue indebitamente per altri contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità europee
 - C. dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere, o omettendo informazioni dovute, consegue indebitamente, per sé o per il proprio coniuge, contributi o finanziamenti concessi o erogati esclusivamente dallo Stato
 - D. dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere, o omettendo informazioni dovute, consegue indebitamente, per sé o per altri, contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità europee
- 6) La condotta del delitto di abuso d'ufficio, ai sensi dell'art. 323 c.p., è integrata quando il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio:**
- A. nello svolgimento delle funzioni o del servizio, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale mediante richiesta indebita di denaro o altra utilità
 - B. 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
 - C. anche al di fuori dell'esercizio delle funzioni o del servizio, dietro pattuizione di denaro od altra utilità, procura ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale
 - D. abusando delle proprie qualità o dei propri poteri, induce il privato a promettere indebitamente denaro per cagionare ad altri un danno ingiusto
- 7) Il reato di concussione si configura quando:**
- A. il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità
 - B. chiunque, abusando della sua posizione o dei suoi poteri, costringe taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità
 - C. il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio, avendo per ragione del suo ufficio o servizio, il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altra cosa mobile altrui, se ne appropria
 - D. il pubblico ufficiale, per l'esercizio delle sue funzioni, riceve da terzi denaro o altra utilità
- 8) Le disposizioni relative ai reati di peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione, si applicano anche:**
- A. a coloro che, nell'ambito di altri Stati membri dell'Unione europea, svolgono funzioni o attività complementari a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio



- B. a coloro che, nell'ambito di altri Stati membri dell'Unione europea, svolgono funzioni o attività sostitutive a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio
- C. a coloro che, nell'ambito di altri Stati membri dell'Unione europea, svolgono funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio
- D. a coloro che, nell'ambito di altri Stati membri dell'Unione europea, svolgono funzioni esclusivamente corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali

9) Si configura il reato di peculato d'uso quando:

- A. il colpevole ha agito al solo scopo di fare uso momentaneo della cosa, e questa, dopo l'uso momentaneo, è stata immediatamente restituita
- B. il colpevole ha agito allo scopo di fare uso momentaneo della cosa, e questa, dopo l'uso momentaneo, non è stata immediatamente restituita
- C. il colpevole ha agito al solo scopo di fare uso continuativo della cosa
- D. il colpevole ha usato in modo stabile e continuativo della cosa nell'erronea convinzione che fosse propria

10) La corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio si verifica quando il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio:

- A. per compiere un atto contrario ai doveri di ufficio riceve, esclusivamente per sé, una somma di denaro
- B. per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa
- C. per omettere o per aver omesso un atto del suo ufficio, riceve, per un suo prossimo congiunto denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa
- D. per ritardare o per aver ritardato un atto del suo ufficio riceve, per sé o per un suo prossimo congiunto, una utilità non patrimoniale, o ne accetta la promessa

11) L'attuale formulazione della concussione di cui all'art. 317 c.p., modificato dalla L. 190/2012, ricomprende in sé le condotte:

- A. solo di costrizione
- B. di costrizione e induzione
- C. solo di induzione
- D. di costrizione e di sollecitazione

12) In ipotesi di traffico di influenze illecite ex art. 346-bis c.p., se il soggetto che indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale riveste la qualifica di incaricato di pubblico servizio:

- A. la pena è aumentata
- B. la pena è diminuita
- C. la pena resta immutata
- D. la pena si converte in sanzione amministrativa

- 13) Il reato di malversazione a danno dello Stato si configura quando un soggetto:**
- interno od esterno alla P.A., che ha ricevuto dall'UE contributi, sovvenzioni o finanziamenti per iniziative volte alla realizzazione di opere o allo svolgimento di attività di pubblico interesse, non li destina allo scopo
 - interno alla P.A., che ha ricevuto dall'UE contributi, sovvenzioni o finanziamenti per iniziative volte alla realizzazione di opere o allo svolgimento di attività di pubblico interesse, non li destina allo scopo
 - interno od esterno alla P.A., che ha ricevuto da uno Stato extra UE contributi, sovvenzioni o finanziamenti per iniziative volte alla realizzazione di opere o allo svolgimento di attività di pubblico interesse, non li destina allo scopo
 - estrangeo alla P.A., che ha ottenuto dallo Stato o da altro ente pubblico o dalle Comunità europee contributi, sovvenzioni o finanziamenti destinati a favorire iniziative dirette alla realizzazione di opere od allo svolgimento di attività di pubblico interesse, non li destina allo scopo
- 14) Sono considerati dalla legge penale pubblici ufficiali i soggetti che:**
- svolgono una funzione di interesse pubblico
 - svolgono le funzioni espressamente previste dalla Costituzione
 - esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa
 - svolgono una professione per il cui esercizio sia necessaria una speciale abilitazione conseguita attraverso il superamento di un apposito esame di Stato.
- 15) La condotta della induzione, prima ricompresa nella vecchia formulazione dell'art. 317 c.p., con la modifica apportata dalla L. 190/2012 è stata trasferita nel reato di:**
- istigazione alla corruzione
 - violenza o minaccia a corpo amministrativo
 - induzione indebita a dare o promettere utilità
 - violenza o minaccia a pubblico ufficiale
- 16) Qual è la differenza tra il delitto di corruzione e il delitto di concussione?**
- Nella corruzione vi è un libero accordo tra il privato e il pubblico ufficiale
 - Nella corruzione i pubblici ufficiali si appropriano di denaro della Pubblica Amministrazione
 - Nella corruzione i pubblici ufficiali approfittano del ruolo ricoperto
 - Nella concussione vi è un libero accordo tra il privato e il pubblico ufficiale
- 17) Se una persona offre del denaro a un pubblico ufficiale per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, ma questi rifiuta l'offerta:**
- il reo risponde di delitto tentato
 - il comportamento dell'agente è irrilevante ai fini penali
 - ricorre la fattispecie di istigazione alla corruzione
 - in considerazione della pericolosità sociale dell'agente viene applicata una misura di sicurezza
- 18) Il codice penale dispone che per “pubblico servizio” deve intendersi un’attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata:**



- A. dalla mancanza dei poteri tipici della pubblica funzione
B. dalla mancanza dei soli poteri autoritativi della pubblica funzione
C. dallo svolgimento di semplici mansioni di ordine
D. dalla prestazione di opera meramente materiale
- 19) **Quando la pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici prevista per i delitti indicati dall'art. 317-bis c.p. può avere natura temporanea?**
- A. Quando sia stata inflitta una condanna alla reclusione per un tempo non superiore a 1 anno
B. Quando sia stata inflitta una condanna alla reclusione per un tempo non superiore a 3 anni
C. Quando sia stata inflitta una condanna alla reclusione per un tempo non superiore a 2 anni
D. In nessun caso
- 20) **In base al codice penale, è ammessa la confisca dei beni che costituiscono il prezzo del reato di corruzione?**
- A. Sì, salvo che appartengano a persona estranea al reato
B. No, mai
C. Sì, anche se appartengano a persona estranea al reato
D. Sì, in tutti i casi nei quali si tratta di beni mobili

Risposte esatte: 1b; 2c; 3a; 4d; 5d; 6b; 7a; 8c; 9a; 10b; 11a; 12a; 13d; 14c; 15c; 16a; 17c; 18a; 19c; 20a



ENTRA NEL MONDO EDISES



Blog tematici, newsletter, canali di informazione e consulenza gratuiti



infoconcorsi.edises.it

Il motore di ricerca dei concorsi pubblici. Attiva le tue notifiche e resta aggiornato sulle nuove opportunità.



blog.edises.it

Approfondimenti sui concorsi, guide professionali e suggerimenti per lo studio.
Accedi al Blog Edises



ammissione.it

Aggiornamenti sui test di ammissione, rubriche tematiche e orientamento universitario.
Visita ammissione.it

We are social



Unisciti a noi!



Visita edises.it