



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della
Funzione Pubblica

FORMEZ
AL SERVIZIO DELLA PA

Webinar

Reati contro la Pubblica Amministrazione

13 Maggio 2026

I Delitti contro la P.A. - Quadro Generale

Il titolo II del libro secondo del Codice Penale è dedicato ai delitti contro la P.A.

- **Capo primo** (artt. 314 – 335 bis): disciplina i delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A.
- **Capo secondo** (artt. 336 – 356): disciplina i delitti dei privati contro la P.A.

Imparzialità e buon andamento della P.A.

I confini del concetto di Pubblica Amministrazione:

- Individuazione del bene giuridico tutelato art. 97 Cost. – Imparzialità e buon andamento della P.A.
- Chi sono i soggetti attivi? Con la Legge n.86/1990 viene superata l'impostazione soggettiva (focalizzata sull'inquadramento del soggetto in un ente di natura pubblica) per arrivare all'impostazione c.d. oggettiva (focalizzata, invece, sulle caratteristiche obiettive della funzione esercitata)
- La riforma di cui alla Legge n.86/1990 coincide con la fase fondamentale delle privatizzazioni e della progressiva espansione delle Società in mano pubblica

Il Pubblico Ufficiale (Art. 357 c.p.)

La nozione si fonda sull'esercizio di una funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa.

Funzione Amministrativa (Comma 2)

1. Esercizio di una funzione disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi
2. Manifestazione della volontà (poteri deliberativi) o svolgimento di poteri autoritativi o certificativi

L'Incaricato di Pubblico Servizio (Art. 358 c.p.)

Definizione residuale rispetto al Pubblico Ufficiale:

- Criterio positivo: l'I.P.S. è disciplinato da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi
- Criterio negativo: opera senza i poteri tipici del Pubblico Ufficiale (poteri deliberativi, autoritativi o certificativi)

Le Diverse Modalità di Pressione

Corruzione

- a) È un accordo criminoso tra il P.U. / I.P.S. ed il privato, basato su una parità contrattuale per compiere atti contrari ai doveri d'ufficio o per l'esercizio delle funzioni. Entrambi i soggetti sono (Accordo paritario)

- b) reato plurisoggettivo proprio (o a concorso necessario) che incrimina la conclusione di un accordo tra il P.U./I.P.S. ed il privato avente ad oggetto il compimento di un atto da parte del primo in cambio della promessa o della dazione di denaro o altra utilità da parte del secondo

Le Diverse Modalità di Pressione

Induzione Indebita

- a) Il P.U./I.P.S., abusando di poteri o qualità, induce (persuade, convince) taluno a dare o promettere utilità. Il privato ha un margine di scelta e spesso mira a un indebito vantaggio e, quindi, è punito anche lui (Vittima è complice)

- b) Reato plurisoggettivo proprio nel quale il privato è indotto dal P.U./I.P.S. mediante abuso delle funzioni o dei poteri – a dare o promettere indebitamente denaro o altra utilità

Le Diverse Modalità di Pressione

Concussione

- a) Il P.U./I.P.S., abusando di poteri o qualità, costringe qualcuno a dare o promettere denaro/utilità. La vittima non ha scelta, subisce un danno ingiusto (Vittima è vittima)

- b) reato a cooperazione della vittima, costretta dal P.U./I.P.S. a dare o promettere denaro o altra utilità (a questi od a un terzo) mediante l'abuso delle funzioni o dei poteri.

La Concussione (Art. 317 c.p.)

Bene giuridico: buon andamento e imparzialità della P.A., ma anche la libertà di determinazione del soggetto concusso

Reato plurioffensivo

Forma di esecuzione: condotta vincolata (necessità dell'abuso) tramite costrizione realizzata mediante abuso dei poteri (oggettivo) o della qualità (soggettivo)

Evento: dazione / promessa di denaro o altra utilità

Soggetto Passivo: sia la P.A. sia il soggetto vittima

Induzione Indebita (Art. 319 quater c.p.)

Bene giuridico: buon andamento e imparzialità della P.A.

Forma di esecuzione:

- nel caso del I comma, vincolata (abuso)
- per il II comma, libera

Evento: dazione/promessa di denaro o altra utilità

Il Confine tra Concussione e Induzione

La linea di confine tra la concussione e il delitto d'induzione indebita a dare o promettere utilità

Le Sezioni Unite Maldera: Cass. Pen, S.U., n. 12228/2014

Condotta: la costrizione deve realizzarsi con violenza o minaccia (prospettazione di un male ingiusto, cioè di un danno contra ius), l'induzione si realizza mediante l'alterazione del processo volitivo, pur caratterizzato da margini decisionali ampi (persuasione, suggestione, allusione, inganno)

Evento: danno ingiusto // indebito vantaggio.

Tipologia della Corruzione

Atto compiuto: che atto compie il P.U. / I.P.S.?

- Corruzione Propria (319 c.p.): atto contrario ai doveri d'ufficio
- Corruzione Impropria (318 c.p.): atto per l'esercizio della funzione

Tipologia della Corruzione

Soggetto Agente

- Attiva (321 c.p.): il privato che dà o promette
- Passiva (318/319 c.p.): P.U./I.P.S. che riceve

Tipologia della Corruzione

Profilo Temporale

- Antecedente: dazione/promessa precedono l'atto
- Susseguente: dazione/promessa seguono l'atto

La Corruzione rispetto:

Concussione:

Distinzione nei rapporti tra Privato e P.U. / I.P.S.: nel caso dell'induzione indebita caratterizzati da una soggezione, mentre nella corruzione dalla parità delle parti dell'accordo e più specificatamente

Sezioni Unite “Maldera”: Cass. Pen, S.U., n. 12228/2014:

«l'abuso e la violenza/minaccia da parte del pubblico ufficiale- lo differenziano univocamente dalla corruzione: si configurerà quest'ultimo illecito in presenza di una libera contrattazione, di un accordo delle volontà liberamente e consapevolmente concluso su un piano di parità sinallagmatica; si profilerà, invece, il primo illecito quando la volontà dell'extraneus è causalmente coartata dalla condotta abusiva del pubblico ufficiale, attuata con le citate modalità»

La Corruzione rispetto:

Induzione indebita:

Sezioni Unite “Maldera”: Cass. Pen, S.U., n. 12228/2014:

«l'elemento differenziatore tra i due illeciti deve essere apprezzato cogliendo le connotazioni del rapporto intersoggettivo tra il funzionario pubblico e l'extraneus e, segnatamente, la presenza o meno di una soggezione psicologica del secondo nei confronti del primo. [...] la corruzione è caratterizzata, come si è detto, da un accordo liberamente e consapevolmente concluso, su un piano di sostanziale parità sinallagmatica, tra i due soggetti, che mirano ad un comune obietti illecito; l'induzione indebita, invece, è designata da uno stato di soggezione del privato, il cui processo volitivo non è spontaneo ma è innescato, in sequenza causale, dall'abuso del funzionario pubblico, che volge a suo favore la posizione di debolezza psicologica del primo. Indice sintomatico dell'induzione è certamente quello dell'iniziativa assunta dal pubblico agente. [...] E' vero che anche le condotte corruttive non sono svincolate dall'abuso della veste pubblica, ma tale abuso si atteggia come connotazione (di risultato) delle medesime e non svolge il ruolo, come accade nei reati di concussione e di induzione indebita, di strumento indefettibile per ottenere, con efficienza causale, la prestazione indebita».

Il confine tra corruzione e cortesia

Cass. Pen. n. 8675/2026

ha chiarito i criteri per valutare la rilevanza penale di condotte corruttive anche quando l'entità dell'utilità promessa o consegnata al pubblico ufficiale sia modesta

Il confine tra corruzione e cortesia

La rilevanza penale non viene meno anche se l'utilità percepita appare esigua: ciò che occorre accertare è se l'atto illecito del pubblico agente costituisca la causa della dazione o promessa del privato

L'orientamento della giurisprudenza più recente conferma che la proporzionalità tra la prestazione del privato e l'atto del pubblico ufficiale può costituire solo un elemento indiziario per verificare l'esistenza di un accordo illecito, ma non un requisito imprescindibile del reato

Anche piccoli benefici possono integrare una condotta penalmente rilevante, se correlati a comportamenti contrari ai doveri d'ufficio e, pertanto, accertare il nesso tra utilità ed atto illecito e non limitarsi a valutare la misura economica del vantaggio

Importante è la valutazione complessiva e contestuale di tutti gli elementi di prova, confermando che la funzione deterrente della normativa anticorruzione non può essere aggirata con il richiamo a regalie di modesto valore, anche se apparentemente simboliche.

Whistleblowing

d.lgs. n. 24/2023 – attuativo della Direttiva europea n. 1937/19

Strumento volto alla prevenzione di accordi corruttivi tra settore pubblico e privato:

- 1) mina la fase genetica di intese corruttive giacché le parti dell'accordo, sia la parte privata sia quella pubblica, non si sentono più protette dall'omertà di chi prima di tale riforma non denunciava per paura di ritorsioni
- 2) Si introduce un fattore di incertezza nei soggetti contraenti, i quali sono ormai consapevoli di poter essere segnalati all'ufficio "*whistleblowing*" o denunciati all'autorità competente da soggetti in un primo momento "non individuati"
- 3) Il disvelamento di informazioni rilevanti avviene in tal caso da un *insider*, il quale porta alla luce notizie altrimenti di difficile emersione.

Il *Punctum Dolens* della disciplina del *Whistleblowing*

1. Il bilanciamento tra l'interesse della persona segnalante o denunciante a vedere coperta da riservatezza la propria identità e l'interesse della persona sottoposta ad indagini o imputata nel procedimento penale a conoscere e controvertere su ogni aspetto dell'addebito rivoltagli, secondo i principi del contraddittorio nella formazione della prova e del diritto a confrontarsi con l'accusatore
2. Non può essere ignorata dal sistema processuale vigente le fondamentali garanzie accordate all'indagato dalla Costituzione, dal codice di procedura penale e dalle Carte sovranazionali e dall'altro la specifica vulnerabilità del segnalante, basata sovente su di una dipendenza economica ed acuita dalla pubblicità dell'esame testimoniale
3. Questo conflitto d'interessi rivela come il whistleblowing possa costituire “un’arma spuntata” nella lotta alla corruzione con misure preventive, in quanto il soggetto segnalante sa che in sede penale la sua identità non potrà essere “anonimizzata” ad libitum, con la conseguente rimozione della vera capacità attrattiva dell'utilizzo di tale strumento.

Istigazione alla corruzione - Art. 322 c.p.

Scopo: tutela il regolare funzionamento ed il buon andamento della P.A.

- **Caratteristiche del reato:**
- I e II comma reato comune
- III e IV comma reato proprio
- Il soggetto passivo è sempre la P.A.

Condotte punibili:

- a) Passiva;
- b) Attiva.

Idoneità della promessa / offerta

Elemento soggettivo: dolo specifico

Consumazione del reato



È configurabile il tentativo?

Circostanze aggravanti ed attenuanti

Art. 323 bis c.p.

Pene accessorie

Art. 317 bis c.p.

Cause di non punibilità

Art. 323 ter c.p.

Traffico di influenze illecite

Art. 346 bis c.p.

Mediazione illecita

Elemento soggettivo: dolo intenzionale

È configurabile il tentativo?

Indebita destinazione di denaro o cose mobili

Art. 314 bis c.p.

Fattispecie autonoma

Struttura del reato

È configurabile il tentativo?

Realizzato nell'ambito del progetto
**«Rafforzare le competenze per la transizione ecologica e amministrativa
e per l'innovazione della PA»**

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza
M1C1 - Sub-investimento 2.3.1 – Titolo progetto di riferimento:
Investimenti in istruzione e formazione – Servizi e soluzioni tecnologiche
a supporto dello sviluppo del capitale umano delle Pubbliche Amministrazioni