

LA NUOVA LINEA DI DEMARCAZIONE FRA IL REATO
DI CONCUSSIONE (ART. 317 CP) ED IL REATO DI
INDUZIONE INDEBITA A DARE O PROMETTERE
UTILITÀ (ART. 319 QUATER CP) DALLA SENTENZA
DELLE SEZIONI UNITE DELLA SUPREMA CORTE DI
CASSAZIONE N. 12228/2013 AD OGGI

Torino, 6.10.2014

Art 317 c.p. ("concussione") NUOVO	Art 317 c.p. ("concussione") VECCHIO
<p><i>"Il pubblico ufficiale che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità è punito con la reclusione da sei a dodici anni" .</i></p>	<p><i>"Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri costringe o induce taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o ad un terzo, denaro o altra utilità, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni."</i></p>

<p>Art 319 quater Induzione indebita a dare o promettere utilità. - NUOVO</p>	<p>Art 317 c.p. ("Concussione") VECCHIO</p>
<p>Salvo che il fatto costituisca più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, <u>abusando della sua qualità o dei suoi poteri</u>, 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.</p> <p>Nei casi previsti dal primo comma, chi dà o promette denaro o altra utilità è punito con la reclusione fino a tre anni.</p>	<p><i>"Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri costringe o induce taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o ad un terzo, denaro o altra utilità, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni."</i></p>

Cass., Sez. VI pen., ord. 9 maggio 2013 , n. 20430:
Sesta sezione della Cassazione ha investito le Sezioni Unite
della questione relativa **all'individuazione del criterio di
distinzione e di reciproca delimitazione tra la riformata
figura della concussione (art. 317 c.p.) e la nuova
fattispecie di induzione indebita a dare o promettere utilità
(art. 319 quater c.p.)**

?

La vicenda della S.U.

Ispettori di una Direzione provinciale del lavoro, inducevano e ponevano in essere atti idonei a indurre - induzione contestata in alcuni casi **'per persuasione'**, in altri **'per minaccia'** - i titolari di imprese interessate a visite ispettive, a consegnare o promettere indebitamente somme di denaro, altri beni o utilità

Venivano rilevate e contestate **varie irregolarità** commesse da quegli imprenditori, comportanti l'irrogazione di sanzioni pecuniarie o della sanzione dell'immediata sospensione dell'attività e quindi **rappresentata la possibilità di 'azzerare' e porre nel nulla le contestazioni già effettuate**, ovvero la possibilità di **non elevare alcun addebito**, ove fosse stata soddisfatta la loro indebita pretesa.

In caso di mancato accoglimento della richiesta, prospettata **la irrogazione di sanzioni pecuniarie per importi anche maggiori di quelli dovuti**, 'gonfiati', al fine 'di terrorizzare le vittime e piegarne le volontà alle illecite loro pretese'.

PRIMA TESI: l'ingiustizia del male

La "costrizione" nell'ambito del novellato art. 317 c.p. sarebbe solo una coartazione soltanto relativa: condotte integranti una **minaccia**, il paradigma della vis assoluta esulando dallo schema delittuoso della concussione; tale minaccia si concreterebbe nella prospettazione, anche meramente implicita, di un male ingiusto, recante un danno patrimoniale o non patrimoniale.

L'**ingiustizia del male** prospettato dal p.u. è il criterio discretivo tra i due delitti di concussione e induzione indebita:

"poiché anche l'art. 319 quater c.p. suppone parimenti un'intimidazione psicologica, dato il carattere residuale della norma (è induzione tutto quello che non è costrizione), rientra nell'ambito dell'art. 319 quater c.p. la condotta del pubblico ufficiale che prospetti **conseguenze sfavorevoli derivanti dall'applicazione della legge** per ricevere il pagamento o la promessa indebita di denaro o altra utilità". (Cass. pen., sez. VI, 3.12.2012 , n. 7945)

“... compie il reato di cui all’art. 317 c.p. chi costringe e cioè chi, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, prospetta un danno ingiusto per ricevere indebitamente la consegna o la promessa di denaro o di altra utilità. Di converso, stante il già detto ambito residuale della norma, compie il reato di cui all’art. 319 quater chi per ricevere indebitamente le stesse cose prospetta una qualsiasi conseguenza dannosa che non sia contraria alla legge”.

Cass. pen., sez. 6, 3.12.2012, n. 1637/12, Roscia;

Cass. pen., sez. 6, 3.12.2012, n. 1638/12, Gori;

Cass. pen., sez. 6, 14.1.2013, n. 90/13, Marino;

Cass. pen., sez. 6, 25.2.2013, n. 380/13, Piccino.

La punibilità in qualità di correo del privato indotto a dare o a promettere denaro o altra utilità al pubblico agente si spiega **soltanto laddove anche il privato miri ad ottenere un vantaggio illecito** (ad es., sottraendosi a sanzioni per illeciti da lui realmente commessi, e accertati dal pubblico agente), e non laddove egli cerchi **soltanto di sottrarsi a un pregiudizio che il pubblico agente non aveva alcun potere di arrecargli**: ipotesi, quest'ultima, in cui si dovrà sempre ravvisare una vera e propria costrizione rilevante ex art. 317 c.p., indipendentemente dalla forma esplicita o implicita con la quale il pregiudizio sia stato prospettato al privato. Qui il privato è inequivocamente vittima del sopruso del pubblico agente, di talché la sua punizione alla stregua di un correo apparirebbe del tutto illogica.

SECONDA TESI: minaccia e “suggerione”

La differenza tra le due diverse ipotesi di "costrizione" e "induzione" starebbe "**nel mezzo usato per la realizzazione dell'evento**, nel senso che la promessa o la dazione dell'indebito è nella 'concussione' effetto del timore mediante l'esercizio della minaccia, e nella 'induzione', invece, **effetto delle forme più varie di attività persuasiva e di suggerione tacita e di atti ingannevoli**".

La minaccia costitutiva di una concussione può essere caratterizzata da "qualsiasi condotta che, anche senza divenire minaccia espressa, si caratterizza in concreto come **una implicita, seppur significativa e seria intimidazione, tale da incidere e in misura notevole sulla volontà del soggetto passivo**".

A caratterizzare la concussione dovrebbe essere il "timore di un danno minacciato dal pubblico ufficiale", mentre nell'induzione il pubblico ufficiale farebbe leva piuttosto sulla sua "posizione di preminenza, per **suggestionare, persuadere o convincere a dare o promettere qualcosa allo scopo di evitare un male peggiore**".

(Cass. pen., sez. VI, sent. 4 dicembre 2012 , n. 8695)

TERZA IPOTESI : il “grado” di autodeterminazione

Effetto determinato dalla condotta dell'agente nella psiche del soggetto passivo: effetto tipico della costrizione rilevante ex art. 317 c.p. sarebbe **l'annullamento della libertà di autodeterminazione del privato**, o quanto meno una sua significativa compromissione; mentre nell'induzione di cui all'art. 319 quater il privato **si determinerebbe pur sempre liberamente** all'indebita promessa o dazione al pubblico agente, ciò che darebbe ragione della sua punibilità.

“La induzione, prevista dall'art. 319-quater c.p., necessita di una pressione psichica posta in essere dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di pubblico servizio che si caratterizza, a differenza della costrizione, che integra il delitto di concussione di cui all'art. 317 c.p., per la conservazione, da parte del destinatario di essa, di **un significativo margine di autodeterminazione o perché la pretesa gli è stata rivolta con un'aggressione più tenue e/o in maniera solo suggestiva ovvero perché egli è interessato a soddisfare la pretesa del p.u. per conseguire un indebito beneficio**”.

Cass. Sez. VI, n. 11794 del 11/02/2013 , Melfi, Rv. 254440,

CASSAZIONE S. U. 12228/2014:

**fondare la distinzione tra “costrizione” ed “induzione”
sulla maggiore o minore gravità della pressione
psichica non basta!**

**Occorre vedere COSA prospetta il pubblico
agente (aspetto contenutistico)
e gli EFFETTI (danno o vantaggio)
che derivano al privato**

**CONCUSSIONE ED
INDUZIONE INDEBITA A DARE O PROMETTERE: la condotta tipica
risiede nell'ABUSO**

- DI QUALITA' (o soggettivo)
 - DI POTERE (o oggettivo)
- non correlata ad atti dell'ufficio
 - uso del potere fuori dai casi previsti dalla legge
- determina nel privato la convinzione di prestazioni non dovute
 - mancato esercizio del potere
- obbligo di *facere*
 - esercizio difforme da quello dovuto
- il privato avverte la possibile estrinsecazione del POTERE e decide di ADEGUARSI per evitare conseguenze pregiudizievoli o assicurarsi conseguenze favorevoli
 - minaccia di una delle tre situazioni precedenti
- forma anche *omissiva*

COSTRIZIONE:

nel 317 c. p. la «*costrizione*» istituisce un collegamento tra esito della coazione ed abuso della qualità o dei poteri da parte del pubblico ufficiale. Si manifesta:

- attraverso **VIOLENZA:**

ipotesi rara!

E' esclusa la *vis absoluta*

- attraverso **MINACCIA:**

- A. MINACCIA - FINE:
esempio 612 c. p.

- B. MINACCIA – MEZZO:
esempi: violenza privata,
estorsione, reati in materia
sessuale

**MINACCIA: ANALISI DI CONTENUTO
(per rispetto del principio di tipicità)**

- PROSPETTIVA CIVILISTICA

MINACCIA è la PROSPETTAZIONE ad altri di un MALE FUTURO ed INGIUSTO, che è nel dominio dell'agente realizzare (violenza morale
1435 c.c)

MALE: LESIONE di un INTERESSE meritevole di TUTELA secondo l'ordinamento giuridico (ex 1322 2° c. c.c.)

MINACCIA: ANALISI DI CONTENUTO (segue)

- PROSPETTIVA PENALISTICA: ART. 612 C. P.

«INGIUSTO DANNO»

(coincidente con MALE INGIUSTO:
il male ingiusto determina un danno ingiusto)

Forme

1. Perdita di un diritto legittimamente acquisito
2. Mancata acquisizione di un bene a cui si ha diritto
3. Omessa adozione di un provvedimento vincolato favorevole
4. Ingiusta lesione di un interesse giuridico (arbitraria esclusione da un appalto)

CONCLUSIONE



- **MINACCIA:** *«annuncio da parte dell'agente di un male o danno ingiusto, vale a dire di un sopruso, di un illecito che abbia idoneità ad incutere timore, paura in chi lo percepisce, sì da pregiudicarne l'integrità del benessere psichico e la libertà di autodeterminazione».*
- **MANIFESTAZIONE:** può estrinsecarsi anche in comportamenti non brutali, ma allusivi (esempio consiglio, esortazione)
- **OSSERVAZIONE:** nella sfera psichica della vittima deve mancare lo scopo di conseguire un vantaggio illecito (la vittima deve solo mirare ad evitare un danno ingiusto)

INDUZIONE INDEBITA A DARE O PROMETTERE
(L'INDUZIONE NON COSTRINGE, MA CONVINCERE)

ELEMENTI TIPICI DELLA FATTISPECIE:

- 1. ABUSO PREVARICATORE DEL PUBBLICO AGENTE**
- 2. FINE DELL'EXTRANEUS: OTTENERE UN VANTAGGIO ILLECITO (ratio della punibilità del privato)**
- 3. CONDOTTA DEL PUBBLICO AGENTE: PERSUASIONE, SUGGERIZIONE, ALLUSIONE, SILENZIO, INGANNO**

PROBLEMA: difficoltà interpretative poste – talvolta – dal
criterio
«*danno-vantaggio*».

Primo esempio: poliziotto che non vuol pagare il conto del ristorante: è sopraffazione (concussione) o dialettica utilitaristica per il privato (induzione indebita)?

Occorre accertare in concreto se – nella psiche del soggetto che subisce – prevalga il vantaggio sull'aspetto intimidatorio (dando origine al reato di cui all'art. 319 quater c. p.) o il contrario (dando origine al reato di cui all'art. 317 c. p.)

Secondo esempio: richiesta di pagamento dell'indebito per la tempestiva evasione di una pratica. E' concussione o prevale la volontà (del privato) di assicurarsi per il futuro la trattazione di pratiche ad opera del funzionario pubblico?

- **CONSIDERAZIONE SISTEMATICA:**

prospettare l'esercizio sfavorevole del proprio potere discrezionale per ottenere una indebita prestazione integra certamente la minaccia di un danno ingiusto ed è, quindi, una forma di concussione (esempio: preannuncio di una verifica fiscale in carenza dei presupposti di legge ed a fini meramente persecutori)

Invece se l'atto discrezionale, pregiudizievole per il privato, è prospettato nell'ambito di una legittima attività amministrativa e si fa comprendere che, cedendo alla pressione abusiva, può conseguirsi un trattamento favorevole, obiettivo fatto proprio dal privato, è evidente che si integra il reato di induzione indebita.

A volte la corretta qualificazione giuridica del fatto dipende dal confronto e dal bilanciamento dei beni giuridici coinvolti nel conflitto.

Esempio: primario ospedaliero che, per operare personalmente e con precedenza su altri un paziente pretende dal medesimo, allarmandolo circa l'urgenza dell'intervento, una somma di denaro.

Qui il paziente – pagando- si assicura un trattamento di favore, ma non è il favoritismo che egli cerca, bensì la salvaguardia della propria vita: questa è concussione.

Altro esempio: poliziotto che ottiene una prestazione sessuale da una prostituta extracomunitaria priva di permesso di soggiorno. Siamo il presenza di un vantaggio per la donna (non essere denunciata ed espulsa) con compromissione di un bene fondamentale della persona (libertà sessuale) che, per il suo maggior valore riporta la fattispecie concreta nella concussione.

RAPPORTI TRA CONCUSSIONE, INDUZIONE INDEBITA E CORRUZIONE

- CONFINI CHIARI TRA CONCUSSIONE (costrizione) E CORRUZIONE (accordo)
- PIU' PROBLEMATICI I RAPPORTI TRA INDUZIONE INDEBITA E CORRUZIONE, visto che la CORRUZIONE è caratterizzata da un accordo libero e consapevolmente concluso su un piano di parità.....

..... mentre l'INDUZIONE è caratterizzata da uno stato di «soggezione psicologica» del privato!

INDICE di INDUZIONE INDEBITA:

iniziativa presa dall'agente pubblico

- CONFINI ANCORA PIU' SFUMATI TRA CORRUZIONE «ATTIVA» (ART. 322 C. 2° E 3° C. P.) ED INDUZIONE INDEBITA NELLA FORMA TENTATA

Entrambe le fattispecie si configurano con comportamenti di «interferenza motivazionale sull'altrui condotta».

Nella induzione – si precisa – vi è una richiesta perentoria ed ultimativa, reiterata ed insistente, che è diversa dalla «sollecitazione» che è tipica della corruzione attiva.

Sul piano strutturale la condotta induttiva (fondata sull'abuso) deve esercitare una pressione superiore alla mera sollecitazione.

PRINCIPI DI DIRITTO DELLA SENT. 12228/2014:

- «il reato di cui all'art. 317 cod. pen., come novellato dalla legge n. 190 del 2012, è designato dall'abuso costringitivo del pubblico ufficiale, attuato mediante violenza o - più di frequente - mediante minaccia, esplicita o implicita, di un danno contra ius, da cui deriva una grave limitazione, senza tuttavia annullarla del tutto, della libertà di autodeterminazione del destinatario, che, senza alcun vantaggio indebito per sé, è posto di fronte all'alternativa secca di subire il male prospettato o di evitarlo con la dazione o la promessa dell'indebito»;

- «il reato di cui all'art. 319-quater cod. pen., introdotto dalla legge n. 190 del 2012, è designato dall'abuso induttivo del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio, vale a dire da una condotta di persuasione, di suggestione, di inganno (purché quest'ultimo non si risolva in induzione in errore sulla doverosità della dazione), di pressione morale, con più tenue valore condizionante la libertà di autodeterminazione del destinatario, il quale, disponendo di più ampi margini decisionali, finisce col prestare acquiescenza alla richiesta della prestazione non dovuta, perché motivato dalla prospettiva di conseguire un indebito tornaconto personale, il che lo pone in una posizione di complicità col pubblico agente e lo rende meritevole di sanzione»;

- «nei casi c.d. ambigui, quelli cioè che possono collocarsi al confine tra la concussione e l'induzione indebita (la c.d. "zona grigia" dell'abuso della qualità, della prospettazione di un male indeterminato, della minaccia-offerta, dell'esercizio del potere discrezionale, del bilanciamento tra beni giuridici coinvolti nel conflitto decisionale), i criteri di valutazione del danno antigiuridico e del vantaggio indebito, che rispettivamente contraddistinguono i detti illeciti, devono essere utilizzati nella loro operatività dinamica all'interno della vicenda concreta, individuando, all'esito di una approfondita ed equilibrata valutazione complessiva del fatto, i dati più qualificanti»;

- «il reato di concussione e quello di induzione indebita si differenziano dalle fattispecie corruttive, in quanto i primi due illeciti richiedono, entrambi, una condotta di prevaricazione abusiva del funzionario pubblico, idonea, a seconda dei contenuti che assume, a costringere o a indurre l'extraneus, comunque in posizione di soggezione, alla dazione o alla promessa indebita, mentre l'accordo corruttivo presuppone la par condicio contractualis ed evidenzia l'incontro assolutamente libero e consapevole delle volontà delle parti»;

- «il tentativo di induzione indebita, in particolare, si differenzia dall'istigazione alla corruzione attiva di cui all'art. 322, commi terzo e quarto, cod. pen., perché, mentre quest'ultima fattispecie s'inserisce sempre nell'ottica di instaurare un rapporto paritetico tra i soggetti coinvolti, diretto al mercimonio dei pubblici poteri, la prima presuppone che il funzionario pubblico, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, ponga potenzialmente il suo interlocutore in uno stato di soggezione, avanzando una richiesta perentoria, ripetuta, più insistente e con più elevato grado di pressione psicologica rispetto alla mera sollecitazione, che si concretizza nella proposta di un semplice scambio di favori».