



I reati contro la pa - inquadramento generale.

Marco CATALANO

3 maggio 2022

Il concetto di pubblica amministrazione



- ▶ Due accezioni:
- ▶ In senso ampio, come tutte le funzioni imputabili allo Stato;
- ▶ In senso stretto con la funzione.
- ▶ Secondo il codice si tutela le funzione in senso ampio, e quindi anche quella legislativa e giudiziaria, come emerge dal 357 c.p.



- ▶ Il tutto coerente con l'ideologia verticistica ed unitaria del 1930, in cui la funzione fondamentale era quella esecutiva e le altre le erano vassalle.

Le qualificazioni

- ▶ Quella soggettiva:
- ▶ Il pubblico ufficiale, art. 357;
- ▶ Gli incaricati: 358;
- ▶ Gli esercenti: 359



Il pubblico ufficiale



- ▶ Quel che conta è l'esercizio della pubblica funzione:
- ▶ Quella amministrativa si caratterizza per l'esercizio di poteri:
- ▶ Deliberativi;
- ▶ Autoritativi;
- ▶ certificativi



- ▶ Per quella legislativa ci sarebbero i parlamentari, che però godono delle guarentigie di cui all'art. 68 Cost.



- ▶ Per quella giudiziaria si ricomprende sia l'attività giurisdizionale in senso stretto sia quella che porta all'emanazione di atti amministrativi, tranne che ... per i giudici costituzionali

L'incaricato di pubblico servizio



- ▶ E' quello che non è pubblica funzione né esercizio di pubblica necessità

L'esercente il servizio di pubblica necessità

- ▶ Si tratta di privati che svolgono attività pubblicistiche



La perduranza, 360 c.p.

- ▶ Quando la legge considera la qualità di pubblico ufficiale, o di incaricato di un pubblico servizio, o di esercente un servizio di pubblica necessità, come elemento costitutivo o come circostanza aggravante di un reato, la cessazione di tale qualità, nel momento in cui il reato è commesso, non esclude l'esistenza di questo né la circostanza aggravante, se il fatto si riferisce all'ufficio o al servizio esercitato.
- ▶ Una sorta di *tempus regit actum*

- ▶ Cass sez. 5 - , Sentenza n. 8430 del 21/01/2020 Ud. (dep. 02/03/2020) Rv. 278386 - 01
- ▶ Ai fini dell'applicazione della disposizione di cui all'art. 360 cod. pen., il giudice deve individuare l'interesse pubblico protetto dalla norma incriminatrice e **verificare se la condotta del soggetto attivo non più titolare, al momento del fatto, delle qualifiche di pubblico ufficiale, incaricato di pubblico servizio o esercente un servizio di pubblica necessità, abbia, nonostante la cessazione di dette qualifiche, concretamente lesa o messo in pericolo l'interesse tutelato.** (Fattispecie nella quale la Corte ha ritenuto sussistente il reato di falso ideologico del pubblico ufficiale in atto pubblico, in relazione al verbale di assemblea di un ordine professionale nel quale un soggetto, già cessato dalla carica di commissario straordinario dell'ente, con l'avallo di complici, rappresentava come avvenuta e formalmente legittima l'elezione di alcuni organi rappresentativi, che non si era in realtà svolta nella data e con le modalità indicate).



- ▶ Si esaminano ora le principali figure

Peculato



- ▶ Reato proprio, ovvero una appropriazione qualificata.
- ▶ Reato plurioffensivo con cui si punisce il danno alla pa e la lesione al prestigio e al decoro

Concussione



- ▶ Estorsione qualificata:
- ▶ Prima della legge 190 del 2012 si ricomprendevano indifferentemente la costrizione e l'induzione;
- ▶ Ora l'induzione trova spazio nel 319 quater

Corruzione



- ▶ Tassonomia esasperante:
- ▶ Propria, impropria, antecedente e conseguente

Abuso di ufficio



- ▶ Le due norme a confronto
- ▶ La formulazione attuale
- ▶ Salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, **in violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità**, 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(5) ovvero arreca ad altri un danno ingiusto, è punito con la reclusione da uno a quattro anni



- ▶ Precedentemente, invece, si puniva la violazione di leggi regolamenti, ordini e discipline, con possibilità di verifica della congruità dell'azione amministrativa ai parametri di cui all'art. 97 Cost.



A seguito delle modifiche apportate all'art. 323 c.p. dal D.L. n. 76/2020, conv. in L. n. 120/2020, non è integrato il reato di abuso d'ufficio sulla base della sola violazione dell'art. 97 Cost., recante i principi di buona amministrazione e di imparzialità della P.A., in quanto occorre - **quale elemento oggettivo del reato in parola - che sia accertata la violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità.**

- ▶ E' questo, in sintesi, il principio affermato dalla [sentenza 6 aprile 2022 n. 13136](#), resa dalla VI Sezione Penale della Corte di Cassazione. ([Cass. pen. Sez. VI, Sent., \(ud. 17 febbraio 2022\) 6 aprile 2022, n. 13136](#))

Altre figure rilevanti, 316 bis



- ▶ Chiunque (quindi reato comune), estraneo alla pubblica amministrazione, avendo ottenuto dallo Stato o da altro ente pubblico o dalle Comunità Europee contributi, sovvenzioni, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, destinati alla realizzazione di una o più finalità, **non li destina alle finalità previste**, è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni.

316 ter



- ▶ Salvo che il fatto costituisca il reato previsto dall'articolo 640 bis, chiunque (anche qui reato comune) 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 sé o per altri**, contributi, sovvenzioni, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità europee è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. La pena è della reclusione da uno a quattro anni se il fatto è commesso da un pubblico ufficiale o da un incaricato di un pubblico servizio con abuso della sua qualità o dei suoi poteri. La pena è della reclusione da sei mesi a quattro anni se il fatto offende gli interessi finanziari dell'Unione europea e il danno o il profitto sono superiori a euro 100.000.
- ▶ Quando la somma indebitamente percepita è pari o inferiore a euro 3.999,96 si applica soltanto la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro da euro 5.164 a euro 25.822. Tale sanzione non può comunque superare il triplo del beneficio conseguito.

Indebita percezione di erogazioni pubbliche vs truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640 bis)



- ▶ Il rapporto tra i due delitti è regolato dalla *clausola di sussidiarietà espressa* posta in apertura dell'art. 316 *ter* (applicabile alla fattispecie sia del 1° che del 2° co.), in virtù della quale la norma che punisce l'indebita percezione di erogazioni (che è, appunto, la norma sussidiaria), assumendo una funzione di completamento di tutela rispetto ai fatti abusivi commessi in materia di finanziamenti e contributi pubblici, si applica solo quando non sono già integrati gli elementi costitutivi di cui all'art. 640 bis.



- ▶ introdotta dall'art. 4, L. 29.9.2000, n. 300, di ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari (PIF) delle Comunità europee, fatta a Bruxelles il 26.7.1995

640 c.p.



- ▶ Chiunque, con artifici o raggiri, inducendo taluno in errore, procura a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da euro 51 a euro 1.032.
- ▶ La pena è della reclusione da uno a cinque anni e della multa da euro 309 a euro 1.549:
 - 1) se il fatto è commesso a danno dello Stato o di un altro ente pubblico o dell'Unione europea o col pretesto di far esonerare taluno dal servizio militare;
 - 2) se il fatto è commesso ingenerando nella persona offesa il timore di un pericolo immaginario o l'erroneo convincimento di dovere eseguire un ordine dell'Autorità;
- 2-bis) se il fatto è commesso in presenza della circostanza di cui all'articolo [61](#), numero 5



- ▶ La pena è della reclusione da due a sette anni e si procede d'ufficio se il fatto di cui all'articolo 640 (artifici e raggiri) riguarda contributi, sovvenzioni, finanziamenti, mutui agevolati ovvero altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee



- ▶ Ritengono le Sezioni unite che la fattispecie di indebita percezione non è speciale, ma sussidiaria rispetto alla truffa aggravata: «l'ambito di applicabilità dell'art. 316 *ter* si riduce a situazioni del tutto marginali, come quelle del mero silenzio antidoveroso o di una condotta che non induca in errore l'autore della disposizione patrimoniale», per assenza di un'attività di accertamento nel corso della procedura di erogazione (C., S.U. 19-27.4.2007, n. 16568)



- ▶ l'art. 2, 1° co., lett. c, n. 1, D.L. 25.2.2022, n. 13, ha modificato la rubrica dell'articolo in commento che recita ora «indebita percezione di erogazioni pubbliche»; inoltre il successivo n. 2) della stessa lett. c, ha, poi, inserito, la parola «sovvenzioni» dopo «contributi». All'esito della riforma, vi è quindi totale corrispondenza tra l'oggetto della malversazione (oggi) di erogazioni pubbliche (art. 316 bis), della indebita percezione di erogazioni pubbliche (art. 316 ter) e della truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640 bis). Le modifiche apposte dal D.L. 25.2.2022, n. 13 sono state poi recepite dall'art. 28 bis, 1° co., lett. c, n. 1 e n. 2, D.L. 27.1.2022, n. 4, conv. con modif. dalla L. 28.3.2022, n. 25

Rapporto tra procedimento penale e amministrativo

- ▶ La sentenza di condanna o di assoluzione a seguito di dibattimento;
- ▶ Il risarcimento del danno in sede penale e l'ulteriore danno;
- ▶ Il danno all'immagine

