

# La corruzione pubblica: le ipotesi di reato

Le ipotesi principali:

- **La corruzione per l'esercizio della funzione** (artt. 318; 320; 321 c.p. )
- **La corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio** (artt. 319, 320; 321 c.p.)
- **La corruzione in atti giudiziari** (art. 319-ter c.p.)
- **La corruzione internazionale** (art. 322-bis, co. 2, n. 2)
- **L'induzione indebita a dare o promettere utilità** (art. 319-quater c.p.)

Le ipotesi limitrofe o prodromiche rispetto alla corruzione:

- **Il traffico di influenze illecite** (art. 346-bis c.p.)
- **L'istigazione alla corruzione** (art. 322 c.p.)

L'attuale sistema normativo è il frutto di quattro interventi normativi: la riforma del '90, la riforma Severino (2012), la legge anticorruzione del 2015, e la cd. "spazzacorrotti" (2019)

# Il sistema “tradizionale”

Nel contesto originario e sino alla riforma del 2012, la corruzione ha una struttura tipicamente ‘mercantile’, ed in tutte le sue ipotesi consiste in una **compravendita di un atto amministrativo**:

- **La corruzione c.d. impropria** (artt. 318; 320; 321 c.p. ): il mercimonio ha ad oggetto un “atto dell’ufficio”
- **La corruzione c.d. propria** (artt. 319, 320; 321 c.p.): oggetto dell’accordo criminoso è un atto contrario ai doveri di ufficio (o la non commissione o il ritardo di un atto dell’ufficio)

L’atto assume un ruolo centrale nella sistematica previgente: oltre a permettere di distinguere tra corruzione propria e corruzione impropria, in base alla sua collocazione temporale permetteva di distinguere tra:

- **Corruzione antecedente**: l’accordo precede l’emanazione dell’atto
- **Corruzione susseguente**: l’accordo interviene dopo l’emanazione dell’atto

Natura dell’atto ↓	+ grave	- grave	
illecito	Corruzione propria antecedente	Corruzione propria susseguente	+ grave
lecito	Corruzione impropria antecedente	Corruzione impropria susseguente	- grave
Sequenza accordo/atto →	Prima l’accordo	Prima l’atto	

# I fattori evolutivi del sistema:

- **Inadeguatezza rispetto ai valori costituzionali:** in dottrina si segnala la scarsa aderenza rispetto al principio di offensività della corruzione impropria (se il bene giuridico – come dovrebbe – viene individuato nel buona andamento e nell'imparzialità e non nel prestigio della p.a. o nel dovere di fedeltà del pubblico agente)
- **Inefficacia del sistema:** i dati sulla corruzione segnalano la scarsa efficacia dell'impianto codicistico (in realtà i problemi andavano individuati altrove: disciplina dei reati societari; disciplina della prescrizione; utilizzo in chiave investigativa e processuale della concussione, per sfaldare il legame tra corrotto e corruttore)
- **Evoluzione criminologica:** la corruzione come criminalità di impresa suggerisce nuove modalità di incontro tra domanda ed offerta corruttiva; nuovi soggetti coinvolti nelle illecite locupletazioni; nuove modalità di remunerazione; emergono nuove oggettività giuridiche: l'economia pubblica; la legittimazione degli apparati dello Stato; la giustizia sociale (preambolo convenzione di Strasburgo del 1999)
- **Impulsi internazionali e sovranazionali:** i fenomeni di globalizzazione impongono uniformazione delle legislazioni nazionali per contrastare la corruzione internazionale

# La normativa vigente: la corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio (art. 319 c.p., 320, 321)

## Alcuni aspetti di disciplina:

- **Natura concorsuale o singoli reati monosoggettivi?**: la legislazione internazionale separa le due ipotesi, distinguendo tra corruzione attiva e corruzione passiva; in realtà il reato, sia dal punto di vista ontologico che normativo, va considerato come fatto unitario, consistente in un accordo. La tendenza a separare le due posizioni è solo di carattere processuale. Nel nostro ordinamento è comunemente accettata la natura concorsuale del reato (argomento ex. art 115 e 322 c.p.)
- Le due forme (antecedente e susseguente) sono state parificate dal punto di vista sanzionatorio dalla riforma del '90 → dubbi di ragionevolezza
- Due schemi: dazione o promessa (ricezione o accettazione): non influiscono sulla gravità del fatto, problemi con riferimento all'individuazione del momento consumativo
- L'atto (contrario ai doveri) d'ufficio viene inteso in senso ampio, tale da ricomprendere **ogni concreto esercizio di poteri inerenti all'ufficio** (non solo atti in senso tecnico, ma anche pareri, proposte, atti di diritto privato, i comportamenti materiali – ad esempio la mera sostituzione di una pratica; non una **raccomandazione**). Più in generale, l'atto ha perso consistenza materiale, e si è diluito nel concetto di funzione (v. dopo, a proposito dell'art. 318 c.p.)
- Contrarietà ai doveri di ufficio → non solo atti illeciti o illegittimi, ma anche atti formalmente validi che violano generici doveri istituzionali di correttezza, vigilanza, segretezza ecc: tesi discutibile

## Segue: l'atto discrezionale

### Come si verifica la contrarietà dell'atto ai doveri di ufficio nel caso di attività discrezionale della P.a.?

Secondo la giurisprudenza (Cass., sez. VI, 22 novembre 2006, n. 38698), “non assume rilievo la circostanza che gli atti concretamente posti in essere abbiano superato il vaglio di legittimità del giudice amministrativo, essendo tale positivo scrutinio un risultato particolare e contingente connesso alle peculiari modalità di impostazione e di svolgimento del giudizio amministrativo e non potendo esso valere ad escludere l'illiceità penale della condotta”

- Prima tesi: in presenza di illecita remunerazione, l'atto discrezionale va sempre considerato illegittimo, e dunque il fatto va qualificato come corruzione propria
- Seconda tesi: si basa sulla teoria della motivazione: se il pubblico ufficiale, pur remunerato, ritiene – sulla base di ragioni fondate – di aver compiuto un atto conforme, andrà configurata la corruzione per la funzione (prima impropria), al contrario quando si sia lasciato motivare dal compenso extra legem si avrà corruzione propria
- Terza tesi: occorre verificare la legittimità dell'atto alla stregua delle regole inerenti l'uso del potere discrezionale: quando saranno rispettati i canoni dell'interesse pubblico, della causa del potere, dei precetti di diritto e di logica si dovrà parlare di corruzione per la funzione (cass., sez. VI, 17 settembre 2009, n. 36083); tale indirizzo era stato già ribadito dalla Corte costituzionale con l'affare Lockheed (sent. 2 agosto 1979)

## **Segue: una recente conferma del terzo approccio da parte della Cassazione (Cassazione penale sez. VI, 22/10/2019, n.18125)**

“Il discrimine tra le ipotesi corruttive di cui agli articoli 318 e 319 c.p. è segnato dalla progressione criminosa dell'interesse protetto, passandosi da una situazione di pericolo (il generico asservimento della funzione) a una fattispecie di danno (con l'individuazione di un atto contrario ai doveri di ufficio). Nella prima ipotesi, infatti, si punisce il pubblico ufficiale che si mette genericamente a disposizione del privato, a prescindere dal compimento di un atto dell'ufficio; nella seconda ipotesi, invece, si punisce una dazione connessa sinallagmaticamente al compimento di uno specifico atto contrario ai doveri di ufficio.

La circostanza che oggetto del mercimonio sia un atto amministrativo di contenuto discrezionale non implica automaticamente la ravvisabilità del reato di corruzione propria ex art. 319 c.p., perché l'atto discrezionale e il comportamento sottostante sono contrari ai doveri di ufficio solo qualora siano state violate le regole sull'esercizio del potere discrezionale o ne siano stati consapevolmente alterati i fondamentali canoni di esercizio a vantaggio del corruttore. Al contrario, è semmai ravvisabile il reato di cui all'art. 318 c.p. nel caso in cui, nonostante l'illecita pattuizione, l'interesse pubblico non sia stato condizionato e il pubblico funzionario abbia comunque fatto buon governo del potere assegnatogli”.

## **Segue: la corruzione per l'esercizio della funzione artt. (318, 321, 322 c.p.).**

### **I motivi della riforma ed i rapporti tra scelte politico-criminali del legislatore e prassi della giurisprudenza:**

- ▶ Introdotta formalmente con la riforma del 2012, ma in realtà già ampiamente praticata dalla prassi
- ▶ La giurisprudenza aveva ricondotto tale forma di corruzione nell'alveo dell'art. 319 (corruzione propria), attraverso un duplice attacco alla tipicità di quel fatto: smaterializzazione dell'atto; equiparazione tra contrarietà ai doveri di ufficio ed indebita remunerazione
- ▶ Anche dopo la riforma, continua a farsi riferimento all'art. 319
- ▶ Interviene nuovamente il legislatore, aumentando il carico sanzionatorio dell'art. 318 c.p.

## Alcuni aspetti di disciplina:

- ▶ “Per l’esercizio della funzione”: ricomprende sia la forma antecedente che susseguente
- ▶ In caso di atto non individuato, né individuabile neanche per genere, occorre fare riferimento al 318. in caso contrario al 319 (**Cassazione penale , sez. VI , 22/10/2019 , n. 18125**): Ai fini della configurabilità del delitto di corruzione propria, di cui all' art. 319 c.p. , è necessario che l'illecito accordo tra pubblico funzionario e privato corruttore preveda il compimento, da parte del primo, di un atto specificamente individuato od individuabile come contrario ai doveri d'ufficio, sicché, sul piano probatorio, occorre procedere alla rigorosa determinazione del contenuto delle obbligazioni assunte dal pubblico funzionario alla luce di tutte le circostanze del caso concreto, avuto riguardo in particolare al movente ed alle specifiche aspettative del privato, alla condotta serbata dall'agente pubblico ed alle modalità di corresponsione a questi del prezzo della corruttela. (In motivazione, la Corte ha precisato che, ove non sia accertato il contenuto del patto corruttivo, e pur in presenza di sistematiche dazioni da parte del privato in favore del pubblico agente, la condotta deve essere ricondotta nell'ambito della corruzione per l'esercizio
- ▶ Vengono “assorbiti” i vecchi fatti di corruzione impropria: problema di offensività e ragionevolezza