

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 06/03/2015

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/36901-gli-elementi-costitutivi-del-delitto-di-induzione-a-dare-o-promettere-utilita-art-319-quater-c-p-ed-in-particolare-i-caratteri-distintivi-rispetto-al-delitto-di-concussione-art-317-c-p>

Autore: Andrea Dublino

**“Gli elementi costitutivi del delitto di induzione a dare o promettere utilità (art. 319 quater c.p.) ed in particolare i caratteri distintivi rispetto al delitto di concussione (art. 317 c.p.)”.**

“Gli elementi costitutivi del delitto di induzione a dare o promettere utilità (art. 319 quater c.p.) ed in particolare i caratteri distintivi rispetto al delitto di concussione (art. 317 c.p.)”.

Di Andrea Dublino<sup>1</sup>

**Art. 317 c.p. Concussione.**

[I]. Il **pubblico ufficiale** [357] 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** è punito con la reclusione da sei a dodici anni.

**Art. 319 quater c.p. Induzione indebita a dare o promettere utilità.**

[I]. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, 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** è punito con la reclusione da tre a otto anni.

[II]. Nei casi previsti dal primo comma, **chi dà o promette** denaro o altra utilità è punito con la reclusione fino a tre anni.

La legge n. 190 del 6 novembre 2012, comunemente nota come legge “Severino”, è intervenuta ridisegnando l'intera politica di contrasto al fenomeno corruttivo<sup>2</sup>. Gli organismi internazionali da tempo sottolineano come un'efficace lotta alla corruzione richieda una politica integrata che coniughi il momento repressivo con efficaci strumenti di prevenzione al fine di ridurre le occasioni di illecito<sup>3</sup>.

Per rimanere sul momento repressivo, gli studi comparati convergono nel rilevare come, sul piano quantitativo, il fenomeno nel nostro paese sia ormai endemico, costituendo una piaga cresciuta anche sulla scorta del **mutamento qualitativo** dei **soggetti** coinvolti nel *pactum sceleris*. Il fatto di corruzione ha progressivamente perso il suo tradizionale carattere duale (frutto del rapporto privato-funziionario pubblico), per arricchirsi di intermediari nuovi, attraverso il coinvolgimento di soggetti esterni all'amministrazione, nuovi e determinanti filtri del flusso illecito ancorché privi di diretta responsabilità nell'emanazione di provvedimenti amministrativi. La stessa tangente, da semplice dazione di denaro si è trasfigurata celandosi agli occhi indagatori attraverso complicate ragnatele finanziarie.

---

<sup>1</sup> Funzionario regionale attivo in particolare nel contenzioso amministrativo sanzionatorio e tributario

<sup>2</sup> “La nuova disciplina dei reati contro la P.A.” di R. Garofoli, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 15/01/2013

<sup>3</sup> Per una panoramica anche sull'aspetto preventivo: “Le misure sanzionatorie amministrative e penale della legge anticorruzione” di B. Bevilacqua, *Diritto Penale Contemporaneo*, 28/05/2013

Adempiendo a precisi obblighi assunti nel quadro della convenzione ONU sulla corruzione del 2003 e nel tentativo di inseguire la mutevole realtà, il legislatore ha introdotto una nuova fattispecie delittuale, il “*traffico di influenze illecite*”, sconosciuta all’ordinamento penale italiano. La prassi ha infatti evidenziato come spesso persino un soggetto esterno all’amministrazione, facendo valere il proprio “credito” relazionale col soggetto pubblico competente all’emanazione dell’atto cui è interessato il destinatario, possa esercitare un’attività di indebita intermediazione.

La fattispecie corruttiva si è evoluta anche con riferimento all’”**oggetto**” del patto criminale. Allora il legislatore ha anticipato la risposta sanzionatoria punendo la “*corruzione per l’esercizio della funzione*”, nuova figura di reato riversata nel calco dell’art. 318 c.p.. Così a recepimento di un orientamento della giurisprudenza di legittimità si sanziona la condotta del pubblico agente che costituisca un sodalizio in grado di asservire la pubblica funzione ad interessi privati, senza che la punibilità consegua alla puntuale individuazione di una precisa condotta oggetto dell’illecito mercimonio. La prestazione resa dal corrotto, lungi dal concretizzarsi in un’attività attizia, finisce per “smaterializzarsi”, avendo ad oggetto la generica funzione o qualità del pubblico agente impegnato ad assicurare “protezione” al corruttore nei suoi futuri rapporti con l’amministrazione pubblica.

Per quanto rileva i nostri fini, la riforma in questione ha provveduto anche ad integrare le ipotesi criminose tradizionali, confermando, sostanzialmente, la logica ispiratrice tesa ad ampliare i soggetti le cui condotte siano rilevanti ai fini di una più efficace repressione penale del fenomeno corruttivo.

Proprio con riferimento ai soggetti “propri” dei delitti contro la pubblica amministrazione occorre premettere almeno i tratti fondamentali della distinzione tra pubblico ufficiale e incaricato di pubblico servizio. *Ex art. 357 c.p.*, agli occhi della legge penale è **pubblico ufficiale** (P.U.) colui che, pubblico dipendente o soggetto privato, eserciti una **pubblica funzione** legislativa (di formazione delle norme giuridiche), giudiziaria (cioè giurisdizionale, compresa quella di collaborazione allo *ius dicere*) o amministrativa. Rispetto le prime due, l’attività “accessoria” a quella principale degli organi decidenti, apicali, è fonte di attrazione automatica nella categoria di pubblico ufficiale (si pensi alle mansioni di dattilografo parlamentare, di testimone o di perito in un processo). In particolare ai fini della funzione amministrativa è pubblico ufficiale colui che, in un quadro di regole di diritto pubblico (“disciplinata da *norme di diritto pubblico e da atti amministrativi*”), concorra alla formazione e alla manifestazione della volontà dell’ente (è il c.d. potere deliberativo, cui si aggiungono anche le attività preparatorie influenti sulla

volizione, come quella consultiva) o eserciti poteri autoritativi (cioè coercitivi o comunque discrezionali, incidenti unilateralmente sul patrimonio giuridico dei destinatari degli atti) o certificativi (cioè comportanti attestazioni dotate di particolare efficacia probatoria).

È l'assenza di tali poteri che, in ultima analisi, conduce al “declassamento” dell'agente a “mero” **incaricato di pubblico servizio** (I.P.S.) ex art. 358 c.p.. Tale soggetto, infatti, adempie a compiti di rilievo pubblicistico, quindi disciplinati secondo le “forme” della pubblica funzione, svolgendo però un'attività “sostanzialmente” intellettuale di rango intermedio fra la pubblica funzione (la sola ad implicare l'esercizio di poteri deliberativi, autoritativi o certificativi), e le semplici mansioni d'ordine (cioè di pura esecuzione) o prestazioni di opera meramente materiale (cioè richiedenti il solo uso della forza fisica). Queste ultime, in quanto esclusivamente esecutive, sono ritenute insufficienti alla qualificazione soggettiva sia in termini di P.U che di I.P.S.. Comunque l'operato dell'incaricato avviene sempre nel quadro di un “**pubblico servizio**” (cioè di un'attività riconosciuta di interesse pubblico da un atto normativo o amministrativo dello Stato o di un ente pubblico in conformità col principio di legalità). Senza poter approfondire, secondo la **concezione funzionale ed oggettiva** anticipata dalla giurisprudenza e recepita dal legislatore dopo la riforma del 1990 (i P.U. “*esercitano*”, gli I.P.S. “*a qualunque titolo, prestano*”), a rilevare ai fini dell'inquadramento del soggetto nelle due categorie citate non è la formale incardinazione o l'assunzione in un rapporto di pubblico impiego, ma la funzione, il tipo di attività effettivamente svolta, anche di fatto, al di là di un'investitura di pubblica potestà conforme alla legge, bastando la mera acquiescenza, il consenso anche implicito dell'autorità pubblica (esula invece l'usurpazione di funzioni).

Venendo alle figure criminose più tradizionali, la **concussione** è da sempre considerata la fattispecie “cardine” dell'apparato di salvaguardia penale del corretto esercizio dei poteri pubblici, tanto da meritare la pena più severa tra i delitti contro la PA. Tale fattispecie consiste in una “estorsione qualificata” dalla natura soggettiva dell'agente. La legge n. 190/2012 ha inciso sulla struttura dell'art. 317 intervenendo essenzialmente su tre aspetti<sup>4</sup>: l'eliminazione dell'incaricato di pubblico servizio quale soggetto attivo del reato, che così diviene “proprio” esclusivamente del pubblico ufficiale, mentre il semplice cittadino *extraneus* può essere coinvolto nella reazione sanzionatoria attraverso il concorso nel reato proprio; l'aumento del minimo edittale della pena detentiva, da quattro a sei anni di reclusione; lo “scorporo” dal delitto di concussione della condotta per

---

<sup>4</sup> “I delitti contro la pubblica amministrazione” a cura di S. F. Fortuna, Giuffrè Editore 2010, addenda 2012

induzione confluita in una nuova figura di reato: l'“*induzione indebita a dare o promettere utilità*” ex art. 319 *quater* c.p..

A completare il quadro delle novità previste dalla legge n. 190/2012 con riferimento alla fattispecie di concussione, si rammenta l'obbligo di informativa del decreto che disponga il giudizio per il pubblico dipendente accusato di tale reato alla P.A. di appartenenza, l'estensione allo stesso delle particolari ipotesi di confisca ex art. 12 *sexies* della legge n. 356/1992, nonché la sua inclusione nel novero dei reati “presupposto” ai fini della responsabilità amministrativa degli enti di cui al d.lgs. n. 231/2001.

Sotto il **profilo soggettivo**, la novellata formulazione dell'art. 317 ha circoscritto la condotta illecita imputandola al solo pubblico ufficiale, in controtendenza rispetto la modifica introdotta dalla legge n. 86/1990 tesa a estendere la fattispecie all'incaricato di pubblico servizio. Il legislatore evidentemente ha ritenuto che l'attribuzione di poteri decisionali limitati renda l'incaricato di pubblico servizio sostanzialmente “incapace” di cagionare un *metus* tale da costringere il privato cittadino a soggiacere alla sua volontà estorsiva. La limitazione del soggetto attivo del reato *de quo* al solo pubblico ufficiale è stata assai criticata in dottrina (in ciò confortata da consolidata giurisprudenza: *ex multis* Cass. pen. sez. VI 22/1/2003 n. 17902). La prassi opporrebbe seri argomenti contro la sottovalutazione della capacità coattiva del “semplice” incaricato, spesso percettore di prestazioni significative e comunque punibile in modo irragionevolmente più severo (pena massima: anni dieci più un terzo) attraverso la riconduzione del suo comportamento all'estorsione “aggravata” ex artt. 629 e 61 n. 10 c.p per condotte del tutto assimilabili. Sul punto si ritiene che la legge 190/2012 possa aver operato un'*abolitio criminis* parziale contraendo la portata normativa della disposizione allineandola alla versione antecedente il 1990.

Con riferimento all'**elemento oggettivo** del reato, a seguito dell'esclusione dalla fattispecie tipica della condotta per induzione (la c.d. concussione *implicita*), la “costrizione” è l'unica modalità attraverso cui si manifesta esternamente l'abuso integrante il delitto di concussione (detta *esplicita* o violenta). Dopo la legge n. 190 del 2012 la sopravvivenza nell'art. 317 c.p. del solo termine “*costringe*” porta a ritenere che la condotta rilevante sia costituita da “*qualunque violenza morale attuata con abuso di qualità o di poteri che si risolva in una minaccia, esplicita o implicita, di un male ingiusto recante lesione non patrimoniale o patrimoniale, costituita da danno emergente o a lucro cessante*” (Cass. VI, 5 dicembre 2012, n. 3251).

Una novità di rilievo introdotta dalla riforma Severino è rappresentata dall'art. **319 quater** c.p., inserito in coda alle ipotesi di corruzione "passiva". La disposizione ha sancito la "scissione" del reato di concussione in concussione per costrizione ed induzione indebita a dare o promettere utilità. La concussione implicita, mutata in induzione indebita a dare o promettere utilità, ha assunto un'autonoma configurazione seppur in via sussidiaria ("*salvo che il fatto costituisca più grave reato*"), nei casi di concorso apparente di norme recede la fattispecie meno grave).

Il **bene giuridico** tutelato dall'art. 319 *quater* c.p. emerge dalla stessa collocazione formale della disposizione fra i delitti contro la pubblica amministrazione: scopo general-preventivo della norma è quello di tutelare penalmente il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa ex art. 97 della Cost. Integra il "buon andamento" l'efficiente ed efficace funzionamento della pubblica amministrazione. L'"imparzialità" invece coincide con l'assenza di indebite interferenze esterne (quindi è legittima, ed anzi opportuna, la partecipazione al procedimento amministrativo ai sensi della legge n. 241/1990) che devino l'azione dal perseguimento "obiettivo" delle finalità prescritte dalla legge. Prima dell'intervento innovatore varato dalla legge n. 190/2012, al bene pubblico appena accennato si aggiungeva la tutela dell'integrità patrimoniale del cittadino che, posto di fronte l'obbligata intermediazione pubblica, non doveva subire le conseguenze materiali dell'illecita pressione coattiva esercitata dal soggetto pubblico. Con la recente modifica e l'estensione della platea degli attori del reato, per la sola componente "induttiva", ai privati che rendano la dazione o la promessa, non è più possibile ritenere il delitto *de quo* plurioffensivo, come invece si ammetteva rispetto alla concussione ante riforma. Ora sarebbe sopravvissuta la sola *ratio* attuativa dell'art. 97 della Cost.

Quanto ai **soggetti** dell'induzione indebita, di grande rilievo è l'estensione della platea attiva del reato. Da un lato si è confermata la rilevanza degli incaricati di pubblico servizio, figura invece uscita dal perimetro dell'art. 317 c.p.. Dall'altro come conseguenza del constatato "allargamento" degli attori coinvolti nella prassi corruttiva, si sanziona, pur meno severamente, chi dà o promette denaro o altra utilità, dilatando l'area di punibilità sino all'"indotto", soggetto esterno all'amministrazione, in ciò differenziando la fattispecie da quella di concussione. Le raccomandazioni OCSE rivolte al legislatore italiano erano tese ad impedire che proprio la fattispecie di concussione potesse fungere da via di fuga dalla responsabilità penale nell'ambito dei fatti corruttivi maturati in contesti internazionali. Si sottolineava, infatti, come un corruttore che avesse l'accortezza di presentarsi quale "vittima" di concussione (figura sconosciuta negli altri ordinamenti europei) potesse evitare

ogni rimprovero penale lasciando pericolosi spazi di impunità sul versante “privato” del rapporto illecito, un apporto considerato invece di crescente importanza in particolare secondo le analisi dell’OCSE sulla corruzione internazionale. Così facendo la legge “Severino” ha inteso sabotare in radice i tentativi “elusivi” della responsabilità penale da parte del privato fondati sulla precedente versione dell’art. 317 c.p.

Sempre sul piano soggettivo, ai sensi dell’art. **322 bis**, secondo comma, c.p., il delitto *de quo* può essere commesso anche dai soggetti pubblici di rilievo internazionale ivi elencati (tra cui: “*i membri della Commissione delle Comunità Europee, del Parlamento europeo, della Corte di giustizia e della Corte dei Conti delle Comunità Europee, i funzionari e agli agenti assunti per contratto a norma dello statuto dei funzionari delle Comunità Europee o del regime applicabile agli agenti delle Comunità Europee*”) e da coloro che esercitano funzioni equivalenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell’ambito di altri Stati esteri o organizzazioni pubbliche internazionali “*qualora il fatto sia commesso per procurare a sé o ad altri un indebito vantaggio in operazioni economiche internazionali ovvero al fine di ottenere o di mantenere un’attività economica o finanziaria*”.

La **struttura oggettiva** del reato di induzione indebita è composta da tre elementi: l’abuso della qualità o dei poteri, l’induzione e la dazione o la promessa indebita di denaro o di altra utilità. I primi due sarebbero due momenti della stessa condotta, infatti l’induzione è significativa quando casualmente determinata attraverso l’abuso che, pur non determinando un “asservimento” della volontà (tipico della concussione esplicita), sia causa d’una “deviazione” del privato dalla sua originaria intenzione, mentre la dazione (o promessa) costituisce l’evento finale del reato.

L’**abuso** è l’elemento comune agli artt. 317- 319 *quater* e può riguardare le qualità o i poteri. Le due manifestazioni di abuso appaiono assolutamente equipollenti. È abuso (soggettivo) delle qualità l’uso indebito (cioè per “proprio tornaconto personale”) da parte del soggetto pubblico della propria “posizione” all’interno dell’amministrazione, del proprio status, a prescindere dall’esercizio dei poteri a questa corrispondenti. Invece è abuso (oggettivo) dei poteri l’esercizio delle potestà funzionali attribuitigli al di là delle ipotesi contemplate dalle norme che ne disciplinano l’esercizio, oppure nei casi di legge, ma con modalità difformi dal dovuto oppure omettendone l’applicazione quando invece sarebbe doverosa. L’abuso, in generale, consiste quindi nell’uso strumentale, per scopi diversi da quelli “istituzionali”, della propria qualifica soggettiva o dei poteri pur astrattamente di competenza del soggetto attivo.

L'**induzione** è la "forma" attraverso la quale si manifesta *ab externo* l'abuso. È proprio su questo elemento che, a seguito delle novità legislative, si è registrata una marcata oscillazione in giurisprudenza nel tentativo di tracciare il confine fra "costrizione" e "induzione", tanto da indurre la VI° sez. penale della Corte di Cassazione a chiedere alle Sezioni unite di comporre il contrasto.

Secondo un primo filone giurisprudenziale, la riforma Severino, a parte la ricordata "scissione formale" in due articoli distinti senza l'introduzione di ulteriori elementi distintivi, non avrebbe modificato strutturalmente l'impostazione già emersa nella giurisprudenza di legittimità. Già in precedenza, infatti, si pensava che la "costrizione" dovesse ingenerare il c.d. **metus** insito nell'esercizio della potestà pubblica (su cui si dirà di seguito), mentre l'induzione fosse riferibile a condotte assai più "blande", "implicite", di subdola persuasione, suggestione, inganno (Cass. Pen., Sez. VI, 18/12/2012 n. 3093). Il discrimine fra le due condotte quindi era costituito dalla diversa intensità della pressione psichica prevaricatrice. Nella "costrizione" la pressione si riteneva dovesse essere resa con modalità minacciose più evidenti, quasi azzerando lo *spatium deliberandi* del soggetto passivo, ridotto a "vittima" poiché letteralmente "timoroso" di subire le conseguenze rappresentate dall'agente. Nella "induzione", ex art. 319 *quater*, la condotta del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio non appare carica di violenza psichica (assoluta), la capacità di autodeterminazione del privato rimarrebbe sostanzialmente intatta, ma, ciononostante, egli cederebbe all'abuso del soggetto pubblico divenendo correo in quanto avrebbe potuto e dovuto "resistere", da ciò la giustificazione della sanzione a carico del soggetto passivo che aderisse alle richieste del P.U o dell'I.P.S.. Qui l'accento è posto sull'"effetto" psicologico di contrazione dell'autonomia decisionale subito dalla vittima.

Un secondo orientamento giurisprudenziale, cosciente della difficoltà di sondare l'"integrità" dell'autonomia deliberativa, per definire la "costrizione" si concentra sul concetto di "**minaccia**", esplicita o implicita, intesa come prospettazione di un male ingiusto (lesione patrimoniale o non patrimoniale), lasciando all'"induzione", per differenza, tutto ciò che non assurga a minaccia, ivi comprese le conseguenze sfavorevoli derivanti dall'applicazione (doverosa) della legge (Cass. Pen. VI 5/12/2012, n. 3251). Mentre il termine "costringe" descrive la modalità dell'azione, con "induce" si definisce solo l'effetto senza delineare il *modus operandi*. La stessa convinzione si ricava dalla lettura degli altri articoli (377 bis, 507, 558) in cui il legislatore penale si rifà all'induzione riferendosi, di volta in volta, all'uso di violenza, minaccia, propaganda o inganno, senza che di possa



ricostruire in termini di univocità e determinatezza la condotta unificante. Tale orientamento ritiene anzi che la condotta induttiva non abbia “forme precostituite e tassative” (Cass. Pen., Sez. VI, 22/4/2010, n. 17234), ma consista in una combinazione variabile, di diversi comportamenti non violenti quali le suggestioni, le esortazioni, l’inganno, l’allusione, il silenzio, l’ostruzionismo, che influiscano sulla volontà del privato determinandolo a dare o promettere (Cass. Pen., Sez. VI, 11/2/2013, n. 12388). L’induzione sarebbe quindi un comportamento sostanzialmente residuale ed atipico. Sulla scorta di ciò si conclude affermando che “costringe” chi prospetta un danno ingiusto violando la legge, mentre “induce” colui che richiami una conseguenza dannosa che non sia contraria alla legge, ma anzi discenda dalla legge, non costituendo in tal caso una vera “minaccia”.

Il terzo filone si colloca a cavallo fra i primi due pervenendo però, nella sostanza, alle conclusioni del secondo. Alla ricerca di un discrimine meno “soggettivo”, meno indeterminato (e quindi più rispettoso del requisito di tassatività nella descrizione della condotta) della tradizionale verifica del grado di lesione della volontà privata, la distinzione dipenderebbe invece dal tipo di vantaggio conseguito dal destinatario dell’indebita pretesa. Se l’alternativa è fra male ingiusto e dazione, non esisterebbe margine di scelta e il privato sarebbe semplice vittima del sopruso (*certat de damno vitando*). Se l’alternativa è fra mancata adozione di una condotta doverosa (quindi giusta), ma dannosa per il privato (che ne ricava quindi un vantaggio indebito), e la dazione, allora egli diverrebbe correo e non vittima, meritando una sanzione seppur più tenue. È la **natura "giusta" o "ingiusta" del pregiudizio** prospettato al privato dal pubblico agente per motivarlo all’indebita promessa o dazione ad attrarre la condotta nell’area della mera induzione indebita ex art. 319 *quater* o della concussione ex art. 317. La tesi valorizza essenzialmente la novità rappresentata dalla punibilità del privato indotto, introdotta dall’art. 319 *quater* comma 2° c.p., che imporrebbe all’interprete di abbandonare la tradizionale esegesi della vecchia “concussione” (in cui, peraltro, dalla distinzione tra costrizione e induzione non derivava alcuna pratica conseguenza). La punibilità in qualità di correo del privato indotto a dare o a promettere denaro o altra utilità al pubblico agente è giustificata soltanto ove anche il privato si prefigga d’ottenere un vantaggio illecito (ad es. evitando sanzioni per illeciti da lui effettivamente commessi ed accertati dal pubblico agente), e non qualora egli cerchi soltanto di sottrarsi a un pregiudizio che il pubblico agente non era legittimato ad infliggergli. Tale ipotesi costituirebbe costrizione rilevante ex art. 317 c.p., indipendentemente dalla forma esplicita o implicita con la quale il pregiudizio sia stato

“comunicato” al privato, poiché questi sarebbe palesemente vittima del sopruso del pubblico agente. Il vantaggio prospettato al privato (*certat de lucro captando*) è considerato la ragione prevalente del suo cedimento ad una pressione che invece era “resistibile” senza ricorrere a particolari “eroismi”, rendendolo meritevole di subire la reazione penale.

Nella originaria previsione di cui all’art. 317 c.p., tra l’induzione e la dazione si inseriva il c.d. ***metus publicae potestatis*** inteso quale timore che derivava al privato in ragione della condizione di “supremazia” del soggetto attivo in quanto si traducesse però in “*una ragionevole valenza intimidatoria della condotta dal medesimo posta in essere, sì da concretare nel destinatario una sufficiente e non generica possibilità di pressione sulla formazione della sua volontà*” (Cass. pen., Sez. VI, 11.04.2008, n. 21508). In particolare, si ritenevano fondamentali le modalità “intimidatorie” dell’azione tenuta dal soggetto attivo del reato per sanzionare il soggetto pubblico che agisse “*in modo da ingenerare nella vittima la fondata convinzione di dover sottostare alle decisioni del pubblico ufficiale, per evitare il pericolo di subire un pregiudizio*” (Cass. pen., Sez. VI, 22.04.2010, n. 17234) attraverso “*modi bruschi e stressanti*” (Cass. pen., Sez. VI, 21.02.2013, n. 10891).

Tuttavia, secondo la dottrina maggioritaria, il *metus* non rappresentava propriamente un elemento costitutivo del reato, ma piuttosto l’effetto della condotta di induzione coincidente con lo stato di soggezione della vittima. Già con riferimento al vecchio art. 317 c.p., secondo parte della giurisprudenza, il timore poteva rappresentare un indice rivelatore del grado di pressione psichica esercitata dall’agente pubblico sul privato, ma la condotta del soggetto pubblico era rilevante anche “*qualora il privato acconsentisse alla richiesta non per timore del pubblico ufficiale, ma esclusivamente per evitare maggiori danni e per non avere noie*” (Cass. 15.09.2000, n. 9737).

Alla luce di parte della recente giurisprudenza, nel nuovo art. 319 *quater* il *metus* non costituirebbe elemento “essenziale” della fattispecie di induzione indebita, tant’è che il soggetto privato che dà o promette è soggetto a pena proprio perché la pressione esercitata sul privato non annulla la possibilità di “resistere” alle prospettazioni avanzate dal soggetto pubblico. Il privato è punito perché, almeno in parte, ha liberamente aderito all’istanza indebita. L’inclusione della concussione implicita nell’induzione indebita potrebbe però comportare la rivalutazione del *metus* (quale effetto della costrizione e non dell’induzione) per distinguere fra il nuovo art 317 c.p. e l’induzione elevata a fattispecie autonoma. Come sostiene parte della richiamata giurisprudenza di legittimità, il *metus* sarebbe sintomo “imprescindibile” della costrizione rilevante ai fini dell’art. 317.

Prima dell'attuale intervento riformatore la figura della concussione implicita era strettamente connessa al fenomeno della c.d. "**concussione ambientale**". Con tale locuzione si richiama l'operato del pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio che, approfittando di una prassi illecita "diffusa" nel settore (alla cui generazione non aveva partecipato), avesse ricevuto un indebito vantaggio dallo stato di soggezione psicologica altrui. L'assoggettamento del concusso trovava la sua causa non nell'evidente abuso del pubblico funzionario e nella conseguente condotta induttiva, bensì nella convenzione tacitamente accettata dagli operatori del settore. In tale ambito era sufficiente una "sfumata" allusione, un silenzio suggestivo per attivare consolidati codici di comportamento rafforzando la convinzione, già sorta nel privato per effetto della prassi, riguardo l'inevitabilità della promessa illecita. L'abolizione della concussione implicita, confluita nell'art. 319 quater, ora porta a supporre che l'induzione "ambientale" possa assumere rilevanza penale solo nell'ambito della nuova fattispecie, senza tuttavia che la pressione sull'indotto si debba tradurre in un vero e proprio *metus*.

L'**evento materiale** del reato *de quo* può consistere nel dare o nel promettere denaro od altra utilità al soggetto pubblico o ad un terzo. Tra la condotta di induzione del soggetto attivo e la dazione o la promessa da parte del privato deve sussistere sempre un rapporto di causalità, nel senso che il privato deve essere "indotto" come conseguenza diretta della condotta del pubblico ufficiale. Per dazione si intende il trasferimento della disponibilità di una *res* ad altri, sia in senso materiale che in senso giuridico. La promessa consiste nell'impegno ad adempiere ad una prestazione avente per oggetto denaro o altra utilità. Si ritiene che la promessa rappresenti un negozio illecito e pertanto nullo. Quindi la promessa ai fini della sua rilevanza penale non necessita di forma particolare, ma deve almeno apparire "credibile". Comunque l'evento-promessa già integra la consumazione del delitto, tanto che l'adempimento di essa non rileva sulla struttura del reato. Riferendosi all'"**utilità**" perseguita dall'agente il legislatore ha voluto estendere l'oggetto dell'evento materiale anche a "*tutto ciò che rappresenta un vantaggio per la persona, materiale o morale, patrimoniale o non patrimoniale, oggettivamente apprezzabile ... ritenuto rilevante o dalla consuetudine o dal convincimento comune*" così sanzionando anche "favori" di natura sessuale o politica (Cass. pen., Sez. VI, 15.02.2011, n. 10792).

Per aversi concussione è necessario che il soggetto passivo dia o prometta "**indebitamente**". Anche nell'art. 319 *quater* l'indebito è condizione dell'evento. La dottrina classica sostiene che la prestazione sia indebita quando non dovuta alla pubblica amministrazione. Così ricorrerebbe il delitto in esame anche quando il soggetto attivo

abusi dei suoi poteri o della sua qualità per ottenere quanto gli sia dovuto quale semplice privato. Il prevalente orientamento giurisprudenziale ha esteso la portata applicativa della disposizione in quanto non avrebbe rilevanza l'illegittimità dell'atto: ciò che è penalmente significativo è l'abuso della qualità o dei poteri cui segue la dazione o la promessa indebita (in assenza dell'evento la progressione criminosa si arresterebbe al tentativo). Inoltre ad essere indebito non è l'oggetto della pretesa poiché di per sé potrebbe pure essere lecita, ma *“le modalità della sua richiesta e della sua realizzazione”* (Cass. pen., Sez. VI, 16.03.2011, n. 31341).

Venendo all'**elemento psicologico** del reato di induzione indebita, è sufficiente la presenza del dolo generico (in questo non differenziandosi dall'art. 317 c.p.), infatti le luci della rappresentazione e della volontà dovrebbero illuminare tutti gli elementi costitutivi del fatto di reato. È necessario allora che il pubblico ufficiale abbia coscienza e volontà di abusare della sua qualità o dei suoi poteri sino ad indurre il privato a dare o a promettere indebitamente denaro o altra utilità, mentre per il privato è sufficiente aver coscienza e volontà di promettere o dare indebitamente.

Rispetto la previgente formulazione della concussione per induzione, che comportava una **pena principale** da 4 a 12 anni di reclusione, la sanzione è stata ridotta da 3 a 8 anni, a dimostrazione del minore disvalore sociale associato alla condotta induttiva rispetto la concussione esplicita. Sotto tale profilo, la dottrina ha accolto il nuovo art. 319 *quater* con favore ritenendolo una soluzione equilibrata tra l'esigenza di adempiere agli obblighi internazionali estendendo il novero dei soggetti attivi del reato ai privati e quella di graduare la pena in relazione della gravità dell'apporto illecito. Al fine di prevenire future condotte illecite, la riforma Severino ha introdotto anche una serie di **pene accessorie** di particolare efficacia. *Ex art. 32 quater* del c.p., inserito dall'art. 1, comma 75, let. a) della legge 190/2012, come per il delitto di concussione, la condanna per indebita induzione a dare o promettere comporta la perdita della capacità di contrattare con la pubblica amministrazione. Se invece la risposta sanzionatoria è stata in concreto di rilievo (reclusione non inferiore a tre anni), ai sensi dell'art. 32 *quinquies* c.p., come modificato dall'art.1, comma 75, let. b) della legge 190/2012, il soggetto pubblico subisce l'estinzione del rapporto di lavoro con l'ente di appartenenza. Inoltre sui beni o le altre utilità di cui il condannato è titolare o ha la disponibilità e di cui non riesca a dimostrare la provenienza lecita, *ex art. 12 sexies* del DL. n. 306/1992, graverà obbligatoriamente un provvedimento di confisca. Infine, l'art. 323 *bis* c.p. regola una circostanza attenuante speciale *“a carattere indefinito”* (*“le pene sono diminuite”*), costituita dalla *“particolare tenuità”* dei fatti

commessi, la cui applicazione è stata estesa da ultimo alla nuova fattispecie dell'indebita induzione. Tale circostanza si ritiene operi sulla fattispecie concreta nella sua interezza, implicando un apprezzamento della tenuità sia con riferimento all'elemento oggettivo che soggettivo del reato, pertanto nulla osta al concorso con le altre circostanze attenuanti.

Da ultimo è opportuno ricordare come il nuovo art. 319 *quater*, in considerazione dell'identità testuale, sia ritenuto, quasi pacificamente, in continuità normativa con la precedente versione dell'art. 317, poiché quest'ultimo "*già puniva entrambe le condotte del pubblico ufficiale*", quindi "*l'interprete, valendosi dei criteri appena tracciati, ricondurrà le imputazioni precedentemente elevate alla prima o alla seconda norma, trascurando la terminologia impiegata nel capo di imputazione che necessariamente riflette la genericaendiadi costringe o induce utilizzata nella disposizione che precede*" (Cass. pen. VI 3/12/2012 n. 1637). L'alternativa è ritenersi verificata una *abolitio criminis* ai sensi dell'art. 2, Il comma.

Da quanto detto si può **concludere** che il legislatore, agendo sugli artt. 317 e 319 *quater*, avrebbe inteso differenziare la risposta sanzionatoria a seconda dell'effetto delle condotte "influenti" sulla libertà di determinazione del soggetto passivo: nella **concussione** l'abuso del pubblico ufficiale si manifesta attraverso una costrizione densa di violenza psichica tanto annullarne ogni libera determinazione. Nell'**induzione indebita** l'abuso del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio si manifesta attraverso una forma di persuasione caratterizzata da una minor pressione psicologica, così che, pur non svuotandone la capacità determinativa, induca il soggetto passivo ad effettuare la dazione o la promessa, magari anche "allettato" dall'eventualità, aderendo alle richieste indebite, di un vantaggio illecito. A distinguere le due condotte è soprattutto la diversa modalità attuativa dell'abuso che si traduce in una "stretta" variabile sulla volontà del soggetto passivo. In un'ipotetica scala discendente della coercizione psicologica sul soggetto privato: a seconda che la riduzione di autonomia sia assoluta o relativa o assente, alla concussione segue l'induzione, per finire, ove non esista alcuna privazione della libertà ma anzi un rapporto paritario fra parte pubblica e privata del *pactum sceleris*, nella **corruzione**.

Alla luce di quanto detto, l'"induzione indebita" può essere considerata una fattispecie "rappresentativa" delle linee ispiratrici la riforma "Severino". Linee che paiono convergere verso la modernizzazione dell'apparato repressivo penale del fenomeno corruttivo attraverso l'estensione in senso soggettivo ed oggettivo della reazione

sanzionatoria a schemi di condotta penalmente rilevanti più coerenti con gli *standard* internazionali.