

## **Delitti contro la P.A.**

### **La differenza tra concussione per costrizione ed induzione indebita: riflessioni a margine del dispositivo delle Sezioni Unite Adelmo Manna**

#### **La massima**

**Delitti contro la P.A. - Concussione - Induzione indebita - Caratteristiche individualizzanti** (artt. 317, 319-*quater* c.p.; L. 6 novembre 2012, n. 190).

*La fattispecie di induzione indebita di cui all'art. 319-*quater* c.p. è caratterizzata da una condotta di pressione non irresistibile da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio, che lascia al destinatario della stessa un margine significativo di autodeterminazione e si coniuga con il perseguimento di un suo indebito vantaggio.*

*Nella concussione di cui all'art. 317 c.p., invece, si è in presenza di una condotta del pubblico ufficiale che limita radicalmente la libertà di autodeterminazione del destinatario.*

CASSAZIONE, SEZIONI UNITE, 24 ottobre 2013 - SANTACROCE, *Presidente* - MILO, *Relatore* - D'Ambrosio, *P.M.* (conf.) - Maldera ed altri, ricorrenti.

#### **Commento**

1. La giurisprudenza, circa la difficile questione della differenza tra la concussione per costrizione e la nuova induzione indebita di cui al novellato art. 319-*quater* c.p., aveva sviluppato tre diversi criteri distintivi. Il primo verteva sulla diversa intensità tra costrizione ed induzione, basato sulle modalità di condotta poste in essere dal pubblico agente e sul conseguente grado di coartazione morale in capo al privato. Più in particolare l'induzione si sarebbe concretizzata o nelle più varie forme di attività persuasiva e di suggestione tacita e di atti ingannevoli, ovvero in una più blanda pressione morale sì da lasciare al destinatario una maggiore libertà di autodeterminazione<sup>1</sup>. Tale criterio però è stato giustamente criticato in dottrina, soprattutto con riferimento

---

<sup>1</sup> Cass., Sez. VI, 19 giugno 2008, Lonardo, in *Mass. Uff.*, n. 240795; Id., Sez. VI, 31 dicembre 2003, P.G. in proc. Bertolotti, *ivi*, n. 228368.

alla fattispecie induttiva, stante un evidente carenza per quanto riguarda il criterio della tassatività<sup>2</sup>.

Il secondo criterio ruota invece intorno ad un elemento sintomatico ovvero sia la natura della casuale della dazione o promessa da parte del privato. Sussisterebbe, infatti, concussione laddove il pubblico agente prospetta un male ingiusto mentre si avrebbe induzione indebita laddove il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio prospetti conseguenze sfavorevoli al privato derivanti però dall'applicazione della legge<sup>3</sup>.

Anche questo criterio lascia perplessi nella misura in cui, se le conseguenze sfavorevoli per il privato derivano dall'applicazione della legge, ma sono oggetto d'induzione, non possono più dirsi *secundum ius*, bensì *contra ius*<sup>4</sup>.

Il terzo criterio, che è poi stato quello fatto proprio dalla Cassazione a Sezioni Unite Penali, pone due elementi distintivi tra concussione per costrizione e induzione indebita. Il primo comporta gli effetti della condotta, che, nel caso della concussione, consisterebbero in un annullamento della libertà di autodeterminazione del privato, che invece, nell'induzione indebita, sussisterebbe seppure in maniera ridotta.

Il secondo criterio riguarderebbe in particolare il fatto che il privato avrebbe agito per il perseguimento di un suo indebito vantaggio<sup>5</sup>.

2. Va da se, naturalmente, che le seguenti considerazioni non possono che rivestire una natura del tutto provvisoria, proprio perché elaborate solo in base al dispositivo e senza potere ancora conoscere le motivazioni di questa importante sentenza della Cassazione a Sezioni Unite che infatti non sono state ancora pubblicate.

Ciò nonostante ci permettiamo di evidenziare alcuni rilievi, il primo dei quali si incentra sul fatto che la Cassazione sembri privilegiare un'interpretazione apparentemente letterale delle norme in oggetto, legata però agli "effetti" delle rispettive condotte criminose, che così può suscitare però non pochi problemi soprattutto in rapporto all'ipotesi della c.d. "induzione mediante frode".

<sup>2</sup> Così SEMINARA, *I delitti di concussione e induzione indebita*, in *La legge anticorruzione*, a cura di Mattarella, Pelissero, Torino, 2013, p. 398; in giurisprudenza, analogamente, Cass., Sez. VI, 12 marzo 2013, Castelluzzo, in *Mass. Uff.*, n. 254440. Nella manualistica v. anche FIANDACA, MUSCO, *Diritto penale, Parte speciale*, I, Bologna, 2013, addenda, p. 16.

<sup>3</sup> Cass., Sez. VI, 22 gennaio 2013, Roscia, in *Mass. Uff.*, n. 253936-38; Id., Sez. VI, 15 febbraio 2013, Gori, *ivi*, n. 254020.

<sup>4</sup> Sia consentito sul punto il rinvio a MANNA, *La scissione della concussione in due fattispecie distinte, nell'ambito di un quadro d'insieme*, in *questa Rivista*, 2013, 13 ss.

<sup>5</sup> Per tali tre criteri cfr. COCCO, AMBROSETTI, MEZZETTI (a cura di), *I reati contro i beni pubblici - Stato, amministrazione pubblica e della giustizia, ordine pubblico*, II ed., Padova, 2013, pp. 231 ss.

Secondo la Cassazione a Sezioni Unite, tale ipotesi dovrebbe rientrare nella concussione per costrizione giacché manca nel caso specifico, per definizione, ogni libertà di autodeterminazione del privato, essendo quest'ultimo stato indotto in errore, ma diventa francamente problematico inserire nel concetto di costrizione l'induzione mediante frode, non solo per la evidente diversità delle relative condotte, ma anche perché l'induzione in oggetto costituisce la forma "primigenia" di induzione<sup>6</sup>.

3. Un secondo profilo di perplessità riguardante la sentenza delle Sezioni Unite Penali riguarda la differenza fra i due reati, accomunati dal fatto che in genere nella prassi, sono costituiti da un patto segreto fra due persone. In tal modo tale differenza dipenderà, a questo punto, in modo pressoché decisivo, dall'atteggiamento processuale assunto dal privato che, ovviamente, riterrà di essere stato privato di ogni libertà di autodeterminazione. In ciò troverà un evidente "alleato" nell'organo della pubblica accusa, che infatti avrà tutto l'interesse a supportare tale tesi, perché in tal modo il privato non solo diventerà persona offesa ma anche, e conseguentemente, fra i principali testi di accusa. Sotto questo profilo ci sembra di potere affermare come si rischia di ritornare alle diatribe tra accusa e difesa che contrassegnavano la concussione pre-riforma, in rapporto alla corruzione, e in definitiva ciò spiega anche l'atteggiamento tenuto in udienza nella requisitoria dal Procuratore Generale Cons. D'Ambrosio, che infatti giustamente ha sostenuto come l'origine dei problemi sta proprio nella nuova fattispecie di cui al novellato art. 319-*quater* c.p., che infatti andrebbe abolita.

Sotto questo profilo va ricordato che, non a caso, l'attuale Presidente del Senato, Sen. Pietro Grasso, ha, all'inizio della legislatura, presentato un disegno di legge che prevedeva fra l'altro l'abolizione dell'induzione indebita<sup>7</sup>.

In questa prospettiva infine ricordato il famoso Progetto del Pool Mani Pulite del '92 che, non a caso, proponeva l'abolizione *tout court* del delitto di concussione per trasformarlo nell'estorsione aggravata dalla qualità di pubblico agente, per la semplice, ma decisiva, ragione, per cui la violenza o la minaccia costituiscono alternative modali della condotta ben più precise della semplice induzione. Probabilmente l'allora Ministro della giustizia, Prof.ssa Paola Severino, ha però preferito seguire il solco tradizionale, perché l'abolizione del-

---

<sup>6</sup> Cfr., a questo proposito, MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, IX, 8°, Torino, 1988, p. 857, che infatti rileva come a partire dal codice Zanardelli il significato originario di induzione era proprio quello c.d. mediante frode.

<sup>7</sup> Sia consentito, sul pugno, il rinvio a MANNA, *La scissione della concussione in due fattispecie distinte, nell'ambito di un quadro d'insieme*, cit., 25.

la concussione e la trasformazione nell'estorsione avrebbero rischiato di condurre ad un *abolitio criminis* totale soprattutto a causa della diversità ei beni giuridici tutelati<sup>8</sup>.

4. In terzo luogo le ragioni di perplessità circa la sentenza in oggetto consistono nel fatto che se si aggiunge nell'induzione indebita, il criterio dell'ingiusto vantaggio, che avrebbe spinto il privato ad agire, non solo il nuovo reato si distacca ormai definitivamente dall'alveo originario, cioè dalla concussione, per avvicinarsi, sino quasi a confondersi, alla corruzione, ma a ben considerare ciò comporterà ulteriori conseguenze. Esse consistono nel fatto che il criterio che finirà per prevalere nella distinzione tra induzione indebita e corruzione diventerà quello, antico, dell'"iniziativa", nel senso che, se proverrà dal privato, diventerà in genere una corruzione e, viceversa, se proverrà dal pubblico agente, realizzerà un'induzione indebita, proprio perché provocherà inevitabilmente quella limitazione della libertà di autodeterminazione, richiesta dall'art. 319-*quater* c.p. e confermata dalla Corte Suprema di cassazione.

Si fa, infine, presente che, non a caso, è appunto quello tradizionale, utile per distinguere tra concussione, in cui il privato agisce "*certat de damno vitando*" e corruzione, ove invece il privato si muove "*certat de lucro captando*".

5. In questa situazione, ovverosia senza poter ancora approfondire le motivazioni della sentenza, non crediamo si possa aggiungere altro come commento al dispositivo di questa peraltro assai importante sentenza delle Sezioni Unite penali della Suprema Corte di cassazione. Si tratta, quindi, a questo punto di attendere il deposito delle motivazioni che dovrebbero anche chiarire il problema della continuità o no del tipo di illecito, cioè a dire se trattasi di un fenomeno successorio oppure abolitivo: ma questa è, appunto, seppur in parte, un'altra storia.

---

<sup>8</sup> Nella manualistica, sui criteri di distinzione fra fenomeno abolitivo e successorio, sia consentito il rinvio a MANNA, *Corso di diritto penale, Parte generale*, 2°, Padova, 2012, pp. 94 ss. e gli autori ivi citati.

<sup>9</sup> In tal senso già, autorevolmente, CONTENTO, *La concussione*, Bari, 1970.