

I REATI CONTRO LA
PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE

Nell'illecito civile la norma violata è posta a tutela di interessi individuali e patrimoniali (art 2043 c.c., art. 1218.c.c., art.1337 c.c.)

Nell'illecito amministrativo la norma mira a tutelare interessi di carattere pubblico (l. 689/1981)

Nell'illecito penale la norma è posta a tutela dell'interesse generale al mantenimento dell'ordine sociale.

La dottrina sostiene che una distinzione sostanziale tra illecito civile, penale e amministrativo non esiste trattandosi soprattutto di una distinzione legale ed estrinseca fondata sulla natura della *sanctio iuris*.

I COMPORTAMENTI ILLECITI CHE COSTITUISCONO REATO

Prima di esaminare i vari singoli reati occorre illustrare, seppur brevemente, gli elementi costitutivi dei reati, al fine di tratteggiare i presupposti in ragione dei quali un fatto è qualificabile come REATO. Non tutti gli illeciti rilevano sul piano del diritto penale, soltanto alcuni comportamenti sono infatti penalmente rilevanti (gli altri, possono essere fonte di responsabilità di altra natura, per esempio civile/disciplinare/amministrativa...)

PRINCIPIO DI LEGALITA'

Principio di tassatività e di riserva di legge

Art. 25 Costituzione - Art. 1,2, 199 c.p.

Principio della irretroattività

Art. 25 Costituzione art 1, 2 c.p.

Principio della riserva di legge

Nullum crimen, nulla poena sine lege poenali scripta

esclusione dalle fonti del diritto penale
delle fonti non scritte e delle fonti scritte diverse dalla legge
o dagli atti ad essa parificati

Principio di tassatività

Nullum crimen sine lege poenali scripta et stricta

non vi è reato se non ricorrono nella fattispecie concreta tutti gli
elementi costitutivi del reato stesso individuati dalla fattispecie
astratta

Divieto di analogia

*Le leggi penali non si applicano oltre i casi e i tempi
in esse considerati art. 14 disp. prel.*

PRINCIPIO DI IRRETROATTIVITA'

*NULLUM CRIMINE SINE PROEVIA
LEGE POENALI SCRIPTA ET SCRICTA
LA LEGGE PENALE SI APPLICA
SOLTANTO AI FATTI COMMESSI
DOPO LA SUA ENTRATA IN VIGORE*

PRINCIPIO DI ULTRATTIVITA

*LA LEGGE PENALE NON SI APPLICA AI
FATTI POSTI IN ESSERE DOPO LA SUA
ESTINZIONE*

Gli elementi costitutivi del reato sono:

Fatto tipico comprensivo dei soli requisiti
oggettivi: condotta, evento, causalità

Antigiuridicità : contrarietà del fatto
materiale all'ordinamento giuridico

Colpevolezza: volontà del soggetto nella
forma del dolo o della colpa

Fatto Tipico

Affinché sussista un reato, la fattispecie concreta deve essere identica alla fattispecie astratta, prevista appunto come reato. Ciò significa che deve verificarsi un fatto tipico: è tale un fatto quando contiene l'insieme di tutti gli elementi oggettivi e soggettivi che servono per la corrispondenza dello stesso alla fattispecie di reato descritta nella norma incriminatrice.

La fattispecie è articolata in due diverse componenti, anch'esse composite, parimenti rilevanti

1. oggettiva (l'insieme di tutti gli elementi materiali): soggetto attivo; soggetto passivo; oggetto o bene giuridico; condotta; rapporto di causalità materiale; evento.
2. soggettiva (l'insieme degli elementi riferiti al nesso psichico) coscienza e volontà, dolo, colpa.

Soggetto attivo.

L'art. 27 della Costituzione sancisce il principio di responsabilità penale strettamente personale: ciò implica che nessuno possa essere considerato responsabile per un fatto compiuto da altre persone. Da tale principio consegue che tutte le persone fisiche possono essere considerate soggetti attivi del reato (l'età, le situazioni di anormalità psico-fisica e le immunità non escludono la sussistenza del reato ma incidono solo ed esclusivamente sull'applicabilità o meno della sanzione penale) mentre resterebbero escluse da responsabilità penale le persone giuridiche (societas delinquere non potest, recita un antico brocardo latino).

Soggetto passivo: E' la persona fisica o giuridica titolare del bene leso. Persona offesa.

Oggetto o bene giuridico.

E' il bene o interesse tutelato dalla norma giuridica.

LA CONDOTTA

La **CONDOTTA** (*nullum crimen sine actione*) è il comportamento posto in essere dal soggetto attivo del reato.

Il reato è un fatto umano che deve avere il suo principio nel soggetto.

Non è reato:

- un atteggiamento volontario meramente interno
- una intenzione meramente dichiarativa
- un modo di essere della persona

La condotta può consistere in una azione o omissione

- Reati commissivi quando l'evento si verifica per un comportamento attivo e volontario del soggetto agente che provoca una lesione a un bene tutelato giuridicamente
- Reati omissivi quando il danno si concretizza a seguito di una condotta omissiva del soggetto agente (reati omissivi propri e impropri: i primi sono quelli per la cui sussistenza e necessaria e sufficiente la semplice condotta negativa non essendo richiesto un ulteriore effetto di tale condotta, i secondi sono quelli nei quali il soggetto deve aver causato con la propria omissione un dato evento).

L'azione è il movimento del corpo idoneo ad offendere l'interesse protetto dalla norma: reati a forma libera e reati a forma vincolata

L'omissione il non compiere una azione possibile che il soggetto ha il dovere di compiere (non *facere quod debetur*). Art. 40 c.p. "non impedire un evento, che si aveva l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo"

L' EVENTO

E' IL RISULTATO DELL'AZIONE O DELLA OMISSIONE

Concezione naturalistica: l'evento consiste nella modificazione della realtà esteriore. Possono esistere dei reati senza evento come ad es. nell'ipotesi dei reati di mera condotta in cui si ha la consumazione del reato con la semplice realizzazione della condotta tipica (es. omissione di referto).

Concezione giuridica: l'evento è l'offesa del bene o il vulnus al valore tutelato dalla norma penale, offesa che può manifestarsi nelle due forme della lesione o della messa in pericolo. Non possono esistere dei reati senza evento perché lo stesso reato si sostanzia nell'aggressione di un bene giuridico.

Rapporto di causalità art 40 c.p..

Il rapporto di causalità esprime, il nesso che lega la condotta all'evento in un rapporto tale per cui se la condotta non vi fosse stata, non vi sarebbe stato neppure l'evento.

Nessuno può essere punito per un fatto preveduto dalla legge come reato se l'evento dannoso o pericoloso da cui dipende l'esistenza del reato non è conseguenza della sua azione od omissione

La sussistenza del nesso di causalità incide, dunque, in modo decisivo sulla realizzazione del fatto tipico, il quale consisterà proprio nell'abbinamento tra condotta umana e situazione di danno o di pericolo causalmente concatenati fra loro

ELEMENTI DELLA FATTISPECIE SOGGETTIVA:

Coscienza e volontà

Costituiscono il requisito minimo di attribuibilità psichica del fatto al soggetto. La condotta prima che dolosa o colposa deve essere umana rientrando nella signoria della volontà differenziandosi dagli accadimenti naturali (42 c.p.)

Dolo (43 c.p. comma 1)

Il dolo è l'elemento costitutivo del fatto illecito ed è la forma più grave in cui quest'ultimo può realizzarsi.

Il reato è doloso quando il soggetto agente ha piena coscienza e volontà delle proprie azioni e delle conseguenze che ne derivano.

Per l'esistenza del dolo si richiede un duplice coefficiente psicologico: la rappresentazione e la volizione del fatto antigiuridico. Art. 43 c.p. *"Il delitto è doloso, o secondo l'intenzione, quando l'evento dannoso o pericoloso, che è il risultato dell'azione o dell'omissione e da cui la legge fa dipendere l'esistenza del delitto, è dall'agente previsto (rappresentazione) e voluto (volizione) come conseguenza della propria azione od omissione"*.

Il momento rappresentativo del dolo.

Perché sorga una responsabilità dolosa occorre in primo luogo che il soggetto si sia rappresentato (abbia preveduto) il fatto antiggiuridico. Il momento rappresentativo del dolo esige la conoscenza selettiva (previsione) di tutti gli elementi del fatto concreto che integra una specifica figura di reato: e tale conoscenza deve sussistere nel momento in cui il soggetto inizia l'esecuzione dell'azione tipica.

Il momento volitivo del dolo.

Il dolo non si esaurisce nella rappresentazione del fatto: perché vi sia dolo, il soggetto deve aver voluto la realizzazione del fatto antigiuridico che si era previamente rappresentato, cioè deve aver deciso di realizzarlo. Tale volontà deve essere presente nel momento in cui il soggetto agisce. La decisione (volontà) di compiere il fatto antigiuridico, può essere la conseguenza immediata di un improvviso impulso ad agire (dolo d'impeto), o può essere presa e tenuta ferma fino al compimento dell'azione per un apprezzabile lasso di tempo (dolo di proposito). Il momento volitivo del dolo può assumere tre forme:

- **dolo intenzionale o dolo diretto: si configura quando il soggetto agisce allo scopo di realizzare il fatto.**
- **dolo eventuale: il soggetto pur non agendo per la realizzazione dell'evento o anche sperando che non si verifichi ne accetta il rischio**

Nei reati a dolo specifico, caratterizzati dalla presenza nel dettato normativo di formule quali "al fine di", "allo scopo di", "per"... il legislatore richiede che l'agente commetta il fatto avendo di mira un risultato ulteriore, il cui realizzarsi non è necessario per la consumazione del reato.

Nei reati a dolo generico, le finalità perseguite dall'agente con la commissione del fatto sono irrilevanti per l'esistenza del dolo (es.: il dolo di omicidio consiste e si esaurisce nella rappresentazione e volizione di cagionare la morte di un uomo e le eventuali finalità perseguite dall'agente potranno rilevare solo ai fini della commisurazione della pena).

Colpa (43 c.p. comma 3):

La colpa si realizza quando il soggetto attivo commette un reato non perché aveva la volontà di provocarlo ma perché non ha utilizzato la dovuta e richiesta diligenza. La colpa può essere: generica quando deriva da imprudenza, negligenza o imperizia; specifica quando deriva dall'inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline ovvero di norme che impongono determinate cautele.

Il delitto è colposo o contro l'intenzione quando l'evento, anche se preveduto, non è voluto dall'agente e si verifica a causa di negligenza, imprudenza o imperizia ovvero per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline. (art. 43 c.p.)

COLPA GENERICA

Si ha imprudenza quando si viola una regola cautelare di non tenere una certa condotta o di tenerla con modalità diverse

Si ha negligenza quando si viola una regola di condotta che richiede una attività positiva

Si ha imperizia in relazione ad attività che richiedono cognizioni tecniche per cui si tratta di imprudenza o negligenza qualificate.

COLPA SPECIFICA

Inosservanza di leggi, regolamenti, ordini e discipline

COLPA COSCIENTE

Il soggetto agisce nonostante la concreta previsione che dalla sua azione potrà derivare l'evento, ma è convinto che lo stesso non si verificherà e quindi non lo vuole in quanto è sicuro di riuscire ad evitarlo.

CAUSA DI ESCLUSIONE DELLA COLPEVOLEZZA

SONO CAUSE CHE ESCLUDONO LA PUNIBILITA' IN QUANTO ESCLUDONO
LA COLPEVOLEZZA

L'errore sul fatto che costituisce il reato esclude la punibilità dell'agente. Nondimeno, se si tratta di errore determinato da colpa, la punibilità non è esclusa, quando il fatto è previsto dalla legge come delitto colposo art 47 c.p..

L'errore che cade sul precetto penale non esclude la punibilità
Error vel ignorantia legis non excusat art. 5 c.p.

Antigiuridicità

Qualora il fatto umano, si configura come fatto tipico, perché possa sussistere un illecito penale, lo stesso deve essere anche antiggiuridico, ossia, **deve essere realmente contrario ad una norma di legge e portatore di una lesione del bene giuridico protetto dall'ordinamento** . Si ricorre a questo requisito per introdurre accanto al fatto umano e alla colpevolezza un elemento negativo nella struttura del reato cioè l'assenza di scriminanti: cause di esclusione del reato.

Cause di esclusione del reato

Le cause di esclusione del reato sono tassativamente individuate dalla legge ed escludono l'antigiuridicità di una condotta che, in loro assenza sarebbe penalmente rilevante e sanzionabile. Sono situazioni normativamente previste in presenza delle quali viene meno il contrasto tra un fatto conforme ad una fattispecie incriminatrice e l'intero ordinamento giuridico.

In presenza di tali circostanze, infatti, una condotta (altrimenti dalla legge punibile), diviene lecita e ciò in quanto una norma, desumibile dall'ordinamento giuridico, la ammette e/o la impone.

Le cause di giustificazione sono desumibili dall'intero ordinamento giuridico e, pertanto, la loro efficacia non è limitata al solo diritto penale ma si estende a tutti i rami del diritto (civile e amministrativo), si tratta del consenso dell'avente diritto (art. 50 c.p.), della legittima difesa (52 c.p.); dello stato di necessità (54 c.p.) ecc.

IMPUTABILITA' art. 88 c.p.

E' imputabile chi ha la capacità di intendere e volere al momento della commissione del fatto

CAUSE DI ESCLUSIONE DELLA IMPUTABILITA'

- Condizioni di natura fisiologica dipendenti dall'età
- Condizioni di natura psicologica dipendenti da infermità mentali
- Condizioni di natura tossica derivanti da abuso di alcool o stupefacenti

Concorso di persone nel reato art. 110 del C.P.

Quando più persone concorrono nel medesimo reato, ciascuna di esse soggiace alla pena per questo stabilita

Delitto tentato art. 56 del C.P.

Chi compie atti idonei, diretti in modo non equivoco a commettere un delitto, risponde di delitto tentato se l'azione non si compie o l'evento non si verifica.

LE CONSEGUENZE DEL REATO.

La pena

In diritto penale, la pena è la conseguenza giuridica della violazione di un precetto penale. Caratteristica essenziale è l'afflittività; essa consiste, nella privazione o diminuzione di un bene individuale (libertà, vita, patrimonio). La pena viene applicata dall'autorità giudiziaria con le forme e le garanzie scaturenti dal processo penale.

La pena può essere definita come la sofferenza comminata dalla legge penale ed irrogata dall'autorità giudiziaria mediante processo a colui che viola un comando o un divieto della legge medesima.

I principi che regolano la pena sono:

- il principio di personalità: la pena è personalissima e colpisce solo l'autore del reato art. 27 Cost.;
- il principio di legalità, che in sede penale si specifica in riserva di legge (la pena non può essere comminata da fonti sub legislative), tassatività-determinatezza (divieto di interpretazione analogica sfavorevole al reo) e favor rei (divieto di applicazione retroattiva sfavorevole al reo e, viceversa, applicazione retroattiva della medesima laddove favorevole);
- il principio di inderogabilità: una volta minacciata la pena deve essere applicata all'autore della violazione (ma vi sono deroghe con l'introduzione delle liberazioni condizionali e del perdono giudiziale);
- il principio di proporzionalità: la pena deve essere proporzionata al reato.

Tipi di pene

Le Pene principali sono per i delitti : ergastolo, reclusione e multa e per le contravvenzioni: arresto ed ammenda

Le Pene accessorie sono: interdizione o sospensione dai P.U., interdizione o sospensione dalla professione, interdizione o sospensione da uffici direttivi di persone giuridiche ed imprese, incapacità di contrattare con la P.A., decadenza o sospensione dalla potestà genitoriale, interdizione legale, estinzione del rapporto di lavoro o di impiego, pubblicazione della sentenza.(artt.29/36 c.p.)

REATI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

PREMESSA.

I reati contro la pubblica amministrazione sono commessi da soggetti che appartengono alla pubblica amministrazione. Si tratta di reati propri commessi da pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio (articolo 314-335). E' poi prevista una seconda categoria di **reati commessi da privati ai danni della pubblica amministrazione (articoli 334-356)**, comprendente situazioni molto diverse, quali, ad esempio, violenza e resistenza a pubblico ufficiale, i reati di oltraggio e altri ancora.

ARTICOLO 357 CODICE PENALE – Nozione di pubblico ufficiale

*Agli effetti della legge penale sono pubblici ufficiali coloro i quali esercitano una pubblica funzione **legislativa, giudiziaria o amministrativa**. Agli stessi effetti è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di **diritto pubblico e da atti autoritativi e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi**.*

ARTICOLO 358 CODICE PENALE – Nozione della persona incaricata di un pubblico servizio:

*Agli effetti della legge penale, sono incaricati di pubblico servizio coloro i quali, a **qualsunque titolo, prestano un pubblico servizio.** Per pubblico servizio deve intendersi un'attività **disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di questa ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale.***

I SINGOLI REATI CONTRO LA P.A.

Le fattispecie reato se commesse da soggetti non inquadrati nella pubblica amministrazione non costituirebbero illecito penale (ad esempio, l'omissione di atti d'ufficio individua comportamenti che fuori dal settore pubblico non hanno alcuna rilevanza penale), oppure darebbero vita ad una diversa imputazione (ad esempio certe forme di peculato se non fossero previste come tali sarebbero punibili ai sensi dell'appropriazione indebita).

ARTICOLO 314 CODICE PENALE - Peculato

*Il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che avendo per ragione del suo ufficio o servizio il **possesso o comunque la disponibilità** di denaro o di altra cosa mobile altrui, se ne **appropria** è punito con la reclusione da quattro anni a dieci anni. Si applica la pena della reclusione da sei mesi a tre anni quando il colpevole ha agito al solo scopo di fare uso momentaneo della cosa, e questa dopo l'uso momentaneo è stata immediatamente restituita.*

E' stata eliminata la vecchia dicotomia tra peculato (articolo 314) e malversazione a danno di privati (articolo 315, ora abrogato), fattispecie pressoché coincidenti che si distinguevano per il semplice fatto che nel peculato il denaro o la cosa mobile appartenevano alla pubblica amministrazione mentre nella malversazione appartenevano al privato, ancorché in possesso della pubblica amministrazione. **Per fare un esempio**, quando gli organi competenti sequestravano un bene ad un privato, affidandolo alla segreteria del giudice per la custodia ai fini giurisdizionali, il fatto dell'appropriazione di quel bene, da parte di un soggetto inquadrato nella pubblica amministrazione, dava luogo formalmente ad una malversazione anche se si trattava né più né meno di una forma di peculato. Tra le altre cose, le pene previste per le due fattispecie erano perfettamente coincidenti. Il legislatore per risolvere il problema di dicotomia, ha utilizzato, parlando di denaro o di altra cosa mobile, nell'ambito del nuovo articolo 314, l'accezione "altrui", che sta a significare l'appartenenza alla pubblica amministrazione o ad un privato. Oltre ad avere riscritto la figura di peculato in senso stretto, il legislatore ha introdotto nel secondo comma, l'ipotesi del peculato d'uso, che, è stata distinta sotto il profilo sanzionatorio, dalla fattispecie del peculato in senso stretto. Con questo intervento è stato definitivamente risolto il dubbio sulla configurabilità di un peculato mediante momentaneo utilizzo illecito di una cosa, differenziando la risposta sanzionatoria rispetto alla vera e propria appropriazione. Il secondo comma del vecchio articolo 314, inerente l'interdizione dai pubblici uffici, pena accessorie che consegue alla condanna, è confluito, senza alcun cambiamento rilevante, in una norma autonoma che riguarda anche il reato di concussione. Trattasi dell'art. 317 bis c.p. in base al quale la condanna per i reati di peculato e concussione comporta l'interdizione perpetua dai pubblici uffici e se per circostanza attenuanti viene inflitta la reclusione per un tempo inferiore a tre anni, la condanna importa l'interdizione temporanea.

PECULATO: SOGGETTO ATTIVO E OGGETTO MATERIALE

Nel quadro generale del reato di peculato, il punto di partenza, è rappresentato dal fatto che l'autore del reato (pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio) detiene il possesso o la disponibilità del denaro o dell'altrui cosa mobile altrui per ragioni dell'ufficio.

Il possesso non si realizza soltanto quando il denaro o la cosa mobile sono posti nella diretta disponibilità del pubblico ufficiale, **ma anche quando il pubblico ufficiale riesca ad influirne sulla destinazione**. In questo caso, si realizza una forma di peculato in cui, almeno in partenza, non è presente un rapporto immediato con la cosa, anche se risulta chiaro, come si ricava dal codice, che il pubblico ufficiale gode della possibilità di utilizzarla.

L'interpretazione giurisprudenziale pregressa portava a dilatare il concetto di possesso per ragioni dell'ufficio o del servizio in maniera abbastanza ampia, consentendo l'applicazione della norma non solo quando era presente un rapporto molto stretto tra il denaro o la cosa mobile ed il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio (nel senso che la cosa era abbinata in via esclusiva alla cura ed alla possibilità di disporre da parte del pubblico ufficiale), ma anche quando era possibile, da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, esercitare in qualche misura un'azione illegittima sulla cosa o sul denaro approfittando della posizione occupata all'interno della pubblica amministrazione.

In pratica, anche prima della riforma del 1990, **si riteneva non indispensabile un rapporto di disponibilità immediata della cosa da parte del pubblico ufficiale**, ma si riteneva sufficiente che il pubblico ufficiale, usando i propri poteri o comunque approfittando del suo inquadramento nella pubblica amministrazione, riuscisse a mettere le mani sul denaro o sulla cosa mobile appropriandosene nei termini della condotta descritta dall'articolo 314.

L'accezione "ragioni dell'ufficio o del servizio" **non significa necessariamente che debba essere presente una stretta competenza funzionale** da parte del soggetto in quanto si ammette che la disponibilità possa anche derivare da prassi illegittime, da situazioni normativamente non regolamentate o da situazioni di disponibilità di fatto (ipotesi in cui dovrebbero essere soggetti diversi a disporre di quel denaro o di quella cosa). Per la realizzazione del presupposto previsto dall'articolo 314, è sufficiente che sia presente un rapporto che consenta di dirottare l'utilizzazione della cosa dalla destinazione a pubblica utilità al patrimonio privato del soggetto che agisce (o di terzi a lui legati).

Condotta

IL FATTO MATERIALE CONSISTE NELL'APPROPRIARSI IL DANARO O LA COSA MOBILE POSSEDUTA PER RAGIONI DELL'UFFICIO O DEL SERVIZIO.

APPROPRIARSI SIGNIFICA COMORTARSI NEI CONFRONTI DELLA COSA UTI DOMINUS.

LA NUOVA FORMULAZIONE DELL'ART. 314 HA FATTO VENIR MENO IL PECULATO PER DISTRAZIONE CHE SI CONCRETIZZAVA NELL'INDIRIZZARE IL DANARO O LA COSA A PROFITTO PROPRIO O ALTRUI.

LA FATTISPECIE DEL PECULATO PER DISTRAZIONE CONFLUISCE NELLA DISCIPLINA DEL REATO DI ABUSO D'UFFICIO.

Peculato d'uso (ART 314 2 COMMA)

L'introduzione della norma sul peculato d'uso si è rivelata estremamente opportuna in quanto ha risolto un problema delicato. Sotto il vigore della vecchia normativa, ci si era domandati più volte se un uso improprio, quindi non il comportamento che determina o l'appropriazione o il dirottamento definitivo della cosa mobile, ma semplicemente l'uso improprio di una cosa appartenente alla pubblica amministrazione, che rimaneva nell'ambito del patrimonio della pubblica amministrazione, ma veniva utilizzata in maniera illegittima, potesse essere apprezzabile alla stregua della norma sul peculato. **La fattispecie di peculato costituisce un reato autonomo ove** il fine perseguito dall'agente di fare un uso momentaneo impedisce di inquadrare il fatto nel peculato ordinario, che prevede, invece, un'appropriazione definitiva o continuata. Quindi, la classica utilizzazione indebita dell'autoveicolo appartenente alla pubblica amministrazione viene oggi pacificamente ricondotta al peculato d'uso.

Concetto di uso momentaneo

Naturalmente l'uso deve risultare momentaneo e deve essere accompagnato dalla restituzione della cosa.

La Cassazione ha più volte confermato che l'uso prolungato della cosa di proprietà della pubblica amministrazione, non risulta condotta tipica della fattispecie di peculato d'uso, ma della più grave fattispecie di peculato.

Peculato d'uso su cose fungibili

Un punto che rimane dubbio, ed è oggetto di pronunce contraddittorie, riguarda la possibilità di configurare il peculato d'uso su cose **fungibili ed in particolare sul denaro**. Normalmente si ravvisa peculato per appropriazione non solo nell'ipotesi in cui il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio intaschi definitivamente i soldi della pubblica amministrazione, ma anche nel caso in cui il denaro venga trattenuto indebitamente per un tempo apprezzabile per poi essere restituito, ipotesi in cui sistematicamente si ritarda il versamento delle somme riscosse a vario titolo. **La possibilità di configurare il reato di peculato d'uso si nega** in quanto, essendo il denaro una cosa fungibile (cioè una cosa, che una volta spesa, non può essere sostituita con un'altra equivalente), non si può realizzare un'appropriazione momentanea perché l'appropriazione riguarda proprio quella cosa determinata di cui si aveva il possesso e di cui si è fatto un uso indebito.

Su questa base, l'orientamento prevalente era indirizzato nel senso di ritenere non configurabile il peculato d'uso nei confronti delle cose fungibili e, quindi, ovviamente, di ritenere in questi casi configurabile il peculato in senso proprio.

Tra l'altro deve essere rimarcato che il comma 1 dell'articolo 314 parla di denaro o di altra cosa mobile, mentre il comma 2 (peculato d'uso) fa riferimento solamente ad una cosa mobile.

IL DELITTO SI CONSUMA QUANDO IL SOGGETTO INIZIA A COMPORTARSI NEI CONFRONTI DELLA COSA UTI DOMINUS. NON E' RICHIESTO ANCHE IL VERIFICARSI DI UN DANNO PER LA P.A.

E' AMMISSIBILE IL TENTATIVO.

IL DOLO DEL REATO E' GENERICO CONSISTENDO NELLA COSCIENZA E VOLONTA' DELL'APPROPRIAZIONE.

NEL PECULATO D'USO E' INVECE SPECIFICO IN QUANTO SI RICHIEDE CHE IL SOGGETTO SI APPROPRI DELLA COSA PER FARNE USO MOMENTANEO.

IL REATO DI PECULATO E QUELLO DI FURTO SONO STRUTTURALMENTE DIVERSI QUANTO AD ELEMENTI COSTITUTIVI. NEL FURTO INFATTI L'IMPOSSESSAMENTO DELLA COSA AVVIENE INVITO DOMINO , NEL PECULATO L'AGENTE HA LA DISPONIBILITA' DEL BENE PER RAGIONI DEL SUO UFFICIO.

IL REATO DI PECULATO SI DISTINGUE DA QUELLO DI TRUFFA. NEL SECONDO IL SOGGETTO ATTIVO , NON AVENDO IL POSSESSO DEL BENE SE LO PROCURA FRAUDOLENTEMENTE FACENDO RICORSO AD ARTIFICI O RAGGIRI.

PECULATO: RECLUSIONE DA 4 A 10 ANNI (ANTE RIFORMA 2012 IL MINIMO EDITTALE ERA DI TRE ANNI); LA CONDANNA COMPORTA L'INTERDIZIONE PERPETUA DAI PUBBLICI UFFICI (TUTTAVIA L'INTERDIZIONE E' TEMPORANEA SE PER CIRCOSTANZE ATTENUANTI VIENE INFLITTA LA RECLUSIONE PER UN TEMPO INFERIORE A 3 ANNI). SI PROCEDE D'UFFICIO E LA COMPETENZA E' DEL TRIBUNALE COLLEGIALE. POSSONO APPLICARSI LE MISURE CAUTELARI PERSONALI; L'ARRESTO IN FLAGRANZA E' FACOLTATIVO; IL FERMO E' CONSENTITO.

PECULATO D'USO: RECLUSIONE DA 6 MESI A 3 ANNI. NON SONO CONSENTITE MISURE CAUTELARI, FERMO E ARRESTO. IL REATO E' ATTENUATO SE DI PARTICOLARE TENUITA'.

ARTICOLO 323 CODICE PENALE **Abuso d'ufficio**

*Salvo che il fatto non costituisca un più grave reato (clausola di sussidiarietà), il pubblico ufficiale, o l'incaricato di pubblico servizio, che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, **in violazione di norme di legge o di regolamento (tipizzazione della condotta)** ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, **intenzionalmente procura (escluso dolo eventuale) a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale (solo vantaggio economicamente valutabile)** ovvero reca ad altri un danno ingiusto (**reato di evento**) è punito con la reclusione da uno a quattro anni. La pena è aumentata nei casi in cui il vantaggio o il danno hanno un carattere di rilevante gravità.*

Il soggetto qualificato per realizzare un abuso d'ufficio nello svolgimento delle funzioni o del servizio deve **commettere una violazione di legge o di regolamento oppure una violazione del dovere di astensione** incombente in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o di eventuali altri casi in cui l'astensione sia imposta dalla legge.

ELEMENTI DEL REATO

SOGGETTO ATTIVO E' IL PUBBLICO UFFICIALE O L'INCARICATO DI PUBBLICO SERVIZIO.

IL REATO E' A FORMA LIBERA.

IL LEGISLATORE DELLA RIFORMA (1990) HA TRASFORMATO IL REATO IN ESAME DA REATO DI PERICOLO A REATO DI DANNO IN QUANTO PER INTEGRARE IL REATO NON E' PIU' SUFFICIENTE L'INTENZIONE DI ARRECARE UN INGIUSTO VANTAGGIO O INGIUSTO DANNO POICHE' OCCORRE L'EFFETTIVA PRODUZIONE DI TALE INGIUSTO VANTAGGIO O INGIUSTO DANNO.

E' UN REATO DOLOSO. TRATTASI DI DOLO GENERICO DIRETTO/INTENZIONALE.

Concorso dell'estraneo nel reato proprio

Deve essere ricordato che il soggetto avvantaggiato dall'abuso d'ufficio non necessariamente concorre nel reato proprio in quanto l'abuso d'ufficio **non risulta un reato plurioggettivo obbligatoriamente qualificato dalla presenza dell'extraneus** (si tratta di un reato proprio esclusivo). Ciò non esclude che si possa delineare una responsabilità, ai sensi dell'articolo 110 di parte generale, quando il soggetto avvantaggiato abbia posto in essere una condotta aggiuntiva ulteriore, che vada oltre la condotta minima non punibile di parte speciale, ossia il semplice usufruire del vantaggio patrimoniale. In pratica, quando il soggetto compie un ulteriore comportamento (per esempio istigare il pubblico ufficiale ad intervenire in suo favore) non è messo a riparo dalla disciplina del 323 e **ne risponde in base all'articolo 110 (concorso)**. Quindi, per la configurabilità del concorso non basta il riferimento al vantaggio che ne è derivato, in quanto occorre la concreta dimostrazione che il privato abbia posto in essere una condotta tale da aver svolto un ruolo causalmente rilevante nella realizzazione della fattispecie criminosa (determinazione, accordo, istigazioni, ecc...). Nell'ipotesi in cui si scopra che il soggetto passivo ha remunerato il soggetto qualificato per commettere un abuso d'ufficio entrambi risponderanno del più grave reato di corruzione propria.

Clausola di riserva espressa

Salvo che il fatto non costituisca più grave reato si risponde di abuso d'ufficio. Il reato di abuso d'ufficio è **norma tipicamente residuale** e come tale, in virtù della clausola di riserva, è applicabile solo quando non si configuri un reato più grave. Ad esempio, il reato di corruzione assorbe quello di abuso d'ufficio nell'ipotesi in cui l'abuso d'ufficio consista in condotte funzionali all'accordo corruttivo, in virtù della clausola di sussidiarietà presente nell'articolo 323 e della natura sussidiaria della fattispecie reato (tecnicamente si può affermare che la condotta di abuso d'ufficio è contenuta nel reato di corruzione e si configura, di conseguenza, un concorso apparente di norme) **Tuttavia, quando corruzione ed abuso d'ufficio risultano condotte separate, secondo alcune pronunce della Cassazione del 2001, si configura un concorso materiale.** A tal proposito, è importante sottolineare che la **clausola di sussidiarietà opera qualora sia avvenuta una sola condotta che violi più fattispecie reato** con conseguente esclusione del concorso formale di reati in quanto **se le condotte risultano diverse e cronologicamente non coincidenti il reato di abuso d'ufficio concorre materialmente con altri reati.**

Il reato di turbata libertà degli incanti ex articolo 353, comma 2, non dà luogo a concorso formale con l'abuso d'ufficio, che viene assorbito nel reato più grave (chiaramente in questo caso entrambe le norme tutelano lo stesso interesse ossia il buon andamento della pubblica amministrazione). Risultano più controversi i rapporti dell'abuso d'ufficio con i reati di falso in quanto la Cassazione ha assunto al riguardo posizioni diverse. Secondo una pronuncia del 2002, che ha confermato un indirizzo già emerso nel 2001, i reati di falso ideologico, ex articolo 479, ed abuso d'ufficio, ex articolo 323, risultano posti a tutela di due interessi diversi, buon andamento della pubblica amministrazione in un caso ed interesse alla veridicità dei mezzi di certezza pubblica nell'altro (il che sarebbe già sufficiente a negare un'eventuale concorso apparente di norme), ed inoltre non sarebbero nemmeno caratterizzati da un rapporto di specialità in astratto in quanto secondo la Cassazione il reato di falso non potrebbe assorbire il reato di abuso d'ufficio essendo privo di alcuni elementi costitutivi come il procurare un danno ingiusto o un vantaggio patrimoniale ingiusto. Nel 1999 la Cassazione si era invece espressa per il concorso apparente di norme in virtù della clausola di riserva prevista all'inizio dell'articolo 323, il che significherebbe l'assorbimento dell'abuso d'ufficio nel più grave reato di falso che prevede una cornice edittale da tre a dieci anni.

Violazione del dovere di astensione

E' importante ricordare la portata della cosiddetta **violazione del dovere di astensione**, in merito al quale è opportuno non ritenere automatica la realizzazione del reato con una semplice violazione. Non è possibile che la semplice violazione del dovere di astensione possa risultare sufficiente a configurare la fattispecie reato. E' necessario, invece, che la **violazione sia strumentale al perseguimento intenzionale di un vantaggio patrimoniale ingiusto**, elemento che fa parte della struttura oggettiva della fattispecie.

Tra i casi che sono stati fatti rientrare nell'abuso d'ufficio per dovere di astensione si può segnalare una pronuncia del 1999 in cui è stato condannato un **medico in servizio presso una ASL** che dopo aver visitato un paziente lo aveva **indirizzato verso un laboratorio medico non convenzionato** di cui era socio, non avvertendo il paziente della possibilità di eseguire l'esame anche presso una struttura convenzionata e **violando di conseguenza il dovere di astensione cui era tenuto**

Violazione di leggi

La condotta del nuovo articolo 323 prevede la **violazione di norme di legge o di regolamento**. In particolare, con riferimento alla violazione di legge, è stato posto il problema se si intendesse negare rilevanza ad un comportamento non in contraddizione con una specifica disposizione, ma nel quale fosse ravvisabile quella **figura tipica riconducibile all'eccesso di potere**, quale vizio dell'atto amministrativo. Una corrente interpretativa sostiene che sia proprio intenzione del legislatore individuare la condotta in termini di **violazione di norme per indicare quel vizio che è la violazione di legge, nell'ambito dell'atto amministrativo**, in modo da escludere l'eccesso di potere (che potrebbe anche derivare dal malgoverno delle norme di buona amministrazione, che possono presiedere, per esempio, all'uso del potere discrezionale in cui non c'è una chiara contraddizione rispetto ad una specifica norma che tassativamente imponga di comportarsi in un certo modo).

Una prima linea interpretativa sostiene che **l'accezione violazione di norme possa essere riferita anche alle disposizioni costituzionali** cosicché pare possibile fare appello all'articolo 97 della Costituzione, che postula i principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione. In questo modo è possibile ricondurre all'abuso d'ufficio comportamenti che, in sé e per sé, **non sono direttamente confliggenti con una specifica norma** (penale, amministrativa, ecc...). Questo tipo di interpretazione può lasciare perplessi soprattutto perché si pone in **rotta di collisione con le intenzioni dichiarate dal legislatore** che erano di ridimensionare la portata applicativa dell'articolo 323. E' evidente che, richiamando l'articolo 97, possano rientrare nell'abuso d'ufficio tutte le condotte genericamente in conflitto con il perseguimento del buon andamento e dell'imparzialità.

Una seconda corrente di pensiero, ritiene che il concetto di violazione di legge **debba essere interpretato in senso restrittivo** ed altrettanto vale per la violazione di regolamento. Si avvalorava tra l'altro la tesi secondo cui è esclusa la rilevanza dell'eccesso di potere e, comunque, di qualunque forma di strumentalizzazione dell'attività o del potere da parte del soggetto qualificato che non si ponga in chiara contraddizione con norme specifiche.

Deve ritenersi che è idonea ad integrare la violazione di legge, rilevante ai fini della sussistenza del reato di abuso d'ufficio, l'inosservanza da parte del pubblico impiegato del dovere di compiere una adeguata e completa istruttoria diretta ad accertare la ricorrenza delle condizioni per il rilascio del provvedimento richiesto, incidendo la stessa direttamente sulla fase decisoria in cui i diversi interessi, pubblici e privati, devono essere ponderati (v. Sez. 6[^], 14 giugno 2007, n. 37531, Serionne; Sez. 6[^], 4 novembre 2004, n. 69, Palascino).

Violazioni di regolamenti

Anche sul versante della violazione di regolamenti si è aperto un ampio dibattito. **Il regolamento deve essere inteso in senso tecnico**, quindi deve farsi riferimento alla tipica fonte di normazione secondaria della pubblica amministrazione, quali i regolamenti dipendenti, delegati e di esecuzione, di cui all'articolo 17 della legge 23 Agosto 1988, n.400 (regolamenti governativi) che presentano determinate caratteristiche (tra cui quella più importante di essere adottati, in genere, dall'autorità centrale). Per quanto riguarda gli enti locali si deve fare riferimento all' articolo 7 del D.Lgs. 18 Agosto 2000, n.267). Non hanno, invece, natura di regolamento le circolari, in quanto, essendo sprovviste di forza normativa, contengono soltanto criteri tecnico-amministrativi la cui violazione può integrare solo il vizio dell'eccesso di potere.

Anche nel caso in cui vengano violate regole di competenza è stata riscontrata la violazione di legge

Caso dubbio: violazione norme di CCNL

Profitto ingiusto e danno ingiusto

Ingiusto Vantaggio patrimoniale oppure in alternativa **danno ingiusto (non necessariamente patrimoniale)**.

Una volta riscontrata la violazione di legge occorre dimostrare che la violazione abbia generato un **vantaggio patrimoniale ingiusto** in quanto, quando il vantaggio si può ritenere conforme al diritto, anche se è stato realizzato seguendo un iter sbagliato, vi potrà essere, tutt'al più, una contestazione di responsabilità sul piano politico, disciplinare amministrativo o contabile, ma non si potrà parlare di fatto penalmente rilevante. Illegittimità dell'atto, d'altra parte, non può significare automaticamente illiceità penale del comportamento.

L'ingiusto vantaggio patrimoniale può essere ravvisato in qualsiasi utilità economicamente apprezzabile per il soggetto favorito dall'abuso: l'illegittimo rilascio di una concessione edilizia in sanatoria o di una autorizzazione amministrativa, entrambe comportanti vantaggi di natura economica.

Danno ingiusto ricopre tanto il danno patrimoniale quanto quello non patrimoniale

ART. 328 c.p.: Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione.

Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che indebitamente rifiuta un atto del suo ufficio che, per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o di igiene e sanità, deve essere compiuto senza ritardo, è punito con la reclusione da sei mesi a due anni.

Fuori dei casi previsti dal primo comma, il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che entro trenta giorni dalla richiesta di chi vi abbia interesse non compie l'atto del suo ufficio e non risponde per esporre le ragioni del ritardo, è punito con la reclusione fino ad un anno o con la multa fino a euro 1.032. Tale richiesta deve essere redatta in forma scritta ed il termine di trenta giorni decorre dalla ricezione della richiesta stessa

Soggetti attivi

Tale reato può essere commesso solo dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di pubblico servizio. È necessario inoltre che questi abbiano COMPETENZA a compiere l'atto richiesto. Nel caso di procedimento amministrativo il cui iter coinvolga più uffici appartenenti alla medesima amministrazione, gli atti o le attività interne, la cui omissione dovrebbe trovare rimedio nella previsione di attività sostitutive di altri soggetti e sanzione nel promuovimento del giudizio disciplinare, non sono penalmente rilevanti, ricadendo nella fattispecie della norma penale solo gli atti esterni, costituiti dal provvedimento finale o quelli che, precedendo il provvedimento finale, si presentano come atti necessari dotati di autonoma rilevanza.

Elemento oggettivo:

a) il I comma fa riferimento al PU o IPS che “indebitamente rifiuta un atto del suo ufficio che per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica di ordine pubblico o di igiene e sanità deve essere compiuto senza ritardo”.

Il reato si perfeziona con la semplice omissione del provvedimento di cui si sollecita la tempestiva adozione, incidente su beni di valore primario (giustizia, sicurezza pubblica, ordine pubblico, igiene e sanità)

b) Il II comma prende in considerazione la condotta consistente nel non compiere entro trenta giorni dalla richiesta di chi abbia interesse, l'atto dovuto, senza rispondere esponendo le ragioni del ritardo.

Perché sia integrata la condotta di cui al secondo comma dell'articolo 328 c.p. è necessario che sussistano alcuni presupposti:

una richiesta scritta da parte del privato, da cui decorre il termine di 30 giorni per l'adozione dell'atto dovuto o per la formulazione della risposta negativa. La richiesta deve provenire non da un privato qualsiasi, bensì solo da chi abbia un interesse qualificato al compimento dell'atto.

Le norme che consentono di verificare l'idoneità della domanda ed il conseguente obbligo dell'ufficio sono quelle che regolano il procedimento amministrativo;

che siano decorsi 30 giorni dal momento in cui il pubblico ufficiale o l'incaricato del pubblico servizio abbiano ricevuto la richiesta.

un'assenza di risposta da parte della Pubblica Amministrazione, la quale non giustifichi il ritardo nell'adozione del provvedimento. La forma scritta richiesta dal comma 2 dell'articolo 328 c.p. deve rispettare i principi generali dell'ordinamento, che richiedono la forma scritta.

Per poter verificare se la condotta posta in essere da chi è preposto all'ufficio integri o meno il reato di omissione d'atti d'ufficio, è necessario individuare il momento in cui il termine di 30 giorni inizia a decorrere.

Sul punto la giurisprudenza non è univoca: parte della giurisprudenza di legittimità ritiene che il comportamento inerte del pubblico ufficiale inizi a decorrere solo successivamente allo scadere del termine di 30 giorni, previsti in linea generale dalla legge 241 del 1990, dopo una successiva messa in mora. Questa tesi si basa sul fatto che, perché si possa configurare il delitto di cui all'articolo 328 c.p., è necessario una prima istanza alla quale è connesso l'avvio del procedimento amministrativo ed una seconda istanza di messa in mora, con la quale si richiede per iscritto all'Amministrazione di provvedere. E' necessario, infatti, perché l'istanza di messa in mora sia valida, che il termine del procedimento amministrativo sia scaduto, cioè sia decorso inutilmente l'originario termine di 30 giorni. Decorso l'ulteriore termine di 30 giorni previsto dall'articolo 328, 2° comma c.p., il reato si perfeziona.

Per meglio comprendere in quali casi sia integrato il delitto di omissione di atti d'ufficio, è necessario tenere presente che non ogni silenzio della Pubblica Amministrazione è significativo: solo in alcuni casi, infatti, una norma specifica attribuisce al silenzio il significato di assenso o rifiuto e quindi il valore di atto amministrativo.

Nel caso in cui il silenzio non sia significativo dal punto di vista amministrativo, i presupposti richiesti dalla norma penale di cui all'articolo 328 c.p. ricorrono, in quanto la sequenza "obbligo di attivazione - inadempimento" è pienamente integrata.

Elemento soggettivo:

Per la configurabilità del reato si richiede, sotto il profilo psicologico, il dolo generico, cioè la volontà cosciente da parte del pubblico ufficiale di rifiutare, ritardare, omettere l'atto da lui dovuto. L'avverbio indebitamente non comporta l'esigenza di un dolo specifico, ma sottolinea la necessità della consapevolezza di agire in violazione dei doveri imposti. Il dolo generico deve comunque ritenersi escluso in caso di omissione o rifiuto realizzati in buona fede, sempre che di questa sia stata fornita la prova.

NB: recentemente la cassazione con la sentenza dell'8 maggio 2013 n. 19759 ha condannato gli operatori del 118 che a seguito di una chiamata non avevano inviato l'autoambulanza.

Secondo parte della giurisprudenza il mero inadempimento ed il rilievo che l'atto amministrativo omesso sia anche qualificabile come dovuto, non si traducono in un'automatica responsabilità penale del pubblico ufficiale ove questo si sia limitato ad uniformare il proprio comportamento ad una prassi già in vigore ed attuata nei confronti di tutti. In tal caso se da un lato le ragioni che determinano l'insorgere ed il consolidarsi della prassi non possono assurgere a cause giustificative dell'omissione, dall'altro lato, ai fini della configurabilità del dolo è comunque necessario che si sia raggiunta la prova che il pubblico ufficiale, nel caso concreto abbia deliberatamente voluto omettere lo specifico atto (Cass. Pen. n. 175623/1987)

ART. 325 c.p.: Utilizzazioni d'invenzioni o scoperte conosciute per ragioni dell'ufficio.

Il **pubblico ufficiale**, o l'**incaricato di un pubblico servizio**, che **impiega, a proprio o altrui profitto, invenzioni o scoperte** scientifiche, o nuove **applicazioni industriali**, che egli conosca per ragione dell'ufficio o servizio, e che debbano rimanere segrete, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa non inferiore a cinquecentosedici euro.

Il bene interessato è l'imparzialità ed il buon andamento della P.A.

Presupposto del reato è la segretezza cui è tenuto il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio.

Il dolo è generico.

Si procede d'ufficio e la competenza è del Tribunale collegiale.

La condanna comporta l'interdizione temporanea dai pubblici uffici.

ART. 326 C.P.: Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio.

Il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio, che, violando i doveri inerenti alle funzioni o al servizio, o comunque abusando della sua qualità, rivela notizie di ufficio, le quali debbano rimanere segrete, o ne agevola in qualsiasi modo la conoscenza, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

Se l'agevolazione è soltanto colposa, si applica la reclusione fino a un anno.

Il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio, che, per procurare a sé o ad altri un indebito profitto patrimoniale, si avvale illegittimamente di notizie di ufficio, le quali debbano rimanere segrete, è punito con la reclusione da due a cinque anni. Se il fatto è commesso al fine di procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto non patrimoniale o di cagionare ad altri un danno ingiusto, si applica la pena della reclusione fino a due anni.

L'articolo al primo comma punisce il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio che rilevi notizie segrete attinenti al suo ufficio, abusando, di fatto, della propria qualifica MENTRE il secondo comma presuppone l'avvalimento illegittimo di notizie d'ufficio che devono rimanere segrete, al fine (specifico) di procurare a sé o ad altri un indebito profitto patrimoniale.

In merito all'elemento psicologico per la commissione del reato sarà richiesta, al primo comma, il DOLO GENERICO (in quanto la coscienza e volontà dell'agente dovranno essere rivolti soltanto alla commissione degli elementi tipici descritta dalla fattispecie) ed al terzo comma, il DOLO SPECIFICO (al fine di procurare a sé o ad altri un indebito profitto patrimoniale o un ingiusto profitto non patrimoniale ovvero di cagionare ad altri un danno ingiusto)

Infine il delitto di divulgazione di notizie viene ritenuto un reato di pericolo in quanto per la consumazione non è richiesto che un danno effettivo si verifichi, data la sufficienza della probabilità dello stesso. In particolare secondo la giurisprudenza si tratta di un reato di pericolo effettivo e non meramente presunto, nel senso che la rivelazione del segreto è punibile non già in sé e per sé ma in quanto suscettibile di produrre un qualche nocimento agli interessi tutelati a mezzo della notizia da tenere segreta. Di conseguenza il reato non sussiste ad esempio nell'ipotesi in cui la notizia sia divenuta di dominio pubblico OVVERO quando dette notizie sono rilevate a persone autorizzate a riceverle

In tale reato una posizione particolare la assume il soggetto estraneo che ha ricevuto la notizia. In tal caso se tale soggetto ha contribuito alla commissione del reato inducendo il PU tenuto a rispettare il dovere di segretezza a fare la rivelazione, o comunque accordandosi con lui a tal fine, risponde del reato di rivelazione di segreti d'ufficio come compartecipe, in applicazione dei principi generali sul concorso di persone del reato (Cass. Pen. n. 26797/2008).

La Cassazione penale , sez. VI, con sentenza 24.06.2011 n° 25366 ha avuto modo di precisare che *“Il bene giuridico protetto dalla norma di cui all'art 326 c.p. è il buon andamento, inteso anche come funzionamento, della pubblica amministrazione, con specifico riferimento al pregiudizio che ad essa può derivare dalla rivelazione di un segreto d'ufficio. L'illecito in esame configura un reato di pericolo concreto e non meramente presunto, posto che la rivelazione della notizia segreta è punibile non già in sé e per sé, ma in quanto dalla divulgazione della stessa sia derivato o possa derivare un qualche nocumento alla pubblica amministrazione o a terzi.*

I nuovi reati: il reato di corruzione...

Prima di esaminare le novità introdotte dalla L. 190/2012 occorre comprendere come era disciplinato, nel sistema previgente, il reato di corruzione.

In particolare il codice penale distingueva due tipi di reati di corruzione:

- 1) Il reato di corruzione per un atto di ufficio ex art. 318 (c.d. corruzione impropria) ove il fatto incriminato al comma primo era quello del *“pubblico ufficiale che, **per compiere un atto del suo ufficio**, riceve per sé o per un terzo, in denaro o altra utilità, **una retribuzione** che non gli è dovuta o ne accetta la promessa”* (c.d. corruzione impropria antecedente) e, al comma secondo, quello del pubblico ufficiale che *“riceve la retribuzione per un atto d’ufficio da lui già compiuto”* (c.d. corruzione impropria susseguente).
- 2) Il reato di corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio ex art. 319 (c.d. corruzione propria) ove il fatto incriminato era (e tutt’oggi è) quello del *“pubblico ufficiale che per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o aver compiuto un **atto contrario ai doveri di ufficio** riceve per sé o per un terzo denaro od altra utilità o ne accetta la promessa”* .

La differenza tra i due reati si basava proprio sul binomio atto conforme (318 c.p.c.) e atto contrario ai doveri di ufficio (art. 319 c.p.).

Dunque l'elemento (c.d. costitutivo) dei reati era rappresentato proprio dall'atto conforme (318 c.p.) o contrario (319 c.p.) ai doveri d'ufficio e la pubblica accusa (visto il principio costituzionale di presunzione di innocenza sino a prova contraria) doveva provare (al di là di ogni ragionevole dubbio) la sua esistenza ED ANCHE che proprio in ragione di tale atto il pubblico ufficiale aveva ottenuto (o accettato la promessa di) una utilità non dovuta.

Tale operazione però era particolarmente complessa, soprattutto in situazioni di illegalità diffusa, dove la dazione di una utilità andava a remunerare un pubblico ufficiale per atti assunti da altri pubblici ufficiali vicino al primo, in una logica di scambi e protezioni reciproche.

Inoltre l'individuazione dello specifico atto oggetto di scambio risultava difficile nel caso di pubblici ufficiali **c.d. "a libro paga"** intendendo con ciò il pubblico ufficiale che veniva dal privato "pagato in maniera forfettaria o periodicamente non perché compia un determinato atto o ometta un determinato atto, ma perché sia disponibile a compiere od omettere tutti gli atti che dovessero essere utili al privato, che lo sovvenziona".

In questi casi ciò che viene pagato e remunerato non è un atto bensì l'impegno ad attivarsi su ordine del privato

Per sopperire a tale difficoltà la giurisprudenza (sia pure con riferimento alla sola corruzione propria) non solo ha attribuito alla nozione di atto di ufficio, intesa dunque in senso lato, una vasta gamma di comportamenti, effettivamente o potenzialmente riconducibili all'incarico del pubblico ufficiale (e quindi non solo il compimento di atti di amministrazione attiva, la formulazione di richieste o di proposte, l'emissione di pareri, ma anche la tenuta di una condotta meramente materiale o il compimento di atti di diritto privato: vedi, tra le altre, Sez. 6, n. 38698 del 26/09/2006,; Sez. 6, n. 23804 del 17/03/2004), ma è giunta anche a prescindere dalla necessaria individuazione, ai fini della configurabilità del reato, di un atto al cui compimento collegare l'accordo corruttivo, ritenendo sufficiente che la condotta presa in considerazione dall'illecito rapporto tra privato e pubblico ufficiale sia individuabile anche genericamente, in ragione della competenza o della concreta sfera di intervento di quest'ultimo, così da essere suscettibile di specificarsi in una pluralità di atti singoli non preventivamente fissati o programmati (Sez. 6, n. 30058 del 16/05/2012; Sez. 6, n. 2818 del 02/10/2006), sino al punto di affermare che integra il reato di corruzione (in particolare di quella cosiddetta "propria") SIA l'accordo per il compimento di un atto non necessariamente individuato "ab origine" ma comunque individuabile, SIA l'accordo che abbia ad oggetto l'asservimento - più o meno sistematico - della funzione pubblica agli interessi del privato corruttore, che si realizza nel caso in cui il privato prometta o consegna al soggetto pubblico, che accetta, denaro od altre utilità, per assicurarsene, senza ulteriori specificazioni, i futuri favori (Sez. fer., n. 34834 del 25/08/2009).

Tale orientamento giurisprudenziale è stato positivizzato dal legislatore che con la L. 190/2012 ha riscritto l'art. 318 c.p. lasciando però immutato l'art. 319 c.p. (relativamente al quale sono state inasprite le pene).

Il nuovo art. 318 c.p. rubricato, oggi, semplicemente "Corruzione per l'esercizio della funzione" dispone che "*Il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa è punito con la reclusione da uno a cinque anni*".

Le differenze rispetto al vecchio art. 318 c.p. sono molteplici:

- 1) anzitutto viene meno la distinzione tra corruzione impropria antecedente e susseguente
- 2) il secondo e più evidente segno di differenziazione tra la vecchia e la nuova ipotesi di "corruzione impropria" è rappresentato dalla soppressione del necessario collegamento della utilità ricevuta o promessa con un atto, da adottare o già adottato, dell'ufficio, divenendo quindi possibile la configurabilità del reato anche nei casi in cui l'esercizio della funzione pubblica non debba concretizzarsi in uno specifico atto (ricependo così l'interpretazione giurisprudenziale sopra esposta). La nuova norma pur continuando ad essere formalmente rubricata come "corruzione", avrebbe in realtà introdotto, secondo alcune prime letture dottrinali, la figura di un vero e proprio "asservimento" del soggetto pubblico ai desiderata del soggetto privato, stante la non necessità di dimostrare appunto un legame tra il compenso ed uno specifico atto di ufficio.

La eliminazione dalla fattispecie di cui all'art. 318 c.p. di qualsiasi riferimento all'atto oggetto di scambio sembrerebbe far venir meno quell'elemento che sino ad oggi ha distinto la corruzione impropria dalla corruzione propria, e costituito dalla promessa o dazione illecita per il compimento di un atto, rispettivamente, proprio dell'ufficio ovvero contrario ai doveri di ufficio del pubblico ufficiale.

A seguito della novella, dunque, la sola corruzione "propria" (art. 319 c.p.) continua oggi ad essere impostata sul riferimento ad un atto dell'ufficio mentre quella impropria no.

Insomma il fatto che il legislatore abbia deciso di escludere la necessità di individuazione dell'atto solo per il reato di cui all'art. 318 c.p (corruzione impropria) ed abbia altresì deciso coscientemente di non modificare l'art. 319 c.p. (corruzione propria) -ancorato all'atto contrario ai doveri d'ufficio- lascia intendere che per tale ultimo reato occorra la dimostrazione e la prova del sinallagma dazione o promessa di utilità - **compimento dell'atto contrario ai doveri d'ufficio** NONOSTANTE la giurisprudenza, con riferimento alla corruzione propria abbia sino ad oggi ritenuto di dover prescindere dalla individuazione di tale atto.

3. Il terzo elemento di differenziazione è costituita dal fatto che nel vecchio art. 318 c.p. si faceva riferimento ad una “retribuzione non dovuta” sotto forma di danaro o altra utilità mentre nel nuovo art. 318 c.p. si fa riferimento al pubblico ufficiale che **indebitamente riceve denaro o altra utilità**.

L’inserimento dell’avverbio “indebitamente” in luogo di “retribuzione non dovuta” non sembra aggiungere efficacia selettiva alla norma, essendo riferito non all’atto amministrativo o alla condotta svolta nell’esercizio delle funzioni, ma alla ricezione o all’accettazione della promessa di denaro o altre utilità. Viene così esclusa la rilevanza penale dei casi in cui l’utilità promessa o corrisposta al pubblico ufficiale è effettivamente dovuta allo stesso, per ragioni inerenti all’ufficio, ovvero è dovuta all’amministrazione per conto della quale il soggetto pubblico la riceve.

La sostituzione della locuzione “retribuzione” con “denaro o altre utilità” è invece di fondamentale importanza in quanto proprio la qualificazione “retributiva” della dazione aveva alimentato quelle posizioni giurisprudenziali secondo cui la stessa traduceva la precisa volontà del legislatore **di escludere** dall’ambito di operatività della incriminazione tutte quelle situazioni non caratterizzate da un vero e proprio rapporto “sinallagmatico” tra la prestazione del corruttore e quella del corrotto e di includervi, al contrario, solo quelle dazioni o promesse proporzionate al tipo e all’importanza della prestazione richiesta al pubblico ufficiale, sicché, in definitiva, **il reato doveva essere escluso sia nel caso di minima entità dell’utilità sia in quello di evidente sproporzione rispetto al vantaggio ottenuto** (Sez. 6, n. 4072 del 09/02/1994)

Sotto il profilo soggettivo la legge 190/2012 è intervenuta modificando l'art. 320 c.p. attraverso l'eliminazione del riferimento al pubblico impiegato per la punibilità dell'incaricato di pubblico servizio. Nel senso che precedentemente l'art. 320 c.p. prevedeva che il reato di cui all'art. 318 c.p. si applicava alla persona incaricata di pubblico servizio "qualora rivesta la qualità di pubblico impiegato" mentre il nuovo art. 320 c.p. si limita a stabilire che **"Le disposizioni degli art. 318 e 319 si applicano anche all'incaricato di un pubblico servizio."** e dunque anche se non riveste la qualità di pubblico impiegato". E' comunque prevista la riduzione di un terzo della pena.

La pena prevista per il reato di cui all'art. 318 c.p. è stata aumentata. Prima era della reclusione da sei mesi a tre anni (comma 1) e quella fino ad un anno (comma 2); oggi invece è della reclusione da uno a cinque anni, il che consente l'utilizzo di tutti quegli strumenti investigativi , prima esclusi, tra i quali soprattutto le intercettazioni telefoniche. È stata inasprita (in maniera significativa) la pena per il reato di corruzione propria ex art. 319 c.p.. Prima era: reclusione da 2 a 5 anni. Oggi è: reclusione da 4 a 8 anni

il reato di istigazione alla corruzione.

Il reato di **istigazione alla corruzione** (articolo 322 codice penale) completa l'articolato sistema dei reati di corruzione (articoli da 318 a 321 codice penale), volti a tutelare il corretto funzionamento, il prestigio e l'imparzialità della Pubblica Amministrazione, preservando l'esercizio della funzioni pubbliche e dei pubblici servizi dai pericoli e dai danni che possono derivare da indebite retribuzioni private. La norma, in sostanza, punisce il tentativo di corruzione.

L'articolo 322 codice penale prevede diverse ipotesi, distinguendo tra **istigazione alla corruzione attiva** (commi 1 e 2) e **istigazione alla corruzione passiva** (commi 3 e 4): le prime sanzionano il privato cittadino che offre o promette denaro o altra utilità non dovuta per indurre il soggetto pubblico a compiere, omettere o ritardare un atto dell'ufficio o contrario ai doveri dell'ufficio. Le seconde, invece, puniscono il soggetto pubblico che "sollecita", esercitando una pressione psicologica sul privato, una promessa o dazione di denaro o di altra utilità per compiere, omettere o ritardare un atto conforme o contrario ai doveri d'ufficio.

In tutti i casi deve trattarsi di **promesse, offerte o richieste effettive**, serie e potenzialmente idonee a alla realizzazione dello scopo, ossia tali da **turbare psicologicamente il soggetto** e indurlo, sia pure in astratto, ad accettare la proposta illecita, anche se poi, in concreto, tale proposta non deve essere accettata.

Il reato di istigazione alla corruzione attiva si realizza nel momento in cui viene messa a disposizione l'utilità al soggetto pubblico o comunque allorché quest'ultimo venga a conoscenza della promessa.

Il reato di istigazione alla corruzione passiva del pubblico funzionario, invece, si perfeziona nel momento in cui la sollecitazione viene a conoscenza del privato.

Deve mancare, in entrambi i casi, l'accettazione della promessa o l'adesione alla sollecitazione perché altrimenti si risponde per il reato di corruzione consumato.

Alcune recenti sentenze:

1) Corte di Cassazione Penale sez. VI 15/2/2013 n. 7505

I fatti traggono origine dal comportamento di un utente accusato di istigazione alla corruzione (art. 322 codice penale) per “aver offerto a due agenti della polizia stradale la somma di Euro 10,00 al fine di indurli a compiere un atto contrario al proprio dovere di ufficio e più precisamente l’omettere la contestazione dell’infrazione al codice della strada appena commessa dal omissis, condotta concretatasi nel porre la banconota in vista nella carta di circolazione consegnata ai due agenti, profferendo al contempo all’indirizzo degli stessi la frase “lassate stare e pilliatevi nu caffè”, ripetuta con insistenza.”

La Corte di Cassazione ha ritenuto non sussistere il reato a carico del cittadino per l'improbabilità che l'offerta fosse accettata tenuto conto dell'irrisorio valore della somma (ovviamente avrebbe risposto dei reati previsti l'agente che comunque avesse accettato l'offerta).

Ha ritenuto la Corte di Cassazione Penale che "l'esibizione della somma di Euro 10,00, corrispondenti ad una utilità pari a Euro 5 per ciascuno dei pubblici ufficiali operanti e destinatari dell'istigazione, al fine di far loro omettere – e quindi in concreto impedire – la preannunciata contravvenzione, per la sua palese irrisorietà, possa semmai configurare il reato di oltraggio, per l'implicita offesa all'onore ed al prestigio del pubblico ufficiale destinatario della dazione stessa."

2) Cassazione Penale Sez. VI, 3 maggio 2013, n. 19190

Anche dopo la riforma introdotta dalla legge n. 190 del 2012, integra il delitto di istigazione alla corruzione, e non quelli di tentata concussione ovvero di tentata induzione indebita, la condotta del pubblico ufficiale che sollecita il privato a remunerarlo, proponendogli uno “scambio di favori”, quando è assente ogni tipo di minaccia ed ogni ulteriore abuso della qualità o dei poteri che preceda o accompagni l’indebita richiesta. (Fattispecie in cui un consulente tecnico di ufficio in una causa civile per la determinazione dell’indennità di esproprio aveva contattato una parte prospettandole una supervalutazione del bene immobile come alternativa alla corretta valutazione, che avrebbe comunque effettuato, in cambio di una percentuale sulla differenza).

il reato di concussione

L'intervento normativo in materia di concussione ha modificato profondamente il previgente impianto codicistico. Il **previgente art. 317** c.p. disponeva che “Il p.u. 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 ad un terzo, denaro od altra utilità, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni”.

La legge 190/2012 ha scisso la precedente fattispecie incriminatrice nelle due fattispecie di concussione per costrizione (nuovo art. 317 rubricato “Concussione”) e concussione per induzione (art. 319 quater, rubricato “Indebita induzione a dare o promettere utilità”).

Il nuovo art. 317 c.p. rubricato “concussione” dispone che “Il p.u. che abusando delle sue qualità o dei suoi poteri, **costringe** taluno a dare o promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità è punito con la reclusione da sei a dodici anni”.

La nuova formulazione limita il novero dei **soggetti attivi ai soli pubblici ufficiali**.

Estromessa la figura dell'incaricato di pubblico servizio, qualora la condotta prevaricatrice di quest'ultimo si connoti in termini di minaccia o violenza, la prospettabile qualificazione del fatto sarà quella di estorsione aggravata dall'abuso di poteri inerenti un pubblico servizio (art. 61, n. 9, c.p.).

A) Abuso dei poteri

Si realizza ogni qual volta un soggetto qualificato **strumentalizza i poteri, che gli derivano dal fatto di ricoprire una determinata pubblica funzione** o di svolgere un determinato pubblico servizio, come **mezzo di pressione sul privato o come vero strumento coercitivo**, o, comunque come strumento di pressione. L'agente di polizia che si fa consegnare una somma di denaro da un soggetto, minacciando di arrestarlo, evidentemente realizza una costrizione con abuso dei poteri inerenti alla sua funzione e strumentalizza i poteri per spingere il privato a compiere qualcosa che spontaneamente non avrebbe compiuto.

Un episodio, che ha riguardato un vigile urbano, che si era fatto consegnare un oggetto d'oro minacciando una ritorsione consistente nel sequestro della vettura, in relazione ad un presunto illecito stradale, è stato chiaramente classificato come ipotesi di **abuso dei poteri inerenti alla funzione**. A volte può, infatti, accadere che **un pubblico ufficiale prospetti l'uso di un potere, che, in realtà, esula completamente dalla sua competenza**. Il privato, però, non sempre è in grado di percepire se il pubblico ufficiale disponga del titolo giuridico per esercitare quello specifico potere. Infatti, se chiunque è in grado di comprendere che un professore universitario non è nelle condizioni di sequestrare una macchina, non tutti capiscono che un pubblico ufficiale, che svolge funzioni di polizia giudiziaria, non può minacciare di sequestrare una macchina se il contesto non lo giustifica. Quindi, l'episodio del vigile urbano rientra nelle ipotesi di abuso dei poteri, anche se si tratta di un potere probabilmente non spettante al soggetto nel caso concreto. Lo stesso accade quando un'appartenente alle forze dell'ordine minaccia di arrestare un soggetto in flagranza per un reato che non ammette l'arresto in flagranza. Il privato, non conoscendo, spesso e volentieri, per quali reati sia previsto l'arresto in flagranza, subisce la pressione in relazione all'abuso dei poteri, non potendosi rendere conto che, in concreto, il soggetto qualificato non avrebbe potuto esercitare quel potere.

La condotta di abuso dei poteri può essere realizzata anche con una condotta omissiva attraverso il mancato esercizio della funzione o del servizio, per esempio mediante un'omissione o il ritardo di un atto dovuto come accade quando un soggetto viene invitato a pagare dal pubblico ufficiale perché venga rallentata una verifica fiscale

B) Abuso delle qualità

Il concetto di abuso delle qualità **si presenta in maniera più sfumata** in quanto non risulta sempre facilmente percepibile. In genere, ricorre ad un abuso della qualità il pubblico ufficiale che esercita una **pressione sul privato, non collegandola con un concreto uso (o meglio abuso) dei poteri inerenti alla funzione o al servizio, bensì semplicemente facendo pesare, da un punto di vista statico, la sua funzione all'interno della pubblica amministrazione** in modo che il privato non sia immediatamente minacciato dall'uso del potere, ma si renda conto che si trova a che fare con una persona inquadrata in una branca della pubblica amministrazione con la quale, un domani (non oggi, ma un domani), potrebbe avere a che fare e dalla quale, quindi, potrebbe anche subire un pregiudizio. Il soggetto passivo, per questo motivo, è spinto ad assecondare la condotta di costrizione, **pur non essendo, come avviene, invece, nell'abuso dei poteri, di fronte al rischio di una ritorsione immediata** effettuata attraverso una strumentalizzazione del potere da parte del soggetto qualificato. Quando si abusa delle qualità non viene posto un aut aut collegato ad una vicenda concreta, ma **viene insinuato il dubbio, nella mente del soggetto passivo, che, non aderendo alla richiesta del soggetto qualificato, si potrà prima o poi intersecare la propria strada con quella del pubblico ufficiale ed avere problemi.**

c) Costrizione

Solitamente, la costrizione si presenta nel reato di concussione sotto forma di minaccia. E', invece, più complicato che si possa ravvisare un'ipotesi di violenza in quanto, in genere, il pubblico ufficiale non ha bisogno di esercitare violenza sul soggetto passivo (tra l'altro se il soggetto qualificato fa ricorso alla violenza probabilmente non ricorre all'abuso dei poteri o delle qualità e risponde del reato di rapina autonomamente considerato). Quando il soggetto qualificato abusa dei poteri o della qualità, lo fa, in genere, **prospettando una conseguenza spiacevole, quindi realizzando tipicamente la condotta di minaccia.** In presenza di minaccia, esplicita o larvata si è di fronte a quella forma di concussione definita come concussione esplicita, ovvero mediante costrizione.

Il concetto di costrizione secondo la recente giurisprudenza: Sentenza 11942 del 14 marzo 2013

IL FATTO: Un appartenente alla Polizia di Stato minacciando il titolare di poligono di tiro di non rinnovargli la convenzione per i tiri, faceva risultare per ogni esercitazione un numero di agenti superiore a quelli effettivamente impegnati e si faceva poi consegnare le somme per le esercitazioni mai effettuate.

Secondo la Corte di Cassazione nel caso di specie la coartazione del privato era tale da non lasciargli “libertà di scelta” E pertanto del tutto corretta era la qualifica del reato come reato di concussione.

La Corte ha precisato che nel nuovo reato di concussione per costrizione il PU agisce con modalità ovvero con forme di pressione tali da non lasciare margine alla libertà di autodeterminazione al destinatario della pretesa illecita (come appunto accaduto nel caso di specie ove al privato era stato minacciato il danno della mancata rinnovazione della licenza) E proprio sotto tale profilo si distingue dalla nuova fattispecie di cui all’art. 319 quater c.p.

D) Oggetto della dazione o promessa

Per quanto riguarda l'oggetto della dazione o promessa da parte del soggetto concusso la norma parla di denaro o altre utilità. Il concetto di denaro non pone alcun problema interpretativo a differenza **della nozione di "altre utilità"**, sul cui significato si sono profilate rilevanti incertezze interpretative. Un primo orientamento giurisprudenziale proponeva un'interpretazione ampia del concetto di utilità, facendovi rientrare qualsiasi forma di vantaggio, anche di natura morale. In base a questo orientamento, quando il pubblico ufficiale, anziché denaro o vantaggi economici, richiedeva alla vittima prestazioni di natura sessuale si configurava una concussione. Tuttavia, in seguito, questo orientamento era stato messo in discussione da una serie di pronunce che tendevano a negare la rilevanza delle prestazioni di natura sessuale nel quadro del concetto di utilità. In particolare, la Cassazione nel 1988, aveva affermato che l'utilità, idonea a configurare un reato di concussione dovesse rappresentare un vantaggio per il patrimonio e la personalità, negando che profili meramente sentimentali nonché vantaggi sessuali potessero rientrare in quest'ambito. In un altro intervento del 1991 la Cassazione, partendo dalla definizione di utilità in termini di vantaggio per il patrimonio o per la personalità del soggetto attivo, aveva avallato la tesi restrittiva, che trovava fondamento nell'affinità che dovrebbe intercorrere tra denaro ed altra utilità, stabilendo che il concetto di altra utilità dovesse necessariamente denotare un contenuto economico patrimoniale. In particolare la Cassazione aveva sottolineato come il concetto di utilità nel reato di concussione, ex articolo 317, dovesse necessariamente consistere in un vantaggio per il patrimonio e la personalità del soggetto attivo qualificato sostenendo che la nozione di "altre utilità", indicata senza alcuna specificazione in alternativa al denaro come dazione o promessa conseguente alla condotta del concussore, fosse stata posta come parametro di affinità con il denaro, nel senso che sia il denaro che le altre utilità dovevano denotare un contenuto economico patrimoniale. In pratica, in base ad una presunta natura giuridica del termine, potevano rientrare nel concetto di utilità macchine, gioielli, case ecc..., ma non rapporti di natura sessuale.

In ultimo, per risolvere definitivamente la questione, sono intervenute nel 1993 **le Sezioni Unite della Cassazione che hanno negato l'omogeneità tra denaro ed utilità, sostenendo che l'intenzione del legislatore del 1990 fosse chiaramente quella di attribuire al termine "altre utilità" il significato utilizzato nel linguaggio corrente.** Le Sezioni Unite hanno correttamente affermato che il termine utilità presente nell'ambito del reato di concussione indichi tutto quello che possa rappresentare un vantaggio per la persona materiale o morale, patrimoniale o non patrimoniale, consistente sia in un dare quanto in un fare e ritenuto rilevante dalla consuetudine o dal convincimento comune. **Per questo motivo le prestazioni sessuali, che rappresentavano il problema maggiore, rientrano nella categoria delle "altre utilità" ogni qual volta il pubblico ufficiale ne ottenga la promessa o l'effettiva prestazione**

TRATTASI DI REATO DOLOSO

MISURE CAUTELARI CONSENTITE

AUTORITA' COMPETENTE TRIBUNALE COLLEGIALE

LA PENA E' DELLA RECLUSIONE DA 6 A 12 ANNI

LA CONDANNA COMPORTA L'INTERDIZIONE
PERPETUA DAI PUBBLICI UFFICI SALVO CHE SIA
INFLITTA UNA LA RECLUSIONE PER UN TEMPO
INFERIORE AI 3 ANNI.

Il reato di induzione indebita a dare o promettere utilità

L'art. 319 quater, introdotto dalla L. 190/2012 dispone che “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. Nei casi previsti dal primo comma, chi dà o promette denaro o altra utilità è punito con la reclusione fino a tre anni”.

Nella nuova fattispecie incriminatrice la condotta del p.u. o dell'incaricato di p.s. è stata ritenuta meritevole di una pena mitigata MENTRE la condotta del privato che si lascia indurre all'indebita promessa o dazione è stata innovativamente ritenuta meritevole di sanzione penale

Che cosa significa Induzione?

Sulla base di un'assonanza con un concetto usato nell'ambito della truffa, **una parte della dottrina (ed in qualche caso anche la giurisprudenza) ha ritenuto che la condotta induttiva fosse equivalente all'induzione in errore di cui si parla all'articolo 640**. La "induzione indebita a dare o promettere utilità" risulterebbe, di conseguenza, un comportamento in cui un soggetto qualificato, abusando dei poteri o delle qualità, **trae in inganno il privato** inducendolo ad una dazione o ad una promessa di denaro o di altra utilità. Da più parti si è obiettato se fosse plausibile questa equiparazione tra una condotta di concussione implicita ed un comportamento che, così descritto non sembra essere altro che una truffa. In realtà, non si vede il motivo di unificare queste due prospettive. Inoltre, potrebbe apparire squilibrato punire con la durezza della concussione un comportamento da semplici imbrogliatori. Per uscire da questa interpretazione, si è sottolineato che la norma in questione **non parla di induzione in errore, ma solo genericamente di induzione**. L'articolo descrive quindi un fenomeno diverso, ossia una condotta meno pesante della costrizione, in quanto **finalizzata ad esercitare una pressione sul privato, sia pure con maggiore garbo**, senza essere esplicitamente aggressivi, ma sostanzialmente con lo stesso risultato.

La “induzione indebita a dare o promettere utilità” deve essere tenuta distinta dalla truffa che può essere commessa, senza problemi, anche da un pubblico ufficiale. **Si configura reato di truffa**, ai sensi dell’articolo 640 quando la qualità del pubblico ufficiale concorre in via accessoria alla determinazione della volontà del soggetto passivo che viene **convinto con artifici o raggiri ad una prestazione che egli crede dovuta** (in pratica, viene ingannato a dare o promettere ciò che non è dovuto); sussiste, invece, “induzione indebita a dare o promettere utilità” quando il **pubblico ufficiale assume un atteggiamento prevaricatore** allo scopo di ottenere una prestazione non dovuta e pretesa proprio in virtù del suo potere e non già inducendo in inganno la parte offesa (in pratica, il soggetto passivo dell’induzione, pur non essendo messo “nell’angolo” da un soggetto qualificato particolarmente aggressivo, si rende conto di essere di fronte ad una richiesta, ad una pressione che lo porta a dare o promettere quanto non dovuto).

Ad esempio, se il pubblico ufficiale ricorre a mezzi ingannevoli per convincere un soggetto a consegnargli una somma di denaro, si resta nell'ambito della **truffa** (è il caso dell'addetto alla riscossione dei ticket sanitari che convince un parente del paziente del fatto che occorre versare una cifra superiore rispetto al solito, in questo caso avviene un inganno ed il soggetto passivo adempie credendo di pagare il dovuto). Se, invece, il pubblico ufficiale tiene un comportamento che, pur se non esplicitato in forma minacciosa (è sufficiente l'utilizzazione di termini ambigui, come la prospettazione di difficoltà), rende il soggetto consapevole di dare o promettere ciò che non è dovuto, venendo "indotto" da colui che in quel momento sta abusando dei poteri inerenti il suo servizio, si rientra nell'ambito della "induzione". Si configura tale reato, ad esempio, quando, di fronte ad un atteggiamento magari ostruzionistico o ad un'esplicita richiesta, il paziente è indotto a dare una somma di denaro per essere curato in tempi accettabili. **Il soggetto passivo si rende perfettamente conto di consegnare una somma non dovuta, ma adempie in quanto indotto, attraverso un abuso dei poteri**, dall'incaricato di pubblico servizio (magari perché gli viene prospettata la possibilità di fruire in tempi ragionevoli delle prestazioni del Servizio Sanitario Nazionale).

Il comportamento induttivo non risulta vincolato a forme predeterminate e tassative, ma è necessario che si riveli in concreto idoneo ad influenzare l'intelletto e la volontà della vittima convincendola dell'opportunità di provvedere all'immediata o differita esecuzione dell'ingiusta dazione per evitare conseguenze dannose. Di conseguenza il comportamento del concussore può **realizzarsi anche attraverso comportamenti surrettizi, concretizzanti in suggestione tacita, ammissioni o silenzi, per avere la vittima la convinzione di adeguarsi ad una prassi ineluttabile, confermata dal comportamento del pubblico ufficiale.**

La Corte di Cassazione, dopo aver ENUNCIATO IL PRINCIPIO DI DIRITTO IN BASE AL QUALE la condotta di induzione richiesta per la configurabilità del delitto di cui all'art. 319-quater cod. pen. (introdotto dalla legge 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 un pubblico servizio nei confronti del privato, che, percepita come illecita da quest'ultimo, non ne condiziona gravemente la libertà di autodeterminazione, essendo possibile di non accedere alla pretesa del soggetto pubblico; diversamente sarebbe configurabile la fattispecie di concussione di cui all'art. 317 c.p. a carico del pubblico ufficiale o quella di estorsione aggravata di cui agli artt. 629 - 61, n. 9, c.p. a carico dell'incaricato di un pubblico servizio.

Quale è la differenza tra concussione e corruzione

La giurisprudenza formatasi durante la vigenza dei vecchi artt. 317, 318 e 319 c.p., per distinguere tra reato di concussione e corruzione ha accolto il criterio del *metus publicae potestatis* in base al quale risulta determinante la presenza, nella **concussione**, di una **volontà prevaricatrice** del pubblico ufficiale cui consegua il condizionamento della volontà del privato (Sez. 6, n. 4898/04 del 03/11/2003), per effetto del quale quest'ultimo versa in stato di soggezione di fronte alla condotta del pubblico ufficiale, venendo invece, **nella corruzione**, i due soggetti a trovarsi in posizione di sostanziale parità (Sez. 6, n. 8651 del 01/02/1993)

L'elemento distintivo tra le due figure criminose è stato pertanto individuato nel tipo di rapporto intercorrente fra le volontà dei soggetti, che nella **CORRUZIONE** è paritario e implica la libera convergenza delle medesime verso un comune obiettivo illecito, mentre nella **CONCUSSIONE** esprime la volontà costrittiva o induttiva dell'agente pubblico condizionante il libero esplicarsi di quella del privato, il quale, per evitare maggiori pregiudizi, deve sottostare alle ingiuste pretese del primo (da ultimo, Sez. 6, n.38650 del 05/10/2010).

la concussione c.d. “ambientale”

Si parla di concussione ambientale quando in un determinato ambito della P.A., la illecita remunerazione per l'adozione di provvedimenti amministrativi è talmente sistematica e nota all'esterno dove viene percepita come inevitabile, in maniera tale che il privato, in ragione proprio di tale consolidata ed inevitabile prassi illecita, è indotto ad aderirvi e dunque, si risolve a promettere o dare l'indebita retribuzione. Esempio: l'imprenditore edile paga tangenti per ottenere autorizzazioni legittime, dopo aver ricevuto conferma da un noto esponente locale, profondo conoscitore dei meccanismi decisionali di un'amministrazione locale, che quello è l'unico sistema per rimuovere una situazione di stallo in cui si trova la sua pratica, in un contesto in cui il prolungato ritardo nel rilascio delle autorizzazioni gli ha già prodotto una grave situazione finanziaria.

Le difficoltà di definizione di tale reato hanno indotto la giurisprudenza a ritenere che, pur in presenza di una sistematica prassi illecita all'interno della PA, perché possa configurarsi concussione ambientale, è comunque necessaria una condotta costrittiva o induttiva del p.u. che abbia prodotto un effetto di coartazione e comunque di pressione sulla volontà del privato (Cass. n. 45276/2008).

Vi è da dire che per quanto la giurisprudenza si riferisca alternativamente alle condotte di costrizione ed induzione il reato di concussione ambientale è da ritenersi più compatibile con la condotta di induzione. Circostanza questa che a seguito della riforma adoperata dalla L. 190/2012 è estremamente significativa, perché la condotta induttiva impone l'applicazione dell'art. 319-quater (che prevede la reclusione da 3 a 8 anni e soprattutto punisce anche il privato) anziché dell'art. 317 (che prevede la reclusione da 6 a 12 anni e soprattutto non punisce il privato)

I dipendenti pubblici rispondono del loro operato sul piano:

- **Penale**
- **Civile o patrimoniale**
- **Disciplinare**

La responsabilità civile o patrimoniale assume tre diverse forme di responsabilità:

- **Amministrativa**
- **Contabile**
- **Civile verso terzi**

Responsabilità amministrativa

Il dipendente che per dolo o colpa viola le norme che regolano il suo servizio cagionando un danno economico alla P.A. incorre in responsabilità patrimoniale – amministrativa.

Tale responsabilità ha natura contrattuale.

Esempio

Responsabilità patrimoniale dei Dirigenti per i danni derivanti all'amministrazione di appartenenza dal mancato esercizio del potere di controllo di loro spettanza in ordine all'osservanza da parte del personale dei doveri dell'ufficio e in particolare dell'orario di lavoro.

Esempio

Responsabilità del personale degli uffici finanziari per i minori introiti erariali risalenti a loro omissioni o negligenze nell'esercizio della funzione di accertamento e di riscossione dei tributi.

Al carattere contrattuale si collega la durata decennale (e non quinquennale) del termine di prescrizione dell'azione di responsabilità. Secondo la giurisprudenza il termine decorre dal giorno dell'accertamento definitivo del danno.

La Corte dei Conti ha competenza sull'accertamento dei fatti.

ELEMENTI COSTITUTIVI DELLA RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA

IL DANNO

IL DOLO O LA COLPA GRAVE

IL RAPPORTO DI SERVIZIO

IL NESSO DI CAUSALITA'

Tutti coloro che maneggiano denaro o valori della P.A. sono tenuti al cd obbligo di rendiconto. Una particolare forma di responsabilità patrimoniale è **la responsabilità contabile**. Essa riguarda quegli agenti che hanno il maneggio di danaro pubblico (di diritto o di fatto). L'autorità giurisdizionale deputata a conoscere delle controversie inerenti la responsabilità contabile è la Corte dei Conti.

DIFFERENZE TRA RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA E RESPONSABILITA' CONTABILE

La responsabilità contabile si fonda sul maneggio del denaro mentre la responsabilità amministrativa trova il suo fondamento in un danno patrimoniale cagionato alla P.A.

La responsabilità amministrativa presuppone in ogni caso un rapporto di servizio mentre la responsabilità contabile grava anche sui contabili di fatto derivando dalla obiettiva esistenza di una gestione

La responsabilità contabile deriva dall'inadempimento di un obbligo di restituire valori avuti in consegna ispirandosi alla responsabilità del depositario il quale è liberato dall'obbligo di restituzione soltanto se dimostra che la perdita è avvenuta per causa a lui non imputabile (art. 1780 c.c.); la responsabilità amministrativa invece si basa sulla diligenza nell'adempimento dei doveri nascenti dal rapporto di servizio ispirandosi ai criteri di valutazione della diligenza del debitore nell'adempimento di cui all'art. 1176 del codice civile

Responsabilità civile verso terzi.

I dipendenti pubblici non solo rispondono del danno prodotto verso l'amministrazione ma allorchè siano stati violati diritti di privati rispondono patrimonialmente anche verso questi ultimi (art 28 della Costituzione) . L'obbligazione personale risarcitoria dell'impiegato sussiste solo ove questi provochi un danno ingiusto ovvero un danno derivante da ogni violazione dei diritti dei terzi che l'impiegato abbia commesso per dolo o colpa grave (in caso di colpa lieve risponde soltanto l'amministrazione). Ne discende che appare spesso più agevole per il terzo danneggiato esercitare l'azione nei confronti della P.A , piuttosto che dell'impiegato responsabile, per una garanzia di maggiore solvibilità.

Responsabilità disciplinare

Incorre quando il dipendente pubblico viola obblighi previsti dalla contrattazione collettiva, dalla legge o dal codice di comportamento.

Il procedimento disciplinare nel pubblico impiego si fonda su alcuni basilari principi, così schematizzabili:

a) ***L'obbligatorietà dell'azione disciplinare.*** A differenza di quanto previsto nell'impiego privato, dove la scelta datoriale di sanzionare o meno il lavoratore è discrezionale (nei limiti del divieto di discriminazioni e del rispetto della parità di trattamento) in quanto espressiva di prerogative manageriali (c.d. valutazione costi-benefici), nell'impiego presso la p.a. l'azione disciplinare è obbligatoria, in quanto rispondente ai principi costituzionali di buon andamento della p.a. e di legittimità dell'azione amministrativa, al cui doveroso perseguimento è ostativa la impunita tolleranza di fenomeni di illegalità all'interno dell'apparato pubblico. La mancata attivazione di procedimenti disciplinari (per buonismo, per indolenza, o addirittura per dolo) o il loro immotivato abbandono è causa di responsabilità disciplinari, amministrativo-contabili e penali in capo all'inerte (o collusa) dirigenza.

b) ***La proporzionalità della sanzione disciplinare rispetto ai fatti commessi.*** Tale regola, valevole per tutto il diritto punitivo (sanzioni penali, amministrative ex art.11 della l. n. 689 del 1981, etc.), è trasfusa per l'illecito disciplinare nell'art.2106 cod. civ., richiamato dall'art.55, comma 2 del D.lgs. n. 165 del 2001.

c) ***La tempestività dell'azione disciplinare.*** Come nell'impiego privato, anche in quello pubblico l'attivazione e la conclusione del procedimento disciplinare deve essere tempestiva, e cioè immediata per garantire sia l'effettività del diritto di difesa dell'incolpato (dal momento che, minore è il lasso di tempo tra la commissione della presunta infrazione ed il procedimento disciplinare, maggiore è la possibilità per l'incolpato di reperire valide argomentazioni difensive e prove di supporto), sia l'interesse del datore ad una reazione congrua ed esemplare per gli altri lavoratori (la tardività della contestazione potrebbe essere sintomo di comportamenti distorti o discriminatori).

d) ***La tassatività delle sanzioni disciplinari.*** Come

in altri rami del “diritto punitivo” (es. diritto penale, sanzioni amministrative), anche in quello disciplinare le misure datoriali comminabili al lavoratore sono un *numerus clausus*, per esigenze di certezza e, in un regime ormai privatizzato, in ossequio alla libera determinazione delle parti negoziali che hanno liberamente concordato un numero tassativo di sanzioni infliggibili. Queste ultime sono: rimprovero verbale; **rimprovero scritto (censura); multa di importo variabile fino ad un massimo di quattro ore di retribuzione; sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino a dieci giorni; sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da undici giorni fino ad un massimo di sei mesi; licenziamento con preavviso; licenziamento senza preavviso.**

Sanzioni inflitte al di fuori di tale elenco tipico sono illegittime: ne consegue che l'uso “paradisciplinare” ed atipico di misure gestionali, quali il trasferimento per incompatibilità ambientale del lavoratore, si presta a censure in ambito giurisdizionale.

e) ***La gradualità sanzionatoria.*** Il sistema sanzionatorio disciplinare deve ispirarsi alla progressiva e graduale crescita delle sanzioni comminabili a fronte di comportamenti progressivamente più gravi e tale ascesa punitiva non deve prevedere salti logici tra una sanzione e l'altra. Orbene, tra le più encomiabili previsioni dei contratti collettivi nazionali della tornata 2002-2005 va senza dubbio annoverata l'opportuna e doverosa introduzione, nell'ambito della scala gerarchica delle sei originarie sanzioni disciplinari, di una nuova, vale a dire la “sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da 11 giorni fino ad un massimo di sei mesi”, che si colloca come sanzione intermedia tra la “sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino a 10 giorni” ed il “licenziamento con preavviso”. L'intervento integrativo era univocamente auspicato dalla dottrina, che aveva prontamente segnalato la scarsa rispondenza del forte balzo punitivo della previgente gamma sanzionatoria al generale principio di gradualità.

f) ***Il contraddittorio procedimentale.*** Un basilare principio, sostanziale e processuale, che caratterizza ogni procedimento punitivo, e, dunque, anche quello disciplinare, è dato dal contraddittorio, ossia il diritto dell'incolpato di potersi difendere, venendo sentito o producendo prove e documenti, prima che l'organo titolare di potestà sanzionatoria adotti misure afflittive. Il principio era già presente nel previgente sistema del D.P.R. n. 3 del 1957 e si riscontra anche nell'impiego privato e nei regimi disciplinari professionali.

La legge 2009 n. 15 ha dettato principi e criteri in materia di sanzioni disciplinari e responsabilità dei pubblici dipendenti. In particolare:

la materia disciplinare viene sottratta quasi completamente alla contrattazione collettiva, le disposizioni in detta materia costituiscono norme imperative ai sensi degli artt. 1339 e 1419 c.c.;

si procede alla semplificazione dei procedimenti disciplinari;

viene disposto un articolato sistema di irrogazioni di sanzioni con riferimento particolare al licenziamento disciplinare.

Resta ferma al G.O. la devoluzione delle controversie relative al procedimento e alle sanzioni disciplinari.

L'art. 55 bis del d.lgs 165/2001 si occupa del procedimento disciplinare. Le due tipologie di svolgimento dell'iter disciplinare che è possibile definire come semplificato ed ordinario si differenziano quanto a durata e organo competente. Il procedimento semplificato viene affidato interamente al dirigente responsabile della struttura presso la quale presta servizio il dipendente incolpato. Ciò negli enti in cui sia presente la figura dirigenziale e, in ogni caso, a condizione che la sanzione da irrogare non sia superiore a quella della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per più di dieci giorni.

Il procedimento ordinario è sempre di competenza dell'ufficio per i procedimenti disciplinari, appositamente istituito da ciascuna amministrazione. Esso si instaura quando il responsabile della struttura non abbia qualifica dirigenziale, ovvero quando per il tipo di infrazione contestabile, sia prevista l'irrogazione di sanzioni più gravi rispetto a quelle rientranti nella competenza dirigenziale. In questo caso i termini del procedimento ordinario hanno una durata doppia rispetto a quello semplificato.

Rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare

Il legislatore limita ai soli procedimenti disciplinari più complessi la possibilità di sospenderli in attesa del giudizio penale, prevedendo che i procedimenti disciplinari non sospesi siano riaperti se vi è incompatibilità con il giudicato penale (art 55 ter d.lgs 165/2001).

Salve le ulteriore ipotesi previste dal contratto collettivo l'art. 55 quater del T.U. p.u. introdotto dal decreto Brunetta prevede il licenziamento disciplinare nei seguenti casi:

a) falsa attestazione della presenza in servizio mediante alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente ovvero giustificazioni dell'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa ;

b) assenza priva di valida giustificazione per un numero di giorni anche non continuativi superiori a tre nell'arco di un biennio o comunque per più di sette giorni nel corso degli ultimi dieci anni;

c) ingiustificato rifiuto del trasferimento disposto dall'amministrazione per motivate esigenze di servizio;

d) falsità documentali o dichiarative commesse ai fini o in occasione dell'instaurazione del rapporto di lavoro ovvero di progressione di carriera;

e) reiterazione nell'ambiente di lavoro di gravi condotte aggressive o moleste o minacciose o ingiuriose o lesive dell'onore o della dignità altrui.

f) condanna penale definitiva in relazione alla quale è prevista l'interdizione perpetua dai pubblici uffici;

a) valutazione di insufficiente rendimento dovuta alla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione stessa.

Nei casi di cui alle lettere a), d) e) ed f) il licenziamento è senza preavviso.

DELIBERAZIONE D GIUNTA COMUNALE SUL REGOLAMENTO PER I
PROCEDIMENTI DISCIPLINARI N. 7 DEL 09.01.2014.

Responsabilità dirigenziale

Sussiste per il solo personale dirigenziale che non raggiunga i risultati posti dal vertice politico, accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione di cui al ciclo di gestione delle performance, o si discosti dalle direttive dell'organo politico. Il d.lgs 150/2009 ha accentuato notevolmente il ruolo e la posizione dei dirigenti. La riforma delinea il dirigente quale vero e proprio datore di lavoro pubblico, responsabile della gestione delle risorse umane e della qualità e quantità delle prestazioni poste in essere dai dipendenti. I dirigenti hanno il compito di combattere il fenomeno della corruzione (legge anticorruzione 190/2012). I dirigenti rispondono del mancato esercizio dei poteri datoriali, se le loro omissioni cagionano lo scarso rendimento dei propri dipendenti.

Giova evidenziare che tali cinque responsabilità non sono tra loro incompatibili o alternative, in quanto spesso la medesima condotta illecita viola diversi precetti legislativi o contrattuali, originando concorrenti reazioni ad opera dell'ordinamento. Si pensi al caso di un dipendente che accetti tangenti per aggiudicare una gara ad una ditta "amica": tale comportamento configura un reato (corruzione, art. 319 cod. pen.), un illecito civile verso le imprese partecipanti non vincitrici danneggiate (art. 2043 cod. civ.), un illecito amministrativo-contabile (danno erariale da tangente e danno all'immagine dell'amministrazione), un illecito disciplinare. Si pensi ancora al dipendente, che, dopo aver timbrato il badge di ingresso, si allontana dall'ufficio per ore per motivi personali: oltre ai risvolti penali (delitto di false attestazioni e certificazioni) e disciplinari, si configura anche un illecito amministrativo-contabile (danno da erogazione di retribuzione da parte della p.a. senza fruire di controprestazione).

Al contrario, talune condotte, che assumono valenza di illecito penale potrebbero non avere rilevanza civile o disciplinare e viceversa, in quanto i presupposti di ciascun illecito non sono sempre coincidenti: si pensi alla commissione di un illecito civile che non assuma valenza penale in assenza di dolo, oppure alla commissione di un reato che non abbia però arrecato alcun danno patrimoniale a terzi o alla pubblica amministrazione.