

CONCUSSIONE E INDEBITA INDUZIONE: IL CRITERIO DISCRETIVO E I PROFILI SUCCESSORI¹

di Roberto Garofoli

SOMMARIO: 1. Lo “sdoppiamento” del delitto di concussione. – 2. Alla ricerca del criterio discretivo tra concussione per costrizione e induzione indebita: le posizioni emerse. – 2.1. Le modalità della condotta dell’agente pubblico e l’intensità dell’effetto psicologico determinatosi nel privato: Cass. Pen., Sez. VI, 21 gennaio 2013, n. 3093, Aurati, 21 febbraio 2013, n. 8695, Nardi, 8 aprile 2013, n. 16154, Pierri, 15 aprile 2013, n. 17285, Vaccaro. – 2.2. La natura (ingiusta nella concussione e conforme a legge nella “indebita induzione”) del male prospettato dall’agente pubblico e il vantaggio ingiusto perseguito dal privato nella sola fattispecie *ex art. 319 quater c.p.*: Cass. Pen., Sez. VI, 22 gennaio 2013, n. 3251, Roscia, 15 febbraio 2013, n. 7495, Gori, 21 marzo 2013, n. 13047, Piccino. – 2.2.1. Le ragioni: l’interpretazione storica, costituzionalmente orientata, topografica, sistematica. – 2.2.2. La qualificazione delle tre ipotesi in astratto possibili di pressione dell’agente pubblico: come qualificare la vecchia concussione ambientale? – 2.3. Il criterio “misto” seguito da Cass. Pen., Sez. VI, 12 marzo 2013, n. 11794, Melfi: è vero compromesso? – 3. Profili di diritto intertemporale. Cass. Pen., Sez. VI, 12 marzo 2013, n. 11792, 12 marzo 2013, n. 11794, 15 febbraio 2013, n. 7495, riconoscono la continuità. – 4. Il *discrimen* tra “indebita induzione” e corruzione.

1. Lo “sdoppiamento” del delitto di concussione

La l. 6 novembre 2012, n. 190, nel novellare la disciplina di alcuni reati contro la pubblica amministrazione, è intervenuta, tra l’altro, a riformulare la fattispecie di concussione.

Nel dettaglio:

- ha sostituito l’art. 317 c.p., con l’introduzione di una nuova fattispecie di “concussione”, configurabile ora solo *per costrizione*;

- al contempo, ha introdotto l’art. 319-*quater* c.p., riguardante la nuova figura della “*induzione indebita a dare o promettere utilità*”, destinata a porsi in una posizione intermedia tra la figura della condotta concussiva sopraffattrice (art. 317 c.p.) e l’accordo corruttivo, integrante uno dei reati previsti dagli artt. 318 o 319 c.p.

In altri termini, la novella del 2012 ha “spacchettato” l’originaria ipotesi delittuosa della concussione, che nel testo previgente dell’art. 317 c.p., atteggiandosi a fattispecie mista alternativa, era indifferentemente integrabile con condotta di costrizione e di induzione, creando due nuove ipotesi di reato, la concussione (per sola costrizione) *ex art. 317 c.p.* e la induzione indebita a dare o promettere utilità *ex art. 319-quater c.p.*

¹ Il presente articolo costituisce la rielaborazione della parte “penale” della relazione tenuta al Convegno “*Il contrasto alla corruzione: le prospettive aperte dopo la legge 6 novembre 2012, n. 190*”, tenuto in Corte di Cassazione il 17 aprile 2013.

a) la prima fattispecie conserva i caratteri della concussione per costrizione, limitandosi il legislatore del 2012 ad incrementare il limite edittale minimo della pena detentiva (portata da quattro a sei anni di reclusione) e lasciando come soggetto attivo il *solo pubblico ufficiale*, con esclusione, dunque, dell'incaricato di pubblico servizio (che oggi, in presenza di tutti i presupposti di legge, è eventualmente punibile a titolo di estorsione aggravata dall'aver commesso il fatto con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad un pubblico servizio, dunque ai sensi degli artt. 629 e 61, co. 1, n. 9, c.p.²);

b) la seconda ipotesi di reato, "scorporata" dal previgente art. 317 c.p., e ora regolata dall'art. 319-*quater* c.p., recante in rubrica – come anticipato – l'indicazione della nuova denominazione di "*induzione indebita a dare o promettere utilità*", è configurabile, «salvo che il fatto non costituisca più grave reato», laddove il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio, 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. Fattispecie, questa, configurabile anche a carico dell'*incaricato di pubblico servizio*, e sanzionata con la pena della reclusione da tre ad otto anni; e che oggi, in forza della previsione contenuta nel comma 2 dello stesso art. 319-*quater* c.p., comporta la punibilità anche del destinatario della pretesa, che «da o promette denaro o altra utilità», il quale, da persona offesa nell'originaria ipotesi di concussione per induzione, diventa concorrente necessario nella nuova fattispecie di reato.

Sono note le ragioni sottese al disposto sdoppiamento dell'originaria fattispecie di concussione, prima tra tutte l'esigenza di tener conto delle raccomandazioni di carattere internazionale, provenienti in particolare dal rapporto sulla fase 3 dell'applicazione della Convenzione anticorruzione Ocse in Italia.

È sin d'ora opportuno tenere conto di queste ragioni le stesse potendo avere un significativo rilievo interpretativo in sede di soluzione di uno dei problemi più delicati che la riforma sta prospettando, quello cioè relativo all'individuazione del criterio di distinzione tra la concussione per costrizione nella quale il privato è vittima e la induzione indebita di cui all'art. 319-*quater* c.p. nella cui struttura plurisoggettiva il privato è, viceversa, concorrente necessario.

In particolare, è stato richiesto al legislatore italiano di operare in modo da evitare che l'applicazione della fattispecie della concussione potesse funzionare quale strumento di possibile esonero da responsabilità per la corruzione internazionale; più in generale, come rimarcato nel rapporto GRECO, è stata segnalata la necessità di evitare che la previsione di cui al precedente art. 317 c.p., non conosciuta nelle restanti codificazioni europee, finisse per consentire al "vero" corruttore di sfuggire alle sanzioni presentandosi come vittima di concussione³.

² In termini, [Cass. Pen., Sez. VI, 12 marzo 2013, Castelluzzo, n. 11792](#); Id., [12 marzo 2013, Melfi, n. 11794](#), in [questa Rivista](#), con nota di M. Scoletta, [Ancora sui criteri distintivi tra concussione e induzione indebita: una soluzione sincretistica dalla Cassazione](#), 15 marzo 2013.

³ Cfr. l'*Evaluation Report* adottato dal *Group of States against Corruption* (GRECO) nella seduta del 20-23 marzo 2012, su cui cfr. [M. MONTANARI, La normativa italiana in materia di corruzione al vaglio delle istituzioni internazionali](#), in [questa Rivista](#), 1 luglio 2012.

Nel dettaglio, gli organismi internazionali non hanno chiesto che l'Italia abolisse la fattispecie di concussione, raccomandando solo di evitare che l'esistenza di quella fattispecie si risolvesse in una troppo agevole scappatoia per il privato corruttore, consentendogli di assumere le finte sembianze della vittima di una condotta prevaricatrice dell'agente pubblico.

La *ratio* dell'introduzione del nuovo art. 319-*quater* c.p. sta quindi proprio nell'esigenza, più volte manifestata in sede internazionale, di evitare il più possibile che si aprano spazi di impunità per il privato che effettui dazioni o promesse indebite di denaro o altra utilità ai pubblici funzionari, adeguandosi a prassi di corruzione diffusa in determinati settori.

Questo, in estrema sintesi, il quadro in cui ha trovato la genesi il nuovo reato che appare frutto di una scelta in linea con le istanze internazionali, benché, come si è osservato⁴, foriera di non poche complicazioni stante, a questo punto, la compresenza, nel nostro sistema, di ben tre previsioni delittuose tra loro contigue: concussione per sola costrizione, induzione indebita e corruzione.

Prende corpo, quindi, un sistema nel quale il nuovo reato di cui all'art. 319-*quater* c.p. si colloca in una posizione intermedia tra la concussione per costrizione di cui all'art. 317 c.p. e la corruzione.

Anzi, se si vuole, anticipando quanto si osserverà oltre nell'individuare il *discrimen* tra concussione e induzione indebita, "in una posizione più prossima" a quest'ultima, configurandosi come una "corruzione mitigata dalla induzione" più che, semplicemente, come una "concussione attenuata", la prima impostazione spiegando, in un sistema saldamente improntato al principio di personalità della responsabilità penale, la introdotta punibilità del privato.

A conforto di tale assunto si considerino due elementi: da un lato, la collocazione topografica in calce ai delitti di corruzione (artt. 318, 319, 319 e 319-*ter* c.p.) e la punibilità del soggetto privato indotto; dall'altro, l'entità più ridotta della pena prevista per quest'ultimo (reclusione fino a tre anni) rispetto alla pena, ben più grave, prevista per il corruttore (da quattro ad otto anni nella nuova formulazione), «è indice del fatto che il legislatore sembra avere considerato l'idoneità mitigatrice, sul piano sanzionatorio, della induzione proveniente dal pubblico ufficiale, quale elemento di diversificazione rispetto alla corruzione vera e propria»⁵.

Ciò precisato, a fronte di tale rinnovato quadro normativo, sono emersi nel dibattito dottrinale e giurisprudenziale alcuni dubbi interpretativi concernenti, in particolare:

a) il *criterio discrezionale* tra le due nuove fattispecie delittuose e, quindi, l'esatta delimitazione delle condotte di "costrizione" e di "induzione";

⁴ [Relazione n. III del novembre 2012 a cura dell'Ufficio del massimario della Corte di Cassazione, in questa Rivista, 20 novembre 2012.](#)

⁵ Cfr. Relazione n. III/11/2012, *cit.*

b) *la disciplina successoria applicabile*: si è dovuto chiarire se, a seguito della entrata in vigore della novella del 2012, sia ipotizzabile una *abolitio criminis* con riferimento alla “vecchia” ipotesi di concussione per induzione, ovvero sia ravvisabile una mera successione di leggi penali nel tempo, essendo riconoscibile una continuità di tipo di illecito tra il precedente reato di concussione per induzione ed il nuovo reato di induzione indebita a dare o promettere utilità, di cui all’art. 319-*quater* c.p.

2. Alla ricerca del criterio discretivo tra concussione per costrizione e induzione indebita: le posizioni emerse

La giurisprudenza di legittimità ha dovuto individuare il criterio da utilizzare nel distinguere tra “costrizione”, quale condotta costitutiva della concussione prevista dal “nuovo” art. 317 c.p., e “induzione”, ora integrante il delitto di cui all’art. 319-*quater* c.p.

La questione si è imposta in maniera pressante a seguito della riforma del 2012, posto che, in passato, la distinzione tra costrizione e induzione non aveva costituito oggetto di analisi particolarmente approfondite, al più rilevando ai fini della determinazione in concreto della pena da applicare all’agente pubblico: le due condotte, infatti, nel previgente art. 317 c.p. erano sostanzialmente parificate, almeno per quel che attiene ai minimi e massimi edittali di pena applicabile.

Per vero, la giurisprudenza intervenuta prima della riforma aveva fatto leva sulle *modalità della condotta posta in essere dall’agente pubblico e sul conseguente grado di coartazione morale* determinato nel privato, considerato nel previgente quadro normativo comunque soggetto passivo della fattispecie concussoria, tanto per costrizione quanto per induzione.

Sia la costrizione che l’induzione – si sosteneva – si realizzano laddove il comportamento del soggetto pubblico, che abusa della sua qualità o dei suoi poteri, si sostanzia nella formulazione di una pretesa indebita, di dazione o di promessa di denaro o di altra utilità, manifestata con forme e modalità idonee ad incidere psicologicamente sulla volontà e, quindi, sulle determinazioni del destinatario: solo che, nel primo caso, si parla di *costrizione* perché la pretesa ha una *maggior carica intimidatoria*, in quanto espressa in forma ovvero in maniera tale *da non lasciare alcun significativo margine di scelta al destinatario*; mentre, nel secondo caso, si parla di *induzione* perché la pretesa si concretizza nell’impiego di *forme di suggestione o di persuasione*, ovvero di *più blanda pressione morale*, sì da lasciare al destinatario *una maggior libertà di autodeterminazione*, un più ampio margine di scelta in ordine alla possibilità di non accedere alla richiesta del pubblico funzionario.

In altri termini, si è detto che la *costrizione* descrive una più netta iniziativa finalizzata alla coartazione psichica dell’altrui volontà, che pone l’interlocutore di fronte ad un *aut-aut* ed ha l’effetto di *obbligare* questi a dare o promettere, sottomettendosi alla volontà dell’agente (*voluit quia coactus*); l’*induzione*, invece, una più tenue azione di pressione psichica sull’altrui volontà, che spesso si concretizza in forme di persuasione o di suggestione ed ha come effetto quello di *condizionare* ovvero di

spingere taluno a dare o promettere, ugualmente soddisfacendo i *desiderata* dell'agente (*coactus tamen voluit*)⁶.

In realtà, in un sistema nel quale la fattispecie di concussione era configurata come reato normativamente sempre monosoggettivo, nel quale quindi il privato era considerato comunque soggetto passivo e ad essere sanzionato era il solo agente pubblico, il criterio discretivo sopra descritto appariva soddisfacente, facendo leva sul diverso grado di intensità della pressione psicologica esercitata dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di pubblico servizio, quale parametro attraverso cui adeguatamente "misurare" il disvalore penale della condotta, la sola stigmatizzata, del soggetto pubblico.

Ciò posto quanto al passato, ci si chiede, con l'entrata in vigore della legge 190, se quel criterio discretivo prima utilizzato in giurisprudenza per distinguere tra costrizione e induzione, intese quali condotte integranti la stessa fattispecie (che allora si atteggiava come *mista alternativa*), possa oggi essere seguito nel tracciare la linea di confine tra le due diverse fattispecie di cui all'art. 317 e all'art. 319 *quater* c.p.: fattispecie tra loro diverse non solo perché ben differente è il trattamento sanzionatorio riservato all'agente pubblico ma anche (e soprattutto) perché il privato, ancora vittima nella fattispecie di concussione per costrizione, diviene concorrente in quella di induzione indebita di cui all'introdotta art. 319-*quater* c.p.

Si illustrano, di seguito, i diversi orientamenti allo stato emersi nella giurisprudenza di legittimità, prima di trarre alcune sintetiche conclusioni sul delicato profilo interpretativo.

2.1. *Le modalità della condotta dell'agente pubblico e l'intensità dell'effetto psicologico determinatosi nel privato: Cass. Pen., Sez. VI, 21 gennaio 2013, n. 3093, Aurati*⁷; *21 febbraio 2013, n. 8695, Nardi*⁸; [8 aprile 2013, n. 16154, Pierrì](#); [15 aprile 2013, n. 17285, Vaccaro](#)

Per un *primo orientamento*, è necessario ancora far leva, anche dopo la riforma del 2012, sulle modalità che connotano la condotta poste in essere dall'agente pubblico e sull'*intensità degli effetti psicologici prodottisi nel privato*.

In entrambe le ipotesi, quindi, la condotta delittuosa deve concretizzarsi in una *forma di pressione psichica relativa* (essendo la violenza assoluta concordemente esclusa dall'ambito di operatività delle norme in questione) che determina, proprio per l'abuso delle qualità o dei poteri da parte dell'agente, uno stato di soggezione nel destinatario; e che, per essere idonea a realizzare l'effetto perseguito dal reo, deve sempre contenere una più o meno esplicita prospettazione di un male ovvero di un pregiudizio,

⁶ Cass. Pen., Sez. VI, 19 giugno 2008, n. 33843, Lonardo; Id., 1 ottobre 2003, n. 49538.

⁷ In [questa Rivista, con nota di G. ROMEO, Ancora sulla successione di leggi in materia di concussione per induzione, 11 febbraio 2013](#).

⁸ In [questa Rivista, con nota di F. VIGANÒ, La Cassazione torna sulla distinzione tra concussione e induzione indebita, 28 febbraio 2013](#)

patrimoniale o non patrimoniale, le cui conseguenze dannose il destinatario della pressione cerca di evitare soddisfacendo quella pretesa indebita, dando o promettendo denaro o altra utilità.

L'unica differenza tra le due fattispecie sarebbe, quindi, nel mezzo usato per la realizzazione dell'evento, nel senso che la dazione o la promessa dell'indebito è nella "concussione" effetto del timore mediante l'esercizio della minaccia e, nella "induzione", invece, effetto delle forme più varie di attività persuasiva e di suggestione tacita e di atti ingannevoli.

La minaccia costitutiva di una concussione – precisa la Cassazione – può essere caratterizzata da *«qualsiasi condotta che, anche senza divenire minaccia espressa, si caratterizza in concreto come una implicita, seppur significativa e seria intimidazione, tale da incidere e in misura notevole sulla volontà del soggetto passivo»*. A caratterizzare la concussione dovrebbe essere dunque il "timore di un danno minacciato dal pubblico ufficiale", nell'induzione il pubblico ufficiale facendo invece leva sulla sua *«posizione di preminenza, per suggestionare, persuadere o convincere a dare o promettere qualcosa allo scopo di evitare un male peggiore»*.

Si tratta di orientamento che utilizza, nel riempire di contenuto l'induzione del nuovo art. 319-*quater* c.p., lo stesso approccio seguito in passato dalla giurisprudenza impegnata, nel distinguere in seno all'allora unitaria fattispecie di concussione, le condotte (tra loro indifferentemente alternative) di costrizione e induzione.

Nel sostenere tale indirizzo, la giurisprudenza di legittimità pare, per vero, non poco condizionata dalla necessità di dimostrare l'assunto (di per sé certo in astratto condivisibile) della continuità normativa tra la previgente "concussione per induzione" e la nuova "induzione indebita" e della identità "strutturale", quindi tra l'induzione del nuovo art. 319-*quater* c.p. quella del previgente art. 317 c.p.

I sostenitori dell'indirizzo riportato sembrano molto meno preoccupati, invece, di tener conto, nell'affrontare il delicato profilo interpretativo, del mutato quadro normativo e della diversa posizione che il privato assume nel nuovo delitto di "induzione indebita", nella cui struttura plurisoggettiva lo stesso è concorrente necessario.

Non è consentito non chiedersi, allora, se il suindicato criterio proposto per distinguere tra concussione per costrizione *ex art.* 317 c.p. e induzione indebita di cui all'art. 319-*quater* c.p., attento alle sole modalità e forme della condotta di pressione psicologica posto in essere dall'agente pubblico, oltre che, conseguentemente, all'intensità della condizione di ridotta capacità di autodeterminazione determinatasi nel privato, sia oggi idoneo a giustificare – anche alla stregua dei principi costituzionali che conformano il sistema della responsabilità penale, primo tra tutti quello di personalità – la introdotta punibilità del privato nel delitto di induzione indebita.

Volendo trarre una prima conclusione, si può sostenere che l'indirizzo riportato, nel ravvisare il *proprium* della fattispecie di indebita induzione nella consistenza "più blanda" della pressione posta in essere dall'agente pubblico, come tale destinata a limitare, senza tuttavia del tutto sopprimerla, la libertà di autodeterminazione del privato, finisce per individuare nella sola mancata resistenza alla indebita pretesa il

disvalore stigmatizzato dal legislatore del 2012 con la prevista punibilità del privato *ex art. 319-quater*, co. 2, c.p.

2.2. *La natura (ingiusta nella concussione e conforme a legge nella “indebita induzione”) del male prospettato dall’agente pubblico e il vantaggio ingiusto perseguito dal privato nella sola fattispecie ex art. 319 quater c.p.: Cass. Pen., Sez. VI, 22 gennaio 2013, n. 3251, Roscia; 15 febbraio 2013, n. 7495; Gori, 21 marzo 2013, n. 13047, Piccino.*

In una differente prospettiva, altra parte della giurisprudenza di legittimità ha mostrato di valorizzare elementi sintomatici ulteriori, idonei a favorire una più netta differenziazione tra i concetti di costrizione e di induzione.

In particolare, Cass. Pen., Sez. VI, 22 gennaio 2013, n. 3251, Roscia⁹; 15 febbraio 2013, n. 7495, Gori¹⁰; [21 marzo 2013, n. 13047, Piccino](#), hanno sostenuto che:

- compie il reato di cui all'art. 317 c.p., il pubblico ufficiale il quale, abusando della sua qualità o delle sue funzioni, impiega *violenza o minaccia* (ossia prospetta un *danno ingiusto*) per ricevere indebitamente la consegna o la promessa di denaro o di altra utilità;

- compie il reato di cui all'art. 319-*quater*, chi per ricevere indebitamente le stesse cose prospetta *una qualsiasi conseguenza dannosa che non sia tuttavia contraria alla legge*. In tale ipotesi, non può parlarsi di minaccia perché il danno non sarebbe *iniuria datum* e perciò la costrizione è mancata; essendosi ciononostante raggiunto il risultato, il soggetto è stato comunque indotto alla promessa o alla consegna indebita.

Per tale orientamento, il termine “costringe” *ex art. 317* indica qualunque violenza morale attuata con abuso di qualità o di poteri, che si risolva quindi in una autentica “minaccia” (esplicita o implicita), intesa come prospettazione di un male *ingiusto* recante lesione non patrimoniale o patrimoniale, costituita da danno emergente o a lucro cessante; rientra, invece, nell'induzione ai sensi del successivo art. 319-*quater* c.p. la condotta del pubblico ufficiale che prospetti conseguenze sì sfavorevoli, e tuttavia derivanti dall'applicazione della legge, per ottenere il pagamento o la promessa indebita di denaro o altra utilità. In questo caso, il privato indotto è quindi punibile perché di fatto mira ad un *risultato illecito a lui favorevole*.

È il caso dell'agente pubblico che, verificata una irregolarità fiscale in cui il privato è incorso, prospetti, per indurlo ad una prestazione indebita, l'esercizio *legittimo* del potere di accertamento e contestazione: il privato che, cedendo alle pressioni, pone in essere la richiesta ed indebita dazione, in realtà persegue l'illecito – e per lui favorevole – obiettivo di sottrarsi al dovuto accertamento.

⁹ In [questa Rivista](#), 4 febbraio 2013.

¹⁰ In [questa Rivista](#), con nota di F. VIGANÒ, *Concussione e induzione indebita: il discrimine sta nell'ingiustizia del male prospettato al privato*, 4 marzo 2013.

Si tratta di impostazione che, meglio della prima, rende comprensibili le ragioni per le quali il privato, considerato vittima nel delitto di concussione per costrizione, non lo è invece in quello di “indebita induzione”.

Se è vero, infatti, che in entrambi la volontà del privato è sottoposta a pressione ad opera dell’agente pubblico, è vero tuttavia che, nella concussione, alla lesione della libertà morale del privato non si accompagna un disegno corruttivo dello stesso; viceversa, nella “indebita induzione”, il privato, pure esposto ad una forma di pressione psicologica, persegue un *vantaggio ingiusto* che vale a compensare la pressione subita, oltre che a spiegare la sua punibilità¹¹.

2.2.1. Le ragioni: l'interpretazione storica, costituzionalmente orientata, topografica, sistematica

All'illustrazione di un terzo orientamento che pare talvolta emergere nella giurisprudenza della Sesta Sezione Penale di Cassazione, è utile anteporre l'indicazione delle ragioni che inducono a preferire la tesi da ultimo riportata, volta ad affidare il *discrimen* tra concussione per costrizione e indebita induzione non già alle forme o modalità della condotta di pressione o all'intensità dell'effetto psicologico di minorata capacità di autodeterminazione prodotto nel privato, quanto piuttosto alla natura del male prospettato dall’agente pubblico e, conseguentemente, alla consistenza dell'obiettivo effettivamente perseguito dal privato con la indebita dazione o promessa.

Volendo schematizzare, soccorrono almeno quattro ordini di argomenti tratti da un'interpretazione del rinnovato quadro normativo rispettivamente di tipo storico, costituzionalmente orientato, topografico e sistematico.

Quanto all'interpretazione *storica*, è necessario tener conto delle ragioni che hanno indotto il legislatore del 2012 a scorporare dalla previgente fattispecie di concussione, allora costruita come unitaria e “mista alternativa”, la condotta di induzione per riportarla nell'ambito applicativo del nuovo delitto di cui all'art. 319-*quater* c.p., non più monosoggettivo, ma a concorso necessario, nel quale il privato è concorrente necessario.

Come sopra osservato, l'intento del legislatore, in ciò mosso dall'esigenza di adeguarsi alle ripetute raccomandazioni internazionali, è stato quello di stemperare il rischio che potesse sfuggire alla pena chi, travestendosi da vittima della concussione del pubblico agente, fosse in realtà un autentico corruttore; l'obiettivo perseguito è stato quello, quindi, di evitare che potessero delinearsi spazi di esonero da responsabilità per l'effettivo corruttore.

È quanto induce a ritenere che, nel prevedere la punibilità del privato nella fattispecie di cui all'art. 319-*quater* c.p., il legislatore del 2012 abbia inteso stigmatizzare la condotta di chi, ancorché sottoposto ad una qualche forma di pressione psicologica

¹¹ Per una convinta adesione a tale indirizzo [SPENA, Per una critica dell'art. 319-quater c.p., in questa Rivista, 28 marzo 2013.](#)

determinata dall'abuso posto in essere dall'agente pubblico, abbia tuttavia, con la dazione o la promessa, perseguito un vantaggio illecito, muovendosi in una logica tipicamente corruttiva.

La descritta impostazione è confermata da un approccio interpretativo volto ad assicurare, nel dubbio ermeneutico che il rinnovato quadro normativo senza dubbio pone, un risultato coerente con i principi costituzionali che governano il sistema penale: si tratta degli argomenti desumibili dall'esigenza di attendere ad un'*interpretazione costituzionalmente orientata* del nuovo art. 319-*quater* c.p.

Vengono in rilievo, al riguardo, due distinte considerazioni.

Su un primo, e più decisivo, versante, nell'interpretare l'art. 319-*quater*, co. 2, c.p., che come è noto prevede la punibilità del privato nel reato di induzione indebita, è necessario farsi orientare dall'esigenza, posta dall'art. 27 Cost., di assicurare che al privato (non più vittima ma concorrente) possa addebitarsi una condotta riprovevole, avente quindi un contenuto di disvalore, ravvisabile, peraltro in omaggio all'intenzione del legislatore del 2012, non già, in una prospettiva eticizzante, nella *mancata resistenza* alla pressione (pur blanda) esercitata dal pubblico agente, quanto nel fatto che lo stesso approfitta della stessa per perseguire un vantaggio ingiusto; che è quanto garantito dall'indirizzo interpretativo in esame, non già da quello che fa leva, quale criterio di distinzione tra le fattispecie di cui agli artt. 317 e 319 *quater* c.p., sulle modalità o forme della pressione posta in essere dall'agente pubblico e/o sull'intensità degli effetti psicologici determinati sul privato.

A ciò si aggiunga, sempre con la prospettiva di attendere ad un'*interpretazione costituzionalmente orientata* del nuovo quadro normativo, che l'approccio volto ad affidare l'elaborazione del concetto di "induzione" di cui all'art. 319 *quater* c.p. al solo elemento della consistenza "più blanda" delle forme o modalità delle pressioni esercitate dall'agente pubblico o della minore intensità dell'effetto di ridotta capacità di autodeterminazione prodotto nel privato pare innescare difficoltà, incertezze ed oscillazioni interpretative difficilmente armonizzabili con quelle esigenze di certezza poste dai principi di tassatività e/o precisione: esigenze di cui oggi non può non avvertirsi l'imperiosa robustezza se si considera che dalla sussunzione della specifica condotta dell'agente pubblico nella categoria della "costrizione" o dell'"induzione" dipende, nel rinnovato quadro normativo, una rilevante diversità di limiti edittali della pena da applicare all'agente pubblico, ma, soprattutto, la punibilità o meno del soggetto privato.

Gli argomenti suesposti, tratti dall'interpretazione storica e da quella costituzionalmente orientata, confermano la bontà della tesi secondo cui la fattispecie di "indebita induzione" va intesa, guardata dal lato del soggetto privato, come una autentica "corruzione mitigata dalla induzione", la sola idonea a spiegare adeguatamente, in ossequio al principio di personalità della responsabilità penale, la introdotta punibilità del privato.

La descritta impostazione, del resto, pare confermata da un ulteriore argomento tratto dall'*interpretazione topografica*, attenta cioè alla collocazione che il legislatore del 2012 ha inteso assegnare, nel sistema codicistico dei reati degli agenti pubblici contro la pubblica amministrazione, alla nuova fattispecie di induzione indebita.

Il nuovo reato è stato invero collocato non già dopo la fattispecie di concussione, bensì in calce ai delitti di corruzione (artt. 318, 319, 319 e 319-ter c.p.), di cui quindi partecipa, nell'intenzione del legislatore, le connotazioni strutturali essenziali.

Sul piano *sistematico*, del resto, l'entità più ridotta della pena prevista per il privato che dà o promette nel reato di induzione indebita (reclusione fino a tre anni) rispetto alla pena, ben più grave, prevista per il corruttore (da quattro ad otto anni nella nuova formulazione) «è indice del fatto che il legislatore sembra avere considerato l'idoneità mitigatrice, sul piano sanzionatorio, della induzione proveniente dal pubblico ufficiale, quale elemento di diversificazione rispetto alla corruzione vera e propria»¹²: è quanto conferma l'assunto secondo cui quella commessa dal privato, nell'ipotesi delineata dall'art. 319 *quater* c.p., è un'autentica corruzione attenuata, tuttavia, dall'induzione subita.

2.2.2. La qualificazione delle tre ipotesi in astratto possibili di pressione dell'agente pubblico: come qualificare la vecchia concussione ambientale?

Volendo fare concreta applicazione del criterio discrezionale suindicato, è consentito ipotizzare le seguenti ipotesi.

La prima si ha quando il pubblico ufficiale, prospettando un *esercizio illegittimo* dei suoi poteri e, quindi, un male *ingiusto* per il privato, lo determina ad una dazione o promessa indebita: si tratta di ipotesi riconducibili alla fattispecie di concussione per costrizione, senza che rilevino le modalità e le forme con cui il pubblico ufficiale attende alla suindicata "minaccia", né tanto meno la circostanza che per effetto della stessa il privato conservi o meno uno spazio più o meno consistente di autonoma determinazione.

Si consideri che nella più grave fattispecie della concussione per costrizione vanno ricondotte, alla stregua del criterio qui condiviso, le numerose ipotesi in passato qualificate in giurisprudenza in termini di *concussione ambientale*¹³.

Con tale espressione si indicava, infatti, il fenomeno concussivo in cui il funzionario si limitava a far valere nei confronti del privato una prassi da tutti riconosciuta, a tal punto che quest'ultimo giungeva a considerare la necessità di promettere o dare come un passaggio ineliminabile dell'*iter* amministrativo.

Il carattere "ambientale" del fenomeno concussivo derivava dunque dalla notorietà e dalla pacifica accettazione della consuetudine di dare o promettere qualcosa, formatasi in un dato ambito amministrativo.

La Suprema Corte ha ad esempio ritenuto ravvisabile il reato di concussione nella vicenda di un imprenditore edile determinatosi al pagamento di tangenti per

¹² Cfr. Relazione n. III/11/2012, *cit.*

¹³ Diverso avviso era stato sul punto espresso in GAROFOLI, *Manuale di diritto penale, Parte speciale*, Tomo I, V ed., 2013.

ottenere autorizzazioni del tutto legittime, dopo aver avuto conferma da un noto esponente politico locale, profondo conoscitore dei meccanismi decisionali di un'amministrazione comunale, che quello era l'unico sistema per rimuovere la situazione di stallo in cui si trovava la sua pratica, in un contesto in cui il prolungato ritardo nel rilascio delle autorizzazioni aveva già prodotto una gravissima situazione finanziaria a causa dell'interruzione dell'attività edilizia per oltre un anno.

Si tratta di ipotesi nelle quali, quindi, l'agente pubblico, ancorché con condotte ostruzionistiche, spesso larvate ed implicite, prospetta al privato un male ancora una volta *ingiusto*, quale è quello correlato alla mancata adozione del provvedimento ampliativo (autorizzazione, permesso a costruire) che al privato spetta; sicché quest'ultimo, sempre che la pressione sussista¹⁴, è vittima e non concorrente.

Su altro fronte, invece, l'ipotesi dell'agente pubblico che, senza "minacciare" in senso tecnico, si limiti a prospettare le conseguenze pregiudizievoli derivanti nella sfera del privato dal possibile *esercizio legittimo* del potere di cui è titolare, va sussunta nell'ambito di operatività dell'art. 319-*quater* c.p.: in questo caso, infatti, il privato, senza che rilevino le forme della pressione psicologica esercitata dall'agente pubblico e l'intensità degli effetti psicologici dallo stesso determinati, si muove, con la indebita dazione o promessa, in una logica tipicamente corruttiva, perseguendo l'ingiusto vantaggio correlato alla voluta sottrazione al doveroso esercizio del potere.

È il caso, sopra riportato, dell'agente pubblico che, verificata una irregolarità fiscale in cui il privato è incorso, prospetti, per indurlo ad una prestazione indebita, l'esercizio *legittimo* del potere di accertamento e contestazione: il privato il quale, cedendo alle pressioni, pone in essere la richiesta ed indebita dazione, in realtà persegue l'illecito – e per lui favorevole – obiettivo di sottrarsi al dovuto accertamento.

2.3. Il criterio "misto" seguito da Cass. Pen., Sez. VI, 12 marzo 2013, n. 11794, Melfi: è vero compromesso?

Un orientamento all'apparenza intermedio tra i due contrapposti sopra illustrati pare da ultimo seguito da Cass. Pen., Sez. VI, 12 marzo 2013, n. 11794, Melfi¹⁵.

Dopo avere esplicitamente ribadito la persistente validità del criterio discrezionale che fa leva sulle modalità della condotta dell'agente pubblico e sull'intensità

¹⁴ Si consideri, al riguardo, che già in passato la Cassazione sosteneva che il riferimento alla concussione ambientale non permettesse di prescindere dall'individuazione nel caso concreto del comportamento di pressione psicologica del pubblico ufficiale. Cass. Pen., Sez. VI, 2 aprile 2012, n. 35269; in termini Cass. Pen., Sez. VI, 11 gennaio 2011, n. 25694 secondo cui «non integra la fattispecie di concussione la condotta di semplice richiesta di denaro o altre utilità da parte del pubblico ufficiale in presenza di situazioni di mera pressione ambientale, senza però che questi abbia posto in essere atti di costrizione o di induzione, non potendosi fare applicazione analogica della norma incriminatrice, imperniata inequivocabilmente sullo stato di soggezione della vittima provocato dalla condotta del pubblico ufficiale», Cass. Pen., Sez. VI, 2 marzo 2011, n. 24015, Cass. Pen., Sez. VI, 25 gennaio 2011, n. 14544, Cass. Pen., Sez. VI, 24 maggio 2006, n. 23776 e Cass. Pen., Sez. VI, 9 gennaio 2003, n. 450.

¹⁵ In [questa Rivista](#), con nota di M. SCOLETTA, *Ancora sui criteri*, cit.

dell'effetto psicologico determinatosi nel privato, senza pretendere quindi per la concussione l'ingiustizia oggettiva del male prospettato e per la "indebita induzione" la conformità a legge dello stesso, i giudici della sesta Sezione sostengono che, attesa la posizione di concorrente (e non più vittima) che il privato assume nel reato di cui all'art. 319 *quater* c.p., è necessario oggi "integrare" quel tradizionale criterio di distinzione, valorizzando un elemento obiettivo, individuato nel tipo di *vantaggio* che il destinatario della pretesa indebita consegue per effetto della dazione o della promessa di denaro o di altra utilità:

- egli è certamente *persona offesa* di una concussione per costrizione se il pubblico agente, pur senza l'impiego di brutali forme di minaccia psichica diretta, lo ha posto di fronte all'alternativa "secca" di accettare la pretesa indebita oppure di subire il prospettato pregiudizio oggettivamente ingiusto. Al destinatario della richiesta non è lasciato, in concreto, alcun apprezzabile margine di scelta, ed è solo vittima del reato perché, lungi dall'essere motivato da un interesse al conseguimento di un qualche vantaggio diretto, si determina a dare o promettere esclusivamente per evitare il pregiudizio minacciato;

- al contrario, il privato è punibile come *coautore nel reato* se il pubblico agente, abusando della sua qualità o del suo potere, formula una richiesta di dazione o di promessa ponendola come condizione per il compimento o per il mancato compimento di un atto, di un'azione o di una omissione, da cui il destinatario della pretesa trae direttamente un *vantaggio indebito*. Dunque, egli non è vittima ma compartecipe laddove abbia conservato un significativo margine di autodeterminazione o perché la pretesa gli è stata rivolta in forma più blanda o in maniera solo suggestiva, ovvero perché egli è stato "allettato" a soddisfare quella pretesa dalla possibilità di conseguire un indebito beneficio, il cui perseguimento finisce per diventare la ragione principale della sua decisione.

La Cassazione pare così affidare a due parametri tra loro "cumulativi" la distinzione tra le due fattispecie: da un lato, quello relativo alle forme della pressione esercitata dall'agente pubblico, dall'altro, quello che ha riguardo alla natura ingiusta del vantaggio perseguito dal privato.

O meglio, i giudici della sesta Sezione appaiono propensi, ancora una volta, a far leva sull'intensità dell'effetto di pressione psicologica prodotto dall'agente pubblico sul privato, ravvisando l'"indebita induzione" quando residua in capo al privato un "significativo margine di autodeterminazione": il che, tuttavia, è, per la sesta Sezione, alternativamente desumibile dalla "forma" della condotta posta in essere dall'agente pubblico, "blanda o suggestiva" (il che pare richiamare la tesi sostenuta nel caso *Aurati, Nardi e Pierrì*) o dalla natura ingiusta del vantaggio perseguito dal privato (il che pare evocare la tesi seguita nei casi *Roscia, Gori e Piccino*).

Nella logica della sentenza Melfi, che considera quello relativo all'*ingiustizia* del vantaggio perseguito dal privato un requisito non indispensabilmente presente nella fattispecie di "indebita induzione", ma un criterio solo "integrativo" di quello relativo alle forme della pressione esercitata dall'agente pubblico e all'intensità dell'effetto psicologico prodotto, potrebbe quindi esserci la fattispecie di cui all'art. 319 *quater* c.p. anche nel caso in cui il privato, sottoposto ad una forma di pressione blanda o

suggestiva, non abbia fatto resistenza alla stessa, senza tuttavia perseguire alcun vantaggio ingiusto.

C'è da chiedersi, tuttavia, se le due posizioni siano davvero conciliabili o non rispondano a impostazioni tra loro diverse e alternative.

C'è da chiedersi, nel dettaglio, se la seconda opzione (seguita nei casi *Roscia, Gori e Piccino*), ravvisando il disvalore penale stigmatizzato con la punibilità del privato per la prima volta prevista dall'art. 319 *quater*, co. 2, c.p., non già, in una prospettiva eticizzante, nella *mancata resistenza* alla pressione (pur blanda) esercitata dal pubblico agente, quanto nel fatto che il privato approfitti della stessa per perseguire un vantaggio ingiusto, non finisca per assegnare alla fattispecie di cui all'art. 319 *quater* c.p. una connotazione più prossima a quella dei delitti di vera corruzione, come tale non spiegabile in considerazione della sola consistenza o forma della condotta di pressione tenuta dall'agente pubblico e della conseguente portata dell'effetto psicologico prodottosi.

3. Profili di diritto intertemporale. [Cass. Pen., Sez. VI, 12 marzo 2013, n. 11792, Castelluzzo](#); [12 marzo 2013, n. 11794, Melfi](#); 15 febbraio 2013, n. 7495¹⁶, riconoscono la continuità

Quanto alle questioni di diritto intertemporale, si è ritenuto, innanzitutto, che è ravvisabile una continuità di tipo di illecito tra il precedente reato di concussione per induzione ed il nuovo reato di induzione indebita a dare o promettere utilità, di cui all'art. 319-*quater* c.p., con conseguente applicabilità dell'art. 2, co. 4, c.p. e applicazione retroattiva della disposizione sopravvenuta, più favorevole in ragione dell'abbassamento di entrambi i limiti edittali.

A tale esito la giurisprudenza di legittimità è pervenuta valorizzando:

- per un verso, il *confronto strutturale* tra le due considerate disposizioni, all'esito del quale si sostiene che, in disparte l'inciso iniziale, il legislatore della novella abbia riproposto nel nuovo art. 319-*quater* c.p. una descrizione degli elementi costitutivi del reato di induzione indebita sostanzialmente identica a quella degli elementi costitutivi del reato di concussione per induzione, di cui al previgente art. 317 c.p.;

- per altro verso, l'analisi del *giudizio di disvalore* che qualifica le due fattispecie, risultante identico in entrambe le norme, essendo con la previsione dell'una e dell'altra stigmatizzate – fatta salva la riduzione, con la nuova legge, del trattamento sanzionatorio – vicende criminose identiche, consistenti nell'iniziativa di induzione illecita posta in essere da pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio.

In una prospettiva ancor più ampia, Cass. Pen., Sez. VI, 22 gennaio 2013, n. 3251, ha affermato che l'ambito di operatività delle due disposizioni corrisponde, se sommato, all'area del precedente art. 317 c.p. con la conseguenza che gli attuali artt. 317

¹⁶ In [questa Rivista, con nota di F. Viganò, Concussione e induzione indebita: il discrimine sta nell'ingiustizia del male prospettato al privato, 4 marzo 2013](#).

e 319-*quater* c.p. sono da considerare in rapporto di perfetta continuità con il precedente testo dell'art. 317 c.p., *ex latu* agente: la lettura congiunta delle due norme oggi modificate o introdotte dalla novella copre la medesima area in precedenza propria della concussione regolata dal precedente art. 317 c.p.

Nel sostenere l'identità strutturale tra vecchia concussione per "induzione" e nuova "induzione indebita a dare o promettere utilità" la giurisprudenza si è data peraltro carico di considerare la non influente novità costituita dalla prevista punizione, in quest'ultima fattispecie, del soggetto indotto.

Si tratta di novità, ad avviso della Cassazione, non idonea ad incidere tuttavia, sulla "struttura del reato". Infatti, le attuali scelte del legislatore di punire il soggetto indotto e di stabilire una pena minore per colui che "induce indebitamente a dare o promettere" rispetto a "colui" che "costringe" per giungere al medesimo risultato non possono comportare una diversa definizione delle modalità delle condotte – rimaste inalterate – rispetto a quelle delineate dalla previgente fattispecie concussiva.

Invero, la "induzione indebita" non ha subito alcuna modifica di tipo strutturale: la stessa era e resta una fattispecie a "tipizzazione plurisoggettiva" perché richiedeva e richiede per la sua consumazione il concorso (*rectius*, la collaborazione) di altro soggetto¹⁷.

Si trattava, cioè, già in passato di reato naturalisticamente plurisoggettivo ancorché ad essere sanzionato fosse, per scelta del legislatore mutata nel 2012, solo l'agente pubblico.

In realtà, in sede di esame dei profili successivi un ulteriore dubbio può venire in rilievo se si considera la possibilità che, per effetto del diverso significato oggi in ipotesi ascritto alla nozione di "induzione" rispetto a quello assegnatole quando la stessa integrava, alternativamente alla costrizione, la condotta concussiva, non sussista la necessaria identità strutturale tra vecchia (art. 317 c.p.) e nuove fattispecie (artt. 317 e 319-*quater* c.p.).

È utile al riguardo considerare che la precedente fattispecie di concussione (per costrizione e induzione) è strutturalmente idonea a ricomprendere lo spazio applicativo oggi proprio – avendo riguardo alla condotta dell'agente pubblico – del riscritto art. 317 c.p. e del nuovo art. 319-*quater* c.p.

Quale che sia, infatti, la nozione di induzione cui si aderisce e quale che sia, quindi, il criterio utilizzato nel delimitarne i confini, le due nuove fattispecie appaiono strutturalmente sovrapponibili alla vecchia (e alternativamente mista) concussione; vi sono le condizioni, quindi, in applicazione del criterio strutturale di specialità, perché possa escludersi che si sia verificata un'ipotesi di *abolitio ex art. 2, co. 2, c.p.*, non essendovi comunque una relazione di eterogeneità o incompatibilità tra le fattispecie in successione.

Può al più verificarsi che ciò che era in passato considerato "induzione" possa oggi, in applicazione del criterio che fa leva sulla natura ingiusta del male prospettato dall'agente pubblico, essere qualificato come "costrizione" con conseguente

¹⁷ Cass. Pen., Sez. VI, 21 febbraio 2013, n. 8695, Nardi, cit.

sussunzione nell'ambito della riscritta concussione: è quanto può verificarsi per le condotte – prima qualificate in termini di c.d. concussione ambientale – di prospettazione, anche con blande modalità di pressione psicologica, di un male contrario alla legge.

Si tratta, tuttavia, di ipotesi con riguardo alla quale va escluso che venga in rilievo un'*abolitio criminis* atteso che la condotta, già nel previgente quadro normativo, era riconducibile nell'ambito della fattispecie di concussione, prima costruita come mista alternativa, essendo ininfluyente, almeno con riguardo ai limiti edittali di pena, la qualificazione della condotta in termini di costrizione o di induzione.

4. Il *discrimen* tra “indebita induzione” e corruzione

Il ricostruito dibattito sviluppatosi attorno alla demarcazione tra concussione e “indebita induzione” va attentamente preso in considerazione nel ricostruire la linea di confine tra quest’ultima fattispecie e le ipotesi di corruzione contemplate dagli artt. 318 e 319 c.p.

All’analisi dei rapporti tra la nuova fattispecie di cui all’art. 319-*quater* c.p. e il reato di corruzione, giova anteporre l’illustrazione dei criteri elaborati in passato in dottrina e in giurisprudenza al fine di differenziare la corruzione dalla concussione (per induzione) di cui al vecchio testo dell’art. 317 c.p.

Sul punto si sono registrate tre teorie:

- a) quella dell’iniziativa;
- b) quella del danno o del vantaggio;
- c) quella dell’accordo delle volontà e del *metus publicae potestatis*;

La prima, sostenuta dalla dottrina e dalla giurisprudenza più risalenti, individuava il criterio discretivo tra i due reati nella diversa genesi del rapporto tra il pubblico agente ed il privato: nella concussione è sempre il funzionario a prendere l’iniziativa, attivandosi per conseguire l’illecito vantaggio; nella corruzione, invece, il rapporto si instaura ad iniziativa del privato.

Tale impostazione è stata tuttavia superata, essendo stata riconosciuta la sua inidoneità a fornire un valido *discrimen* tra le due figure; il superamento è ancor più chiaro dopo l’introduzione dell’art. 322, che, ai commi 3 e 4, prevede il delitto di istigazione alla corruzione attiva (cioè la sollecitazione rivolta dal pubblico agente al privato di promessa o dazione di denaro o altra utilità) tipizzando così un’ipotesi di reato ricollegata al fenomeno corruttivo e connotata dall’iniziativa dell’agente pubblico.

Nella giurisprudenza era emerso, peraltro, un secondo orientamento che, ai fini dell’esatta qualificazione del fatto, faceva leva sull’analisi del processo motivazionale del privato: se questi si determinava alla promessa o alla dazione al fine di evitare un danno ingiusto (*certat de damno vitando*) sarebbe stato vittima di concussione; se invece tendeva a conseguire un vantaggio ingiusto (*certat de lucro captando*) sarebbe stato punibile per corruzione.

Secondo tale punto di vista «*deve ritenersi che sussista il reato di concussione ogni*

*qual volta vi sia da parte del soggetto investito di qualifica pubblicistica, la prospettazione di un danno ingiusto, evitabile soltanto con l'indebita dazione o promessa di denaro o altra utilità da parte del privato, nulla rilevando che anche quest'ultimo possa a sua volta sperare di trarre da ciò un vantaggio costituito da utilità alle quali avrebbe potuto legittimamente aspirare anche prima dell'intervento del soggetto pubblico ed alle quali sarebbe altrimenti costretto a rinunciare, costituendo proprio tale forzata rinuncia l'oggetto della prospettazione di danno ingiusto da parte del concussore. Per converso, se il *lucrum captandum* da parte del privato non sia soltanto l'effetto naturale della mancata realizzazione del danno ingiusto, ma costituisca la finalità esclusiva o prevalente del favore offerto dal soggetto pubblico o a lui richiesto, ponendosi l'accordo fra le parti in termini di sinallagmaticità e quindi di libera contrattazione, con esclusione di ogni soggezione del privato nei confronti del soggetto pubblico, il reato configurabile risulta quello di corruzione»¹⁸.*

Un terzo indirizzo, maggiormente seguito, faceva leva sul differente clima psicologico che caratterizza i due reati: sussiste corruzione quando il pubblico ufficiale e il privato si trovano in una situazione di sostanziale parità e addivengono ad un *pactum sceleris* attraverso una libera contrattazione.

Nella concussione, al contrario, la volontà del privato non è libera, ma coartata dal pubblico ufficiale mediante violenza, minaccia, inganno.

A differenza che nella corruzione, dunque, nella concussione, reato monosoggettivo (o solo naturalisticamente plurisoggettivo), *dominus* dell'illecito era il pubblico ufficiale il quale, abusando della sua autorità o del suo potere, costringeva o induceva il privato a sottostare all'indebita richiesta, ponendolo in una situazione di pressione psicologica.

Contemporaneamente alla formulazione di questi criteri distintivi ed anche al fine di fornire ad essi una più solida base, veniva elaborato dalla dottrina e dalla giurisprudenza il concetto di *metus publicae potestatis*.

Tale elemento era visto come il requisito destinato a dominare, sovrastare ed illuminare tutta l'azione concussoria.

Attorno a questo concetto dottrina e giurisprudenza facevano spesso gravitare la distinzione tra corruzione e concussione.

La Suprema Corte ha precisato che «*l'elemento distintivo del reato di concussione rispetto a quello di corruzione non è tanto l'eventuale vantaggio che deriva al privato dalla accettazione della illecita proposta del pubblico ufficiale, quanto l'esistenza di una situazione idonea a determinare uno stato di soggezione psicologica del privato nei confronti del pubblico ufficiale, esercitata mediante l'abuso della sua qualità o dei suoi poteri*»¹⁹.

¹⁸ Cass. Pen., Sez. VI, 28 maggio 1996, n. 5308; Cass. Pen., Sez. VI, 19 gennaio 1996, n. 652.

¹⁹ Cass. Pen., Sez. VI, 9 maggio 2012, n. 21446: nel caso di specie un funzionario dell'agenzia delle entrate aveva costituito un'associazione e delinquere con altri due colleghi, allo scopo di commettere più delitti di concussione in danno dei titolari di società oggetto di particolari verifiche fiscali e la Corte, alla luce del riscontrato stato di assoggettamento psicologico in capo alle vittime, ha ritenuto corretta la qualificazione giuridica delle ipotesi di reato di concussione così come contestate. Con tale pronuncia la Corte ha sancito che «*l'elemento distintivo del reato di concussione rispetto a quello di corruzione non è tanto l'eventuale vantaggio, che deriva al privato dall'accettazione della illecita proposta del pubblico ufficiale, quanto l'esistenza di una situazione*

A riguardo si precisava, però, che lo stato di soggezione della vittima, tipico della fattispecie concussiva, potesse assumere molteplici aspetti, non essendo elemento essenziale del reato un effettivo *metus publicae potestatis*, ed essendo invece indispensabile che il privato, a seguito e per effetto dell'abuso della qualità o dei poteri da parte del pubblico ufficiale, fosse costretto o indotto alla prestazione indebita, «e ciò anche qualora il privato acconsenta alla richiesta non per timore del pubblico ufficiale, ma esclusivamente per evitare maggiori danni e per non avere noie»²⁰.

In altri termini, elemento discriminante tra le due figure di reato sarebbe rappresentato dalla presenza nella concussione, e non anche nella corruzione, di una volontà prevaricatrice e condizionante del pubblico ufficiale.

Questi essendo gli orientamenti emersi sotto la vigenza della originaria disciplina, è ora opportuno esaminare la delimitazione reciproca tra la fattispecie di induzione indebita *ex art. 319 quater c.p.* e quelle di corruzione per l'esercizio della funzione *ex art. 318 c.p.* o corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio *ex art. 319 c.p.*²¹

La distinzione non può che essere risolta verificando che sussista o meno quell'abuso della qualità o dei poteri richiesto dall'art. 319 *quater c.p.*

Nel concreto, a fronte della dazione o promessa di denaro o altra utilità in relazione all'esercizio delle funzioni del pubblico funzionario, dovrà dunque distinguersi a seconda che il privato si sia determinato al pagamento o alla promessa a seguito della pressione esercitata dal soggetto pubblico (configurandosi in tale ipotesi il delitto di induzione indebita) ovvero in seguito ad una negoziazione su un piano di parità tra le parti, risultando allora applicabile uno dei due attuali delitti di corruzione²².

In tal senso Cass. Pen., Sez. VI, 21 febbraio 2013, n. 8695, Nardi, cit., secondo cui le attuali fattispecie di cui agli articoli 317 (novellato) e 319-*quater c.p.* continuano a distinguersi dalle fattispecie di corruzione, le quali richiedono «una parità tra i due soggetti e una volontà comune orientata al *do ut des*; connotazioni estranee alle due diverse forme di “costrizione” o “induzione”, il cui denominatore comune è l'abuso di potere o delle qualità».

idonea a determinare uno stato di soggezione psicologica del privato nei confronti del pubblico ufficiale, esercitata mediante l'abuso della sua qualità o dei suoi poteri». In senso conforme e per converso Cass. Pen., Sez. VI, 12 aprile 2011, n. 16335, ha rilevato un'ipotesi di corruzione nella condotta di un privato che aveva promesso all'impiegato di un ufficio anagrafe una somma di denaro per agevolare il rilascio di un certificato di residenza, giacché «non è ravvisabile l'ipotesi della concussione cosiddetta “ambientale” qualora il privato si inserisca in un sistema nel quale il mercanteggiamento dei pubblici poteri e la pratica della “tangente” sia costante, atteso che in tale situazione viene a mancare completamente lo stato di soggezione del privato, che tende ad assicurarsi vantaggi illeciti, approfittando dei meccanismi criminosi e divenendo anch'egli protagonista del sistema».

²⁰ Cass. Pen., 15 settembre 2000, n. 9737.

²¹ PALAZZO, *Concussione, corruzione e dintorni: una strana vicenda*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1, 2012, 227 ss.

²² VIGANÒ, *La riforma dei delitti di corruzione*, in GAROFOLI-TREU (a cura di), *Libro dell'anno del diritto*, 2013.

Non dovrebbe assumere rilievo, invece, la circostanza che il privato persegua o meno un vantaggio ingiusto, elemento che, come sopra osservato, può (o secondo una più convincente impostazione deve) sussistere anche nel reato di “indebita induzione”.