

Concorso

38 ENEA

30

**Collaboratori di
amministrazione**
(cod. C-CAMM e A-CAMM)

8

**Funzionari di
amministrazione**
(cod. CONT- FUNZ e AMM - FUNZ)

MANUALE di TEORIA e QUIZ

per tutte le prove

Capitolo 7

I delitti contro la Pubblica Amministrazione

SOMMARIO:

1. Collocazione sistematica e bene giuridico tutelato. - 2. Le qualifiche. - 3. I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione. - 3.1. Peculato (art. 314 c.p.). - 3.2. Indebita destinazione di denaro o cose mobili (art. 314 bis c.p.). - 3.3. Peculato mediante profitto dell'errore altrui (art. 316 c.p.). - 3.4. Malversazione di erogazioni pubbliche (art. 316-bis c.p.). - 3.5. Indebita percezione di erogazioni pubbliche (art. 316-ter c.p.). - 3.6. Concussione (art. 317 c.p.). - 3.7. Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319-*quater*). - 3.8. I reati di corruzione (artt. 318-322 c.p.). - 3.9. Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione, [*abuso d'ufficio*] di membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri (art. 322-bis) - 3.10. Custodia giudiziale dei beni sequestrati (art. 322-ter. 1 c.p.). - 3.11. Riparazione pecuniaria (art. 322-*quater* c.p.). - 3.12. Causa di non punibilità (art. 323-ter c.p.). - 3.13. Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.). - 3.14. Collaborazione processuale (art. 323-bis c.p.). - 3.15. Rivelazione di segreti d'ufficio (art. 326 c.p.). - 3.16. Rifiuto e omissione di atti d'ufficio (art. 328 c.p.). - 3.17. Rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica (art. 329 c.p.). - 3.18. Interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità (art. 331 c.p.). - 4. I delitti dei privati contro la pubblica amministrazione. - 4.1. Causa di non punibilità ex art. 393-bis c.p. - 4.2. Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale (art. 336 c.p.). Le novità del D.L. 11 aprile 2025, n. 48 (Decreto Sicurezza), conv. in L. 9 giugno 2025, n. 80 - 4.3. Millantato credito (art. 346 c.p.) e traffico di influenze illecite (art. 346-bis c.p.). - 4.4. Altre fattispecie.

1. Collocazione sistematica e bene giuridico tutelato

Il *titolo II* del libro secondo del Codice penale è dedicato ai delitti contro la pubblica amministrazione. Più in particolare:

- il *capo I* (artt. 314-335-bis c.p.) disciplina i **delitti dei pubblici ufficiali contro la p.a.**, pur se in alcuni casi sono incriminate le condotte degli incaricati di pubblici servizi;
- il *capo II* (artt. 336-356 c.p.) concerne i **delitti dei privati contro la p.a.**

A seguito dell'emanazione della Carta costituzionale, il **bene giuridico** tutelato dai reati in questione è pressoché unanimemente ravvisato nel **buon andamento** della p.a., ai sensi dell'art. 97 Cost.

2. Le qualifiche

Molti dei delitti previsti dal Titolo II presuppongono la titolarità di una **determinata qualifica** pubblico ufficiale; incaricato di pubblico servizio; esercente un servizio di pubblica necessità. Dette nozioni possono riguardare il soggetto agente, il soggetto passivo o l'oggetto della condotta.

A) Nozione di "pubblico ufficiale".

L'art. 357 c.p. stabilisce che "*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*".

La disposizione assegna rilievo, quindi, in omaggio alla *concezione funzionale-oggettiva*, alla natura dell'attività espletata, non già al tipo di rapporto che intercorre con l'Amministrazione.

B) Nozione di “persona incaricata di un pubblico servizio”.

La qualifica di **persona incaricata di un pubblico servizio** si identifica in via **residuale** rispetto a quella di pubblico ufficiale. Ai sensi dell'art. 358 c.p., infatti, “*sono incaricati di un pubblico servizio coloro i quali, a qualunque 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 quest'ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni d'ordine e della prestazione di opera meramente materiale*”.

Nell'individuazione della persona incaricata di un pubblico servizio, il legislatore ha voluto aderire alla c.d. **tesi oggettiva**. Il pubblico servizio è caratterizzato in negativo rispetto alla pubblica funzione per la mancanza dei poteri tipici di quest'ultima, pur essendo disciplinato nelle stesse forme (*i.e.*, “*da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi*”). Come si evince dall'espressione “*a qualunque titolo*”, il pubblico servizio può essere esercitato sia da pubblici impiegati che da semplici privati.

Infine, come presupposto negativo, la norma richiede che l'agente non si limiti a svolgere semplici mansioni d'ordine o prestazioni d'opera meramente materiale: ciò sta a significare che è richiesto un minimo di potere decisionale autonomo, corrispondente allo svolgimento di una funzione di concetto, cioè di una mansione in senso lato intellettuale.

C) Nozione di “persona esercente un servizio di pubblica necessità”.

Un'ulteriore qualifica soggettiva rilevante ai fini dell'applicazione delle norme del titolo II è quella, delineata dall'art. 359 c.p., della **persona esercente un servizio di pubblica necessità**.

Due le categorie di persone cui essa fa riferimento:

- 1) la prima è quella dei **privati** che esercitano **determinate professioni** il cui esercizio sia per legge vietato senza una speciale **abilitazione**, e della cui opera il pubblico “sia per legge obbligato a valersi”. Rientrano certamente nella categoria di cui all'art. 359, n. 1 c.p., le professioni di avvocato, notaio, medico, chirurgo, veterinario, farmacista, architetto, ecc. L'elencazione contenuta nel citato articolo (che fa riferimento alle professioni forensi e sanitarie) non è tassativa, avendo la norma riguardo anche alle altre professioni il cui esercizio sia per legge vietato senza la speciale abilitazione.
- 2) la seconda è costituita dai **privati** che, non svolgendo una pubblica funzione né un pubblico servizio, adempiono un **servizio dichiarato di pubblica necessità** mediante un atto della p.a. Nella categoria di cui al n. 2 dell'art. 359 c.p. rientra, ad esempio, l'attività di assicurazione del rischio della responsabilità civile derivante dalla circolazione di veicoli e natanti.

3. I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione

► 3.1. Peculato (art. 314 c.p.)

È il reato del *pubblico ufficiale o dell'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 *reato plurioffensivo*, essendo leso non solo il regolare funzionamento e il prestigio della p.a., ma anche gli interessi patrimoniali di quest'ultima. E, inoltre, un *reato proprio*, che può essere commesso esclusivamente da un pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio.

■ La **condotta incriminata** consiste nell'appropriazione di denaro o altra cosa mobile altrui. Con la **riforma del 1990**, sono venuti meno:

- il requisito dell'*appartenenza alla p.a.* della cosa oggetto della condotta;
- il requisito del *profitto, proprio o altrui* (in considerazione del fatto che il concetto di profitto deve considerarsi insito in quello di appropriazione e che, in ogni caso, la condotta viene realizzata nell'interesse dell'agente);

allocazione delle risorse tra le diverse voci di spesa, devono necessariamente tenere conto dell'andamento del c.d. "**ciclo economico**", vale a dire dell'insieme delle operazioni di produzione, distribuzione e consumo di beni e servizi, a sua volta stimato in relazione a un'unità di tempo generalmente coincidente con il suddetto **anno finanziario**.

A tal fine, si assumono come parametri due indicatori economici fondamentali:

- il **Prodotto interno lordo (PIL)**, che corrisponde alla sommatoria, al lordo degli ammortamenti, dei valori dei "**beni e servizi finali**" prodotti, importati o esportati nella predetta unità di tempo all'interno di un determinato ambito territoriale, solitamente coincidente con quello dello Stato. Non entrano nel computo i cc.dd. "**beni e servizi intermedi**", i quali vengono impiegati per la produzione dei suddetti beni e servizi finali e il cui valore è quindi ricompreso nel valore di questi ultimi.

A seconda del metodo di calcolo del valore in discorso, si distingue tra:

1. **PIL nominale**, che esprime il valore dei beni e servizi ai "**prezzi correnti**" nel mercato, comprensivi quindi **dell'inflazione**;
2. **PIL reale**, che invece viene **depurato dall'inflazione**, esprimendo quindi il livello di produzione sulla base di valori costanti nel tempo, che consentono di operare raffronti intertemporali maggiormente attendibili.

A seguito dell'entrata in vigore del **Sistema europeo dei conti economici nazionali e regionali** (c.d. **SEC 2010**), adottato con **Reg. 2013/549/Ue**, nel computo del PIL nazionale degli Stati membri dell'Unione europea si tiene conto anche del c.d. "**PIL cattivo**", vale a dire del valore dei proventi delle attività che possano considerarsi a vario titolo **illegali**.

Vengono in rilievo, nello specifico, tre diverse tipologie di attività:

1. le "**attività illegali in senso stretto**", consistenti in operazioni di scambio o di produzione **vietate dall'ordinamento nazionale**, ma che siano concluse tra **parti entrambe consenzienti**. Si pensi, a titolo esemplificativo, al traffico di droga o alla prostituzione;
 3. "**attività sommerse**", coincidenti con operazioni di per sé legali, **che non vengono tuttavia dichiarate nelle forme previste dalla legge**, al fine di sottrarsi a controlli od obblighi, quali soprattutto quelli di natura fiscali (cc.dd. "**attività in nero**");
 4. "**attività informali**", consistenti in attività commerciali di produzione e scambio **non contabilizzate né registrate** nelle forme imposte dall'ordinamento;
- il **Prodotto nazionale lordo (PNL)**, che si ottiene aggiungendo al valore complessivo del PIL le **rimesse operate dai lavoratori nazionali** che prestino la loro attività all'estero e i redditi generati dagli **investimenti esteri** e sottraendo l'importo delle **rimesse effettuate dai lavoratori stranieri** e dei **redditi generati dall'investimento di capitali esteri**. Tale indicatore fornisce un quadro maggiormente realistico della ricchezza effettivamente disponibile per un determinato sistema economico.

Ad ogni modo, il **PIL** rappresenta l'indicatore generalmente preso come riferimento, anche e soprattutto al fine di verificare il rispetto dei vincoli, esterni ed europei, di finanza pubblica.

Tale impostazione è stata criticata da alcuni economisti, dal momento che il PIL non tiene conto del **valore sociale** di fattori che non producono un immediato ritorno monetario, quali ad esempio l'educazione e la formazione culturale, e, per converso, del **disvalore sociale** di fattori che incidono in senso negativo sul benessere della collettività, come ad esempio l'inquinamento ambientale.

A fronte di tali considerazioni, il **CNEL** e l'**ISTAT** hanno elaborato, nel 2013, un rapporto nel quale hanno individuato un nuovo indicatore, denominato **BES**, acronimo di **benessere equo e sostenibile**, che tiene conto dei predetti fattori. Tuttavia, esso ha assunto, sinora, un valore meramente statistico.

A partire dal 2017, un sottoinsieme di è entrato a far parte del ciclo della programmazione economica, come previsto dalla l. 4 agosto 2016, n. 163.

8. I valori differenziali: *deficit* e debito pubblico

Nella rappresentazione contabile dell'andamento di un determinato sistema economico e dei soggetti pubblici che agiscono nell'ambito di esso assumono assoluta centralità i cc.dd. "**valori differenziali**", che indicano i **saldi tra attività e passività** registrate nel corso dell'anno finanziario. I principali valori differenziali, suscettibili di molteplici declinazioni a seconda dei valori presi in considerazione, sono:

- il ***deficit pubblico*** (o **disavanzo pubblico**), che rappresenta, in prima approssimazione, l'eventuale eccedenza della spesa pubblica rispetto alle risorse a disposizione dell'ente considerato.
Il *deficit* produce, quale sua necessaria conseguenza, un **indebitamento** dell'ente stesso, vale a dire la necessità di ricorrere al mercato del credito e/o ai mercati finanziari al fine di reperire le risorse necessarie a colmare il predetto *deficit*,
- il **debito pubblico**, che è dato dalla somma algebrica degli importi che l'ente pubblico in questione è tenuto a restituire, a titolo di sorte capitale, interessi e spese, ai soggetti che abbiano sottoscritto i **titoli di debito** emessi nei mercati finanziari al fine di colmare il predetto *deficit*.
- Il "**debito pubblico**" deve essere tenuto distinto dal c.d. "**debito aggregato**", dato dalla sommatoria tra il primo e il c.d. "**debito privato**", costituito dall'insieme dei debiti contratti dai soggetti privati. Si pensi, a titolo esemplificativo, ai mutui contratti per l'acquisto di abitazioni ovvero ai contratti di apertura di credito volti a finanziare attività imprenditoriali. Il "debito aggregato" esprime quindi la "**esposizione debitoria complessiva**" di un determinato "**sistema Paese**".