

## **PROGETTO “Interventi a supporto delle Riforme della PA”**

LINEA ATTIVITA' 3 - ULTERIORI INTERVENTI PER LA PREVENZIONE DELLA  
CORRUZIONE NELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI E LOCALI DEL MEZZOGIORNO

**Corruzione e maladministration: lo scenario  
italiano e internazionale.**

**La nuova disciplina dei reati dei dipendenti  
pubblici**

**Cons. Achille Bianchi**

**Magistrato Ordinario, già sostituto procuratore della Repubblica**

***16 marzo 2015***

## La natura della corruzione e la difficoltà di indagare sulla stessa

- Perché un procedimento penale abbia inizio
- e per poter **svolgere delle indagini**



è necessario che il Pubblico Ministero riceva una **notizia di reato**, quindi è necessario che il reato venga **denunciato**.

Tuttavia, **non tutti i reati vengono denunciati**

## Le fonti di notizia del reato (1)

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)

## Le fonti di notizia del reato (2)

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

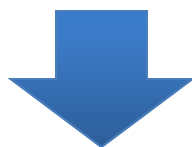


**Coincidenza (quasi) perfetta fra**

- **rilevazioni statistiche** (dati giudiziari)
- **e dati reali.**

(es. furti, omicidi)

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 nera”**

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



Nessuna sa che quel reato è stato commesso e se non lo sa non lo può denunciare



## 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.

Un esempio, il caso della PARMALAT.

## 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*

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

## **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.).

## Introduzione di nuove figure di reato

- **Traffico di influenze illecite (art. 346 *bis*)**
- **Corruzione per l'esercizio della funzione (318 c.p.)**

## *Introduzione di nuove figure di reato*

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.

*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....”***

*Introduzione di nuove figure di reato:*  
***traffico di influenze illecite (art. 346 bis)***

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** vera e propria.

Distinzione dall'attività lecita di rappresentazione degli interessi (***lobbying***).



*Introduzione di nuove figure di reato:*  
***traffico di influenze illecite (art. 346 bis)***

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

*Introduzione di nuove figure di reato:*

## **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 cinque anni”*

*Introduzione di nuove figure di reato:*

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

**Punisce il semplice mercimonio della pubblica funzione.**

**Fa venir meno il necessario collegamento tra il denaro ricevuto e l'atto compiuto o omesso.**

*Introduzione di nuove figure di reato*

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

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.**



**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);**
- **C.d. «spacchettamento» della concussione (317 c.p.).**

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**”.

Rivisitazione di fattispecie già sanzionate:  
**corruzione fra privati (2635 c.c.)**

Continua a tutelare degli obblighi di fedeltà del dipendente **nei confronti della società**, invece che la sicurezza della collettività e la concorrenza.

(è di regola necessaria la **querela** della persona giuridica 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”* .



Rivisitazione di fattispecie già sanzionate:

## **Concussione (317 c.p.)**

La precedente formulazione non incriminava il privato (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.

Rivisitazione di fattispecie già sanzionate:

## **Concussione (317 c.p.)**

«spacchettamento»



Concussione per **costrizione**  
(317 c.p.)

Privato vittima



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

Privato concorrente nel reato  
e punibile

Rivisitazione di fattispecie già sanzionate:

## **Concussione**

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

- non è più applicabile all'incaricato di pubblico servizio;
- è sanzionato con una pena minima più elevata.

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

- è punita meno gravemente, il reato si prescrive prima;
- è un reato aggiunto all'elenco di quelli per i quali è consentita la confisca ex art. 12 sexies della L. 356/1992.

Rivisitazione di fattispecie già sanzionate:

## **Concussione**

Inapplicabilità dell'art. 317 c.p. alla costrizione dell'incaricato di pubblico servizio.

- **Ratio:** non è in grado di minacciare o usare violenza «abusando della propria qualità».
- **Conseguenza:** il fatto è punibile come **estorsione aggravata**, paradossalmente con una pena massima più elevata di quella prevista per lo stesso pubblico ufficiale.

Rivisitazione di fattispecie già sanzionate:  
**Rapporto fra concussione e corruzione**

La legge 190/2012 propende per una tendenziale **assimilazione** della indebita induzione alla corruzione, in ragione della punibilità di entrambi i partecipi del *pactum sceleris*.

Rivisitazione di fattispecie già sanzionate:  
**Rapporto fra concussione e corruzione**

**Corruzione**

(Patto privato-pubblico)

**Induzione indebita**

**Concussione**

(costrizione del privato)

318-319 ter

319 quater

317

**Pena P.U.**

4-8 anni

3-8 anni

6-12 anni

Il privato corruttore o indotto è punito

Il privato, vittima, non è punito

Per commettere un atto contrario o conforme al dovere d'ufficio

Rivisitazione di fattispecie già sanzionate:

## Rapporto fra concussione e induzione

- 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.

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

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.).



Rivisitazione di fattispecie già sanzionate:

## **Rapporto fra concussione e induzione**

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

La concussione offende il privato e la funzione pubblica.

L'induzione indebita, come la corruzione, offende solo il buon andamento della p.a.