



**Programma integrato di interventi per favorire
lo sviluppo della capacità istituzionali delle amministrazioni della Regione Campania**

ASSE IV – POR FSE REGIONE CAMPANIA 2014-20 – LINEA 4

**Ciclo di webinar «Anticorruzione e cultura dell'integrità: una
strategia partecipata»**

1^ webinar

«I reati dei dipendenti pubblici contro la PA: disciplina e evidenze concrete»

9 novembre 2016

Cons. Achille Bianchi
Magistrato Ordinario



La natura della corruzione e la difficoltà di indagare sulla stessa

Perché abbia inizio un procedimento penale e si svolgano le indagini



è necessario che il Pubblico Ministero riceva una notizia di reato.

Ciò solitamente avviene attraverso la presentazione di una denuncia.

Tuttavia non tutti i reati vengono denunciati

Le fonti di notizia del reato



La denuncia può provenire **da un privato**:

- **la vittima** interessata all'accertamento dell'esistenza del reato o a dimostrare la propria estraneità rispetto ad altri illeciti collegati. (es. furto dell'autovettura)
- da una **persona legata** alla vittima per **interessi affettivi o economici** (es. scomparsa)



La denuncia di un reato può provenire **da pubblico ufficiale**

che identifica tracce del reato **nell'esercizio delle proprie funzioni**. (es. indizi di un omicidio nell'accertamento della morte da parte del medico legale)

Categorie di reati normalmente denunciati

Coincidenza quasi integrale per alcuni reati (es. furti, omicidi)

fra

- **rilevazioni statistiche dei dati giudiziari**

e

- **dati reali**



Per altre categorie di reati, invece, le denunce non vengono sporte **quasi mai**.

Il dato **statistico (reati denunciati)** diverge notevolmente rispetto al **dato reale (reati commessi)**.

**Dato reale - dato statistico =
c.d. “cifra oscura”**



La **corruzione** è un reato in cui la cifra nera è **prossima al 100%**, perché non viene denunciata **quasi mai**:

1) è un reato «**a vittima diffusa**»;

2) non è facilmente **percepibile**

- né dalle numerose vittime
- né dalla polizia giudiziaria.

La corruzione è un reato a vittima diffusa :

1. siamo **tutti** vittime della corruzione ma **nessuno** lo è in particolare
2. manca il **legame diretto e stretto** tra vittima particolare del reato e denuncia



Nessuno si accorge che quel reato è stato commesso e pertanto non viene denunciato



La corruzione non viene immediatamente e facilmente percepita



Le **conseguenze** di un reato di corruzione sono più rilevanti in **termini di gravità** rispetto ad altri reati più facilmente percepibili ma implicanti conseguenze non altrettanto gravi.

Evoluzione del fenomeno corruttivo

Metamorfosi quantitativa

Il fenomeno si manifesta non in forma episodica e occasionale e si inquadra in una realtà sistemica e di larga diffusione



Sussiste un **rapporto inversamente proporzionale** tra corruzione “**praticata**” ed avvertita dalla popolazione e corruzione “**denunciata e sanzionata**”

Mentre la seconda si è ridimensionata, la prima è ampiamente lievitata



Evoluzione del fenomeno corruttivo

Metamorfosi qualitativa

Sono cambiati, rispetto al passato, i **soggetti** del patto corruttivo e il **contenuto** del patto:

Fattispecie non più solo “duale”, ma che coinvolge soggetti ulteriori, destinati a svolgere funzioni di **intermediazione** e di **filtro**, o protagonisti di triangolazioni



Le inchieste hanno evidenziato che spesso il pubblico agente corrotto, si impegna non ad adottare un atto del proprio ufficio, quanto piuttosto a far valere il suo peso istituzionale sul pubblico agente, competente all’emanazione dell’atto cui è interessato il corruttore, così esercitando **un’attività di influenza illecita**



La «legge anticorruzione» 190/2012 componente repressiva

- introduzione di nuove figure di reato;
- rivisitazione di fattispecie già sanzionate;
- innalzamento delle pene, con conseguenze processuali dipendenti dal limite massimo e minimo della pena (intercettazioni, misure cautelari, pene accessorie, etc.).

La legge 27 maggio 2015 n.69

- ha inasprito le pene di diversi reati contro la p.a.
- ha mutato orientamento rispetto ad alcune delle scelte operate dalla L. 190/2012

Introduzione di nuove figure di reato

Traffico di influenze illecite (art. 346 *bis*)

*“Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 319 e 319-ter, **sfruttando relazioni esistenti** con un pubblico ufficiale ... indebitamente fa dare o promettere, a se´ o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale, come **prezzo della propria mediazione illecita** verso il pubblico ufficiale ... in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all’omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio....”.*



Anticipa la tutela penale rispetto al reato di corruzione consumato o anche solo tentato: punisce la predisposizione di un **terreno favorevole per singoli atti di corruzione**.

Va tenuta distinta dall'attività lecita di rappresentazione degli interessi (**lobbying**).

Figura limitrofa al «**millantato credito**» (art. 346 c.p.), che è il reato commesso da chi lede il prestigio dei pubblici ufficiali vantando un'inesistente capacità di influire sulle loro decisioni.

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

*«Il pubblico ufficiale che, **in relazione all'esercizio delle sue funzioni** o dei suoi poteri, riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa e` punito con la reclusione da uno a **sei anni**»*



Punisce il **mercimonio della pubblica funzione**

Fa venir meno il collegamento tra il denaro ricevuto e l'atto compiuto o omesso (abbandono dell'espressione «retribuzione»).



Prima della riforma la condanna per il reato di corruzione richiedeva l'individuazione del **singolo atto** contrario ai doveri d'ufficio compiuto dal pubblico ufficiale, oggi è prevista la Corruzione per l'**esercizio della funzione**, in realtà già “anticipata” in via interpretativa dalla costante giurisprudenza della Cassazione.

Cancella la distinzione tra corruzione «antecedente» e «susseguente»: in passato non era punito il privato che retribuiva il pubblico funzionario **per una condotta conforme ai doveri d'ufficio già compiuta**.

Si ricollega al generale divieto per i pubblici funzionari di ricevere “denaro o altre utilità” dai privati

(nuovo art. 54 t.u. 165/2001: *divieto di chiedere o di accettare, a qualsiasi titolo, compensi o regali*)



Rivisitazione di fattispecie già sanzionate:
Corruzione fra privati (2635 codice civile)

Punisce i dipendenti privati “preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori, che, a seguito della dazione o della promessa di denaro o altra utilità, per sè o per altri, compiono od omettono atti, in violazione degli obblighi inerenti al loro ufficio o degli obblighi di fedeltà, **cagionando nocumento alla società**”.

Continua a tutelare degli obblighi di fedeltà del dipendente **nei confronti della società**, invece che la sicurezza della collettività e la concorrenza, come desumibile dal fatto che, di regola, è necessaria la **querela** della persona offesa.



Rivisitazione di fattispecie già sanzionate: **Concussione (317 c.p.)**

La precedente formulazione puniva *”il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri **costringe o induce** taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o ad un terzo, denaro o altra utilità”*.

Pertanto non era incriminato il privato (considerato vittima del reato) che avesse pagato indebitamente.

La norma era destinata a **consentire in giudizio la collaborazione processuale** e la piena utilizzabilità delle dichiarazioni **del privato**, vittima-testimone invece che concorrente nel reato.

Secondo la definizione di alcuni c'è stato uno
«spacchettamento»



Concussione per costrizione
(317 c.p.)

Privato vittima



Indebita **induzione** a
dare o promettere utilità
(319-quater c.p.)

Privato concorrente nel
reato e punibile



Il nuovo art. 317 (concussione «per **costrizione**»):

- è oggi (con la L.27/5/2015 n.69) nuovamente ipotizzabile a carico dell'incaricato di pubblico servizio(come era prima della L. 190/2012);
- è sanzionato con una pena minima più elevata (da 6 a 12 anni)

L'art. 319-quater (**induzione** indebita a dare):

- è punita meno gravemente (anche se la L.69/2015 ha nuovamente innalzato la pena «ridotta» dalla L. 190/2012 portandola attualmente da un minimo di 6 a un massimo di 10 anni e sei mesi), quindi il reato si prescrive prima rispetto alla concussione;
- è un reato aggiunto all'elenco di quelli per i quali è consentita la confisca ex art. 12 sexies della L. 356/1992.



La L.190/2012 aveva stabilito l'applicabilità dell'art. 317 c.p. al solo P.U. (e quindi escluso l'incaricato di pubblico servizio poiché non ritenuto in grado di incutere il «*metus publicae potestatis*») ma tale impostazione (assai criticata) è stata già modificata dalla L. 69/2015 che ha nuovamente inserito l'IPS fra i soggetti attivi del reato.

Circa i rapporti fra le diverse figure di reato, va rilevato che l'impostazione del legislatore della legge 190/2012 è quella di una tendenziale **assimilazione** dell'indebita induzione alla corruzione, più che alla nuova concussione, in ragione della punibilità di entrambi i partecipi del *pactum sceleris*.

Rivisitazione di fattispecie già sanzionate:
Rapporto fra concussione e induzione indebita

- I) *intensità degli **effetti psicologici** prodottisi nel privato (timore/persuasione);*
- II) **male** prospettato dall'agente pubblico / **vantaggio** ingiusto perseguito dal privato;
- III) Orientamento intermedio: intensità della pressione psicologica e criterio del «male prospettato» per i casi dubbi.

La distinzione ha avuto **scarsa rilevanza pratica** fino alla riforma del 2012: l'identità della pena minima e massima per le condotte di «induzione» o di «costrizione» incideva esclusivamente sulla scelta della sanzione nell'esercizio del potere discrezionale del giudice (art. 133 c.p.).



Cass. Sezioni Unite 12228/2014 fonda la distinzione sulla nuova punibilità del privato.

Nella concussione sia il privato sia la pubblica amministrazione sono persone offese.

Nell'induzione indebita, come nella corruzione, la persona offesa è solo la pubblica amministrazione



D. lgs. 28/2015, inserisce il nuovo art. **131 bis c.p.**

Non punibilità per speciale tenuità del fatto

La causa di non punibilità può essere applicata ai reati contro la p.a. con pena massima inferiore a 5 anni:

- abuso d'ufficio;
- omissione o rifiuto di atti d'ufficio
- rivelazione di segreto d'ufficio
- malversazione a danno dello Stato



L. 27 maggio 2015, n. 69

Oltre ad un generale inasprimento di pene per vari delitti contro la p.a., inserisce una nuova attenuante di c.d. «**collaborazione processuale**» al I comma dell'art. **323 bis c.p.**

Riduzione da 1/3 a 2/3 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



L. 27 maggio 2015, n. 69

Inoltre viene introdotta una nuova figura (di non semplice inquadramento) la riparazione pecuniari (art. 322 *quater*)

Una forma di riparazione coattiva (inedita nel nostro ordinamento) non risarcitoria, non volontaria e non dipendente da richiesta della persona offesa (la PA) determinata in base ai proventi materiali indebitamente ricevuti con funzione sia compensatoria, ma soprattutto punitiva e deterrente