

# **I reati contro la Pubblica amministrazione: una nuova stagione di riforme**

Fondamento e limiti dell'intervento penale

*a cura di*

Annamaria Peccioli

Emmanuele Penco

Gabriele Ponteprino



**Giappichelli**

# *La Corruzione funzionale e la corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio: l'intreccio tra dato legislativo e diritto vivente*

di Annamaria Peccioli

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Dal codice del 1930 all'attuale sistema dei reati di corruzione: la giurisprudenza evolutiva. – 3. (*Segue*). Le giustificazioni della classificazione dei rapporti tra corruzione funzionale e corruzione propria in termini di progressione criminosa. – 4. Conclusioni.

## **1. Premessa**

Obiettivo del presente lavoro è offrire un quadro sintetico dell'evoluzione dei delitti di corruzione, per evidenziare come questi rappresentino uno dei settori in cui emerge in maniera rilevante l'importante ruolo della giurisprudenza per colmare lacune normative (derivanti dalla struttura della corruzione incentrata sul merimonio di specifici atti) e per porre rimedio ad asimmetrie soprattutto sul piano del trattamento sanzionatorio.

L'impianto dei delitti di corruzione del codice Rocco del 1930 era apparso obsoleto rispetto alla dimensione sistemica che stava assumendo il fenomeno della corruzione. *Ab origine* era, infatti, caratterizzato da fattispecie ispirate ad una concezione mercantilistica dove era necessario individuare uno specifico atto, da parte del pubblico ufficiale, e un'utilità indebita, da parte del privato. Si ricordi, a titolo esemplificativo, come il sistema prevedesse la punibilità della concussione (costrittiva ed induttiva) volta a coprire le modalità abusive di prevaricazione del pubblico ufficiale e delle corruzioni.

Il codice del 1930 aveva strutturato i reati di corruzione sulla promessa o dazione di utilità per un atto conforme o contrario ai doveri di ufficio: l'atto, oggetto della transazione illecita (del c.d. *pactum sceleris*) dovere essere individuato o, quantomeno, individuabile nel genere.

I limiti<sup>1</sup> del dato normativo emergono in maniera evidente all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso quando, in relazione all'oggetto dello scambio, la dazione dell'utilità indebita non era più riferita ad uno specifico atto, contrario o conforme ai doveri di ufficio, ma all'esercizio delle funzioni esercitate<sup>2</sup>.

La riforma dei delitti di corruzione è stata dettata sulla spinta di due pressanti esigenze: da un lato quella di armonizzazione agli *standards* europei ed internazionali di riferimento e dall'altro, quella di adattare il dato codicistico alla nuova dimensione del fenomeno corruttivo.

A partire dagli anni Novanta del secolo scorso la corruzione non si presentava più in forma pulviscolare attraverso fenomeni episodici ed isolati ma inizia ad assumere una dimensione sistematica dalla struttura complessa ed articolata che coinvolge i diversi livelli delle istituzioni. Il mutamento della fisiologia della corruzione mise in evidenza le debolezze strutturali della disciplina del codice Rocco e costituì uno dei fattori maggiormente determinanti della stratificazione<sup>3</sup> degli interventi normativi di riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione.

## 2. Dal codice del 1930 all'attuale sistema dei reati di corruzione: la giurisprudenza evolutiva

Al fine di dare una risposta sanzionatoria efficace alle nuove forme di corruzione che, come detto, erano polarizzate sul mercimonio delle funzioni e non sull'atto, su cui, invece, era strutturato

---

<sup>1</sup> C.F. GROSSO, voce *Corruzione*, in *Dig. disc. pen.*, III, Torino, 1989, 155 ss.

<sup>2</sup> Evidenziano il mutamento della prospettiva del fenomeno corruttivo *ex plurimis* M. PELISSERO, voce *Amministrazione pubblica (delitti contro la PA)*, in *Enc. dir., Annali*, VII, Milano, 2014, 64 ss.; P. DAVIGO, G. MANNOZZI, *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Roma-Bari, 2008, 114 ss.; A. SPENA, *Il turpe mercato. Teoria e riforma dei delitti di corruzione pubblica*, Milano, 2003, 20 ss.; si ritrova la consapevolezza di tale mutamento di prospettiva anche in P. SEVERINO, *La nuova legge anticorruzione*, in *Dir. pen. proc.*, 2013, 9 ss. Da ultimo P. PISA, G. PONTEPRINO, *Il momento consumativo della corruzione: la controversa ammissibilità del concorso del terzo nella fase esecutiva dell'accordo*, in *Dir. pen. proc.*, 2022, 1416 ss.

<sup>3</sup> M. PELISSERO, *I delitti di transazione illecita. Concussione, induzione indebita, corruzione, traffico di influenze*, in R. BARTOLI, M. PELISSERO, S. SEMINARA (a cura di), *Diritto penale. Lineamenti di Parte speciale*, II ed., Torino, 2022, 489 ss.

l'impianto originario del codice del 1930, la giurisprudenza<sup>4</sup> aveva proceduto da tempo ad una progressiva smaterializzazione<sup>5</sup> della nozione di atto, riconducendo nell'alveo della tipicità penale dell'art. 319 c.p. le ipotesi di stabile asservimento del pubblico ufficiale in cui le condotte di corruzione funzionale erano espressive del generico dovere di fedeltà ed imparzialità (art. 97 Cost.): non era più necessario individuare uno specifico atto contrario ai doveri di ufficio come oggetto di uno specifico *pactum sceleris*.

Tale interpretazione, se da un lato rappresentava un tentativo da parte della giurisprudenza di dare una risposta a delle esigenze di politica criminale, si risolveva, dall'altro, in un mascheramento, sotto il cappello di un'interpretazione estensiva evolutiva, di una violazione delle garanzie sottese al principio di legalità<sup>6</sup>. O come efficacemente è stato affermato<sup>7</sup>, riduzione analogica di un elemento costitutivo del reato.

Una delle tappe più importanti dell'evoluzione è senza dubbio rappresentata dalla c.d. legge Severino (legge 6 novembre 2012, n. 190) a cui si deve la creazione di un doppio binario nelle strategie di contrasto alla corruzione: repressione e prevenzione.

L'idea di fondo che ha ispirato il legislatore del 2012 è quella della consapevolezza che l'intervento del diritto penale debba essere inteso come *extrema ratio* attraverso un potenziamento dei meccanismi interni di organizzazione e di controllo<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Senza pretesa di completezza si vedano: Cass., Sez. VI, 11 febbraio 2016, n. 8211, in *CEDCass.*, rv. 266510; Cass., Sez. VI, 7 luglio 2016, n. 40237, in *CEDCass.*, rv. 267634; Cass., Sez. VI, 25 febbraio 2016, n. 1595, in *CEDCass.*, rv. 266735; Cass., Sez. VI, 25 settembre 2014, n. 4721, in *CEDCass.*, rv. 260732; Cass., Sez. fer., 25 agosto 2009, n. 34834, in *DeJure*; Cass., Sez. VI, 21 giugno 2005, n. 25839, in *Giur. it.*, 2006, 578.

<sup>5</sup> M. PELISSERO, *La nozione di atto d'ufficio nel delitto di corruzione tra prassi e teoria*, in *Dir. pen. proc.*, 2000, 1011 ss.; V. MANES, *Corruzione senza tipicità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008, 1126 ss.; P. SEVERINO, *op. cit.*, 8; A. GARGANI, *La "progressione criminosa" tra corruzione funzionale e corruzione propria: criticità*, in *Giur. it.*, 2024, 409 ss.

<sup>6</sup> S. SEMINARA, *I delitti di concussione, corruzione per l'esercizio della funzione e induzione indebita*, in *Dir. proc. pen.*, 2013, 20; M. PELISSERO, *I delitti di transazione illecita*, cit., 523; M.C. UBIALI, *Sul confine tra corruzione propria e corruzione funzionale: note a margine della sentenza della Corte di Cassazione sul caso "mafia capitale"*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2020, 665.

<sup>7</sup> A. GARGANI, *La "progressione criminosa" tra corruzione funzionale e corruzione propria: criticità*, cit., 410.

<sup>8</sup> S. SEMINARA, *Riflessioni sulla corruzione tra repressione e prevenzione*, in

Con la riforma Severino viene sostituito il sistema binario incentrato su uno specifico atto di ufficio: alle originarie ipotesi di corruzione impropria e propria legate da un rapporto di alternatività si sostituiscono due fattispecie in rapporto di specialità unilaterale per specificazione. Il nuovo paradigma punitivo era fondato su una fattispecie generale (*genus*), la corruzione per l'esercizio delle funzioni, ed una speciale da applicarsi nei casi in cui l'oggetto dell'accordo fosse il compimento di uno specifico atto contrario ai doveri di ufficio (o altresì l'omissione o il ritardo di un atto di ufficio).

In sede di primo commento la riformulazione delle due fattispecie è stata valutata con favore<sup>9</sup> in quanto sembrava aver posto fine alle derive interpretative della giurisprudenza che avevano dilatato i confini della tipicità penale delle fattispecie di corruzione per comprensibili esigenze di politica criminale non rispettose del principio di legalità<sup>10</sup>. Il rapporto tra le due fattispecie era stato inteso in termini di specialità: alla luce della lata formulazione l'art. 318 c.p. sembrava, *prima facie*, potenzialmente applicabile ai casi di asservimento della funzione, mentre l'art. 319 c.p. incentrava la punibilità sull'esistenza di uno specifico atto contrario ai doveri di ufficio.

Nonostante la modifica del dato testuale, la riforma del 2012 non aveva posto fine ai problematici rapporti tra l'art. 318 e l'art. 319 c.p.

L'impatto della riforma viene annullato dalla giurisprudenza<sup>11</sup> che, alla luce della dosimetria sanzionatoria del 2012, ha continua-

---

R. BARTOLI, M. PAPA (a cura di), *Il volto attuale della corruzione e le strategie di contrasto. Tra diritto vivente e prospettive di riforma*, Torino, 2018, 143 ss.; V. MAIELLO, *La corruzione nello specchio della prevenzione ante delictum*, in R. BARTOLI, M. PAPA, *Il volto attuale della corruzione e le strategie di contrasto. Tra diritto vivente e prospettive di riforma*, Torino, 2018, 101 ss.

<sup>9</sup>F. PALAZZO, *Concussione, corruzione e dintorni: una strana vicenda*, in *Dir. pen. cont.-Riv. trim.*, 2022, 2, 227; S. SEMINARA, *I delitti di concussione, corruzione per l'esercizio della funzione e induzione indebita*, in *Dir. proc. pen.-Speciale corruzione*, 2013, 20; F. CINGARI, *La corruzione*, in B. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione: prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, 410; M. ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione, I delitti dei pubblici ufficiali*, IV ed., Milano, 2019, 189.

<sup>10</sup>S. SEMINARA, *I delitti di concussione, corruzione per l'esercizio della funzione e induzione indebita*, cit., 20, che evidenziava la singolarità della riforma che comportava un alleggerimento del trattamento sanzionatorio dell'ipotesi di asservimento della funzione.

<sup>11</sup>Si veda Cass., Sez. VI, 28 febbraio 2014, n. 9883, in *DeJure*; Cass., Sez. VI, 11 febbraio 2016, in *OneLEGALE*.

to a affermare che l'asservimento costante, metodico e continuativo della funzione presenta un livello di offensività e di disvalore (giuridico e sociale) tale per cui avrebbero dovuto essere ricondotte nell'alveo applicativo dell'ipotesi più gravemente sanzionata (art. 319 c.p.), anche a pregiudizio del principio della legalità penale<sup>12</sup>.

A seguito degli inasprimenti sanzionatori dell'art. 318 c.p. ad opera della legge n. 69/2015 e della legge n. 3/2019 il *gap* sanzionatorio viene in parte colmato e ad oggi nell'art. 319 c.p. è prevista la pena della reclusione da sei a dieci anni mentre nell'art. 318 c.p. quella da tre a otto anni. Si assiste ad un riavvicinamento delle sanzioni che porta ad una riscoperta<sup>13</sup> giurisprudenziale dell'art. 318 c.p. e si inaugura un nuovo filone<sup>14</sup> volto ad individuare un criterio finalizzato a distinguere le due forme di corruzione.

Il discrimine è individuato nella progressione criminosa dell'interesse protetto in termini di gravità (che giustifica la risposta sanzionatoria) da una situazione di pericolo (rappresentato dall'asservimento generico della funzione) ad una fattispecie di danno, in cui si verifica il livello massimo dell'offensività del reato (attraverso l'individuazione di un atto contrario ai doveri di ufficio). Nell'art. 318 c.p. (*reato di pericolo*) la dazione indebita, condizionando la fedeltà e l'imparzialità del pubblico ufficiale che si mette genericamente a disposizione del privato, pone in pericolo il concreto svolgimento della pubblica funzione; nell'articolo 319 (*reato di danno*), invece, la dazione, essendo collegata sinallagmaticamente al compimento dello specifico atto contrario ai doveri d'ufficio, realizza una lesione in concreto del bene giuridico tutelato, giustificando un trattamento sanzionatorio più elevato.

Secondo la giurisprudenza più recente<sup>15</sup> la fattispecie di reato dell'articolo 319 si pone, pertanto, in un rapporto di specialità unilaterale per specificazione rispetto a quella di cui all'articolo 318: l'articolo 318 c.p. rappresenta l'ipotesi generale e l'art 319 è invece fattispecie speciale applicabile solo quando l'atto contrario ai doveri d'ufficio sia specificatamente individuato o individuabile.

---

<sup>12</sup> A. GARGANI, *La fattispecie di corruzione tra riforme legislative e diritto vivente: il "sentiero interrotto" della tipicità del fatto*, in *Dir. pen. proc.*, 2014, 1029 ss.

<sup>13</sup> M. PELISSERO, *I delitti di transazione illecita. Concussione, induzione indebita, corruzione, traffico di influenze*, cit., 524, che parla di rivitalizzazione giurisprudenziale dell'art. 318 c.p.

<sup>14</sup> Cass., Sez. VI, 11 dicembre 2018, n. 4486, in *OneLEGALE*; Cass., Sez. VI, 26 aprile 2019, n. 33828, in *CEDCass.*, rv. 261353; Cass., Sez. VI, 22 ottobre 2019, n. 18125, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2020, 662 ss.

<sup>15</sup> Da ultimo Cass. Sez. VI, 25 agosto 2023, n. 35779, in *Giur. it.*, 2024, 404 ss.