

**La definizione fornita
dalla giurisprudenza**

La disposizione dell'art. 318 cod. pen. - la cui rubrica recita "Corruzione per l'esercizio della funzione" - rappresenta senza meno una significativa innovazione introdotta con la novella di riforma del 2012, grazie alla quale è stato recepito, a livello di esplicita normazione positiva, il dato di fondo dell'insegnamento giurisprudenziale in materia, così ponendosi termine a mai del tutto sopite polemiche.

[...]

Si disse, segnatamente, ricadere nel reato di corruzione propria **non solo l'accordo illecito contrassegnato dallo scambio tra il denaro o altra utilità**, da un lato, e un ben determinato o determinabile atto contrario ai doveri d'ufficio, dall'altro, bensì anche **l'accordo avente ad oggetto una pluralità di atti non previamente fissati** e però "determinabili per genus mediante il riferimento alla **sfera di competenza o all'ambito di intervento del pubblico ufficiale**", ovvero i pagamenti compiuti per retribuire i favori assicurati dal pubblico ufficiale, alla stregua delle funzioni esercitate

[...]

La riformulazione dell'art. 318 cod. pen. ha consentito il superamento di detta contrastata, ancorché consolidata, interpretazione del dato normativo: **viene meno ogni riferimento all'atto d'ufficio ed alla sua compravendita e, per l'effetto, anche al rapporto temporale tra lo stesso e la sua retribuzione.** Il nucleo centrale della disposizione diviene l'esercizio della funzione pubblica, svincolato da ogni connotazione ulteriore e per il quale vige il divieto assoluto di qualsivoglia retribuzione da parte del privato, se si fa eccezione dei "regali d'uso, purché di modico valore e nei limiti delle normali relazioni di cortesia", secondo l'indicazione che compare nel comma 44 dell'unico articolo di cui in sostanza si compone la novella del 2012, ivi prevista quale disposizione di fondo del codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni rimesso alla redazione ad opera del Governo.

Dunque, una nuova figura criminosa... che realizza una sorta di **fusione** delle due fattispecie della "**messa a libro paga**" del **funzionario infedele** (come qualificata in via giurisprudenziale) e della **corruzione impropria**, con l'individuazione di un livello sanzionatorio autonomo, intermedio fra quello, più elevato, della corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (la pregressa "**corruzione propria**") e quello, sensibilmente più ridotto, della corruzione per atto d'ufficio (o "**corruzione impropria**") di cui al testo antecedente dell'art. 318 cod. pen.

Reato di corruzione: configurabilità

Integra il reato di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio di cui all'art. 319 c.p., e non il più lieve reato di corruzione per l'esercizio della funzione di cui all'art. 318 c.p., lo **stabile asservimento del pubblico ufficiale a interessi personali di terzi**, che si traduca in atti che, pur **formalmente legittimi**, in quanto discrezionali e non rigorosamente predeterminati nell'an, nel quando o nel quomodo, si conformino **all'obiettivo di realizzare l'interesse del privato nel contesto di una logica globalmente orientata a perseguire interessi diversi da quelli istituzionali**.

Il “generico interessamento”

Integra il reato di corruzione per l'esercizio della funzione la condotta del pubblico ufficiale che riceva danaro o altra utilità in cambio del **generico interessamento alla definizione del procedimento conseguente al mancato pagamento di un'imposta da parte del privato corruttore.**

(In motivazione, la Corte ha precisato che a nulla rileva che il pubblico ufficiale agisca presso **un settore della pubblica amministrazione diverso da quello di appartenenza,** purchè egli possa esercitare su di esso un'ingerenza quantomeno di mero fatto).

Lo "stabile asservimento"

In tema di corruzione, lo stabile asservimento del pubblico ufficiale ad interessi personali di terzi realizzato attraverso l'impegno permanente a **compiere od omettere una serie indeterminata di atti ricollegabili alla funzione esercitata**, integra il reato di cui all'art. 318 cod. pen. e non il più grave reato di corruzione propria di cui all'art. 319 cod. pen., salvo che la messa a disposizione della funzione abbia prodotto il compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio.

(In motivazione, la Corte ha precisato che nel caso della corruzione per l'esercizio della funzione la dazione indebita pone in pericolo il corretto svolgimento dei pubblici poteri, mentre ove la dazione è sinallagmaticamente connessa al compimento di uno specifico atto contrario ai doveri d'ufficio si realizza la concreta lesione del bene giuridico protetto).

Lo "stabile asservimento"

Configura reato di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (e non la più lieve fattispecie di atti di corruzione per l'esercizio della funzione, art. 318 c.p.) lo stabile asservimento del pubblico ufficiale ad interessi personali di terzi (nella specie, l'imputato aveva ricevuto somme di denaro per compimento di atti contrari ai doveri d'ufficio consistenti nella trattazione agevolata delle pratiche di ricongiungimento familiare di cittadini extracomunitari).

Al termine "corruzione" è ormai attribuito un **significato più ampio che quello strettamente connesso con il reato previsto e punito dagli articoli 318 e 319 del codice penale**. Come osservato da Cass. Pen., Sez. 6, 7 marzo 2018, n. 26025, il Legislatore con la modifica dell'art. 319 c.p. che punisce la così detta **corruzione impropria**, ha esteso l'area della punibilità, sganciandola da una logica di stretta sinallagmaticità tra la dazione o l'utilità e l'atto d'ufficio. Questo è smaterializzato conducendo alla punibilità di quella che è definita **"vendita della funzione"**.

Verso tale nuova concezione omnicomprensiva del termine e del fenomeno della corruzione vanno le modifiche apportate al sistema giuridico dalla legge n. 190 del 2012, e in particolare: l'introduzione dell'articolo 6 bis della l. 241/1990 ad opera dell'art. 2, comma 41, già ricordata; le modifiche dell'art. articolo 53, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ad opera del medesimo articolo 2, comma 42 le quali tutte si innestano su un *corpus* già sostanzialmente predisposto costituito dagli artt. 3, 6, 7, 13, 14 e 16 del d.P.R. 62/2013, dall'art. 78 del d.lvo 18 agosto 2000, n. 267 e, non ultimo, dall'art. 51 c.p.c.. La tendenza realizza i principi di cui alla citata convenzione (UNCAC), e accettati comunemente dalla dottrina internazionale in materia. Questa definisce, infatti, la corruzione come **"l'abuso di un potere fiduciario per un profitto privato"** a prescindere dai modi concreti con cui ciò avvenga. Ed, infatti, la convenzione non è fornita di una definizione di corruzione e distingue al suo interno i concetti di abuso del potere fiduciario come figura generale, nel capitolo II-Misure preventive, mentre lo specifico reato (*bribery*) è contemplato nel capitolo III- Misure penali e rafforzamento del sistema giuridico.

Cassazione Penale. Sez. 6

Sentenza Num. 35927 Anno 2021

Entrambe le fattispecie criminose previste dagli artt. 318 - 319 cod. pen. descrivono il perfezionamento di una **pattuizione tra un privato e un soggetto qualificato**, il cui oggetto tuttavia deve essere accertato.

Concluso l'accordo, il reato è perfezionato e non assume rilievo decisivo la sua esecuzione; è **l'accordo che si punisce, anche se intervenuto successivamente all'adozione dell'atto-**legittimo o illegittimo che sia - ovvero all'esercizio della funzione.

Ciò che accomuna le due fattispecie è **il divieto di "presa in carico" d'interessi differenti da quelli che la legge persegue attraverso il pubblico agente**; nella corruzione propria detta presa in carico riguarda e si manifesta con il compimento di un atto contrario.

I delitti di corruzione puniscono il **collateralismo clientelare o mercantile**.

Il tema si incrocia con l'accertamento probatorio dei fatti, ed, in particolare, con il senso e la natura dell'accordo.

È possibile che il patto corruttivo sia solo apparentemente muto, ma in realtà il suo oggetto sia ricostruibile nel senso che l'impegno da parte del pubblico ufficiale sia quello di compiere uno o più specifici atti contrari ai doveri d'ufficio; non importa che l'atto specifico sia successivamente compiuto, quanto, piuttosto, la esatta ricostruzione del contenuto del programma obbligatorio che il pubblico ufficiale assume.

Cassazione Penale. Sez. 6

Sentenza Num. 35927 Anno 2021

Si tratta di un accertamento che, sotto il profilo probatorio, deve essere compiuto caso per caso: potranno assumere rilievo la situazione concreta, le aspettative specifiche del corruttore- cioè il movente della condotta del corruttore il senso ed il tempo della pretesa di questi, la condotta in concreto compiuta dal pubblico agente, le modalità della corresponsione del prezzo. Deve essere accertato il "colore" del patto corruttivo, il suo oggetto specifico, la sua riferibilità o meno al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio; se il contenuto del patto non attiene al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio, la condotta è riconducibile all'art. 318 cod. pen.

Le considerazioni esposte assumono una maggiore complessità in tutti i casi in cui oggetto del mercimonio sia l'attività amministrativa discrezionale, cioè un'attività in cui la norma attributiva del potere consente all'amministrazione un ampio ambito di possibilità di azione. Il tema del rapporto tra esercizio della discrezionalità amministrativa e corruzione involge l'interpretazione del sintagma "atto contrario ai doveri d'ufficio", di cui all'art. 319 cod. pen. ed assume una sua rilevanza problematica perché non tutte le regole che presiedono all'esercizio della funzione amministrativa discrezionale hanno lo stesso grado di precettività.

Cassazione Penale. Sez. 6

Sentenza Num. 35927 Anno 2021

Nella giurisprudenza della Corte di cassazione è diffusa l'affermazione secondo cui, ai fini della configurabilità del delitto di cui all'art. 319 cod. pen., sono contrari ai doveri d'ufficio non solo gli atti illeciti o illegittimi perché assunti in violazione di norme giuridiche, riguardanti la loro validità ed efficacia", ma anche quelli che, "pur formalmente regolari, prescindono, per consapevole volontà del pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio, dall'osservanza dei doveri istituzionali, espressi in norme di qualsiasi livello, compresi quelli di correttezza e di imparzialità.

La "sudditanza" del pubblico ufficiale al corruttore si tradurrebbe comunque in atti che, pur formalmente legittimi, in quanto discrezionali e non rigorosamente predeterminati nell'an, nel quando o nel quomodo, si conformano all'obiettivo di realizzare l'interesse del privato nel contesto di una logica globalmente orientata alla realizzazione di interessi diversi da quelli istituzionale

In altri termini, anche se ogni singolo atto, di per sé considerato, corrisponda ai presupposti normativi - come nel caso in cui il funzionario si adoperi al solo fine di velocizzare la definizione di un procedimento senza tuttavia inficiarne l'esito — l'inquinamento "alla base" della funzione imporrebbe di ritenere integrato il reato di corruzione propria. In tal senso si è ritenuto integrare il reato di cui all'art. 319 cod. pen. il comportamento del dipendente comunale addetto a istruire pratiche relative a gare d'appalto, che abbia percepito da un privato denaro o altre utilità al fine di "velocizzare" la liquidazione di fatture nell'interesse di quest'ultimo, poiché "l'accettazione di una indebita retribuzione, pur se riferita ad un atto legittimo, configura comunque una violazione del principio d'imparzialità

Cassazione Penale. Sez. 6

Sentenza Num. 35927 Anno 2021

Una soluzione interpretativa sovrapponibile ai casi, tuttavia obiettivamente diversi, in cui il funzionario non si limiti ad accelerare la definizione delle pratiche cui è interessato il corruttore ma per fare ciò faccia anche "altro", come ad esempio, inverta l'ordine di trattazione delle pratiche, così violando l'art. 13 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, che impone al pubblico impiegato di trattare gli affari attribuiti alla sua competenza "tempestivamente e secondo l'ordine cronologico".

Ed invece, l'accettazione del compenso di per sé farebbe perdere al funzionario l'imparzialità fondamentale per l'esercizio del potere discrezionale: per il solo fatto di avere accettato una retribuzione, il pubblico ufficiale agirebbe in modo contrario ai suoi doveri d'ufficio, non orientando le proprie scelte verso l'interesse pubblico.

Astrattamente, la giurisprudenza sottolinea che, a fronte dell'esercizio di un potere discrezionale, gli estremi della corruzione propria ricorrono solo nelle ipotesi in cui il soggetto agente abbia accettato dietro compenso di non esercitare la discrezionalità che gli è stata attribuita dall'ordinamento oppure di usare tale discrezionalità in modo distorto, alterandone consapevolmente i fondamentali canoni di esercizio e ponendo perciò in essere una attività contraria ai suoi doveri di ufficio.

Detta affermazione, tuttavia, viene collegata al principio secondo cui "integra il delitto di corruzione propria la condotta del pubblico ufficiale che, dietro elargizione di un indebito compenso, esercita i poteri discrezionali spettantigli rinunciando a una imparziale comparazione degli interessi in gioco, al fine di raggiungere un esito predeterminato, anche quando questo risulta coincidere, ex post, con l'interesse pubblico", e questo perché, "ai fini della sussistenza del reato in questione e non di quello di corruzione impropria, l'elemento decisivo è costituito dalla 'vendita' della discrezionalità accordata dalla legge"

Cassazione Penale. Sez. 6

Sentenza Num. 35927 Anno 2021

Si tratta di una interpretazione che deve essere esplicitata. La questione non coincide con il tema del se la corruzione propria sia configurabile solo in presenza di un atto amministrativo illegittimo e, dunque, se il giudice penale debba compiere un sindacato sull'atto sovrapponibile a quello che compie il giudice amministrativo. L'atto amministrativo non costituisce un presupposto del reato, ma è lo strumento di cui l'agente si serve per commettere il reato; l'atto viene in considerazione al fine della verifica del comportamento, della condotta che integra il reato. Come sostenuto da autorevolissima dottrina, l'atto amministrativo viene "retrocesso a fatto"; non è l'atto a dover essere sindacato dal giudice penale ai fini della verifica della sussistenza del reato di corruzione propria, ma una condotta umana, e cioè come il pubblico ufficiale si sia posto rispetto alla funzione pubblica di cui è titolare e cosa abbia fatto in concreto per "giungere" all'atto. Il giudice, si sostiene in maniera condivisibile, deve verificare la corrispondenza fra fatto storico e previsione normativa: deve stabilire se sia stata o meno realizzata una condotta abusiva, arbitraria, contraria a ciò che i doveri di ufficio imponevano di fare. La legittimità dell'atto, della quale il giudice deve tenere eventualmente conto, serve solo perché "essa può concorrere a consentirgli di stabilire se si sia realizzata, o meno, una condotta abusiva o arbitraria".