

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.