

Capitolo Secondo

I delitti contro la Pubblica Amministrazione

1. OGGETTO GIURIDICO E SOGGETTI

Il titolo II del libro II del codice penale disciplina i delitti contro la Pubblica Amministrazione, intesa quale insieme degli organi e delle attività preordinati al perseguimento degli scopi di pubblico interesse.

In tale titolo sono compresi tutti quei fatti che impediscono, ostacolano o turbano il regolare svolgimento dell'attività amministrativa, legislativa e giudiziaria dello Stato, nonché dell'attività amministrativa degli enti pubblici.

Oggetto giuridico della tutela penale in tali delitti è, pertanto, *il regolare funzionamento ed il prestigio degli enti pubblici nonché dei soggetti che li rappresentano.*

Il titolo in esame si divide in tre capi:

- I - *Delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A.* (artt. 314-335bis)
- II - *Delitti dei privati contro la P.A.* (artt. 336-356);
- III - *Disposizioni comuni ai capi precedenti* (artt. 357-360).

Il legislatore, quindi, ha distinto i delitti in questione in due grandi categorie:

- quelli commessi dai *pubblici ufficiali*, in cui l'offesa agli interessi pubblici proviene dall'*interno* della stessa P.A.;
- quelli commessi dai *privati*, in cui l'offesa proviene dall'*esterno*.

Mentre i delitti previsti dal capo II appartengono alla categoria dei **reati comuni** (nel senso che possono essere commessi da qualunque soggetto), quelli del capo I fondano ipotesi di **reati propri**, essendo richiesta, ai fini della configurazione del reato il possesso di una determinata qualità ovvero la sussistenza di una determinata posizione giuridica o di fatto del soggetto attivo.

Per effetto della L. 86/1990, i reati in esame sono stati per la gran parte, ridisegnati ed adeguati alla realtà dei nostri giorni.

Più in particolare, la *riforma*, da un lato, ha **potenziato la risposta punitiva** dello Stato di fronte alle condotte illecite compiute dai pubblici ufficiali nell'esercizio delle proprie funzioni, dall'altro, ha **eliminato** ogni **arbitrario sindacato** da parte del giudice penale sul merito delle scelte amministrative.

Si segnala, infine, che tale «famiglia» di reati è stata oggetto di ulteriori correttivi ad opera della **L. 6 novembre 2012, n. 190**, con cui, fra l'altro, si sono ridisegnati i margini disciplinari dei delitti di corruzione, concussione e delle relative disposizioni complementari (con le modalità di cui si dirà di seguito).

2. LE QUALIFICAZIONI SOGGETTIVE

Il codice, agli artt. 357, 358 e 359 (così sostituiti dalla L. 86/1990), distingue tre figure giuridiche corrispondenti a tre diverse qualificazioni soggettive; *il pubblico ufficiale, l'incaricato di un pubblico servizio e l'esercente un servizio di pubblica necessità.*

a) *Il pubblico ufficiale*

Detta l'art. 357 c.p.: «Agli effetti della legge penale, sono pubblici ufficiali coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giurisdizionale o amministrativa.

Agli stessi effetti è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi, caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione e dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi».

Alla stregua di tale definizione, quindi, può affermarsi che l'elemento che caratterizza la figura in questione, differenziandola dalle altre due, è l'*esercizio di una pubblica funzione*.

In sede di ratifica di taluni atti internazionali, fra cui la Convenzione di Bruxelles del 26 maggio 1997, relativa alla lotta alla corruzione in cui sono coinvolti funzionari delle Comunità europee, e quella di Parigi del 17 dicembre 1997, sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, si sono resi necessari taluni adeguamenti al sistema penale codicistico e di fonte legislativa, disposti dalla L. 29-9-2000, n. 300, di cui si tratterà di seguito e la cui disciplina, già in vigore, diverrà operativa sul piano internazionale quando tutti gli Stati che hanno aderito alle Convenzioni avranno provveduto alla ratifica dei singoli atti. Fra le innovazioni disciplinari vi è anche l'*assimilazione* (operata dall'art. 322bis, introdotto dall'art. 3 della citata legge ed ampliato sul piano della portata applicativa, da diversi provvedimenti, fra i quali la L.190/2012, c.d. legge anticorruzione, e la L.237/2012) *ai pubblici ufficiali, qualora esercitino funzioni corrispondenti, e agli incaricati di un pubblico servizio negli altri casi* (ed ai fini delle fattispecie citate dalla medesima norma) dei soggetti elencati nella citata previsione.

b) *L'incaricato di un pubblico servizio*

Per l'art. 358 c.p.: «Agli effetti della legge penale, sono incaricati di un pubblico servizio coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio.

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».

c) *L'esercente un servizio di pubblica necessità*

Ai sensi dell'art. 359 c.p., sono persone esercenti un servizio di pubblica necessità:

- 1) i privati che esercitano professioni forensi o sanitarie, o altre professioni il cui esercizio sia per legge vietato in assenza di una speciale abilitazione dello Stato, quando dell'opera di essi il pubblico sia per legge obbligato a valersi;
- 2) 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.

3. RAPPORTO TRA QUALIFICA E FATTO CRIMINOSO

La qualifica di pubblico ufficiale, di incaricato di un pubblico servizio o di esercente un servizio di pubblica necessità è un *elemento indispensabile per la esistenza dei reati in questione*, ma non è sufficiente. La legge, infatti, esige che tra tale qualifica ed il fatto criminoso posto in essere da colui che ne è investito ovvero da un terzo nei confronti di colui che è investito esista un particolare rapporto, di tipo diverso a seconda dei casi.

Il *rapporto tra la qualità ed il fatto criminoso* può essere di:

- a) **contestualità**: il fatto criminoso deve essere compiuto durante l'esercizio della pubblica funzione o del servizio (es.: il reato di omissione o rifiuto di atti d'ufficio);
- b) **causalità**: il fatto criminoso deve essere posto in essere a causa della funzione o del servizio (es.: il delitto di oltraggio, abrogato dalla L. 205/1999);
- c) **conseguenzialità teleologica**: il fatto criminoso deve essere realizzato per un fine strettamente connesso all'esercizio della funzione o del servizio (es.: il delitto di corruzione).

4. LA RIFORMA DELLA L. 26-4-1990, N. 86

La necessità di regolare meglio i rapporti tra la discrezionalità amministrativa ed il sindacato del giudice penale ha indotto il legislatore ad intervenire con la L. 26-4-1990 n. 86, la quale ha risistemato tutta la materia.

Sono così scomparsi reati che avevano dato origine a vivaci contrasti sia in dottrina che in giurisprudenza (si pensi, ad esempio, all'abuso innominato di ufficio — art. 323 — o ancor più all'ipotesi di peculato per distrazione — art. 314).

Parimenti è stata soppressa la dicotomia peculato-malversazione, che traeva origine dalla diversa titolarità del bene mobile (appartenente alla P.A., nel peculato; al privato nella malversazione). La concussione inoltre (inizialmente reato proprio del pubblico ufficiale) costituisce reato anche per l'incaricato di un pubblico servizio.

Sono state riformulate, infine, le norme incriminatrici dell'abuso in atti di ufficio e dell'omissione o ritardo, dettando per tale ultima ipotesi un'articolata disciplina relativa al ritardo.

5. PRINCIPALI FIGURE DI DELITTI COMMESSI IN DANNO DELLA P.A. DA SOGGETTI APPARTENENTI ALLA ORGANIZZAZIONE DELLA STESSA P.A.: PECULATO (art. 314 c.p.)

Commette tale reato il pubblico ufficiale o l'incaricato di un 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 (es.: il vigile urbano che si appropria delle somme di danaro riscosse in pagamento di contravvenzioni al Codice della Strada; l'esattore delle imposte che si appropria delle somme consegnategli dai contribuenti per il pagamento dei tributi).

Soggetto attivo di tale reato può essere solo il *pubblico ufficiale* o *l'incaricato di un pubblico servizio* (è quindi reato proprio).

Presupposto del reato è il *possesso* o, comunque, la disponibilità della cosa da parte del pubblico funzionario, cioè la possibilità dello stesso di disporre della cosa, al di fuori della sfera altrui di vigilanza, sia in virtù di una situazione di fatto sia in conseguenza della funzione esplicata nell'ambito dell'Amministrazione.

In giurisprudenza si è precisato che la nozione di possesso di danaro, rilevante nel delitto in esame, deve intendersi non solo come comprensiva della detenzione materiale della cosa, ma anche della sua disponibilità giuridica, nel senso che il soggetto agente deve essere in grado, mediante un atto dispositivo di sua competenza o connesso a prassi e consuetudini invalsi nell'ufficio, di inserirsi nel maneggio o nella disponibilità del danaro e di conseguire quanto poi oggetto di appropriazione (in tal senso, Cass. 20-3-2007, n. 11633).

Oggetto materiale del reato è il danaro o altra cosa mobile. La nuova formulazione dell'art. 314 c.p. non prescrive più che il danaro o la cosa mobile, oggetto del delitto, debba appartenere alla P.A., ma esige solo che essa si trovi nel possesso o nella disponibilità del soggetto attivo. Conseguenza diretta di tale impostazione è l'*abrogazione del delitto di malversazione a danno dei privati*, già previsto nell'art. 315 c.p. (art. 20 L. 26-4-1990 n. 86).

Il *fatto materiale* consiste nella appropriazione del danaro o della cosa mobile posseduti per ragione dell'ufficio o del servizio da parte del pubblico funzionario.

La nuova formulazione dell'art. 314 c.p., inoltre, ha fatto venir meno l'ipotesi di *peculato* cd. per *distrazione*, che si concretizzava nell'indirizzare la cosa o il danaro a profitto proprio o di altri.

L'art. 1 della riforma, poi, contempla l'ipotesi del **peculato d'uso**, che si realizza quando il soggetto utilizza temporaneamente per finalità private cose fungibili con il proposito di restituirle, proposito che poi effettivamente realizza; nonché l'ipotesi di **peculato cd. di vuoto cassa** che si realizza quando il soggetto si appropria di una quantità di denaro o cose fungibili con l'intenzione di restituirle entro il termine del rendiconto.

Il reato si consuma nel tempo e nel luogo in cui si verifica l'*interversio possessionis*.

Peculato

- ▶ **Nozione:** appropriarsi, ossia comportarsi nei confronti della cosa uti dominus, da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, del danaro o della cosa mobile posseduta per ragione dell'ufficio o servizio.
- ▶ **Natura giuridica:** reato proprio, di danno, di mera condotta, a forma libera.
- ▶ **Elemento soggettivo:** dolo generico.
- ▶ **Tentativo:** configurabile.
- ▶ **Oggetto giuridico:** regolare funzionamento e prestigio degli enti pubblici; impedire danni patrimoniali alla P.A.
- ▶ **Consumazione:** momento e luogo in cui l'agente si appropria del danaro o della cosa mobile.

6. Segue: PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI (art. 316 c.p.)

Commette tale reato il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio il quale, nell'esercizio delle funzioni o del servizio, giovandosi dell'errore altrui, riceve o ritiene indebitamente, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità (es.: l'esattore delle tasse che trattiene indebitamente per sé la somma eccedente quella risultante dal ruolo, consegnatagli dal contribuente).

L'errore del privato deve essere spontaneo ed il funzionario deve essere in buona fede all'atto del ricevimento della cosa; se l'errore è provocato dolosamente da quest'ultimo, infatti, ricorrerà la concussione di cui all'art. 317 c.p.

7. Segue: MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO (art. 316bis c.p.)

Commette tale reato (introdotto dalla L. 86/1990) chiunque, estraneo alla P.A., distraiga dalle finalità cui erano destinate *somme di denaro* ricevute dallo Stato, da altro ente pubblico o dalle Comunità Europee destinate a favorire iniziative per la realizzazione di opere o per lo svolgimento di attività di pubblico interesse.

Si tratta di un reato comune in cui la condotta è costituita dalla distrazione, cioè, dalla destinazione di un bene a fini diversi da quelli cui era finalizzato. L'ampia previsione della norma, che comprende i contributi, le sovvenzioni o i finanziamenti, appare idonea a tutelare tutte le forme di intervento della P.A., e cioè sia quelle a titolo gratuito, sia quelle a titolo oneroso ma agevolato (es.: incentivazioni per insediamenti industriali nel sud del Paese).

La *ratio* dell'introduzione di tale articolo va ravvisata nella necessità di colmare la lacuna insita nel fatto che nell'ambito della truffa possono ricondursi solo le ipotesi in cui il finanziamento pubblico è ottenuto con induzione in errore, mentre il non destinare i fondi per il conseguimento dello scopo correlato alla loro erogazione risultava penalmente irrilevante.

La L. 26-4-1990, n. 86 ha abrogato espressamente l'art. 315, che prevedeva la *malversazione a danno dei privati*.

Tale abrogazione, tuttavia, non ha comportato anche il venir meno della rilevanza penale del fatto, infatti:

- a) la maggioranza delle ipotesi prima previste dall'art. 315, e cioè quelle di *malversazione per appropriazione*, sono trasmigrate sotto la più ampia previsione dell'art. 314;
- b) le ipotesi di *malversazione per distrazione*, invece, come vedremo (*infra*, § 14), rientrano, in gran parte, nella nuova figura di «*abuso di ufficio*» disciplinato dal (nuovo) articolo 323.

7bis. Segue: INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO (art. 316ter)

L'art. 316ter, introdotto dall'art. 4 della legge 29-9-2000, n. 300, punisce, salvo che il fatto costituisca il reato previsto dall'articolo 640bis, *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 sè 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 condotta può consistere nell'utilizzare o nel presentare dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere. Può trattarsi tanto di una falsità materiale (documento non genuino, perché contraffatto o alterato) quanto di una falsità ideologica (dichiarazione non corrispondente al vero o documento contenente un'affermazione non corrispondente al vero).

La seconda modalità esecutiva consiste nell'omettere informazioni dovute.

Dalla lettera dell'art. 316ter emerge come, la relativa fattispecie, sia configurabile solo ove il fatto non costituisca il reato previsto dall'articolo 640bis, sanzionante la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche. In più occasioni, la Cassazione ha tracciato i «confini» fra tali due fattispecie. In uno dei più recenti asserti sul tema, la Corte ha affermato che la linea di discrimine tra il reato di indebita percezione di pubbliche erogazioni e quello di truffa aggravata finalizzata al conseguimento delle stesse, va ravvisata nella mancata inclusione tra gli elementi costitutivi del primo reato della induzione in errore del soggetto passivo. Pertanto, qualora l'erogazione consegua alla mera presentazione di una dichiarazione mendace senza costituire l'effetto dell'induzione in errore dell'ente erogante circa i presupposti che la legittimano, ricorre la fattispecie prevista dall'art. 316ter cod. pen. e non quella di cui all'art. 640bis cod. pen. (Cass. 24-7-2007, n. 30155).

Quanto, invece, ai rapporti con il falso ideologico del privato (art.483 c.p.), si ritiene che la falsità resti assorbita nel reato in esame in tutti i casi in cui l'uso o la presentazione di dichiarazioni o documenti falsi costituiscano elementi essenziali di quest'ultimo, pur quando la somma indebitamente percepita o non pagata dal privato, non superando (come si dirà appresso) la soglia minima di erogazione - Euro 3.999,96 -, dia luogo a una mera violazione amministrativa (Cass. Sez Un. 25-2-2011, n. 7537).

Il dolo richiesto è specifico, dovendo il fatto essere commesso al fine di conseguire l'erogazione.

Il delitto si consuma col conseguimento indebito del beneficio (contributo, finanziamento, mutuo agevolato o altra erogazione) sempreché lo stesso superi € 3.999,96.

Il tentativo è senz'altro configurabile.

Se la somma indebitamente percepita è pari o inferiore a € 3.999,96 il fatto costituisce soltanto un illecito amministrativo.

Ai sensi dell'art. 323bis, anch'esso modificato dalla legge n. 300 del 2000, la pena è diminuita fino ad un terzo se il fatto è di particolare tenuità.

8. Segue: CONCUSSIONE (art. 317 c.p.)

Ai sensi della citata disposizione, riformulata dalla **L.190/2012**, risponde penalmente il pubblico ufficiale che, 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.

Come anticipato, la norma è stata oggetto di correttivi ad opera della **L.6 novembre 2012, n. 190** nota come *legge anticorruzione*. Se, infatti, prima della riforma, la medesima norma sanzionava la concussione **per costrizione** (nel senso che si dirà di seguito) e quella **per induzione** (per tale intendendosi una attività dialettica dell'agente che, avvalendosi della sua autorità e ricorrendo ad argomentazioni di indole varia, fondate su elementi non privi di obiettiva veridicità, riesce a convincere il soggetto passivo alla

dazione o alla promessa), il legislatore del 2012 ha reso **autonoma la concussione per induzione**, creando una figura di reato *ad hoc* (prevista dall'**art.319quater**, rubricato "*Induzione indebita a dare o promettere utilità*") dotata di talune peculiarità disciplinari rispetto alla figura-base, di cui si dirà di seguito.

Soggetto attivo può essere *solo un pubblico ufficiale* (ante riforma 2012 poteva essere anche un incaricato di pubblico servizio: si opera, dunque, un ripensamento rispetto alla riforma del '90, ritornando al testo originario della fattispecie, sotto questo profilo); *soggetti passivi* del reato sono, contemporaneamente, la P.A. e la persona che subisce il danno derivante dall'abuso.

Sul piano oggettivo, la condotta richiede:

a) *l'abuso della qualità o dei poteri da parte del pubblico ufficiale.*

Si ha *l'abuso della qualità* quando il pubblico ufficiale, pur senza essere competente in relazione all'atto, fa pesare la sua qualità per ottenere la indebita prestazione. Si ha *l'abuso dei poteri* quando il pubblico ufficiale esercita i poteri dei quali è investito in maniera illegittima o per conseguire un fine illecito;

b) *il costringimento della vittima per effetto dell'abuso della qualità o dei poteri del pubblico ufficiale.*

Il *costringimento* implica l'impiego da parte del pubblico ufficiale della sola violenza morale, consistente in una minaccia, esplicita o implicita, di un male ingiusto, recante alla vittima una lesione patrimoniale o non patrimoniale; il concetto di costrizione non ricomprende, invece, l'utilizzo della violenza fisica, incompatibile con l'abuso di qualità o di funzioni (in tal senso, Cass.22-1-2013, n. 3251). Come anticipato, la concussione per *induzione* è divenuta figura autonoma di reato, *ex art.319quater*, neointrodotta dalla L.190/2012, ed a tale fattispecie si rinvia per la relativa nozione;

c) *la indebita consegna ovvero la indebita promessa da parte della vittima, di consegnare al pubblico ufficiale o ad un terzo danaro o altra utilità, come effetto del costringimento.*

Il reato di concussione, quale reato di mera condotta, si *consuma* nel momento e nel luogo in cui avviene la dazione o la promessa. È sufficiente, quindi, la semplice promessa, per cui, una volta avvenuta questa, non è richiesta la successiva dazione per la consumazione del reato: se poi si verifica anche la dazione, non è autonomamente punibile, ma costituisce un *post factum* non punibile.

Il *tentativo* è ammissibile tutte le volte in cui il *delitto non giunge a consumazione* per l'interruzione dell'*iter criminis*: ai fini della configurabilità del tentativo, sarà sufficiente la richiesta di danaro o di altra utilità per sé o per altri, mediante *costrizione*.

L'*elemento soggettivo* è il *dolo generico* (coscienza e volontà di tutti gli elementi del reato, con la *consapevolezza del carattere indebito* della dazione o della promessa: da ciò consegue che il dolo è escluso nel caso in cui l'errore ricada sul carattere indebito della dazione).

9. Segue: CORRUZIONE (artt. 318-322)

La disciplina della corruzione è contemplata negli artt. 318-322. Dall'esame coordinato di tali articoli emerge la figura generale della **corruzione** che può definirsi come «*un accordo fra un pubblico funzionario e un privato, in forza del quale il primo accetta dal secondo, per un atto relativo all'esercizio delle sue attribuzioni, un compenso che non gli è dovuto*».

Ratio dell'incriminazione della corruzione è il discredito che tale reato getta sull'intera categoria dei pubblici funzionari e, quindi, sulla stessa P.A.; **oggetto della tutela penale** è, dunque, l'interesse della P.A. all'imparzialità, correttezza e probità dei propri funzionari (cfr. art. 97 Cost.).

Le norme sulla corruzione sono state oggetto di sostanziali correttivi ad opera della **L. 6 novembre 2012, n. 190**, nota, appunto, come "*legge anticorruzione*".

In particolare, prima della riforma del 2012, il codice distingueva due tipi di corruzione:

- la **corruzione propria**, prevista dall'art.319 c.p. ed avente ad oggetto l'omissione o il ritardo di un atto d'ufficio, oppure il compimento di un *atto contrario ai doveri di ufficio*;
- la **corruzione impropria**, disciplinata dall'art.318 c.p., per la quale oggetto del mercimonio era il compimento di un *atto d'ufficio*.

Nell'ambito di ciascuna figura, poi, si distingueva tra:

- **corruzione (propria o impropria) antecedente**, che si ha quando il fatto di corruzione si riferisce ad un *atto che il funzionario deve ancora compiere*;
- **corruzione (propria o impropria) susseguente**, che si ha quando il fatto di corruzione si riferisce ad un *atto che il funzionario ha già compiuto*.

A seguito dei correttivi operati dalla L.190/2012, l'art.318 viene riformulato in modo da rendere più evidenti i confini tra le diverse forme di corruzione: da una parte, la *corruzione propria* di cui all'art.319, che rimane ancorata alla prospettiva del compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio (come anche all'omissione o ritardo di un atto d'ufficio), nonché al distinguo fra corruzione antecedente e susseguente; dall'altra, l'accettazione di una utilità indebita (o della sua promessa), da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, che **prescinde dall'adozione o dall'omissione di atti inerenti al proprio ufficio**, ma si finalizza esclusivamente a remunerare l'esercizio delle funzioni o dei poteri spettanti al pubblico ufficiale (la qual cosa ha fatto venir meno, nella nuova corruzione impropria, il previgente distinguo fra corruzione antecedente e susseguente, peraltro, anche diversamente sanzionata, mancando, come detto, il riferimento ad uno specifico atto d'ufficio compiuto o da compiersi, oggetto della corruzione).

Alla luce di tali correttivi è possibile distinguere tre tipologie di corruzione:

1) **corruzione per l'esercizio della funzione**

Ai sensi del riformulato art.318 c.p., risponde penalmente *il pubblico ufficiale che, 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*. Soggetti attivi del reato sono il privato corruttore ed il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che si lascia corrompere. Quanto alla *condotta*, oggetto dell'accordo criminoso è l'esercizio della funzione o del potere nel senso voluto dal corruttore, funzione che diviene, dunque, oggetto di mercimonio (a differenza che nella previgente disposizione, secondo la quale oggetto dell'accordo corruttivo era la realizzazione di un atto d'ufficio).

Peraltro, già da tempo, la Cassazione era portata a sganciare la configurabilità del reato dall'individuazione di un atto d'ufficio in senso "fisico", sostenendo che l'atto d'ufficio oggetto di mercimonio non andasse inteso in senso formale, comprendendo la locuzione qualsiasi comportamento che comunque violasse i doveri di fedeltà, imparzialità, onestà, che debbono osservarsi da parte di chiunque eserciti una pubblica funzione.

La pena è la reclusione da 1 a 5 anni; si procede d'ufficio e la competenza spetta al Tribunale collegiale; l'arresto in flagranza è facoltativo mentre il fermo non è consentito;

2) **corruzione propria antecedente**

Risponde di tale reato il *pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio* il quale, per omettere o ritardare un atto del suo ufficio o per fare un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità ovvero ne accetta la promessa, nonché *colui che dà o promette* il denaro o altra utilità (es.: l'agente di P.S. che, dopo aver sorpreso un ladro in flagranza di reato, accetta l'offerta di questi di consegnargli una determinata somma di danaro per non farsi arrestare; il funzionario che ritarda l'istruttoria di una pratica del suo ufficio a seguito di un compenso offertogli dal privato che verrebbe ad esserne danneggiato).

La pena è della reclusione da 4 a 8 anni; per l'ipotesi commessa dal privato e dall'incaricato di un pubblico servizio è ridotta in misura non superiore a un terzo.

In ogni caso si procede d'ufficio e la competenza è del Tribunale collegiale.

Le misure cautelari personali sono applicabili. L'arresto è facoltativo. Il fermo è consentito;

3) **corruzione propria susseguente**

Commette tale reato il *pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio* che riceve il denaro o l'utilità per aver agito contro i doveri del suo ufficio o per aver omesso o ritardato un atto di ufficio, nonché *colui che ha dato il denaro o l'utilità* (es.: il funzionario che riceve un compenso per aver ritardato l'istruttoria di una pratica).

La pena, se il fatto è commesso da un p.u., è per il corrotto ed il corruttore della reclusione da 4 a 8 anni; se il fatto è commesso da un incaricato di un pubblico servizio, è, per il corrotto e il corruttore, ridotta in misura non superiore ad un terzo.

Differenze

La **corruzione** pur avendo in comune con la **concussione** l'abuso delle funzioni e l'illiceità del profitto *se ne differenzia* per la posizione in cui si trovano le parti e per l'elemento psicologico.

Nella **corruzione** le parti si trovano in condizioni di parità, ed il privato è libero di porre in essere, d'accordo con il pubblico ufficiale, un illecito rapporto.

Nella **concussione**, invece, è caratteristica la posizione di preminenza del pubblico ufficiale, di conseguenza, la determinazione all'illecito è l'effetto della *coartazione* della volontà del privato soggiogata dall'impossibilità di conseguire in altro modo l'utile sperato.

La condotta di corruzione è a forma libera purché realizzata con un comportamento attivo. Qualora il pubblico ufficiale simuli la propria accettazione allo scopo di far scoprire e punire il privato, non ci sarà corruzione (mancando l'accettazione), il privato, allora, risponderà di istigazione alla corruzione.

Ai sensi dell'art.319bis del codice penale, come modificato dal **D.L. 31-5-2010, n. 78, convertito in L. 30-7-2010, n. 122**, la sanzione relativa al delitto di corruzione propria, di cui all'art.319 c.p., è aumentata se il fatto commesso ha per oggetto il conferimento di pubblici impieghi o stipendi o pensioni, ovvero la stipulazione di contratti nei quali sia interessata l'amministrazione alla quale il pubblico ufficiale appartiene *nonché il pagamento o il rimborso di tributi* (le parole in corsivo sono state introdotte dal D.L.78/2010, di cui si è detto sopra).

Attraverso il correttivo del 2010, dunque, si è inteso prevenire più efficacemente eventuali casi di corruzione legati, oltre alla riscossione, a tutto il comparto dei pagamenti e rimborsi in materia fiscale.

10. Segue: CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI (art. 319ter)

Si tratta di una figura criminosa introdotta dall'art. 9 della L. 26-4-1990 n. 86. Inizialmente, le ipotesi considerate costituivano circostanza aggravante della corruzione propria, disciplinata dall'art. 319.

Oggi, viceversa, con la previsione di un autonomo titolo di reato che non distingue tra corruzione propria ed impropria, restano sanzionati tutti i comportamenti corrotti.

La previsione principale concerne l'ipotesi che i fatti di corruzione siano stati commessi per *favorire o danneggiare una parte di un processo* civile, penale o amministrativo.

Il delitto può essere commesso da *qualsiasi persona* che rivesta la qualità di *pubblico ufficiale*.

Hanno precisato le Sezioni Unite della Cassazione (sent. 21-4-2010, n.15208) che il delitto di corruzione in atti giudiziari si configura pur quando il denaro o l'utilità siano ricevuti, o di essi sia accettata la promessa, per un atto già compiuto, cioè nell'ipotesi denominata «corruzione susseguente». Nella medesima occasione, la Corte ha puntualizzato che ai fini della configurabilità del delitto di cui all'art. 319 ter cod. pen., è «atto giudiziario» l'atto funzionale ad un procedimento giudiziario, sicché rientra nello stesso anche la deposizione testimoniale resa nell'ambito di un processo penale. È, altresì, indifferente che l'atto compiuto sia conforme, o non, ai doveri di ufficio (Cass.3-7-2007, n. 25418).

10bis. Segue: INDUZIONE INDEBITA A DARE O PROMETTERE UTILITÀ (art. 319quater)

Risponde di tale reato *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*. Ai sensi del secondo comma della medesima previsione, viene, altresì, sanzionato penalmente *chi dà o promette il denaro o la diversa utilità* anzidetti.

La norma, neointrodotta dalla c.d. *legge anticorruzione* (L. 6-11-2012, n. 190) traduce l'intento del legislatore di estrapolare dal *corpus* dell'art.317 c.p. la c.d. *concussione per induzione*, trasformandola in *configurazione speciale* rispetto all'ipotesi-base (c.d. *concussione per costrizione*), residuata nel (a sua volta) riformulato art.317 del codice penale, di sanzionare penalmente, accanto al concussore, anche il concusso, e di creare una fattispecie a carattere sussidiario, essendo configurabile *solo ove il fatto non costituisca più grave reato*.

Quanto alle condotte rilevanti, se per le nozioni di abuso della qualità o dei poteri si rinvia a quanto detto in precedenza trattando della concussione, *l'induzione* si oggettiva in una attività dialettica dell'agente che, avvalendosi della sua autorità e ricorrendo ad argomentazioni di indole varia, fondate su elementi non privi di obiettiva veridicità, riesce a convincere il soggetto passivo alla dazione o alla promessa.

All'indomani del correttivo, la Cassazione ha puntualizzato che l'induzione sussiste quando, in assenza di qualsivoglia minaccia, vengano prospettate, da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, conseguenze sfavorevoli derivanti dall'applicazione della legge, per ottenere il pagamento o la promessa indebita di denaro o altra utilità (Cass.22-1-2013, n. 3251).

La pena è la reclusione da 3 a 8 anni per chi *induce mediante abuso*, mentre è la reclusione fino a 3 anni per chi, in conseguenza dell'induzione, *dà o promette denaro o altra utilità*. L'arresto in flagranza è facoltativo ed il fermo consentito (ma entrambi limitatamente alla condotta di chi induce mediante abuso); si procede d'ufficio e la competenza spetta al Tribunale collegiale.

11. Segue: ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE (art. 322 c.p.)

L'art. 322 c.p. (anch'esso oggetto di correttivi ad opera della **L.190/2012**, coerenti con la riformulazione dell'art.318 c.p.) indica quattro forme alternative di istigazione alla corruzione:

- l'offerta o la promessa di denaro o altra utilità non dovuti ad un pubblico ufficiale o a un incaricato di pubblico servizio, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata (**istigazione alla corruzione impropria attiva**) (primo comma);
- l'offerta o la promessa fatte per indurre un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio ad omettere o a ritardare un atto dell'ufficio o servizio, ovvero a fare un atto contrario ai propri doveri, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata (**istigazione alla corruzione propria attiva**) (secondo comma);
- la richiesta della promessa o dazione di denaro o altra utilità, da parte di un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio, fatta ad un privato e da questi rifiutata, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri (**istigazione alla corruzione impropria passiva**) (terzo comma);
- la richiesta analoga, da parte di un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio, per omettere o ritardare un atto dell'ufficio o servizio, ovvero per fare un atto contrario ai propri doveri di ufficio (**istigazione alla corruzione propria passiva**) (quarto comma).

La pena, per le ipotesi di cui al primo e terzo comma è quella prevista dall'art.318 (la reclusione da 1 a 5 anni), ridotta di un terzo; per le ipotesi di cui ai commi secondo e quarto è quella prevista dall'art.319 (la reclusione da 4 a 8 anni), anch'essa ridotta di un terzo. Si procede d'ufficio e la competenza spetta al Tribunale collegiale; l'arresto in flagranza è facoltativo mentre il fermo non è consentito.

11bis. PECULATO, CONCUSSIONE, INDUZIONE INDEBITA A DARE O PROMETTERE UTILITÀ, CORRUZIONE E ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE DI MEMBRI DELLA CORTE PENALE INTERNAZIONALE O DEGLI ORGANI DELLE COMUNITÀ EUROPEE E DI FUNZIONARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE E DI STATI ESTERI (art. 322bis c.p.)

Come si è avuto modo di precisare in precedenza, alcune opportune modifiche disciplinari sono state apportate in sede di ratifica di taluni atti internazionali, dalla L. 29-9-2000, n. 300, fra cui rileva l'introduzione dell'art. 322bis (v. anche quanto detto *sub* §2), il quale ha esteso le disposizioni degli articoli 314, 316, 317, 317bis, 318, 319, 319bis, 319ter, 319quater, 320 e 322, terzo e quarto comma ai fatti commessi dai soggetti indicati dalla norma medesima.

Ha, inoltre, previsto che le disposizioni degli articoli 319quater, secondo comma, 321 e 322, primo e secondo comma, si applicano anche se il denaro o altra utilità è dato, offerto o promesso, oltre che alle persone sopra ricordate, alle persone che esercitano 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, qualora il fatto sia commesso per procurare a sè o ad altri un indebito vantaggio in operazioni economiche internazionali ovvero al fine di ottenere o di mantenere un'attività economica o finanziaria.

11ter. LA CONFISCA DEI BENI CHE COSTITUISCONO IL PROFITTO O IL PREZZO DEI REATI PREVISTI DAGLI ARTT. 314-320 (art. 322ter)

Dispone l'art. 322ter, introdotto dall'art. 3 della legge 29-9-2000, n. 300 e modificato dalla L. 190/2012 che, nel caso di condanna, o di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per uno dei delitti previsti dagli articoli da 314 a 320, anche se commessi dai soggetti indicati nell'articolo 322bis, primo comma, è sempre 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.

Nel caso di condanna, o di applicazione della pena a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per il delitto previsto dall'articolo 321, anche se commesso ai sensi dell'articolo 322bis, secondo comma, è sempre ordinata la confisca dei beni che ne costituiscono il profitto 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 quello di detto profitto e, comunque, non inferiore a quello 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 322bis, secondo comma.

Il giudice, con la sentenza di condanna, determina le somme di denaro o individua i beni assoggettati a confisca in quanto costituenti il profitto o il prezzo del reato ovvero in quanto di valore corrispondente al profitto o al prezzo del reato.

Si noti, altresì, che l'art. 640^{quater} c.p., introdotto dal medesimo provvedimento di cui si tratta, ha esteso l'applicabilità delle disposizioni dell'art. 322ter ai reati di truffa di cui agli artt. 640, secondo comma, n.1, 640bis e 640ter, secondo comma, con esclusione dell'ipotesi in cui il fatto è commesso con abuso della qualità di operatore del sistema.

Infine si precisa che, a norma dell'art. 335bis, introdotto dall'art. 6 della L. 27-3-2001, n. 97, salvo quanto previsto dall'articolo 322ter, nel caso di condanna per delitti previsti dal Capo primo del Titolo secondo (delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A.) è comunque ordinata la confisca anche nelle ipotesi previste dall'articolo 240, primo comma, del codice penale.

12. Segue: ABUSO DI UFFICIO (art. 323 c.p.)

Risponde di tale delitto il *pubblico ufficiale* o *l'incaricato di un 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*.

Tale norma, dopo aver subito una prima radicale trasformazione ad opera della L. 86/1990, è stata ulteriormente modificata dalla L. 16-7-1997, n. 234. La normativa attualmente vigente mira essenzialmente a circoscrivere l'ambito di applicabilità dell'art. 323, precisando la condotta illecita, dal momento che la formulazione precedente della norma, essendo astratta e generica, consentiva interventi da parte dei pubblici ministeri privi di controllo. Infatti, la condotta sanzionata è legata alla verifica di un *evento di danno*, di un risultato concreto che consiste nell'aver procurato «a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale, ovvero nell'aver arrecato ad altri un danno ingiusto». Inoltre, la condotta deve consistere nella *violazione di norme di legge o di regolamento* realizzata dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di pubblico servizio nello svolgimento

delle funzioni o del servizio, norme che possono imporre un obbligo tanto di *facere* quanto di *non facere*.

Sul tema, ha precisato la Cassazione che la violazione degli strumenti urbanistici, pur non potendosi questi configurare come norme di legge o di regolamento, integra, nei congrui casi, il reato di abuso di ufficio, in quanto rappresenta solo il presupposto di fatto della violazione della normativa legale in materia urbanistica, alla quale deve farsi riferimento quale dato strutturale della fattispecie delittuosa prevista dall'art. 323 cod. pen. (Cass. 20-3-2007, n. 11620).

Per quanto riguarda la *violazione dell'obbligo di astensione* che ricorre, oltre che nelle ipotesi in cui sussista un interesse proprio o di un prossimo congiunto, anche in altri casi non meglio definiti, si è posto un problema di ammissibilità per contrasto con i principi di tassatività e di riserva di legge. Al contrario le violazioni degli obblighi di astensione imposte dalle norme di legge o di regolamento integrano la fattispecie contenuta nella prima parte dell'articolo riguardante appunto la violazione di legge o di regolamento.

La norma prevede anche un'*aggravante speciale oggettiva* che fa riferimento alla *gravità del danno o del vantaggio*. La legge, pertanto, non parla di generica gravità del fatto ma collega l'aumento della pena al verificarsi di un danno o di un vantaggio di rilevante gravità, vincolando il giudice alla valutazione di un oggetto ben determinato.

Il nuovo abuso di ufficio è *reato di danno*, in quanto è necessaria l'effettiva realizzazione di un evento di vantaggio patrimoniale o di danno altrui. La formulazione precedente del reato faceva riferimento al dolo specifico, la cui prova è spesso estremamente ardua, trattandosi di un elemento interno al volere del soggetto agente.

Al contrario la legge 234/97 richiede il *dolo generico*, circoscritto all'intenzionalità dell'ingiusto vantaggio patrimoniale o del danno ingiusto. Pertanto, la rilevanza penale dell'abuso non patrimoniale resta ferma solo se intenzionalmente viene arrecato un danno ad altri.

La pena è della reclusione da uno a quattro anni (ante riforma di cui alla l. 190/2012 era da sei mesi a tre anni). Si procede d'ufficio e la competenza è del Tribunale collegiale.

13. Segue: L'ABROGAZIONE DELL'INTERESSE PRIVATO IN ATTI DI UFFICIO (art. 324 c.p.)

L'art. 324 c.p. puniva il pubblico ufficiale che, direttamente o per interposta persona o con atti simulati, «prende» (cioè si attivava a realizzare concretamente) un interesse privato in qualsiasi atto della P.A. presso la quale esercitava il suo ufficio.

L'art. 20 della L. 26-4-1990 n. 86, ha abrogato l'art. 324 c.p., cancellando così dal nostro ordinamento il reato di interesse privato in atti di ufficio che aveva dato spesso luogo a polemiche tra magistratura ed esponenti politici per le contrastanti interpretazioni circa il significato dei termini «interesse» e «privato».

Si è posta la questione, una volta abrogato l'art. 324 c.p., di come vadano considerati i fatti commessi prima dell'abrogazione di tale reato.

Al riguardo possono valere due interpretazioni:

- la prima, fondandosi sul disposto dall'art. 2, comma 2, c.p. secondo cui *nessuno può essere punito per un fatto che, secondo una legge posteriore non costituisce reato*, ritiene che chi era imputato di tale reato vada immediatamente prosciolto;
- la seconda, invece, ritiene che occorra prima verificare se il comportamento che prima integrava il reato di cui all'art. 324 c.p. possa ora inquadrarsi nella fattispecie prevista dall'art. 323 nell'attuale formulazione, se cioè costituisca comunque «abuso di ufficio» ed applicare se del caso la sanzione prevista per tale reato, qualora questa sia più favorevole al reo, altrimenti continuerebbe ad aver vigore l'art. 324 c.p. ai sensi dell'art. 2, comma 3 c.p.

Con una rapidità certamente encomiabile, data la notevole rilevanza della questione, sul problema si sono pronunciate le Sezioni Unite della Corte di Cassazione che, con la sentenza 27-7-1990, n. 10893, hanno ritenuto che i fatti punibili ai sensi degli artt. 323 e 324 (vecchio testo) del codice penale possono esserlo anche ai sensi del nuovo testo dell'art. 323 c.p. se gli elementi costitutivi del reato descritto nel nuovo articolo siano stati contenuti in forma esplicita ed implicita pure nelle norme abrogate e siano anche stati indicati chiaramente nell'imputazione contestata. L'indicata modifica legislativa non ha comportato l'abolizione generalizzata delle anteriori fattispecie criminose di interesse privato ed abuso innominato di ufficio, ma la successione ad esse di una norma incriminatrice che ha escluso la rilevanza penale di alcune ipotesi già punite come reato, conservato tale rilevanza rispetto ad altre ed anche ampliato sotto qualche aspetto le previgenti previsioni incriminatrici.

Alla luce, dunque, di tale interpretazione, occorre ritenere che il nuovo art. 323 ha incorporato parte delle figure criminose previste dalla precedente normativa e consistenti in fatti riconducibili ad un «abuso di ufficio»; in particolare vi rientrano, come vedremo, ipotesi che prima potevano ricondursi al reato previsto dall'art. 324 (interesse privato in atti di ufficio), articolo espressamente abrogato dalla nuova legge, nonché le ipotesi di *peculato* e *malversazione per distrazione*, prima previste espressamente nel vecchio testo degli artt. 314 e 315 c.p. e non più riprodotte nel nuovo testo degli artt. 314 e 316bis.

14. Segue: RIFIUTO DI ATTI D'UFFICIO - OMISSIONE (art. 328 c.p.)

L'art. 328, comma 1, c.p. punisce una condotta di **rifiuto** dell'atto d'ufficio. A seguito della novella del '90, non è più richiesta la semplice omissione ma un'omissione qualificata da una manifestazione di volontà contraria al compimento dell'atto, che potrà essere espressa (quando il soggetto tenuto ha dichiarato di non voler agire) o tacita (quando egli sia rimasto inerte alle sollecitazioni rivoltegli). È inoltre necessario che l'atto, «per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica o di ordine pubblico o di igiene e sanità», debba essere compiuto «senza ritardo». In proposito, ha precisato la giurisprudenza, che ai fini della configurabilità del reato di rifiuto di atti di ufficio, non basta che l'atto rientri in una delle categorie tipiche indicate dalla norma né che sussistano le previste condizioni di urgenza, ma occorre che l'atto sia dovuto, e dunque non rientri nell'ambito della discrezionalità del pubblico ufficiale (Cass. 18-5-2007, n. 19358). Il comma 2 punisce invece l'**omissione**, vale a dire il mancato compimento dell'atto dovuto. Perché tale omissione sia penalmente rilevante occorre che: a) vi sia una *richiesta in forma scritta* da parte dell'interessato; b) siano decorsi *trenta giorni* dal momento in cui il pubblico ufficiale o l'incaricato del pubblico servizio abbiano ricevuto la richiesta; c) che tali soggetti non abbiano esposto le *ragioni* del ritardo.

La fattispecie è a *dolo generico*, non assumendo alcuna rilevanza i motivi che hanno spinto il soggetto agente a tenere quel dato comportamento (1).

15. DELITTI DEI PRIVATI CONTRO LA P.A.

In tale categoria rientrano tutti quei reati commessi in *danno della P.A.* da soggetti *estranei* al suo apparato organizzativo.

Si consideri che, ai sensi dell'**art.343bis c.p.**, neointrodotta dalla **L.20-12-2012, n. 237**, le disposizioni degli articoli 336, 337, 338, 339, 340, 342 e 343 si applicano anche quando il reato è commesso nei confronti:

- a) della **Corte penale internazionale**;
- b) dei giudici, del procuratore, dei procuratori aggiunti, dei funzionari e degli agenti della Corte stessa;
- c) delle 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;

(1) L'art. 328, per come è formulato, dà adito a numerose perplessità per le quali si rinvia al commento che della norma viene offerto dal codice penale esplicito (E3).

d) dei membri e degli addetti a enti costituiti sulla base del Trattato istitutivo della Corte penale internazionale.

Per un cenno al fondamento dei correttivi operati dalla L.237/2012, nonché ai principi regolatori di tale organo giudiziario sovranazionale, si rinvia a quanto si dirà nel successivo Cap.3, al §1, lett.B).

Di essi i principali sono:

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

La norma punisce chiunque usa violenza o minaccia a un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio per costringerlo:

- a) a fare un *atto contrario ai propri doveri* o ad omettere un atto dell'ufficio o del servizio;
- b) a *compiere un atto del proprio ufficio* o servizio o ad influire, comunque, su di essa.

In entrambe le ipotesi il **dolo è specifico**.

È necessario sottolineare che l'attività a cui l'agente mira deve essere **futura**. Qualora infatti essa fosse già in corso ed il reo mirasse ad opporvisi con violenza o minaccia, si configurerebbe l'ipotesi *ex art. 337 c.p.* L'idoneità della minaccia posta in essere per costringere il pubblico ufficiale a compiere un atto contrario ai propri doveri, inoltre, deve essere valutata con un giudizio «*ex ante*», tenendo conto delle circostanze oggettive e soggettive del fatto, con la conseguenza che l'impossibilità di realizzare il male minacciato, a meno che non tolga al fatto qualsiasi parvenza di serietà, non esclude il reato, dovendo riferirsi alla potenzialità costringitiva del male ingiusto prospettato (Cass. 14-9-2007, n. 34880).

B) Resistenza ad un pubblico ufficiale (art. 337 c.p.)

Commette tale reato 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 (es.: un soggetto colpisce con un pugno l'agente di P.S. che lo ha invitato in Questura per accertamenti).

Lelemento oggettivo richiede una violenza o minaccia esercitata contestualmente al compimento dell'atto d'ufficio da parte del pubblico ufficiale.

Il **dolo è specifico** e, secondo la giurisprudenza, il delitto concorre con l'ingiuria, con il reato di lesioni personali e con la rapina impropria.

Ai sensi del primo comma dell'art. 339 c.p., le pene previste per i delitti di violenza o minaccia a un pubblico ufficiale, resistenza a un pubblico ufficiale, nonché di violenza o minaccia ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario sono aumentate se la violenza o la minaccia è commessa 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.

Un inasprimento sanzionatorio è, altresì, previsto nel caso in cui la violenza o la minaccia sia commessa da più di cinque persone riunite, mediante uso di armi anche soltanto da parte di una di esse, ovvero da più di dieci persone, pur senza uso di armi.

Tale novero di situazioni circostanziali è stato esteso ad opera del D.L. 8-2-2007, n. 8, convertito in L. 4-4-2007, n. 41, recante *misure urgenti per la prevenzione e la repressione di fenomeni di violenza connessi a competizioni calcistiche*. In particolare, attraverso l'inserimento di un inedito terzo comma nella previsione in commento, si è estesa l'applicabilità delle disposizioni di cui al secondo comma (quelle, cioè, concernenti la violenza plurisoggettiva ed armata) al caso in cui la violenza o la minaccia sia commessa mediante il lancio o l'utilizzo di corpi contundenti o altri oggetti atti ad offendere, compresi gli artifici pirotecnici, in modo da creare pericolo alle persone (e sempre che il fatto non costituisca più grave reato).

C) Occultamento, custodia o alterazione di mezzi di trasporto (art. 337bis)

A norma dell'art. 337bis, introdotto dall'art. 4 della L. 19-3-2001, n. 92, è punito *chiunque occulti o custodisca mezzi di trasporto di qualsiasi tipo che, rispetto alle carat-*

teristiche omologate, presentano alterazioni o modifiche o predisposizioni tecniche tali da costituire pericolo per l'incolumità fisica degli operatori di polizia, nonché chiunque altera mezzi di trasporto operando modifiche o predisposizioni tecniche tali da costituire pericolo per l'incolumità fisica degli operatori di polizia.

La fattispecie costituisce una delle innovazioni normative previste dalla L. 92/2001, tutte finalizzate ad operare un deciso «giro di vite» in senso repressivo nella lotta al contrabbando di tabacchi lavorati. Quanto all'*interesse tutelato*, la norma non si limita ad avere uno scopo analogo a quello della resistenza a pubblico ufficiale (la libertà d'azione dello stesso), ma tende anche a tutelare (pur se in via anticipata) l'incolumità fisica degli operatori di polizia. È, infatti, tristemente noto l'utilizzo, da parte dei contrabbandieri, di mezzi di trasporto appositamente modificati, allo scopo di superare i posti di blocco ed eludere i controlli operati dalle forze di polizia, con conseguente creazione di gravi rischi per l'incolumità fisica delle stesse. Riguardo alla *condotta*, la norma prevede due distinte fattispecie. In particolare è punita l'alterazione di mezzi di trasporto (rispetto alle caratteristiche tecnico-strutturali con le quali i mezzi sono stati legittimamente omologati) operata mediante modifiche o predisposizioni tecniche, comunque realizzate, purché idonee a costituire pericolo per l'incolumità fisica degli operatori di polizia (si pensi alla installazione di robuste carenature, accompagnate da particolari incrementi di potenza dei motori, idonei a vincere la resistenza opposta dai mezzi di polizia) (art. 337bis, comma 2). Un'anticipazione ancora più intensa della tutela dell'interesse di cui sopra è realizzata dalla fattispecie di cui al primo comma, la quale punisce l'occultamento o la custodia dei mezzi di trasporto alterati o modificati nel senso anzidetto.

Circa l'*elemento soggettivo*, il reato, in entrambe le sue configurazioni, è punito a titolo di *dolo generico* (il potenziale pericolo per l'incolumità delle forze di polizia rientra nella struttura oggettiva della fattispecie, non costituisce l'intento perseguito dall'agente).

A norma del comma 3 dell'articolo in esame, se il colpevole è titolare di concessione o autorizzazione o licenza o di altro titolo abilitante l'attività di cui alla norma in esame, alla condanna consegue la *pena accessoria* della revoca del titolo che legittima la medesima attività, costituendo un'evidente illecita degenerazione rispetto alle attività lecitamente autorizzate.

D) La reintroduzione dell'oltraggio a pubblico ufficiale (art. 341bis)

Soppresso dalla L. 25-6-1999, n. 205, in occasione della predisposizione di una delega per un'ampia depenalizzazione di reati minori, l'oltraggio a pubblico ufficiale è stato reintrodotta dalla **L. 15-7-2009, n. 94** (nota come «*Pacchetto sicurezza*»).

Se la sua abolizione venne fondata sulla considerazione che trattavasi di previsione frutto della concezione autoritaria e sacrale dei rapporti tra pubblici ufficiali e cittadini, tipica dell'epoca storica del codice Rocco e discendente dalla matrice ideologica allora dominante (concezione che è estranea alla coscienza democratica instaurata dalla Costituzione repubblicana, per la quale il rapporto tra amministrazione e società non è un rapporto di imperio, ma strumentale alla cura degli interessi di quest'ultima), i fautori della sua reintroduzione sostengono che le istituzioni e chi le rappresenta costituiscono un punto di riferimento importante per la vita dei cittadini, dunque non vanno trascurate o abbandonate e la loro immagine e il loro prestigio vanno difesi, per il ruolo e la funzione che essi svolgono per l'intera collettività.

Ciò detto in linea di principio, il neointrodotta art. 341bis sanziona penalmente *chiunque, in luogo pubblico o aperto al pubblico e in presenza di più persone, offende l'onore ed il prestigio di un pubblico ufficiale mentre compie un atto d'ufficio ed a causa o nell'esercizio delle sue funzioni.*

La *condotta* consiste, dunque, nell'offesa (la quale può manifestarsi in qualsiasi modo, anche con atti o in forma gestuale) all'onore (da intendersi in senso oggettivo, come il complesso delle qualità morali di una persona) ed al prestigio (inteso quale particolare forma di decoro determinata dalla posizione del soggetto passivo) del pubblico ufficiale, in presenza di più persone (in precedenza tale situazione determinava un aggravio sanzionatorio), oltre che in luogo pubblico o aperto al pubblico. Anche nella nuova formulazione della fattispecie, inoltre, è richiesta la presenza di una relazione causale o temporale tra l'offesa e l'attività funzionale qualificata. Quanto all'*elemento soggettivo*, la fattispecie è punibile a titolo di dolo generico, consistente nella coscienza e volontà della condotta, accompagnata dalla consapevolezza, nell'agente, della potenzialità oltraggiosa della frase pronunciata, e dalla volontà di rivolgerla al pubblico ufficiale.

Come nella previgente formulazione, inoltre, la fattispecie è *aggravata se l'offesa consiste nell'attribuzione di un fatto determinato*. Tuttavia, a differenza che in precedenza, se la verità del fatto è provata o se per esso l'ufficiale a cui il fatto è attribuito è condannato dopo l'attribuzione del fatto medesimo, l'autore dell'offesa non è punibile. Il legislatore del 2009 ha, altresì, predisposto una causa di estinzione del reato per il caso in cui 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.

E) La codificazione della cd. reazione legittima ad atti arbitrari del pubblico ufficiale (art. 393bis c.p.)

Altra innovazione disciplinare introdotta dal cd. «Pacchetto sicurezza» (L. 94/2009) si traduce nella «codificazione» di una «vetusta» esimente, la cui previsione, contenuta nell'art. 4 del D.Lgs.Lgt. 14-9-1944, n. 288, nota come «*Reazione legittima agli atti arbitrari dei pubblici ufficiali*», è stata sostanzialmente riprodotta dal neoinserito art. 393bis c.p. (norma, peraltro, inopinatamente inserita fra i delitti contro l'amministrazione della giustizia). In particolare, ai sensi della citata previsione «*non si applicano le disposizioni degli articoli 336, 337, 338, 339, 341bis, 342 e 343 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*».

Costituisce «atto arbitrario» del funzionario qualsiasi comportamento posto in essere in esecuzione di pubbliche funzioni, 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; è, quindi arbitrario quel comportamento che obiettivamente (non per mere valutazioni soggettive) manifesti o riveli un carattere di prepotenza o di sopruso, determinato dalla consapevole volontà dell'agente di perseguire fini o usare mezzi che non sono compatibili, in senso largo, col nostro ordinamento giuridico. La neointrodotta previsione codicistica (come già la previgente norma speciale) richiede espressamente che il pubblico ufficiale «*ecceda i limiti delle sue attribuzioni*», ponendo 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. Chiamata ad esprimersi di recente sul tema (pur se con riferimento alla previgente disposizione di cui al D.Lgs.Lgt. 288/1944), la Cassazione ha puntualizzato che non basta che il pubblico ufficiale ecceda dai limiti delle sue attribuzioni, ma è altresì necessario che tenga una condotta improntata a malanimo, capriccio, sopruso, prepotenza nei confronti del privato destinatario (Cass. 6-2-2009, n. 5414).

F) Millantato credito (art. 346 c.p.)

Commette tale reato chiunque, millantando un credito presso un pubblico ufficiale o presso un pubblico impiegato che presti un pubblico servizio, riceve o fa dare o fa promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità, come prezzo della propria mediazione o col pretesto di dover comprare il favore di un pubblico ufficiale o impiegato o di doverlo remunerare (es.: colui che si fa consegnare del danaro allo scopo di intercedere presso un pubblico ufficiale suo amico).

Il delitto si **consuma** nel momento e nel luogo in cui l'agente ottiene la dazione o la promessa.

Parte della dottrina e la giurisprudenza ritengono che tale reato possa *concorrere* con la *truffa*, diverso essendo, nelle due figure, l'oggetto giuridico e l'oggetto materiale; altra parte della dottrina, invece, nega tale assunto, ritenendo il millantato credito una *figura speciale di truffa*. Si ritiene, inoltre, irrilevante che l'iniziativa parta dalla persona cui è richiesto di corrispondere il denaro o l'utilità, né occorre che l'agente indichi nominativamente i funzionari o impiegati i cui favori devono essere comprati o remunerati (in tal senso Cass. Sez Un. 2-4-2010, n. 12822).

Si segnala, infine, che, fra le novità disciplinari operate dalla c.d. legge anticorruzione (L. 6 novembre 2012, n. 190) rientra la creazione di una figura speciale del delitto in commento, prevista e punita dall'**art. 346bis**, rubricato "**Traffico di influenze illecite**". In particolare, si sanziona chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di corruzione propria ed in atti giudiziari, sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio, 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 o l'incaricato di un pubblico servizio ovvero per remunerarlo, in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio. A differenza della figura-base, si prevede la punibilità della vittima del millantatore, un aggravio sanzionatorio nel caso in cui il reo sia, a sua volta, pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio o eserciti attività giudiziarie, nonché un'attenuazione della pena in presenza di fatti di particolare tenuità.

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

Commette tale reato chiunque eserciti (anche una sola volta e anche senza scopo di lucro) una professione per l'esercizio della quale è richiesta dallo Stato una speciale abilitazione.

H) Altre ipotesi delittuose

Sono:

- utilizzazioni di invenzioni e scoperte conosciute per ragioni di ufficio (art. 325 c.p.);
- rivelazione di segreti di ufficio (art. 326 c.p.);
- rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica (art. 329 c.p.);
- interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità (art. 331 c.p.);
- sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'Autorità amministrativa (art. 334 c.p.);
- violazione colposa dei doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'Autorità amministrativa (art. 335 c.p.);
- violenza o minaccia ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario (art. 338 c.p.);
- interruzione di un ufficio o servizio pubblico o di un servizio di pubblica necessità (art. 340 c.p.);
- oltraggio a un Corpo politico, amministrativo o giudiziario (art. 342 c.p.);
- oltraggio a magistrato in udienza (art. 343 c.p.);
- offesa all'Autorità mediante danneggiamento di affissioni (art. 345 c.p.);
- usurpazioni di funzioni pubbliche (art. 347 c.p.);
- violazione di sigilli (artt. 349 e 350 c.p.);
- violazione della pubblica custodia di cose (art. 351 c.p.);
- vendita di stampati dei quali è stato ordinato il sequestro (art. 352 c.p.);

- turbata libertà degli incanti (art. 353 c.p.);
- turbata libertà del procedimento di scelta del contraente (art. 353bis c.p.);
- astensione dagli incanti (art. 354 c.p.);
- inadempimento di contratti (art. 355 c.p.) e frode (art. 356 c.p.) nelle pubbliche forniture.

16. CONTRAVVENZIONI CONCERNENTI L'ATTIVITÀ DELLA P.A.

A) Inosservanza dei provvedimenti dell'autorità (art. 650 c.p.)

È responsabile di tale contravvenzione chiunque non osserva un *provvedimento legalmente emanato* dall'Autorità per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, di ordine pubblico o di igiene *se il fatto non costituisce un più grave reato* (es.: il caso di colui che, non osservando l'ordinanza con cui il Sindaco gli impone di sospendere i lavori di costruzione di un edificio, continua i lavori stessi).

Presupposto del reato è la esistenza di un *provvedimento legittimo* della Autorità, cioè di un provvedimento emesso dall'organo competente, con l'osservanza delle forme e dei contenuti previsti dalla legge.

Loggetto del provvedimento (l'elenco è tassativo) può riguardare:

- a) la giustizia;
- b) la sicurezza pubblica;
- c) l'ordine pubblico;
- d) l'igiene pubblica.

È una *norma penale in bianco* e per la sua concretizzazione è sufficiente la colpa. La contravvenzione è esclusa dall'ignoranza incolpevole dell'ordine dell'Autorità e dall'errore incolpevole sul contenuto dell'ordine stesso. La norma ha carattere sussidiario.

B) Rifiuto di indicazioni sulla propria identità personale (art. 651 c.p.)

Commette tale contravvenzione chiunque, *richiesto da un pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni, rifiuta di dare indicazioni sulla propria identità personale, sul proprio stato o su altre qualità personali* (es.: colui che rifiuta di dare le proprie generalità al vigile urbano che deve contestare una infrazione al codice della strada).

Il rifiuto è punibile anche nel caso in cui il pubblico ufficiale sia riuscito ugualmente, in altro modo, ad accertare la precisa identità della persona, mirando la norma ad impedire che la attività della P.A. possa essere intralciata dal rifiuto opposto dal privato.