

Orientamento di giurisprudenza

OGGETTO: 606051 – REATI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE – DELITTI DEI PUBBLICI UFFICIALI – IN GENERE – Delitto di cui all’art. 319 quater cod. pen. – Attività di induzione – Differenze con la condotta di costrizione di cui all’art. 317 cod. pen. - **Orientamento di giurisprudenza.**

RIF. NORM.: Cod. pen. 2, 317, 321, 322, 319, 319-*quater*; l. 6 novembre 2012, n. 190, art. 1, comma 75,

SOMMARIO: 1. Premessa; la legge n. 190 del 2012, le ragioni della riforma. - 2. Lo “spacchettamento” della concussione. - 3. I problemi di diritto intertemporale - 4. La condotta del delitto di concussione; la costrizione - 5. La condotta del delitto di cui all’art. 319 quater cod. pen.; l’induzione - 6. L’individuazione del momento consumativo del delitto di cui all’art. 319-*quater* cod. pen. - 7. Il confine fra induzione indebita e corruzione.

1. Premessa; la legge n. 190 del 2012, le ragioni della riforma. - La legge 6 novembre 2012, n. 190 (pubblicata nella G.U. del 13 novembre 2012 ed entrata in vigore dal successivo 28 novembre), intitolata “disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”, affronta, forse per la prima volta, il fenomeno corruzione sia sul piano della prevenzione amministrativa che su quello della repressione penale.

Era una legge attesa e ritenuta indispensabile sia in funzione di aggiornare le norme ai mutamenti strutturali che, nel corso degli anni, avevano interessato le concrete forme di manifestazione dell’illegalità amministrativa sia per adempiere agli obblighi internazionali.

In particolare, l’Italia aveva aderito alla Convenzione dell’Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 31 ottobre 2003, (nota come convenzione di Merida) e alla Convenzione penale sulla corruzione di Strasburgo del 17 gennaio 1999, che richiedevano, oltre che la ratifica ⁽¹⁾, anche la adozione di più norme attuative e di adeguamento.

Le scelte, quindi, anche sul piano della normativa squisitamente penalistica avrebbero dovuto muoversi nel duplice obiettivo indicato.

¹; Le convenzioni sono state ratificate in notevole ritardo dall’Italia, in modo “secco” e cioè senza la previsione di norme di adeguamento, proprio in attesa dell’adozione della normativa organica poi varata nel novembre del 2012; in particolare la Convenzione di Merida è stata ratificata con legge 3 agosto 2009, n. 116 e quella di Strasburgo con legge 28 giugno 2012, n. 110.

E, così, a titolo esemplificativo, se la modifica della disposizione della corruzione per l'esercizio delle funzioni di cui all'art. 318 cod. pen. appare finalizzata, in particolar modo, a tener conto di come il rapporto corruttivo si è in concreto evoluto, senza più incentrare l'illecito penale sulla compravendita di un atto specifico del pubblico agente ⁽²⁾, quella sul traffico di influenze, prevista oggi dall'art. 346 bis cod. pen, sembra rispondere soprattutto a precisi auspici internazionali ⁽³⁾.

Anche in materia di concussione, dall'ambito internazionale erano giunte indicazioni o meglio raccomandazioni per una modifica del testo in precedenza vigente ⁽⁴⁾.

Si era, in particolare, rilevato come nelle indagini sulla cd corruzione internazionale, gli imprenditori italiani erano soliti utilizzare quale argomento difensivo la circostanza di essere stati costretti o indotti al pagamento.

In questo senso, il *Working group on Bribery*, istituito presso l'OCSE, nel rapporto sull'Italia adottato il 16 dicembre 2011, ribadendo i rilievi già avanzati quattro anni prima, aveva invitato il nostro paese "a modificare senza indugio la sua legislazione, escludendo la configurabilità della concussione come possibile esimente per la corruzione internazionale" ⁽⁵⁾

In termini analoghi si era espresso il GRECO (acronimo di *GRoup d'Etats contre la COrruption*) nel rapporto adottato a Strasburgo il 23 marzo 2012, osservando, al punto 108, come "il potenziale rischio di un uso improprio del reato di concussione come meccanismo di difesa da parte di privati cittadini che commettono la corruzione nell'ambito delle transazioni commerciali internazionali è stato ripetutamente evidenziato come fonte di preoccupazione da parte del gruppo di lavoro dell'OCSE" ⁽⁶⁾.

2. Lo "spacchettamento" della concussione. – Le raccomandazioni internazionali, che come si è visto non riguardavano tanto il diritto penale interno ma le ricadute sul piano della corruzione internazionale, non cadevano, in verità, su un terreno su questo aspetto del tutto incolto.

Nel corso degli anni, in più occasioni, erano state presentate proposte, che in qualche caso si erano tradotte anche in disegni di legge, con l'obiettivo di modificare il delitto di concussione.

Nel 1994, ad esempio, nel pieno delle indagini cd di tangentopoli, un gruppo di magistrati milanesi e di professori universitari sposò l'idea dell'eliminazione totale della fattispecie di concussione; i fatti costrittivi sarebbero confluiti nella norma, considerata generale, di

². *Ex plurimis*, PULITANÒ, *Legge anticorruzione*, in *Cass. pen.*, 2012, suppl al vol. 11,7; GAROFOLI, *La nuova legge anticorruzione, tra prevenzione e repressione*, in www.penalecontemporaneo.it, 14. SPADARO – PASTORE, *Legge anticorruzione (l. 6 novembre 2012, n. 190)*, in *Il Penalista*, speciale riforma, 2013, 41.

³. Così, MAIELLO, *Il traffico di influenze indebite*, in *La legge anticorruzione*, a cura di MATTARELLA- PELLISSERO, Torino, 2013, 419, secondo cui la disposizione dell'art. 346 bis trae origine da un duplice titolo; uno di fonte sopranazionale, costituito dalle Convenzioni di Merida e Strasburgo, l'altro espressivo di valutazioni politico-criminali, maturate nell'esperienza di funzionamento del sistema penale italiano.

⁴. Le raccomandazioni conseguono alle attività di valutazione che sono previste dagli stessi strumenti convenzionali; esse non hanno, però, la medesima natura vincolante degli strumenti pattizi; così, SALAZAR, *Contrasto alla corruzione e processi internazionali di mutua valutazione: l'Italia davanti ai suoi giudici*, in *Cass. pen.* 2012, 4271.

⁵. Così, *Phase 3 Report on Implementetion the OECD Anti-Bribery Convention in Italy*, - December 2011.

⁶. Così, *Rapporto Greco di valutazione dell'Italia – Tema I incriminazioni – Terzo ciclo di valutazioni*, n. 108; il tema era stato affrontato anche nelle precedenti raccomandazioni del GRECO; sulle raccomandazioni adottate a seguito del monitoraggio del 2009, si v. BONFIGLI, *L'Italia valutata dal GRECO*, in *Cass. pen.* 2011, 1167.

estorsione aggravata dall'abuso dei pubblici poteri; quelli induttivi riassorbiti dalla incriminazione della corruzione (⁷).

In questa stessa direzione si sono mossi anche alcuni disegni di legge presentati al Parlamento, nel corso di questi anni, nell'ambito proprio dell'attuazione delle disposizioni internazionali di cui si è detto (⁸).

In dottrina, invece, si sono segnalate voci molto autorevoli di diverso segno; contrarie, in particolare, all'idea della eliminazione di una figura delittuosa che, appartenente alla nostra tradizione giuridica, aveva l'importante merito di operare una specifica stigmatizzazione del fatto commesso da un pubblico agente (⁹).

Il legislatore della legge n. 190 ha scelto una posizione per certi versi mediana; non l'abolizione *tout court* dell'ipotesi della concussione, ma un suo sdoppiamento o, come ormai è invalso nel linguaggio giurisprudenziale, un suo spaccettamento, che dovrebbe, però soddisfare le richieste provenienti dagli organismi internazionali (¹⁰).

Dall'unica norma dell'art. 317 cod. pen. sono, infatti, gemmate due fattispecie.

L'articolo ante riforma rubricato "concussione" puniva "il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe o induce taluno a dare o promettere indebitamente a lui o a un terzo denaro o altra utilità".

L'attuale art. 317 cod. pen. che mantiene la dizione di "concussione", punisce, invece, con una pena maggiore nel minimo di quella precedente (oggi da "sei a dodici anni di reclusione"; ieri da quattro a dodici anni di reclusione") "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".

La condotta di induzione, invece, è finita nell'appena introdotto art. 319-*quater*, primo comma, cod. pen. la cui rubrica recita "induzione indebita a dare o promettere utilità"; sanziona, con una pena inferiore sia rispetto all'attuale che alla pregressa concussione (la reclusione da "tre ad otto anni") "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".

⁷. Durante un convegno, tenutosi a Milano il 14 settembre 1994, venne formulata e presentata all'opinione pubblica una proposta normativa il cui profilo qualificante, oltre ad un generale inasprimento sanzionatorio e la formulazione di una fattispecie unitaria di corruzione, era costituito dalla contestuale soppressione della figura della concussione, ricondotta quanto all'ipotesi costrittiva nella fattispecie di estorsione, e dalla previsione di una causa di non punibilità per il corrotto ed il corruttore che "prima che la notizia di reato sia stata iscritta a suo carico nel registro generale e comunque entro tre mesi dalla commissione del fatto, spontaneamente lo denunci, fornendo indicazioni utili per la individuazione degli altri responsabili" e ponendo a disposizione dell'autorità giudiziaria una somma pari a quanto ricevuto o versato. Sull'argomento, *ex plurimis*, SEMINARA, *La riforma dei reati di corruzione e concussione come problema giuridico e culturale*, in *Dir. pen. e proc.* 2012, 1239 a cui si rinvia anche per i riferimenti al vasto dibattito dottrinale che intorno ad essa si sviluppò. Il testo della proposta può leggersi in *Riv. trim. dir. pen. econ.* 1994, 1025.

⁸. Alla soppressione della figura della concussione, con conseguente spostamento dell'ipotesi costrittiva all'interno della fattispecie di estorsione facevano riferimento il ddl C 3380, presentato dall'On Di Pietro ed altri, il ddl C 3850, presentato dall'on. Ferranti ed altri, il ddl C 4516 presentato dall'On Garavini ed altri.

⁹. Così, PALAZZO, *Concussione, corruzione e dintorni: una strana vicenda*, in www.penalecontemporaneo.it, 4. Alle stesse conclusioni, PELLISSERO, *Le istanze di moralizzazione dell'etica pubblica e del mercato nel "pacchetto" anticorruzione: i limiti dello strumento penale*, in *Dir. pen. e proc.* 2008, 282.

¹⁰. Così pronostica, SALAZAR, *Contrasto alla corruzione e processi internazionali*, cit., 4287, secondo cui la previsione della punizione dell'indotto fornisce risposta alla richiesta OCSE di non lasciare impunita la condotta di colui che era sottoposto ad una semplice attività di induzione. Per una valutazione in termini positivi della scelta legislativa si v. pure PULITANÒ, *Legge anticorruzione*, cit., 10,

La novità più rilevante di quest'ultima norma è, però, contenuta nel suo capoverso, laddove prevede che "nei casi previsti dal primo comma, chi dà o promette denaro o altra utilità, è punito con la reclusione fino a tre anni".

Come è stato esattamente evidenziato in dottrina, la riforma non comporta "un semplice riassetamento sul piano sanzionatorio, costituendo piuttosto il frutto di una scelta politico criminale volta ad una ridefinizione degli ambiti di illiceità" ⁽¹¹⁾.

La punibilità, infatti, del soggetto indotto nel delitto di cui all'art. 319-*quater* cod. pen. vorrebbe, nelle intenzioni del legislatore, fungere da norma propulsiva di un nuovo modo di porsi del privato nel rapporto con la pubblica amministrazione; costui non può più cedere nei confronti di una blanda spinta a pagare, se non vuole essere coinvolto nella responsabilità penale ⁽¹²⁾.

Già ad una rapidissima lettura risulta evidente come, nel confronto delle disposizioni precedente ed attuali, non si è proceduto ad una scissione pura e semplice; nell'attuale concussione è "scomparso" il riferimento, quale possibile soggetto attivo del reato, all'incaricato di pubblico servizio ⁽¹³⁾; nella nuova ipotesi di induzione è "apparsa" la punibilità di quella che, fino al 28 novembre 2012, era soltanto la parte offesa del delitto.

Le evidenti differenze delle norme incriminatrici, in assenza di disposizioni transitorie, rimbalzano sull'interprete e sulla giurisprudenza il compito di stabilire se le modifiche normative hanno modificato l'area del penalmente rilevante.

3. I problemi di diritto intertemporale – I problemi connessi alla successione nel tempo delle leggi penali si è posta immediatamente all'attenzione della Cassazione, che se ne è dovuta occupare in sede di esame dei ricorsi relativi a processi in cui era stato contestato il delitto di concussione.

Si tratta di una questione che non necessita, infatti, nemmeno di essere rilevata dalle parti, in quanto i principi indicati nell'art. 2 cod. pen., soprattutto si verifica un'*abolitio criminis*, vanno applicati anche di ufficio.

La risposta fornita dalla Corte è stata netta e sostanzialmente univoca; le novità legislative non hanno comportato alcuna eliminazione di fattispecie in precedenza punite.

¹¹. A questa conclusione, SEMINARA, *I delitti di concussione ed induzione indebita*, in *La legge anticorruzione*, a cura di MATTARELLA- PELLISERO, Torino, 2013, 384.

¹². In questo senso, PELLISERO, *La nuova disciplina della corruzione tra repressione e prevenzione*, in *La legge anticorruzione*, a cura di MATTARELLA- PELLISERO, Torino, 2013, 350.

¹³. La scelta si fonda sull'assunto che solo il pubblico ufficiale è in grado di ingenerare il metus publicae potestatis; su punto si vedano le illuminanti indicazioni che vengono dallo stesso Ministro della giustizia in carica al momento dell'approvazione della l. n. 190; secondo, infatti, SEVERINO, *La nuova legge anticorruzione*, in *Dir. pen e proc.* 2013, 9 la scelta di estendere la soggettività attiva del reato di concussione all'incaricato di pubblico servizio mal si attaglia "alla struttura soggettiva della fattispecie, incentrata su forme di coazione psicologica riportabili esclusivamente ai poteri coercitivi tipici della pubblica funzione". In senso critico rispetto alle ragioni di fondo della scelta, SEMINARA, *I delitti di concussione ed induzione indebita*, cit., 388 secondo cui la scelta normativa non tiene conto della circostanza che, in seguito alla progressiva dilatazione giurisprudenziale della categoria degli incaricati di pubblico servizio risulta difficilmente sostenibile l'idea di un metus legato esclusivamente ai poteri coercitivi propri della pubblica funzione.

In primo luogo, i supremi Giudici hanno ritenuto che la costrizione per farsi dare o promettere denaro o altra utilità, posta in essere da un incaricato di pubblico servizio, sarà anche in futuro suscettibile di sanzione penale.

Non più, evidentemente, come concussione ma come estorsione (aggravata ex art. 61, n. 9 dall'abuso di qualità), essendo quest'ultima norma generale rispetto alla prima e, quindi, idonea a riassorbire quei comportamenti in passato sanzionati ex art. 317 cod. pen. ⁽¹⁴⁾

Così, si è espressa **Sez. VI, n. 13047 del 25/02/2013 (dep. 21/03/2013), Piccino, Rv. 254466**, secondo cui: "A seguito dell'entrata in vigore della l. n. 190 del 2012, la minaccia, di qualsivoglia tipo o entità, di un danno ingiusto, finalizzata a farsi dare o promettere denaro o altra utilità, posta in essere con abuso della qualità o dei poteri, integra il delitto di concussione se proveniente da pubblico ufficiale ovvero di estorsione se proveniente da incaricato di pubblico servizio ..."

Nell'individuazione di quale sarà, ex art. 2, comma 4, cod. pen., la disciplina applicabile per i fatti commessi prima del 28 novembre dovrà, però, necessariamente tenersi conto della non perfetta coincidenza delle due fattispecie; la concussione si consuma, infatti, con la mera promessa dell'utilità; l'estorsione richiede che l'ingiusto profitto sia conseguito.

Le pene, inoltre, appaiono alquanto diverse; l'estorsione, rispetto alla pregressa ipotesi di concussione, ha una pena più bassa nel massimo, ma maggiore nel minimo; rispetto all'attuale, è punita meno gravemente nel minimo e nel massimo, anche se la pena dell'estorsione diventa di gran lunga superiore se scattano l'aggravante ordinaria dell'art. 61, n. 9 cod. pen o quella speciale di cui all'art. 628 cod. pen, e, quindi, anche se il reato venga commesso da più persone riunite ⁽¹⁵⁾.

Ed, inoltre, non si può dimenticare come il diritto vivente giurisprudenziale aveva ritenuto inquadrabile nell'utilità conseguibile dal pubblico agente con la costrizione o con l'induzione anche una prestazione sessuale, mentre quest'ultima sicuramente difficilmente potrà integrare l'evento dell'ingiusto profitto del delitto di estorsione ⁽¹⁶⁾.

Sarà, in conclusione, compito del giudice verificare, rispetto al caso concreto, (se e) quale fattispecie sarà applicabile; in linea di massima se non vi sia stata alcuna dazione, sarà più favorevole la disposizione sull'estorsione, applicabile nella forma del tentativo; in caso contrario più favorevole sarà quella pregressa sulla concussione

¹⁴. A questa conclusione anche Relazione n. III/11/2012 del 15 novembre del 2012 dell'Ufficio del Massimario presso la Corte di Cassazione, 10, in *Italgiureweb, servizio novità*.

¹⁵. Critici sul fatto che la costrizione posta in essere dall'incaricato di pubblico servizio sia punita più gravemente di quella posta in essere dal pubblico ufficiale, ex plurimis, BALBI, *Alcune osservazioni in tema di riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione*, in www.penalecontemporaneo.it, 8; PALAZZO, *Concussione, corruzione e dintorni: una strana vicenda*, ivi, 5; PISA, *Una nuova stagione di "miniriforme"*, in *Dir. pen. e proc.* 2012, 1422. In senso diverso, invece, SEVERINO, *La nuova legge*, cit., secondo cui la circostanza aggravante comune sarebbe comunque soggetta a bilanciamento ed i suoi effetti potrebbero essere neutralizzati con il riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche.

¹⁶. Nel senso che in caso di attività di costrizione posta in essere da pubblico agente, finalizzata ad ottenere una prestazione sessuale, vi sia concorso formale fra concussione e violenza sessuale è orientata la giurisprudenza assolutamente consolidata; da ultimo Sez. VI, n. 8894 del 04/11/2010, dep. 07/03/2011, G, Rv. 249652; anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 190 la posizione risulta essere stata confermata dalla Cassazione; in questo senso Sez. VI, n. 18372, del 21/2/2013, dep. il 21/4/2013, S. (in corso di massimazione); secondo SEMINARA, *La riforma dei reati di corruzione e concussione*, cit., 1240 in futuro tali comportamenti se posti in essere da incaricato di pubblico servizio potranno integrare solo il delitto di violenza sessuale ex art. 609 bis cod. pen.

La Corte di legittimità ha anche precisato che le condotte induttive commesse in passato resteranno ancora punibili; vi è, infatti, un rapporto di continuità fra la disposizione di cui all'art. 317, vigente ante 28 novembre, e quella attuale ex art. 319-*quater* cod. pen.⁽¹⁷⁾

La novità, rappresentata dall'essere nella disposizione incriminatrice introdotta dalla legge n. 190 punito anche l'indotto, non può condurre, infatti, all'opposta conclusione; il comportamento sanzionato nei confronti del pubblico agente resta, oggi come ieri, identico, si punisce, cioè, sempre l'attività di induzione; e del resto la struttura del reato anche in passato era già naturalisticamente plurisoggettiva, anche se ad essere punito era solo l'appartenente alla pubblica amministrazione.

A questa conclusione sono, ad oggi, giunte:

Sez. VI, n. 3251 del 03/12/2012 (dep. 22/01/2013), Roscia, Rv. 253935, secondo cui *"Sussiste continuità normativa fra l'incriminazione prevista dall'art. 317, cod. pen., nel testo vigente prima delle modifiche apportate dall'art. 1 comma 75 della legge 6 novembre 2012 n. 190, e quelle contenute nel medesimo art. 317 e nella nuova fattispecie di cui all'art. 319-*quater*, comma primo, cod. pen., come introdotte dalla legge citata."*

Sez. VI, n. 12388 del 11/02/2013 (dep. 15/03/2013), Sarno, Rv. 254441, secondo cui *"La fattispecie di cui all'art. 319-*quater* cod. pen, come introdotta dall'art. 1, comma 75 della legge n. 190 del 2012, si pone in termini di continuità normativa rispetto alla precedente fattispecie concussiva per induzione, essendo stata, nella nuova norma, descritta in termini identici la condotta del pubblico ufficiale."*

Sez. VI, n. 11792 del 11/02/2013 (dep. 12/03/2013), Castelluzzo, Rv. 254437 secondo cui *"La fattispecie di cui all'art. 319-*quater* cod. pen., come introdotta dall'art. 1, comma 75 della legge n. 190 del 2012, pur caratterizzandosi come reato bilaterale che punisce anche il destinatario dell'induzione, si pone in termini di continuità normativa rispetto alla precedente ipotesi di concussione per induzione, in quanto restano identici gli elementi costitutivi del delitto, con riferimento alla posizione del pubblico funzionario. (Conf. n. 12373/2013, Mariotti, n.m.)."*

Alla medesima conclusione, sia pure però negando la natura bilaterale del reato di induzione di cui all'art. 319 *quater* cod. pen., considerato una fattispecie con due condotte che si consumano autonomamente, **Sez. VI, n. 17285, dell'11/1/2013 (dep. 15/4/2013), Vaccaro, Rv. 254620**, secondo cui *"Il delitto di induzione indebita a dare o promettere utilità, di cui all'art. 319-*quater* cod. pen., così come introdotto dall'art. 1, comma 75, l. n. 190 del 2012, pur prevedendo la punibilità di due soggetti, non integra un reato bilaterale, in quanto le due condotte del soggetto pubblico che induce e del privato indotto si perfezionano autonomamente ed in tempi, almeno idealmente, diversi. (In applicazione del principio, la Corte ha affermato la continuità normativa fra l'ipotesi delittuosa di cui all'art. 319 *quater* cod.*

¹⁷. Anche la dottrina sembra concordare su questa soluzione; così PALAZZO, *Gli effetti <preterintenzionali> delle nuove norme penali contro la corruzione, La legge anticorruzione*, a cura di MATTARELLA- PELLISSERO, Torino, 2013, 18 secondo cui l'art. 319 *quater* non presenta novità strutturali, risultando da una semplice operazione di distacco, di separazione dalla vecchia concussione; in senso problematico, *Relazione n. III/11/2012 del 15 novembre del 2012 dell'Ufficio del Massimario presso la Corte di Cassazione*, cit., 8.

pen e quella del precedente art. 317 cod. pen., in quanto il pubblico agente risponde attualmente per la medesima condotta, anche naturalisticamente considerata, punita in precedenza dalla norma incriminatrice della concussione)”.

In un unico caso la Corte sembra avere espresso qualche minimo dubbio sulla posizione in precedenza esposta; lo ha fatto quando, in un suo arresto, ha evidenziato, che la continuità normativa fra le due fattispecie medesima presuppone necessariamente che l’*“induzione”* che, oggi rappresenta l’elemento oggettivo della fattispecie di cui all’art. 319-*quater* cod. pen., sia definita negli stessi identici termini di quando era vigente il pregresso testo dell’art. 317 cod. pen. Così, **Sez. VI, n. 16154, dell’11/1/2013, dep. 8/4/2013, Pierri**, che in motivazione, testualmente ha affermato *“se la induzione dovesse essere definita ... quale unico e nuovo elemento strutturale del delitto di <induzione indebita>, saremmo in presenza di un fenomeno di successione di norme che non potrebbe che comportare ex art. 2, comma 2, c.p. una vera e propria abolitio criminis per coloro che sono stati condannati per il delitto di concussione mediante induzione.”*.

Una volta esclusa l’*abolitio criminis*, per i pregressi fatti di induzione, per i quali non sia intervenuta sentenza passata in giudicato, il condannato ha diritto a beneficiare del trattamento sanzionatorio più favorevole e, di conseguenza anche del regime più favorevole dei termini di prescrizione ex art. 157 cod. pen.

Quanto all’applicazione concreta della disposizione più favorevole, la Suprema Corte Cassazione in uno dei suoi arresti (**Sez. VI, 8/2/2013, Breccia**, non depositata ed oggetto ad oggi di sola *“informazione provvisoria”*) sembra essersi orientata nel ritenere che l’inquadramento della condotta sotto il profilo della costrizione oppure sotto quello dell’*induzione* non è questione attinente alla qualificazione giuridica del fatto ma è questione di merito sottratta alla cognizione della Corte di Cassazione, fuori del caso di mancanza o di manifesta illogicità della motivazione costituente oggetto di specifica deduzione. Ne deriva che la riconduzione della condotta stessa, operata dal giudice di merito, all’una piuttosto che all’altra delle due ipotesi non può essere affrontata dal giudice di legittimità ove non espressamente dedotta dal ricorrente in forza di un apprezzabile interesse; e che la stessa non può, in difetto di ciò, essere autonomamente presa in esame ai fini della riconduzione della condotta alla previsione del nuovo art. 317 cod. pen., che trova ora applicazione alla sola ipotesi di costrizione, o non piuttosto a quella dell’art. 319-*quater* cod. pen. che trova la sua applicazione nell’ipotesi di induzione, dovendo aversi riguardo esclusivo a tal fine nell’inquadramento già operato dal giudice di merito, sempre che esso non sia stato specificamente posto in questione sulla base di motivi ammissibili ⁽¹⁸⁾

Quando, però, il giudice di merito non ha proceduto alla qualificazione giuridica del fatto ma quest’ultimo risulta precisamente ricostruito, in modo che sia chiaro il comportamento

¹⁸. Dall’informazione provvisoria della Corte risulta che nel caso di specie è stata ricondotta alla previsione del nuovo art. 319 *quater* cod. pen. una condotta espressamente qualificata in sentenza come induzione, con conseguente dichiarazione di estinzione del reato per prescrizione intervenuta già prima della sentenza di appello).

materiale del pubblico agente incriminato, la Corte, in più di un'occasione, ha operato direttamente la riconduzione della fattispecie concreta all'ipotesi di concussione o di induzione. E in quest'ultimo caso ha annullato con rinvio al giudice di merito, per le determinazioni *quoad poenam* (**Sez. VI, n. 13047 del 25/02/2013, dep. 21/03/2013, Piccino**) o senza rinvio quando ha considerato decorsi i termini di prescrizione (**Sez. VI, n. 8695 del 04/12/2012, dep. 21/02/2013, Nardi**); se, invece, la riconduzione nella fattispecie necessitava di attività valutative tipiche del giudice di merito, ha annullato con rinvio anche perché venissero effettuati i necessari accertamenti (**Sez. VI, n. 3251 del 03/12/2012, dep. 22/01/2013, Roscia**).

4. La condotta del delitto di concussione: la costrizione - Il delitto di concussione così come previsto dal nuovo testo dell'art. 317 cod. pen., è, come si è già poco sopra evidenziato, integrato quando, con abuso di funzioni o di poteri, il pubblico ufficiale pone in essere una condotta di "costrizione".

In base anche al linguaggio comune, "costrizione" indica quell'azione attraverso cui ad un soggetto è impedito realmente di scegliere; l'azione posta in essere, quindi, presuppone l'utilizzo di forme di violenza, finalizzate ad imporre un'azione o un'omissione (nel caso di specie una promessa o una dazione).

La violenza nel diritto penale può, però, avere natura o morale (e quindi essere di fatto una minaccia) o fisica (violenza vera e propria, come estrinsecazione di forza fisica che si abbatte sulla vittima).

Secondo le pronunce esaminate ai fini del delitto di concussione, il concetto di costrizione non può che far riferimento alla sola violenza morale e cioè alla minaccia; la violenza fisica, infatti, è assolutamente incompatibile con l'esercizio - anche se in forma di abuso - delle funzioni e dei poteri; il pubblico ufficiale che ne dovesse fare uso agirebbe, quindi, certamente al di fuori di funzioni e poteri ed il suo comportamento sarebbe qualificabile come quello di un comune cittadino.

L'eventuale violenza fisica finalizzata a farsi dare danaro o utilità qualificherebbe il comportamento del pubblico ufficiale, di conseguenza, in termini di estorsione o persino di rapina ⁽¹⁹⁾.

Così, **Sez. VI, n. 3251 del 03/12/2012 Ud. (dep. 22/01/2013), Roscia Rv. 253936**, secondo cui *"In tema di concussione, la costrizione, che costituisce l'elemento oggettivo della fattispecie, così come modificata dall'art. 1, comma 75, legge 6 novembre 2012, n. 190, implica l'impiego da parte del pubblico ufficiale della sola violenza morale, che consiste in una minaccia, esplicita o implicita, di un male ingiusto, recante alla vittima una lesione patrimoniale o non patrimoniale. (In motivazione la Corte ha precisato che il concetto di costrizione non ricomprende l'utilizzo della violenza fisica, incompatibile con l'abuso di qualità o di funzioni)*.

¹⁹. Nel senso, però, che integrerebbe concussione l'esercizio della violenza fisica qualora il soggetto attivo sia investito di poteri di coercizione sulla persona e a questa residui una libertà di scelta, si v. SEMINARA, *I delitti di concussione e induzione indebita*, cit. 390.

Alle stesse conclusioni, anche **Sez. VI, n. 7495 del 03/12/2012 (dep. 15/02/2013), Gori, Rv. 254020** secondo cui *“In tema di concussione, integra il requisito della costrizione - che costituisce l'elemento oggettivo della fattispecie, così come modificata dall'art. 1, comma 75, legge 6 novembre 2012, n. 190 - qualunque violenza morale, attuata con abuso di qualità o di poteri che si risolva nella prospettazione, esplicita o implicita, di un male ingiusto, recante alla vittima un danno patrimoniale o non patrimoniale. (In motivazione la Corte ha precisato che il concetto di costrizione non ricomprende l'utilizzo della violenza fisica, incompatibile con l'abuso di qualità o di funzioni).”*

Nell'ambito, però, della violenza morale il *punctum dolens* riguarda l'individuazione precisa della tipologia di minaccia che possa considerarsi idonea ad integrare l'elemento materiale del delitto di cui all'art. 317 cod. pen.

Sembra fuori discussione che è costrizione quella minaccia che non lascia margini di autodeterminazione a colui che la riceve; il destinatario di essa dà o promette perché non ha di fatto scelta alcuna; utilizzando l'espressione civilistica coniata per indicare il vizio della volontà della violenza morale, può dirsi *etsi coactus tamen voluit*.

In questo senso, **Sez. VI, n. 11942 del 25/02/2013 (dep. 14/03/2013), Oliverio Rv. 254444**, secondo cui *“Nel delitto di concussione di cui all'art. 317 cod. pen., così come modificato dall'art. 1, comma 75 legge n. 190 del 2012, la costrizione consiste in quel comportamento del pubblico ufficiale che, abusando delle sue funzioni o dei suoi poteri, agisce con modalità o con forme di pressione tali da non lasciare margine alla libertà di autodeterminazione del destinatario della pretesa illecita che, di conseguenza, si determina alla dazione o alla promessa esclusivamente per evitare il danno minacciato.”*

Sostanzialmente alla stessa conclusione – per cui è costrizione anche la mera prospettazione di un male ingiusto che finisce per coartare in modo assoluto la volontà del destinatario della pretesa economica – perviene anche **Sez. VI, n. 6578 del 25/01/2013, (dep. 11/2/2013), Piacentini, Rv. 254544** secondo cui *“La prospettazione da parte del pubblico ufficiale di una minaccia ingiusta che sia idonea a costituire una vis compulsiva configura la condotta di costrizione, che integra l'elemento oggettivo del delitto di concussione di cui all'art. 317 cod. pen., nel testo come modificato dall'art. 1, comma 75 della l. n. 190 del 2012. (Nella specie, la Corte ha confermato la concussione con riferimento ad una richiesta avanzata da un vigile urbano ad un minore di versare una somma di denaro, pari a cinquanta euro, per omettere la verbalizzazione di una violazione al codice della strada, comportante una sanzione pecuniaria di gran lunga maggiore).”*

Nel senso, però, che non sono necessarie minacce espresse del pubblico ufficiale, ma anche soltanto modi bruschi e stressanti, accompagnati da comportamenti idonei a creare nel destinatario una condizione di soggezione, si v. **Sez. VI, n. 10891 del 21/2/2013, (dep. il 7/3/2013) Fazio, Rv. 254443** secondo cui *“Anche a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 75 della l. n. 190 del 2012, commette il delitto di concussione di cui all'art. 317 cod. pen. il pubblico ufficiale che, nella sua interazione con il privato, utilizzi modi bruschi*

e stressanti, accompagnati da comportamenti di abusi della qualità e/o dei poteri, preordinati a creare nel destinatario una condizione di riduzione dello "spatium deliberandi", idonea a determinare quest'ultimo a promettere o dare un'indebita utilità . (Nella specie, il pubblico ufficiale utilizzando i modi indicati e prospettando al privato il potere di incidere sulla emissione di mandati di pagamento, connessi ad un contratto di fornitura con la p.a., si faceva consegnare un fax)."

Ed in questa stessa prospettiva sembra muoversi la Corte quando ritiene che anche la artata prospettazione da parte dell'agente pubblico al privato di difficoltà e rischi di non riuscire ad ottenere un diritto, integra la costrizione rilevante ex art. 317 cod. pen. e ciò anche se l'utilità che si cerca di ottenere è una prestazione sessuale; così, **Sez. VI, n. 18372 del 21 febbraio 2013, (dep. 22 aprile 2013), S,** (in corso di massimazione) secondo cui integra, anche dopo le modifiche intervenute da parte della legge n. 190 del 2012, il delitto di concussione il comportamento dell'impiegato provinciale del lavoro, addetto alla formazione delle graduatorie del collocamento obbligatorio, che prospetti ad un invalido civile, in termini subdolamente vaghi, gravi rischi e difficoltà di ottenere un lavoro quale appartenente ad una categoria protetta, accompagnato da una forte determinazione di pretendere, in compenso del suo interessamento, prestazioni sessuali.

Discusso è, invece, se possa considerarsi "costrizione" anche una minaccia che si manifesti in forme più blande che sfocino, ad esempio, in comportamenti allusivi o quando la minaccia venga posta in essere attraverso la prospettazione al destinatario di un male giusto, cioè di una conseguenza sfavorevole, connessa, però, all'applicazione della norma.

Questi ultimi casi in passato erano stati fatti rientrare dalla giurisprudenza nell'alveo della fattispecie di cui all'art. 317 cod. pen. senza porsi nemmeno interrogativi su come qualificarli: essendo punita nell'unico contesto sia la costrizione che l'induzione le esigenze classificatorie avevano avuto un minor peso pratico.

Oggi però che l'induzione è divenuta l'elemento materiale di un altro delitto, la questione assume un ruolo centrale; l'individuazione del *quid consistam* di quest'ultima consentirà, di conseguenza, di delimitare con maggiore precisione anche l'elemento oggettivo della vigente disposizione dell'art. 317 cod. pen.

5. La condotta del delitto di cui all'art. 319-*quater* cod. pen.: l'induzione – L'elemento oggettivo del reato di cui all'art. 319-*quater* cod. pen è costituito dall'attività di induzione posta in essere con abuso di funzioni o di poteri dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di pubblico servizio.

La parola che descrive il comportamento incriminato è caratterizzata da un'efficacia di selettività linguistica molto minore rispetto a quella poco sopra analizzata con riferimento al delitto di concussione.

Ed almeno su questo punto sembra in linea di massima sostanzialmente concordare la Corte di Cassazione.

Sul significato della parola, però, e soprattutto su quale debba essere l'azione del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio che la integri vi sono, invece, posizioni divaricate. Ad oggi possono individuarsi nelle pronunce della Sesta sezione della Corte, competente *ratione materiae*, tre diverse opzioni interpretative ⁽²⁰⁾.

A) Una prima posizione parte proprio dalle difficoltà di ricostruire il significato della parola "induzione"; afferma, infatti, in premessa che già sul piano squisitamente linguistico "costringere ... è un verbo descrittivo di un'azione e del suo effetto, mentre indurre connota soltanto l'effetto e non il modo in cui questo effetto venga raggiunto".

Evidenzia, poi, sul piano sistematico, come nel codice penale la parola induzione sia presente in più fattispecie delittuose (art. 377 bis, 507, 558), ma sempre accompagnata da specificazioni verbali che individuano le modalità dell'azione e, quindi, in funzione più di indicare il risultato raggiunto che il modo attraverso il quale si è riusciti ad ottenerlo.

L'ambiguità semantica della parola impone all'interprete di spostare l'attenzione sulla fattispecie così come complessivamente costruita dal legislatore del 2012, evidenziando, in particolare, la più importante novità che la caratterizza e cioè la punibilità dell'indotto.

La norma letta da questa prospettiva deve trovare una giustificazione, sul piano dei principi generali, della punibilità di un soggetto che, fino al 28 ottobre 2012, era a tutti gli effetti una parte offesa.

Se si ritenesse l'induzione come una minaccia più blanda, si finirebbe per punire un soggetto che comunque si è piegato ad una attività di pressione; significherebbe "*richiedere al soggetto virtù civiche ispirate a concezioni di stato etico proprie di ordinamenti che si volgono verso concezioni antisolidaristiche ed illiberali*".

Ed allora, si conclude, intanto l'indotto può essere punito perché, pur sottoposto ad una pressione connessa al *metus publicae potestatis*, persegue un proprio interesse ed ottiene un proprio vantaggio.

Dal punto di vista dell'agente, l'azione di costui consiste nella prospettazione, anche in forma minacciosa, di una conseguenza sfavorevole, ma comunque connessa all'applicazione della legge. La pressione del funzionario pubblico non avendo ad oggetto "un male ingiusto" tecnicamente non dovrebbe nemmeno considerarsi una minaccia.

In conclusione, la linea di discriminazione fra le due ipotesi delittuose sta nell'oggetto della prospettazione; danno ingiusto e *contra ius* nella concussione; danno legittimo e *secundum ius* nella nuova fattispecie dell'art. 319-*quater*

In questo senso, per prima, **Sez. VI, n. 3251 del 03/12/2012 (dep. 22/01/2013), Roscia, Rv. 253938** secondo cui "*L'induzione, che costituisce l'elemento oggettivo della fattispecie di cui all'art. 319-*quater* cod. pen., così come introdotta dall'art. 1, comma 75, legge 6 novembre 2012, n. 190, sussiste quando, in assenza di qualsivoglia minaccia, vengano*

²⁰. Alle stesse conclusioni, nel senso che sarebbero tre ad oggi le opzioni interpretative della giurisprudenza, GAROFOLI, *La nuova legge anticorruzione*, cit., 17

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. (In motivazione, la Corte ha evidenziato come l'esclusione dal concetto di induzione di qualsiasi tipo di minaccia giustifichi sia il minor grave trattamento sanzionatorio rispetto alla concussione, sia la punizione di chi aderisce alla violazione della legge, ricevendone un suo tornaconto)."

In termini sovrapponibili anche **Sez. VI, n. 7495 del 03/12/2012, (dep. 15/02/2013), Gori, Rv. 254021** secondo cui *"L'induzione, che costituisce l'elemento oggettivo della fattispecie di cui all'art. 319 quater cod. pen., così come introdotta dall'art. 1, comma 75, legge 6 novembre 2012, n. 190, 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. (In motivazione, la Corte ha evidenziato che la prospettiva di un male che non si palesa come ingiusto per chi lo subisce giustifica la punizione del soggetto indotto)."*

Con altro arresto di poco successivo la Corte arricchisce gli argomenti sopra riportati a sostegno della tesi. Afferma, infatti, che in base al principio costituzionale di colpevolezza l'indotto può essere punito a condizione che tenga una condotta che sia "rimproverabile" ed esigibile"; situazione questa che si verifica, in presenza di una prevaricazione del pubblico agente, solo se se il comportamento adesivo del privato si muova in una logica di perseguire un proprio interesse; così, **Sez. VI, n. 13047 del 25/02/2013, (dep. 21/03/2013), Piccino, Rv. 254466**, secondo cui *"A seguito dell'entrata in vigore della l. n. 190 del 2012, la minaccia, di qualsivoglia tipo o entità, di un danno ingiusto, finalizzata a farsi dare o promettere denaro o altra utilità, posta in essere con abuso della qualità o dei poteri, integra il delitto di concussione se proveniente da pubblico ufficiale ovvero di estorsione se proveniente da incaricato di pubblico servizio; sussiste, invece, il delitto di induzione indebita, di cui all'art. 319 quater cod. pen., qualora il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio, abusando della qualità o dei poteri, per farsi dare o promettere il denaro o l'utilità prospetti, con comportamenti di persuasione o di convinzione, la possibilità di adottare atti legittimi, ma dannosi o sfavorevoli. (Nella specie, la Corte ha qualificato come induzione indebita, ex art. 319 quater cod. pen., la condotta di un sottufficiale della guardia di finanza che, nell'esercizio di attività di verifica, aveva prospettato al titolare di un'azienda il rilievo di gravi irregolarità fiscali, effettivamente sussistenti, e si era, quindi, fatto promettere una consistente somma di danaro)"*

In altra decisione, poi, la Corte, nel ribadire quale sia il confine fra concussione ed induzione indebita prova a trovare un aggancio normativo all'implicito requisito che caratterizzerebbe la condotta dell'indotto, cioè la necessità di perseguire un proprio tornaconto o vantaggio. Valorizza, in questa prospettiva, la collocazione topografica scelta dal legislatore per la nuova disposizione incriminatrice, ed in particolare la circostanza che *"il legislatore abbia previsto non*

*un articolo 317 bis ma un articolo 319-quater, accostando cioè la fattispecie in disamina al fenomeno della corruzione, in cui entrambe le parti agiscono in vista di un vantaggio”; così, dalla motivazione di **Sez. VI, n. 17593, del 14/1/2013, (dep. il 17/4/2013), Marino, Rv. 254622**, la cui massima tratta dall’ufficio così si esprime: “A seguito dell’entrata in vigore della l. n. 190 del 2012, l’elemento che differenzia le nozioni di induzione e costrizione, che costituiscono l’elemento oggettivo rispettivamente dei delitti di cui gli artt. 319 quater e 317 cod. pen., non va individuato in un connotato di natura psicologica, quale la minore o maggiore valenza coercitiva della condotta dell’agente pubblico, ma in un dato di carattere giuridico e cioè nella conformità o meno al diritto delle conseguenze minacciate. (In applicazione del principio, la Corte ha ritenuto integrato il delitto di concussione nell’aver il pubblico ufficiale, per farsi dare dal privato una somma di denaro, prospettato conseguenze pregiudizievoli non derivanti dalla legge, in particolare paventando il rischio di ritardi e/o difficoltà nell’esecuzione di lavori, richiedenti un preventivo assenso amministrativo).”*

Da ultimo, la stessa opzione ermeneutica viene sposata anche in una sentenza, che merita di essere menzionata, perché precisa che il vantaggio che l’indotto vuole perseguire con l’accettazione della richiesta, può essere anche parziale o essere ottenuto in forma diretta o indiretta; così **Sez. VI, n. 17943 del 15 febbraio 2013 (dep. il 18/4/2013), Sammatrice**, in corso di massimazione, secondo cui sussiste il delitto di induzione indebita, di cui all’art. 319 quater cod. pen., come introdotto dall’art. 1, comma 75 della l. n. 190 del 2012, quando la minaccia del pubblico ufficiale o dell’incaricato di pubblico servizio consiste nella prospettazione al privato di un danno giusto, in quanto conforme alla legge o alla particolare disciplina del settore, di guisa che il privato finisca per aderire alla pretesa intimidatoria del soggetto agente per conseguire, in tutto o in parte ovvero in forma diretta o indiretta, un suo personale beneficio o vantaggio.

B) Una seconda opzione ricostruisce l’induzione in termini di una minaccia blanda o di un comportamento di persuasione o di suggestione che sia tale da non far venir meno la possibilità di opporsi da parte del destinatario della pretesa.

Non è, quindi, rilevante cosa il pubblico agente prospetti al privato, ma l’intensità della pressione prevaricatrice.

A questa opzione la VI sezione aderisce con la sua prima decisione intervenuta in argomento, dopo la pubblicazione della legge n. 190 in Gazzetta ufficiale, ma prima persino che essa sia entrata in vigore.

A sostegno della tesi, la Corte evidenzia soprattutto l’assenza di un univoco significato del termine induzione, che può sul piano semantico essere letto come compatibile sia con un contegno implicito o blando, ma comunque in grado di determinare uno stato di soggezione, sia con una condotta più o meno subdolamente persuasiva; **così, Sez. VI, n. 3093 del 18/12/2012, (dep. 21/01/2013), Aurati, Rv. 253947** secondo cui *“Nel delitto di concussione di cui all’art. 317 cod. pen., così come modificato dall’art. 1, comma 75, legge n.*

190 del 2012, la costrizione consiste in quel comportamento del pubblico ufficiale idoneo ad ingenerare nel privato una situazione di "metus", derivante dall'esercizio del potere pubblico, che sia tale da limitare la libera determinazione di quest'ultimo, ponendolo in una situazione di minorata difesa rispetto alle richieste più o meno larvate di denaro o altra utilità e si distingue dall'induzione, elemento oggettivo della nuova fattispecie di cui all'art. 319-quater cod. pen. (pure introdotta dal medesimo art. 1, comma 75, legge n. 190 cit.), che invece può manifestarsi in un contegno implicito o blando del pubblico ufficiale o dall'incaricato di pubblico servizio in grado, comunque, di determinare uno stato di soggezione, ovvero in un'attività di determinazione più subdolamente persuasiva."

Con un successivo arresto, la Corte opera una più compiuta ricostruzione ermeneutica del termine in discussione.

Evidenzia, in particolare, come l'art. 319-quater cod. pen. nasca dal distacco di uno dei comportamenti che integravano l'elemento oggettivo della fattispecie delittuosa, in precedenza punita dall'art. 317 cod. pen.

Nel vigore del precedente testo sanzionatorio della concussione, seppure la giurisprudenza non si era particolarmente impegnata a distinguere l'induzione dalla costrizione per essere le due condotte entrambe integrative della fattispecie, non erano mancate, in alcune occasioni, precise indicazioni in tal senso.

L'induzione era stata ritenuta sussistente quando il pubblico agente, per creare una posizione di soggezione nei confronti del privato, abusando della propria qualità o della propria funzione. faceva leva su suggestione, persuasione o convincimento a dare o promettere qualcosa per evitare un male peggiore (così, *ex plurimis*, **Sez. VI, n. 33843 del 19/06/2008 (dep. 25/08/2008), Lonardo, Rv. 240795; Sez. VI, n. 25694 del 11/01/2011 (dep. 28/06/2011), De Laura Rv. 250468**).

Non vi è, quindi, nessuna ragione plausibile per dover abbandonare la pregressa impostazione, oggi che l'induzione è assurta ad elemento oggettivo di un nuovo reato.

In questa ricostruzione, del resto, la punizione dell'indotto trova una sua legittima ragione d'essere; il carattere più blando della pressione postagli gli consente di resistere e se non lo fa, è giusto venga punito in modo ovviamente meno grave del corrotto perché comunque è sottoposto ad una vessazione.

Così, **Sez. VI, n. 8695 del 04/12/2012, (dep. 21/02/2013), Nardi Rv. 254114** secondo cui "La induzione, richiesta per la realizzazione del delitto previsto dall'art. 319-quater cod. pen., così come introdotto dall'art. 1, comma 75, della legge n. 190 del 2012, non è diversa, sotto il profilo strutturale, da quella che già integrava una delle due possibili condotte del previgente delitto di concussione di cui all'art. 317 cod. pen. e consiste, quindi, nella condotta del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio che, abusando delle funzioni o della qualità, attraverso le forme più varie di attività persuasiva, di suggestione, anche tacita, o di atti ingannatori, determini taluno, consapevole dell'indebita pretesa, a dare o promettere, a lui o a terzi, denaro o altra utilità".

L'affermazione da ultimo riportata è stata ribadita negli stessi termini in altro arresto con una decisione redatta dal medesimo estensore; è interessante, però, rilevare come, forse anche nell'obiettivo di addivenire ad una soluzione di compromesso con l'orientamento precedentemente esposto, si prova comunque a valorizzare l'eventuale vantaggio perseguito dall'indotto; esso non sarebbe un elemento costitutivo del reato ma soltanto "elemento indicatore" che consentirebbe di individuare l'induzione, distinguendola dalla costrizione.

Così, **Sez. VI n. 16154 dell'11/1/ 2013, dep. 8/4/2013, Pierri, Rv. 254539**, per la quale: *"La induzione, richiesta per la realizzazione del delitto previsto dall'art. 319-quater cod. pen., così come introdotto dall'art. 1, comma 75, della legge n. 190 del 2012, non è diversa, sotto il profilo strutturale, da quella che già integrava una delle due possibili condotte del previgente delitto di concussione di cui all'art. 317 cod. pen. e consiste, quindi, nella condotta del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio che, abusando delle funzioni o della qualità, attraverso le forme più varie di attività persuasiva, di suggestione, anche tacita, o di atti ingannatori, determini taluno, consapevole dell'indebita pretesa e non indotto in errore dalla condotta persuasiva svolta dal pubblico agente, a dare o promettere, a lui o a terzi, denaro o altra utilità. (In motivazione, la Corte ha evidenziato che la prospettazione di conseguenze sfavorevoli da parte del pubblico agente per ottenere l'indebita promessa o pagamento può essere considerato un indice sintomatico della induzione indebita)."*

A questo filone si iscrive anche un altro arresto, in cui si ribadisce la necessità di una continuità interpretativa nella lettura del concetto di induzione e, soprattutto, si individua l'azione del pubblico agente come caratterizzata da un livello di pressione non idoneo a condizionare gravemente la libertà di autodeterminazione del privato; così, **Sez. VI, n. 17285 dell'11/1/2013, dep. 15/4/2013, Vaccaro, Rv. 254621**, secondo cui *"La condotta di induzione, richiesta per la configurabilità del delitto di cui all'art. 319-quater cod. pen., così come introdotto dall'art. 1, comma 75, l. n. 190 del 2012, è integrata da un'attività di suggestione, di persuasione o di pressione morale, posta in essere da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio nei confronti del privato, che, avvertibile come illecita da quest'ultimo, non ne condiziona gravemente la libertà di autodeterminazione, rendendo a lui possibile di non accedere alla richiesta di denaro o di altra utilità. (In applicazione del principio, la Corte ha ritenuto integrata l'ipotesi di induzione indebita con riferimento ad una richiesta di un funzionario dell'ispettorato provinciale dell'agricoltura, competente ad istruire una pratica per l'ottenimento di contributi comunitari, di pagare una percentuale del contributo per un celere e positivo accoglimento dell'istanza)."*

C) Fra le due posizioni interpretative, così delineate, si è posto anche **un terzo orientamento** il cui punto di partenza è sostanzialmente identico a quello esplicitato da ultimo: la fattispecie dell'art. 319-quater cod. pen. nasce per scissione della precedente norma dell'art. 317 cod. pen. per cui non possono che essere recuperati quegli approdi esegetici che, in passato,

avevano consentito di qualificare l'induzione come una minaccia più blanda o come una suggestione posta in essere, abusando della qualità o dei poteri, dal pubblico ufficiale.

Bisogna, però, - secondo questo indirizzo - prendere atto che il criterio adottato in passato per distinguere induzione e costrizione, fondato sul minore grado di coartazione morale, ha dato luogo a difficoltà interpretative ed ha finito per ampliare la portata applicativa della precedente disposizione codicistica.

Quel criterio oggi può essere rivisto alla luce del fatto nuovo introdotto dalla norma dell'art. 319-*quater* e cioè la punibilità dell'indotto. E' necessario, quindi, individuare una ragione ulteriore per spiegare perché colui che fino al 28 novembre era solo vittima oggi comunque diventa compartecipe del reato, sia pure con una pena ben diversa e minore di quella prevista per colui che induce ma anche per il corruttore.

Tale ragione può essere reperita nella possibilità che egli ha di opporsi alla pretesa illegittima e tale possibilità va individuata nella conservazione di un margine di autodeterminazione, che esiste sia quando la pressione del pubblico agente è più blanda sia quando egli ha un interesse a soddisfare la pretesa del pubblico funzionario, perché ne consegue per lui un indebito beneficio.

In questa prospettiva, l'induzione avrebbe carattere bivalente; sussisterebbe, cioè, sia in presenza di pressione blanda sia quando ciò che viene minacciato è un male giusto.

Così, **Sez. VI, n. 11794 del 11/02/2013, (dep. 12/03/2013), Melfi, Rv. 254440**, secondo cui *"La induzione, richiesta per la realizzazione del delitto previsto dall'art. 319-*quater* cod. pen. (così come introdotto dall'art. 1, comma 75 della legge n. 190 del 2012), necessita di una pressione psichica posta in essere dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di pubblico servizio che si caratterizza, a differenza della costrizione, che integra il delitto di concussione di cui all'art. 317 cod. pen., per la conservazione, da parte del destinatario di essa, di un significativo margine di autodeterminazione o perché la pretesa gli è stata rivolta con un'aggressione più tenue e/o in maniera solo suggestiva ovvero perché egli è interessato a soddisfare la pretesa del pubblico ufficiale, per conseguire un indebito beneficio"*.

Alla stessa conclusione aderisce anche **Sez. VI, n. 11944, del 25/2/2013 (dep. 14/3/2013), De Gregorio, Rv. 254446** secondo cui *"La costrizione, che costituisce l'elemento oggettivo del reato di concussione di cui all'art. 317 cod. pen, così come modificato dall'art. 1, comma 75 della l. n. 190 del 2012, sussiste quando il pubblico ufficiale agisca con modalità ovvero con forme di pressioni tali da non lasciare margine alla libertà di autodeterminazione del destinatario della pretesa, il quale decide, senza che gli sia stato prospettato alcun vantaggio diretto, di dare o promettere un'utilità, al solo scopo di evitare il danno minacciato; essa si distingue dall'induzione, che integra il reato di cui all'art. 319 *quater* cod. pen., che si verifica, invece, quando il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio agisca con modalità o forme di pressione più blande, tali da lasciare un margine di scelta al destinatario della pretesa, che concorre nel reato perché gli si prospetta un vantaggio diretto"*.

6. L'individuazione del momento consumativo del delitto di cui all'art. 319-*quater* cod. pen. - La VI Sezione ha affrontato anche il tema dell'individuazione del momento consumativo del delitto di cui all'art. 319-*quater* cod. pen.

Coerente con l'idea che la nuova fattispecie si ponga in continuità con la pregressa ipotesi di concussione e che essa nasca per gemmazione/scissione di quella, ha mutuato dai precedenti approdi i riferimenti per individuare quanto il reato è ormai perfetto.

Tale situazione si verifica quando la richiesta del pubblico agente è accolta anche con la sola promessa da parte dell'indotto, nessun rilievo potendosi riconoscere alla circostanza che, subito dopo la promessa, il privato si rivolga alla polizia perché la consegna dell'utilità avvenga sotto il controllo di essa o la promessa sia stata fatta con la riserva mentale, *ab origine*, di non volere poi effettuare la dazione.

In questo senso, **Sez. VI, n. 13047 del 25/02/2013, (dep. 21/03/2013), Piccinno, Rv. 254467** secondo cui *"È consumato il delitto di indebita induzione, di cui all'art. 319-*quater* cod. pen., quando dopo aver promesso il pagamento di una somma di denaro, si sollecita l'intervento della polizia giudiziaria affinché l'effettiva dazione avvenga sotto il controllo della stessa."*; in termini, con riferimento specifico alla riserva mentale di non voler poi adempiere, **Sez. VI, n. 16154 del 11/01/2013, (dep. 08/04/2013), Pierri, Rv. 254541**, secondo cui *"Ai fini della consumazione del delitto di induzione indebita di cui all'art. 319-*quater* cod. pen., come introdotto dall'articolo 1, comma 75 della l. n. 190 del 2012, è sufficiente la promessa di denaro o altra utilità fatta dall'indotto al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio, senza che abbia rilevanza alcuna né la riserva mentale di non adempiere né l'intendimento di sollecitare l'intervento della polizia giudiziaria affinché la dazione avvenga sotto il suo controllo."*

Seppure in questa fase la giurisprudenza si sta occupando di fatti di induzione originariamente nati sotto l'egida della concussione, non ha potuto far a meno di anticipare quale sarà uno dei possibili temi su cui, in un prossimo futuro, il dibattito sarà di certo molto animato.

E cioè sulla punibilità o meno dell'indotto che prometta l'utilità al funzionario pubblico, ma ciò faccia o con l'intenzione fin dal primo momento di non adempiere e di avvertire la polizia o cambi opinione dopo avere aderito all'illecita proposta e decida di allertare le forze dell'ordine.

In una sorta di *obiter dictum* contenuto nella motivazione di una delle sentenze edite (**Sez. VI, n. 16154 del 11/01/2013, (dep. 08/04/2013), Pierri**) la Corte sembra anticipare una possibile opzione ermeneutica futura; una volta aderito alla richiesta anche con la semplice promessa il reato di cui al comma 1 dell'art. 319-*quater* cod. pen. si intende consumato ⁽²¹⁾; l'atteggiamento originario o successivo dell'indotto potrebbe rilevare, invece, sul piano della desistenza o del recesso attivo; afferma, infatti, ..[non si può escludere].. *"in prospettiva il ricorso agli istituti della desistenza o del recesso attivo i quali potrebbero operare non soltanto*

²¹. Sembrerebbe giungere alla stessa conclusione in dottrina, SEMINARA, *I delitti di concussione ed indebita induzione*, cit., 397; secondo l'autore, infatti, il tentativo certamente configurabile si strutturerebbe in senso diverso a seconda che il reato sia commesso dal pubblico agente o dal privato: nel primo caso esso richiede il compimento di atti di abuso idonei e diretti in modo non equivoco ad indurre a taluno a dare o promettere indebitamente l'utilità; nel secondo caso è necessario che gli atti diretti a dare o promettere siano stati preceduti dall'altra induzione

nell'ipotesi di tentativo, ma anche là dove alla promessa, che di per sé sola perfeziona il reato, faccia seguito la dazione e prima che tale evento si verifichi"

7. Il confine fra induzione indebita e corruzione - Infine, un tema su cui è opportuno fare un cenno: l'individuazione dei confini fra il delitto di cui all'art. 319-*quater* e la corruzione.

La nuova fattispecie, per quanto si è anche sino a questo momento evidenziato, si pone al centro fra la concussione - i cui caratteri distintivi oggi con la corruzione dovrebbero essere più chiari, atteso che l'azione dell'agente è particolarmente marcata dall'utilizzo di una forma di violenza morale - e corruzione (²²).

Ed è pronostico fin troppo semplice quello che in un prossimo futuro, quando sarà definitivamente chiaro il *quid consistam* dell'induzione, sull'individuazione di questa malcerta linea di demarcazione saranno moltissimi gli arresti giurisprudenziali che si dovranno cimentare.

Ad oggi, la Corte ha chiarito quale sono gli ambiti differenziali fra il delitto di induzione e quello di istigazione alla corruzione; quest'ultima presuppone un rapporto partitario fra i soggetti che manca nella fattispecie di nuovo conio, in quanto questa resta sempre un delitto che si caratterizza per un rapporto di prevaricazione del pubblico agente.

Così, **Sez. VI, n. 3251 del 03/12/2012, (dep. 22/01/2013), Roscia Rv. 253937** secondo cui *"Sussiste il delitto di istigazione alla corruzione, previsto dall'art. 322 cod. pen., e non di induzione punita dall'art. 319 quater cod. pen., ove fra le parti si instauri un rapporto paritario diretto al mercimonio dei poteri."*

La distinzione fra i delitti di cui all'art. 322 (o 319) e 319-*quater* cod. pen. appare, almeno in astratto, chiara anche quando la condotta del pubblico agente abbia la forma della sollecitazione; il *discrimen* è da individuarsi nella preesistenza all'azione sollecitatoria di un abuso di funzioni o di poteri da parte del pubblico agente.

Così, **Sez. VI, n. 16154 del 11/01/2013, (dep. 08/04/2013), Pierri, Rv. 254540** secondo cui *La sollecitazione del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio rivolta al privato a dare o promettere denaro o altra utilità, pure se espressa con la prospettazione di evitare un pregiudizio derivante dall'applicazione della legge, mediante un atto contrario ai doveri di ufficio integra, nel caso sia rifiutata, il delitto di istigazione alla corruzione punito dall'art. 322 cod. pen., o, se accolta, quello di corruzione punito dall'art. 319 cod. pen.; la medesima sollecitazione integra, invece, il delitto induzione, punito dall'art. 319 quater cod. pen., quando sia preceduta o accompagnata da uno o più atti che costituiscono estrinsecazione del concreto abuso della qualità o del potere dell'agente pubblico.*

Nella prospettiva di delineare il confine fra corruzione ed induzione può essere anche utile riprendere quanto affermato in una decisione già poco sopra riportata (**Sez. VI, n. 17285 dell'11/1/2013, dep. 15/4/2013, Vaccaro**); il delitto di induzione si distinguerebbe dalla

²². Così, *Relazione n. III/11/2012 del 15 novembre del 2012 dell'Ufficio del Massimario presso la Corte di Cassazione*, cit., 7

corruzione perché la nuova norma non delineerebbe un'unica fattispecie di "reato contratto" (come avviene per la corruzione) ma due diverse ipotesi delittuose una del pubblico agente, l'altra dell'indotto; così si esprime in motivazione la decisione citata: *"La nuova fattispecie, rubricata, come detto, "Induzione indebita a dare o promettere utilità", pur facendo partitamente riferimento alla condotta di due soggetti, non integra propriamente un reato bilaterale, come nel caso della corruzione, perché le due condotte del soggetto pubblico e del privato si perfezionano autonomamente. Il soggetto pubblico continua ad essere punito perché "induce taluno a dare o a promettere indebitamente" denaro o altra utilità; il soggetto privato è (ora) punito perché, essendo stato in tal modo indotto, "dà o promette" denaro o altra utilità. Invece, nella corruzione, tipico reato bilaterale, il soggetto pubblico "riceve" denaro o altra utilità, o "ne accetta la promessa", sulla base di un accordo che intercorre necessariamente con il privato. Dunque, in base all'art. 319-quater, i due soggetti si determinano autonomamente, e in tempi almeno idealmente successivi: il soggetto pubblico avvalendosi del - e il privato subendo il - metus publicae potestatis; mentre la fattispecie corruttiva si basa su un accordo, normalmente prodotto di una iniziativa del privato."*

Redattore: Raffaele Cantone

Il vice direttore
Giorgio Fidelbo