

Reati contro la pubblica amministrazione

17 Aprile 2026- Forum Pubblici Ufficiali

Il nuovo traffico di influenze illecite, corruzione e turbativa d'asta negli appalti pubblici: massime giurisprudenziali e guida pratica

FOCUS

patto corruttivo

atto d'ufficio / atto contrario

mediazione reale vs
millanteria

gara pubblica vs procedura
diversa

Qualifiche soggettive

I principali reati contro la pubblica amministrazione sono reati propri

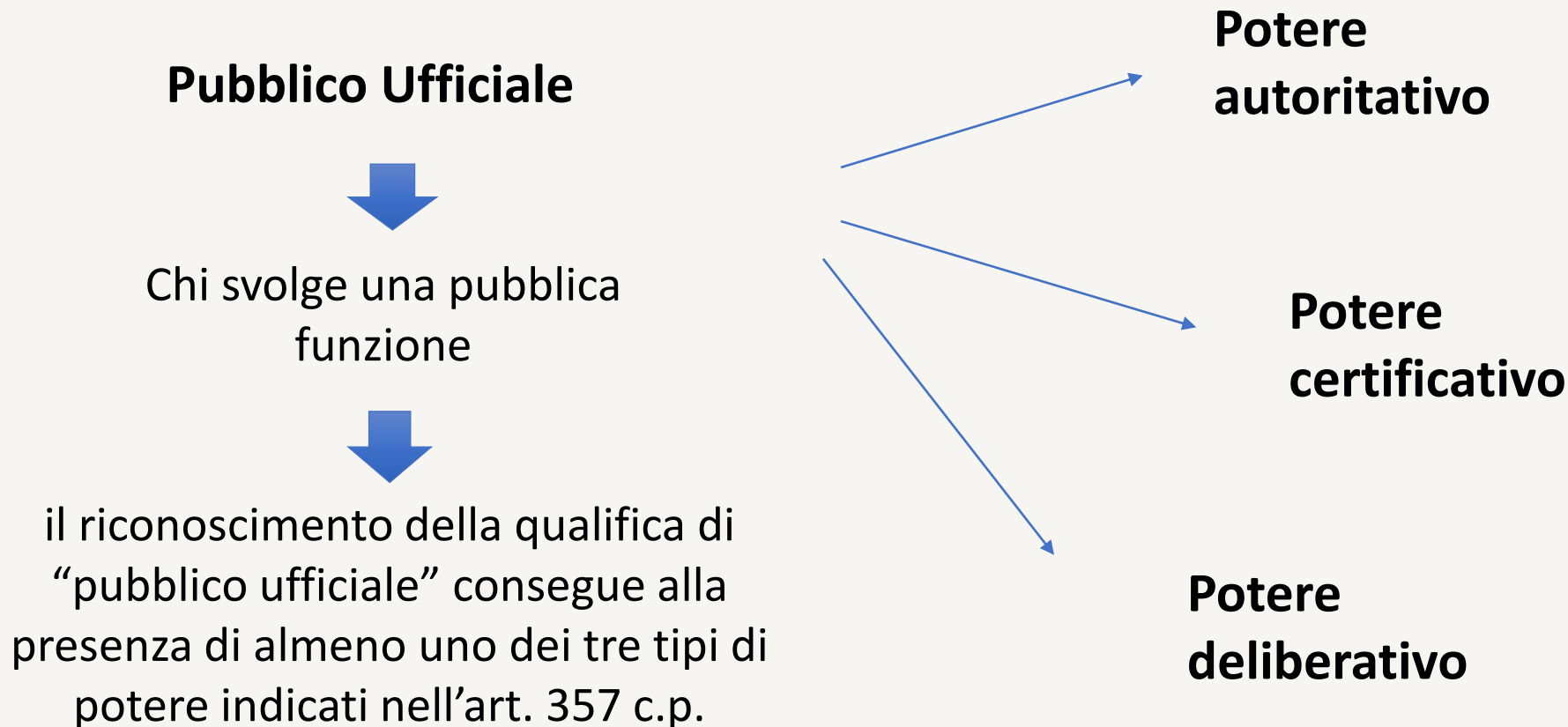


Pubblici Ufficiali



**Incaricati di
pubblico servizio**

La titolarità della qualifica si basa sulla concezione funzionale-oggettiva volta all'effettivo svolgimento di un'attività pubblicistica



- **Potere autoritativo** → attività in cui si esprime il c.d. potere di imperio, che comprende non solo i poteri coercitivi (di arresto, di perquisizione, ecc.), ma anche di contestazione di violazioni di legge (accertamenti e contravvenzioni), nonché tutte quelle attività che sono atti di volontà della pubblica amministrazione, con esplicazione di un potere pubblico discrezionale nei confronti di un soggetto, che così viene a trovarsi su un piano non paritetico, non di diritto privato, rispetto all'autorità che tale potere esercita.
- **Potere certificativo** → potere di rappresentare come certa una determinata situazione sottoposta alla cognizione del pubblico agente: rientra pacificamente nella nozione di “attività certificativa” non solo quella con cui la pubblica amministrazione rilascia certificati (anagrafici, stato civile, ecc.), ma anche quella che si concretizza in tutte quelle attestazioni con cui si documentano accertamenti o rilievi eseguiti dallo stesso agente, come ad esempio le attestazioni di revisioni o collaudi, le verbalizzazioni ecc., in definitiva tutte quelle attività di documentazione, attestazione, certificazione con cui l'ordinamento assegna efficacia probatoria “quale ne sia il grado”.
- **Potere deliberativo** → caratterizzato dal fatto di concorrere alla formazione e manifestazione di volontà della pubblica amministrazione.

Incaricato di pubblico servizio



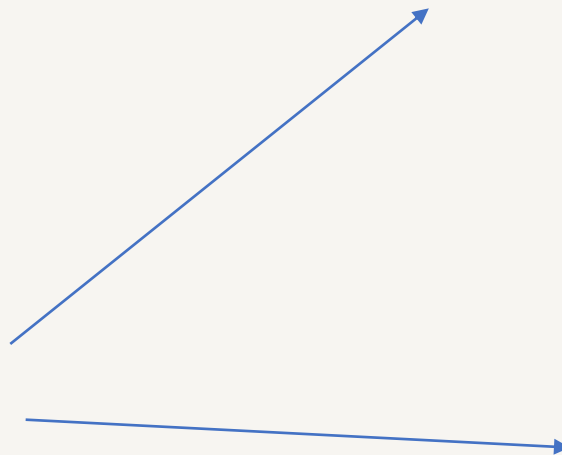
Attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione (cioè mediante norme di diritto pubblico e atti autoritativi), tuttavia priva dei tre poteri tipici della pubblica funzione

Chi, a qualunque titolo, realizza finalità pubbliche



Pubblico servizio

Non è necessariamente imputabile ad un soggetto pubblico, essendo sufficiente che il servizio, anche se concretamente attuato attraverso organismi privati, realizzi finalità pubbliche



Pubblico servizio, attuato nell'ambito o attraverso organismi privati

**Enti
privatizzati**



**La forma societaria assume
carattere neutro, rendendo
necessario basarsi, per il
riconoscimento della natura
pubblicistica dell'ente, su
parametri ulteriori**

**è stato valorizzato il parametro
«sostanzialistico- funzionale» e
superato il dato meramente
«formalistico-strutturale»
dell'ente**

Sentenza Sez. 6 n. 1327/2015, ribadisce il generale principio per cui, ai fini della configurazione del reato di peculato, i soggetti inseriti nella struttura organizzativa e lavorativa di una società per azioni possono essere considerati pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio, allorquando la ragione d'essere della società medesima risieda nel generale perseguimento di finalità connesse a servizi di interesse pubblico, a nulla rilevando che dette finalità siano realizzate con meri strumenti privatistici.

Artt. 318, 319, 346 bis e 353 c.p.: Chiave di lettura delle condotte

Dalla ricostruzione del fatto alla qualificazione giuridica

Quattro domande centrali

- Esiste un accordo corruttivo provabile o solo una sequenza sospetta di contatti, utilità e favori?
- L'oggetto del pactum è la funzione in sé oppure un atto individuabile e antidoveroso?
- Nel 346-bis vi è una relazione effettiva, concretamente spendibile, o soltanto “vendita di fumo”?
- Nel 353 vi è una vera gara pubblica e una condotta idonea a turbarla, oppure una procedura diversa o una fase anteriore/posteriore?

Mappa rapida di qualificazione



Nei reati contro la P.A. la linea di confine tra la condotta inopportuna e quella penalmente illecita può essere molto labile, ma occorre correttamente qualificare il fatto per verificare la tenuta dell'accertamento.

Art. 318 c.p. • Corruzione per l'esercizio della funzione

ART. 318

Fattispecie generale: mercimonio della funzione o dei poteri, anche senza puntuale individuazione di un atto specifico

Struttura

Ricezione o promessa di denaro/altra utilità, indebiti, per sé o per terzi, in relazione all'esercizio della funzione o dei poteri. **Dopo il 2012 la fattispecie non richiede più il riferimento ad un singolo e specifico atto d'ufficio; inoltre non esiste più la differenza di trattamento sanzionatorio tra corruzione impropria antecedente e susseguente**

Pena e rito

Reclusione da 3 a 8 anni; competenza del tribunale collegiale; arresto facoltativo; fermo consentito; procedibilità d'ufficio; consentite le intercettazioni anche al di fuori dei limiti di 45 giorni.

Punto critico

Il cuore della prova è l'accordo: la corruzione è reato-contratto. Tutto sembra ora ruotare intorno all'indebita remunerazione per l'esercizio delle funzioni (che è scopo del pagamento o della promessa, oppure presupposto di essi quando la funzione è già stata esercitata), all'asservimento della funzione pubblica ad interessi privati. L'accusa deve dimostrare che l'utilità è il prezzo della funzione e non una mera contiguità relazionale o una dazione neutra.

Ricadute operative immediate

- Accertare che vi sia la prova del pactum, espresso o implicito;
- isolare la dazione e verificare se sia davvero "indebita" nell'an e nel quantum;
- valutare se il comportamento del pubblico agente integri esercizio di poteri funzionali;
- spingere la qualificazione fuori dal 319 quando manca l'atto contrario determinabile.

Oggetto della dazione o promessa deve essere il denaro o altra utilità, identificandosi, quest'ultima, in qualsiasi vantaggio materiale o morale, patrimoniale o non patrimoniale (Cass. VI, n. 45847/2014)

“Non basta la sequenza utilità-contatto-vantaggio: per l'art. 318 occorre la prova che l'utilità sia stata data o promessa come prezzo dell'esercizio della funzione.”

La corruzione per l'esercizio della funzione è un reato a forma libera, in quanto la ricezione e l'accettazione, infatti, non richiedono una particolare forma sacramentale né una dichiarazione espressa, ben potendo risultare, al contrario, anche da un comportamento concludente delle parti.

Per la promessa è sufficiente un impegno qualsiasi ad eseguire in futuro la «controprestazione» purché questa sia ben individuata e suscettibile di attuazione

Il delitto di corruzione può ritenersi consumato anche quando fra le parti sia stato raggiunto solo un accordo di massima sulla ricompensa da versare in cambio dell'atto o del comportamento del pubblico agente, anche se restino da definire ancora dettagli sulla concreta fattibilità dell'accordo e sulla precisa determinazione del prezzo da pagarsi (Cass. VI, n. 13048/2013), escludendosi l'esistenza di un accordo corruttivo quando l'atto o il comportamento sia stato oggetto solo di una promessa indeterminata da parte del pubblico ufficiale, senza alcuna certezza di prestazioni corrispettive tra le parti. (Cass. pen., sez. VI, 7 novembre 2011, n. 3522);

E' necessaria proporzionalità tra utilità promessa/ricevuta ed esercizio della funzione?

Sembra avvalorare questa soluzione anche l'inserimento nel codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni del divieto di chiedere o di accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre utilità, in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati, “fatti salvi i regali d'uso, purché di modico valore e nei limiti delle normali relazioni di cortesia” (art. 1, comma 44, l. n. 190/2012). Tuttavia è interessante rilevare come il codice di comportamento dei dipendenti pubblici di cui al d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, all'art. 4 (rubricato “regali, compensi e altre utilità”), dopo aver stabilito che il dipendente non chiede, per sé o per altri, regali o altre utilità, né li accetta, salvo quelli d'uso di modico valore (cioè non superiori a 150 euro) effettuati occasionalmente nell'ambito delle normali relazioni di cortesia, pone il divieto per il pubblico ufficiale di chiedere, per sé o per altri, regali o altre utilità, neanche di modico valore, a titolo di corrispettivo per compiere o per aver compiuto un atto del proprio ufficio da soggetti che possano trarre benefici da decisioni o attività inerenti all'ufficio, né da soggetti nei cui confronti è o sta per essere chiamato a svolgere o a esercitare attività o potestà proprie dell'ufficio ricoperto.

ATTO DELL'UFFICIO- ACCEZIONE AMPIA

Per atto d'ufficio deve intendersi l'atto legittimo, rientrante nella competenza del pubblico ufficiale (o dell'incaricato di pubblico servizio che possieda la qualità di impiegato) e che rappresenta l'esplorazione dei poteri inerenti all'ufficio (o al servizio) (Cass. II, n. 3264/1983).

Non è necessario che si tratti di un formale atto amministrativo, legislativo o giudiziario, né è richiesto che l'atto rientri nella competenza specifica del funzionario, essendo sufficiente che esso inerisca alla competenza dell'ufficio al quale egli appartiene (atti amministrativi, le proposte, gli atti di diritto privato, gli atti di governo, i comportamenti materiali, e persino i pareri allorché essi assumano rilevanza decisiva nella concatenazione degli atti che compongono la complessiva procedura amministrativa, e quindi incidano sul contenuto dell'atto finale), anche se non è espressamente devoluto alle specifiche mansioni che il pubblico ufficiale o l'incaricato assolvono (Cass. VI, n. 23355/2016), purché il funzionario possa esercitare, in relazione a tale atto, una qualche forma di ingerenza, sia pure di mero fatto (Cass. VI, n. 20502/2010). In altre parole, la nozione di atto di ufficio comprende una vasta gamma di comportamenti umani, 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 (come, ad esempio, la sostituzione o l'occultamento di una pratica) o il compimento di atti di diritto privato (Cass. VI, n. 38698/2006).

Ne consegue che non ricorre il delitto di corruzione se l'intervento del pubblico ufficiale in esecuzione dell'accordo illecito non comporti l'attivazione di poteri istituzionali propri del suo ufficio o non sia in qualche maniera a questi ricollegabile, e invece sia destinato a incidere nella sfera di attribuzioni di pubblici ufficiali terzi rispetto ai quali il soggetto agente è assolutamente carente di potere funzionale (Cass. VI, n. 33435/2006; Cass. VI, n. 17973/2019; Cass. VI, n. 1245/2023).

Alla corruzione per l'esercizio della funzione sono stati ricondotti anche i casi, non infrequenti, in cui il pubblico ufficiale, dietro compenso, si impegna ad agevolare e velocizzare un procedimento amministrativo, poiché l'accettazione di una indebita retribuzione, pur se riferita ad un atto legittimo, configura comunque una violazione del principio d'imparzialità (Cass. VI, n. 22707/2014).

La corruzione relativa ad un atto conforme ai doveri d'ufficio è configurabile non soltanto con riguardo agli atti vincolati del pubblico ufficiale, ma anche con riguardo a quelli discrezionali (ossia quelli rispetto ai quali viene lasciato un margine di scelta in ordine all'*an*, *quid*, *quomodo*, *quando*), sempre che questi non siano contrari ai doveri d'ufficio ([Cass. VI, n. 10851/1996](#)).

L'atto può anche essere quello più idoneo a soddisfare l'interesse pubblico.

“integra il reato di corruzione per l'esercizio della funzione la condotta del pubblico ufficiale che riceva danaro o altra utilità **in cambio del generico interessamento alla definizione del procedimento** conseguente al mancato pagamento di un'imposta da parte del privato corruttore. (In motivazione, la Corte ha precisato che a nulla rileva che il pubblico ufficiale agisca presso un settore della pubblica amministrazione diverso da quello di appartenenza, purchè egli possa esercitare su di esso un'ingerenza quantomeno di mero fatto).” (Cass. pen., Sez. VI , 13 febbraio 2019, n. 13406)

L'IDENTIFICAZIONE DEL FUNZIONARIO- IL FUNZIONARIO IGNOTO

Ai fini dell'integrazione del delitto di corruzione non ha rilevanza l'individuazione dell'identità del funzionario corrotto, che può restare ignoto, purché non sussistano dubbi circa l'effettivo concorso di un pubblico ufficiale o di un incaricato di pubblico servizio nel fatto di corruzione né la semplice consegna "sine titolo" di ingenti somme di denaro ad un intermediario è sufficiente ad affermare con certezza, in mancanza di ulteriori elementi, che si sia consumato un episodio di corruzione, ben potendo tale condotta integrare alternativamente altri reati.” (Cass. VI, n. 34929/2018;Cass. VI, n.1/2014).

IL CONCORSO NEL REATO

Il delitto di corruzione può essere realizzato anche attraverso **l'intermediazione di un terzo** che metta in comunicazione il pubblico funzionario ed il privato corruttore, **sia nel caso in cui il contributo del terzo si realizza nella forma della determinazione o del suggerimento fornito all'uno o all'altro dei concorrenti necessari, sia nell'ipotesi in cui si risolve in un'attività di intermediazione finalizzata a realizzare il collegamento tra gli autori necessari**. La giurisprudenza ritiene infatti che ai fini della sussistenza del delitto di corruzione non occorra un accordo attraverso una presa di contatto diretto tra il pubblico ufficiale ed il privato, in quanto il patto corruttivo può essere stretto anche attraverso l'attività di terzi intermediari che, concorrendo nel reato, realizzano tale collegamento e portano così ad esecuzione il perfezionamento del *pactum sceleris*, **purché risulti che anche il pubblico ufficiale sia consenziente al patto corruttivo** (Cass. VI, n. 33435/2006).

Non risponde a titolo di concorso il soggetto che, non essendo stato parte dell'accordo corruttivo, **intervenga nella sola fase esecutiva** adoperandosi alla sua realizzazione (Cass. VI, n. 46404/2019).

Nel caso in cui la promessa e il pagamento avvengano tra il privato/i privati e l'intermediario o gli intermediari del pubblico ufficiale, la Corte di Cassazione ha chiarito che *“In tema di delitto di corruzione, l'accertamento dell'avvenuto pagamento degli eventuali intermediari non consente "ex se" l'individuazione del momento consumativo del reato, in mancanza di altri elementi che possano ragionevolmente indurre a ritenere che il denaro sia stato "cumulativamente" corrisposto sia per gli intermediari che per il corrotto o, in ogni caso, perchè i primi compensassero quest'ultimo.”* (Cass. pen., sez. VI, 4 maggio 2006, n. 33519); infatti, *“Il delitto di corruzione, attiva o passiva (artt. 318, 319 cod. pen.), può sussistere se ed in quanto il patto di corruzione coinvolga il pubblico ufficiale (o l'incaricato di pubblico servizio). Ne consegue che, **ogni qual volta vi sia un intermediario, l'azione corruttrice non deve arrestarsi a quest'ultimo, ma deve, quanto meno, essere nota al pubblico ufficiale competente ad emettere l'atto di mercimonio**; deve, cioè, potersi ricavare univocamente dai fatti il consenso del pubblico ufficiale (o dell'incaricato di pubblico servizio) alla pattuizione illecita.”* (Cass. pen., sez. VI, 1 febbraio 1993, n. 277)

Art. 318 c.p. • Massime e casi recenti

CASI 318

Tre snodi da spendere in udienza: accordo, modico valore, asservimento della funzione

1 • Prova dell'accordo

Cass., Sez. VI, n. 8246/2025: la configurabilità del reato postula la prova dell'accordo, espresso o implicito, avente ad oggetto la compravendita dell'esercizio delle funzioni o dei poteri.

2 • Regalie modiche

Cass., Sez. VI, n. 1620/2025 e 44357/2024: i donativi di modico valore, ex art. 4 c.2 DPR 62/2013, non hanno efficacia scriminante se correlati allo svolgimento dell'attività dell'ufficio. Il codice di comportamento ha valenza deontologica, non penale.

In tema di corruzione, la dazione di regali che sia correlata alla definizione di una pratica amministrativa, cui è interessato il privato, non può essere definita quale "regalia d'uso" idonea a legittimarne, ove anche sia di modico valore, la relativa accettazione da parte del dipendente pubblico, ai sensi del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici di cui al d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 e del precedente d.m. 28 novembre 2000.

3 • Funzionario a “Libro paga”

Cass. VI, n. 18125/2020 e n. 15641/2023: lo stabile asservimento del pubblico ufficiale ad interessi di terzi, senza uno specifico atto contrario già individuato, ricade nell'art. 318 e non nel 319.

Casi giurisprudenziali

a) Operatore obitorio riceve due dazioni da 50 euro per la vestizione delle salme (atto del proprio ufficio): la Corte esclude qualsiasi automatica irrilevanza penale del modico valore, perché la prestazione è direttamente collegata all'atto d'ufficio. Sul piano operativo, il “valore modesto” non neutralizza il fatto se resta saldo il nesso funzionale.

b) Sottufficiale della Guardia di finanza che aveva ottenuto l'assunzione di alcuni familiari presso le aziende di due imprenditori, impegnandosi a informarli sulle indagini in corso nei loro confronti e partecipando alle stesse, senza che emergessero elementi che, in relazione alle attività concretamente svolte, imponessero la sua astensione. (sez. VI- 3187/2025)

Punto operativo

Sul 318 il fuoco investigativo deve stare sul patto, sul nesso funzionale e sul significato induttivo delle utilità.

Art. 319 c.p. • Corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio

ART. 319

Fattispecie speciale: qui il focus torna sull'atto e sulla sua antidoverosità

Nucleo tipico

Ricezione o promessa di denaro/altra utilità per omettere, ritardare o compiere un atto contrario ai doveri d'ufficio; rilevano sia la corruzione antecedente sia quella susseguente.

Pena e rito

Reclusione da 6 a 10 anni;
tribunale collegiale; arresto
facoltativo; fermo consentito;
procedibilità d'ufficio; consentite
le intercettazioni

Questione-chiave

L'atto contrario può anche essere non nominato ex ante nei suoi dettagli, ma deve restare individuabile nella sfera di intervento del pubblico ufficiale.

Fonti dei doveri d'ufficio

- legge, regolamenti, circolari, istruzioni, consuetudini di ufficio;
- principi di imparzialità e buon andamento;
- doveri di fedeltà, correttezza, segretezza, vigilanza.

L'art. 319 è figura speciale rispetto all'art. 318: alla compravendita della funzione si aggiunge la qualificazione antidoverosa dell'atto o del modo di esercizio del potere.

“In tema di corruzione, la fattispecie di cui all'art. 319 cod. pen. (nel testo introdotto dalla legge 6 novembre 2012, n. 190), è in rapporto di specialità unilaterale per specificazione rispetto a quella prevista dall'art. 318 cod. pen., in quanto mentre questa punisce la generica condotta di vendita della funzione pubblica, la prima richiede, invece, un preciso atto contrario ai doveri di ufficio, oggetto di illecito mercimonio. (così Cass. Pen., sez. VI, 25 settembre 2014, n. 49226)

“Il delitto di corruzione per l'esercizio della funzione pubblica, di cui all'art. 318 cod. pen. come novellato dalla l. 6 novembre 2012, n. 190, si differenzia da quello di corruzione propria, di cui all'art. 319 cod. pen., in quanto ha natura di reato di pericolo, sanzionando la presa in carico, da parte del pubblico funzionario, di un interesse privato dietro una dazione o promessa indebita, senza che sia necessaria l'individuazione del compimento di uno specifico atto d'ufficio”. (Cass. pen., sez. VI, 22 ottobre 2019, n. 18125)-

anche la rinuncia del pubblico ufficiale, dietro compenso, al retto esercizio della funzione che per legge gli spetta, e quindi la rinuncia all'esercizio di poteri discrezionali

(in particolare all'imparziale comparazione degli interessi in gioco al fine di raggiungere un esito predeterminato), ovvero l'utilizzo della discrezionalità medesima in modo distorto, con ciò ponendo in essere una attività contraria ai doveri di ufficio. In particolare, deve ritenersi violato il dovere d'ufficio di agire con imparzialità nella ricerca dell'interesse pubblico quando, a fronte della possibilità di adottare più soluzioni, il pubblico ufficiale operi la sua scelta in modo da assicurare il maggior beneficio del privato a seguito del compenso promesso o ricevuto, poiché in tal caso essa trova il suo fondamento prevalentemente nell'interesse del privato (Cass. VI, n. 26248/2006; v. anche Cass. III, n. 23335/2021).

non può assumere rilievo scriminante la circostanza che gli atti amministrativi posti in essere dal pubblico ufficiale abbiano superato il vaglio di legittimità del giudice amministrativo, trattandosi di risultato contingente e particolare, connesso alle concrete modalità di impostazione e di svolgimento del giudizio amministrativo e non potendo esso valere ad escludere l'illiceità penale della condotta (Cass. VI, n. 38698/2006).

Il reato sussiste anche quando questo esito risulta coincidere, ex post, con l'interesse pubblico, e salvo il caso di atto sicuramente identico a quello che sarebbe stato comunque adottato in caso di corretto adempimento delle funzioni, in quanto, ai fini della sussistenza del reato in questione e non di quello di corruzione impropria, l'elemento decisivo è costituito dalla «vendita» della discrezionalità accordata dalla legge (Cass. VI, n. 6677/2016).

“integra il delitto di corruzione propria la condotta del pubblico ufficiale che, dietro elargizione di un indebito compenso, esercita i poteri discrezionali spettantigli rinunciando ad una imparziale comparazione degli interessi in gioco, al fine di raggiungere un esito predeterminato, anche quando questo risulta coincidere, "ex post", con l'interesse pubblico, e salvo il caso di atto sicuramente identico a quello che sarebbe stato comunque adottato in caso di corretto adempimento delle funzioni, in quanto, ai fini della sussistenza del reato in questione e non di quello di corruzione impropria, l'elemento decisivo è costituito dalla "vendita" della discrezionalità accordata dalla legge. (Fattispecie in cui l'imputato, in qualità di Presidente della Commissione medica di verifica presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, aveva ricevuto somme di denaro da un medico legale per far ottenere benefici pensionistici ai suoi pazienti. In applicazione del principio, la S.C. ha ritenuto irrilevante, per escludere il reato, la circostanza che, trattandosi di persone affette da gravi patologie, sarebbero stati comunque riconosciuti loro i benefici richiesti). (così, Cass. pen., sez. VI, 3 febbraio 2016, n. 6677;

319 c.p.= medico penitenziario che, dietro il versamento di corrispettivo in denaro, predisponendo, a prescindere dalle reali condizioni di salute degli interessati, un quadro sanitario favorevole per taluni detenuti, antepone la visita e l'effettuazione degli accertamenti specialistici rispetto agli altri, in modo tale da favorirne il conseguimento dei benefici penitenziari (Cass. pen., sez. VI, 24 novembre 2016, n. 4459)

anche l'attività di illegittima interferenza di un pubblico ufficiale nei confronti di altro pubblico ufficiale può integrare un comportamento qualificabile quale atto contrario ai doveri d'ufficio: in tal senso, la Suprema Corte ha stabilito che “integra il delitto di corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio il comportamento di un pubblico ufficiale (nella specie, un consigliere regionale) che, in cambio di una somma di denaro erogata da un privato, ponga in essere una condotta di illegittima interferenza, qualificabile a sua volta di tipo corruttivo o concussivo, nei confronti di altro pubblico ufficiale (nella specie, un funzionario regionale), allo scopo di indurlo ad accordare al privato un trattamento di impropria preferenza cronologica e di risultato nel rilascio di un'autorizzazione. (conf. n. 19944 del 2013, n.m.)” (Cass. pen., Sez. VI, 15 febbraio 2013, n. 17943);

Art. 319 c.p. • Massime e casi recenti

CASI 319

Discrezionalità distorta, atto individuabile, rapporto con l'art. 353

Discrezionalità venduta

Cass. VI, n. 26248/2006: è contrario ai doveri d'ufficio anche l'uso distorto della discrezionalità, quando la scelta è piegata al maggior beneficio del privato corruttore.

Atto non nominato ma determinabile

Cass. fer., n. 32779/2012 e Cass. VI, n. 33881/2014: l'atto oggetto dell'accordo non deve essere descritto in tutti i dettagli, purché sia individuabile nella competenza e nella sfera di intervento del pubblico ufficiale.

Fuori dai poteri funzionali

Cass. VI, n. 7731/2016: non è "atto d'ufficio" la condotta solo occasionata dall'ufficio e non espressiva di poteri funzionali connessi alla qualifica del soggetto agente.

“ai fini della configurabilità del delitto di corruzione propria, di cui all'art. 319 cod. pen., è necessario che l'illecito accordo tra pubblico funzionario e privato corruttore preveda il compimento, da parte del primo, di un atto specificamente individuato od individuabile come contrario ai doveri d'ufficio, sicché, sul piano probatorio, occorre procedere alla rigorosa determinazione del contenuto delle obbligazioni assunte dal pubblico funzionario alla luce di tutte le circostanze del caso concreto, avuto riguardo in particolare al movente ed alle specifiche aspettative del privato, alla condotta serbata dall'agente pubblico ed alle modalità di corresponsione a questi del prezzo della corruttela. (Cass. pen., sez. VI, 22 ottobre 2019)

Ricaduta operativa

Se emerge un atto antidoveroso determinabile, l'accertamento deve orientarsi sul 319; in caso contrario, se dovesse emergere la messa a disposizione della funzione, il baricentro resta il 318.

Confine 318 / 319 · Tabella di qualificazione operativa

CONFINI

La stessa vicenda cambia cornice edittale, tecnica d'indagine e tenuta dell'imputazione

Scenario	Tendenza qualificatoria	Indicatore operativo
Pubblico ufficiale stabilmente “a disposizione” del privato, senza atto specifico già emerso, ovvero p.u. retribuito per la sua funzione e poteri	Art. 318	Verificare se vi sia un patto generico di asservimento della funzione e non un atto contrario già determinabile; proporzionalità tra utilità promessa/ricevuta ed esercizio della funzione/potere
Utilità legata a un provvedimento o comportamento antidoveroso, anche non descritto in ogni dettaglio	Art. 319	Pretendere la ricostruzione dell'atto antidoveroso e del nesso sinallagmatico con l'utilità
Scelta discrezionale amministrativa favorevole al privato	Potenzialmente art. 319	Ricostruire i passaggi del procedimento per distinguere scelta discrezionale da esercizio distorto del potere
Prestazione o favore solo occasionalmente collegati all'ufficio	Fuori dal paradigma corruttivo	Accertare se la condotta incida davvero su poteri funzionali dell'ufficio o sia solo occasionata dalla qualifica

Casi concreti affrontati dalla Cassazione e in ordine ai quali sono stati enunciati i superiori principi di diritto

Sez. 6, Sentenza n. 29267 del 05/04/2018

L'imprenditore X, operante nel settore della gestione e dello smaltimento dei rifiuti, consegna al consigliere comunale Y e all'assessore all'ecologia e al verde pubblico Z, la somma di denaro complessiva pari ad € 50.000,00 in sei occasioni, al fine di ottenere e per avere ottenuto un trattamento privilegiato: 1) nella prosecuzione del contratto per il servizio di raccolta differenziata nel comune Alfa, mediante proroghe dal febbraio 2015 al giugno 2015 e poi fino al dicembre 2015; 2) nella successiva gara indetta per lo svolgimento del servizio di raccolta differenziata; 3) nella selezione delle ditte da invitare ad una gara indetta dalla società Beta, partecipata dal Comune Alfa; e, comunque, per l'asservimento delle funzioni di consigliere comunale Y e all'assessore all'ecologia e al verde pubblico Z.

Art. 318 o 319



Soluzione →



Nel caso in esame è possibile individuare oltre ad un rapporto di stabile asservimento dei pubblici ufficiali, uno o più atti degli stessi che, pur se formalmente legittimi, si conformano effettivamente all'obiettivo di realizzare l'interesse del privato, nonostante questa non sia una soluzione necessaria

si configura, quindi, il reato di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio e non il più lieve reato di corruzione per l'esercizio della funzione, di cui all'art. 318 c.p.; lo stabile asservimento del pubblico ufficiale ad interessi personali di terzi, che si traduca in atti che, pur formalmente legittimi in quanto discrezionali e non rigorosamente predeterminati, si conformano all'obiettivo di realizzare l'interesse del privato nel contesto di una logica globalmente orientata alla realizzazione di interessi diversi da quelli istituzionali. (In motivazione la Corte ha aggiunto che il comportamento abdicativo del pubblico ufficiale al dovere di una corretta comparazione degli interessi integra di per sé «l'omettere» di cui all'art. 319 c.p. anche nel caso in cui l'esito raggiunto risulti coincidere "ex post" con l'interesse pubblico).

Casi

Un rappresentante farmaceutico corrisponde del denaro ad un primario ospedaliero perché prescriva i suoi farmaci ai pazienti. I farmaci sono idonei ed appropriati alle cure, ma non sono gli unici somministrabili. Il medico accetta il denaro e prescrive a tutti i suoi pazienti, in via esclusiva, i farmaci proposti.

Le prescrizioni del medico, discrezionali, appaiono formalmente legittime. L'azione del medico è però diretta a soddisfare in via primaria gli interessi del privato corruttore.

art. 318 c.p.

art. 319 c.p.





Al termine di una verifica fiscale, condotta correttamente, due finanzieri ricevono dal verificato un orologio di valore a testa. Accettano il regalo e se ne vanno.

Quali aspetti devono chiarire le indagini per un esatto inquadramento della fattispecie ?

Art. 346-bis c.p. • Traffico di influenze illecite

ART. 346-BIS

Dopo la riforma del 2024 il baricentro si sposta sulla relazione effettiva e sulla mediazione realmente illecita

Cosa punisce oggi

L'accordo in cui il mediatore utilizza intenzionalmente relazioni esistenti con il pubblico agente (p.u. o incaricato di pubblico servizio) per farsi indebitamente dare o promettere denaro o altra utilità economica, al fine di remunerare il funzionario in relazione all'esercizio delle funzioni o per realizzare un'altra mediazione illecita.

Cosa non punisce più

La mera millanteria. Le Sezioni Unite 19357/2024 escludono che la disposizione riguardi la semplice “vendita di fumo”; dopo la l. n. 114/2024 la depenalizzazione della mera millanteria diventa definitiva, salvo truffa o ipotesi speciali.

Tre filtri di tipicità

- relazioni esistenti e non solo vantate;
- utilità economica (intesa come vantaggio patrimoniale) e non qualsiasi utilità indistinta;
- clausola di sussidiarietà: fuori dai casi di concorso in corruzione.

“Nel 346-bis riformato serve una relazione reale, attuale e spendibile: il solo vanto, da solo, non basta più a sostenere la tipicità.”

relazione esistente (presupposto del reato): tutte quelle relazioni che possono comportare una capacità di influenza (si pensi alle relazioni di parentela, sentimentali, amicali, di subordinazione o di rapporto lavorativo presenti al momento del reato) e non quelle relazioni che, per quanto reali, ma “saltuarie, incostanti o desuete”, non siano in grado di garantire una possibilità di influenza. In tali ambiti, quindi, si rientrerebbe nei “vantati” rapporti “esistenti” (senza capacità di influenza), oggi penalmente irrilevanti. Insomma, quel che importa è che “le relazioni tra mediatore e pubblico agente siano esistenti e reale sia il potere di influenza del mediatore sul pubblico funzionario”.

L'utilizzazione delle relazioni deve, inoltre, avvenire "intenzionalmente allo scopo" di porre in essere le condotte che integrano la fattispecie delittuosa e l'utilità data o promessa al mediatore, in alternativa al denaro, deve ora essere "economica".

Con l'espressione “utilizzando intenzionalmente allo scopo” la norma rappresenta il caso in cui il mediatore abbia concluso l'accordo con la controparte manifestando chiaramente la effettività e idoneità della propria relazione con il pubblico funzionario per ottenere il risultato (“ho queste relazioni e le metto a tua disposizione dietro compenso”).

L'“utilizzazione”, del resto, non può essere riferita alla effettività della mediazione che è un'attività futura. È, quindi, da escludere che l'espressione significhi che “le relazioni del mediatore con il pubblico ufficiale devono essere effettivamente utilizzate”.

In particolare il reato di traffico di influenze illecite, nella formulazione introdotta dalla l. n. 114/2024, sanziona la condotta di chiunque partecipi a un accordo finalizzato all'esercizio di una qualsiasi forma di influenza illecita sull'attività di pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio , posta in essere da un mediatore che si avvalga di una relazione effettiva con tali soggetti.

Si è escluso che il reato ricorra nel caso in cui il mediatore prospetti solo la possibilità di mettere in contatto il proprio interlocutore con un pubblico funzionario senza millantare la sua capacità di esercitare una reale influenza sullo stesso (Cass. VI n. 35060/2010).

L'art. 346-bis prevede due diverse ipotesi:

- la condotta di chi utilizzi “intenzionalmente allo scopo” i suoi rapporti (“relazioni esistenti”) con un pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio per proporsi quale mediatore per remunerare il soggetto pubblico “in relazione all'esercizio delle sue funzioni”. Ovvero, deve essere quantomeno prospettata la condotta di cui all'art. 318 c.p.
- La condotta di chi chiede denaro etc, evidentemente a proprio favore, “per realizzare un'altra mediazione illecita”, che viene poi definita nella induzione del soggetto pubblico “a compiere un atto contrario ai doveri d'ufficio costituente reato dal quale possa derivare un vantaggio indebito”.

La mediazione c.d. gratuita è limitata alla remunerazione del pubblico funzionario in relazione all'esercizio delle sue funzioni (e non più, anche dei suoi "poteri") e la mediazione c.d. onerosa si esaurisce in quella commessa "per indurre il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio...a compiere un atto contrario ai doveri d'ufficio costituente reato dal quale possa derivare un vantaggio indebito".

È essenziale solo che non sia realizzata, neanche a livello di tentativo, la corruzione (o, ovviamente, che non sia dimostrata): ciò non solo perché vi è la clausola esplicita «fuori dei casi di concorso» in corruzione ma per la stessa definizione della condotta che esclude che una qualsiasi parte del prezzo possa essere destinata al pubblico ufficiale (Cass. VI, n. 4113/2017).

In assenza di una normativa amministrativa di disciplina delle attività di lobbying la giurisprudenza della Cassazione, in particolare con Cass. VI, n. 18125/2019, Cass. VI, n. 40518/2021 e, poi, Cass. VI, n. 1182/2022, aveva individuato una lettura “tassativizzante”.

Osservava la Corte che “... la mediazione è illecita quando è finalizzata alla commissione di un "fatto di reato" idoneo a produrre vantaggi per il privato committente”.

Invece, il legislatore, per delimitare l'ambito della mediazione “illecita”, ha direttamente tipizzato quest'ultima aggiungendo il primo capoverso definitorio: il suo contenuto è palesemente la trasposizione della massima tratta dalle sentenze citate, ovvero la mediazione è illecita quando sia funzionale a indurre il pubblico funzionario a compiere un atto contrario ai doveri di ufficio alla duplice condizione che tale atto:

- costituisca reato
- possa derivarne un vantaggio indebito (sottinteso “per il privato committente”).

È, quindi, oggi testuale che, purché la remunerazione sia destinata soltanto all'intermediario e non anche in ipotesi al soggetto pubblico, non sia penalmente rilevante una mediazione finalizzata ad ottenere dal p.u. o dall'i.p.s. un atto contrario ai doveri di ufficio costituente reato senza vantaggio indebito ovvero un atto contrario che non costituisca reato pur portando a un vantaggio indebito.

si pensi ad esempio, alla richiesta di un intervento per convincere un dipendente di polizia giudiziaria a compiere una perquisizione illegittima a carico di una persona invisita senza una prospettiva di vantaggio diretto o la richiesta di mediazione per saltare liste di attesa in un ospedale, fatto in sé non costituente reato. In tali casi, la condotta del solo intermediario potrebbe costituire reato di truffa nel caso di relazioni solo vantate e ricorrendone le altre condizioni.

Cassazione penale sez. VI, 04/02/2025, n.17475

La mediazione onerosa diretta a compiere atti che non costituiscono reato non rientra nell'ambito applicativo della fattispecie di traffico di influenze illecite, prevista dall'art. 346-bis c.p. come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. e), l. 9 agosto 2024, n. 114. (In applicazione del principio, la Corte ha affermato che la mediazione onerosa finalizzata al compimento di ipotesi abrogate di abuso di ufficio non è più punibile ai sensi dell'art. 2, comma 2, c.p.).

ESEMPIO

MEDIAZIONE GRATUITA- Soggetto X richiede ad un privato Z (che ha presentato al Comune Y domanda per rilascio di un permesso di costruire), vantando relazioni di amicizia o parentela effettivamente esistenti, somme di denaro prospettando che le stesse serviranno a remunerare il p.u. A (funzionario UTC del Comune Y, legato a X da rapporti di amicizia o di parentela) che dovrà rilasciare il permesso di costruire, di cui il privato ha diritto – E' 346 BIS CP? SI'

MEDIAZIONE ONEROSA- lo stesso soggetto X chiede somme di denaro al privato Z prospettando che remunereranno esclusivamente la sua opera di mediazione, finalizzata ad indurre il p.u. a rilasciare il permesso di costruire di cui il privato ha diritto? E' 346 BIS CP? NO- non c'è reato, e comunque non c'è vantaggio indebito

E se invece il permesso di costruire non fosse rilasciabile, perchè il suo rilascio integra una macroscopica violazione di legge? E' ancora reato? es. 323 c.p. senza falso ideologico (il PU non cura l'istruttoria, che è curata da altri)– Non c'è reato (poiché l'art. 323 c.p. è abrogato) anche se c'è vantaggio indebito- NO 346 bis c.p.

E se il PDC, non rilasciabile, fosse preceduto da un verbale di sopralluogo (che il P.U. A deve compiere), e X prospetta a Z che l'opera di mediazione è necessaria per indurre il p.u. A a formare un verbale di sopralluogo falso ideologicamente? Induzione sarebbe finalizzata alla commissione di un reato da cui deriverebbe un vantaggio indebito- LA CONDOTTA DI X integra il reato di cui all'art. 346 BIS C.P.

Art. 346-bis c.p. • Massime

Il fuoco dell'accertamento si concentra su effettività della relazione, utilità economica e confine con la corruzione

SU 19357/2024

La disposizione non riguarda le condotte di mera millanteria; altrimenti si punirebbe anche il privato per una condotta illecita soltanto putativa.

Cass. VI, n. 53332/2017

Le relazioni tra mediatore e soggetto pubblico devono essere esistenti e tali da fondare un reale potere di influenza; non bastano rapporti saltuari, desueti o inconsistenti.

Cass. VI, n. 4113/2017

La fattispecie esclude che una parte del prezzo sia destinata al pubblico ufficiale: se si entra nel pagamento del funzionario, il baricentro si sposta verso la corruzione.

Caso concreto utile all'accertamento

Ex direttore generale di società in house che si offre di “aprire le porte” ai dirigenti interni: il nodo è provare che l'autorevolezza residua integri una relazione esistente e spendibile, non una semplice evocazione del passato (Cass. VI, n. 18125/2019).

Nel caso di Cass. VI, n. 53332/2017 il mediatore era un operatore di pg che offriva –dietro pagamento di denaro- la sua mediazione rappresentando di comprare il favore di un P.M. (dissequestro di autovetture) con il quale collaborava.

Punto operativo

Nel 346-bis riformato il fatto va scomposto in relazione, utilità, finalità e posizione del pubblico ufficiale: solo così si evita di sovrapporre millanteria, mediazione illecita e corruzione.

Art. 353 c.p. • Turbata libertà degli incanti

ART. 353

La fattispecie protegge la gara pubblica: competizione, libera concorrenza, regolare svolgimento

Oggetto giuridico

Regolarità della gara della P.A. e libertà di partecipazione dei concorrenti; il reato è plurioffensivo e tutela anche l'interesse della comunità alla concorrenza del confronto competitivo.

Nozione di gara

Rileva qualsiasi procedura competitiva per individuare il contraente, quale che sia il nomen iuris, purché si tratti di acquisizione di beni/servizi/opere o cessione di beni in forma di gara.

Quando non si applica

Non ai concorsi per titoli ed esami per l'assunzione di personale, né alle mere procedure comparative interne o basate sulla valutazione di curricula, perché mancano i caratteri tecnici della gara ex art. 353.

Cass. VI, n. 32319/2023 in tema di concorso per assunzione di professori universitari, *Cass. VI, n. 26225/2023* in tema di accesso ai pubblici impieghi e mobilità del personale tra diverse amministrazioni, *Cass. VI, n. 38127/2023* in tema di copertura di un posto nell'amministrazione comunale

Elementi pratici da verificare

- bando pubblicato o atto equipollente: altrimenti il terreno è, semmai, quello del 353-bis;
- uso di violenza, minaccia, doni, promesse, collusioni o altri mezzi fraudolenti;
- idoneità concreta ad alterare il corso della gara o il libero gioco delle offerte;
- Non rientrano le fasi successive alla scelta del contraente, trattandosi di attività negoziali che rappresentano esercizio di attività negoziale

Nel 353 il punto decisivo resta il perimetro della fattispecie: nozione di gara, momento della condotta, effettiva idoneità perturbatrice. Prima ancora del dolo, va verificata con precisione la tipicità.

Ai fini di questo reato, alla Pubblica Amministrazione è equiparato anche il soggetto privato che indice la gara per conto della stessa (*Cass. VI, n. 18604/2012*), a qualsiasi titolo eserciti il ruolo di "stazione appaltante" (*Cass. VI, n. 49266/2017*) nonché il soggetto privato che gestisce un servizio pubblico in concessione in riferimento alle gare collegate all'esercizio del servizio (ad es. nella gestione di un aeroporto, la norma riguarda gli appalti per i servizi di assistenza al volo ma non quelli relativi alla gestione dell'offerta commerciale ai passeggeri in attesa) (*Cass. VI, n. 11366/2020*).

Si tratta di un **reato di pericolo** (concreto, *Cass. VI, n. 12333/2023*) che si configura, oltre che nel caso in cui il danno sia reale ed immediato, anche quando sia solo mediato e potenziale (*Cass. VI, n. 35535/2011*), il che comporta che il reato è integrato per il solo fatto che gli **accordi collusivi** siano **idonei** a influenzare l'andamento della gara (*Cass. VI, n. 41739/2011*; *Cass. VI, n. 6605/2021*). La prova, quindi, può essere limitata alla dimostrazione che vi è stata la collusione nella formulazione delle offerte (*Cass. VI, n. 31298/2012*). Tale lettura dipende dalla previsione della sufficienza anche di un semplice “turbamento”, condizione che ricorre quando la condotta fraudolenta o collusiva abbia anche soltanto influito sulla regolare procedura restando irrilevante un'effettiva alterazione dei suoi risultati (ad. es., nel caso di *Cass. VI, n. 41365/2013*, il concorrente minacciato, nonostante le minacce si aggiudicava la gara: il caso è stato comunque qualificato come turbativa consumata). Secondo *Cass. II, n. 43408/2016*, lo sviamento ricorre anche quando alla data condotta consegua uno “sviluppo anomalo” della gara. In termini in parte diversi, una più recente giurisprudenza ritiene che un **evento naturalistico** non possa mancare e debba consistere nell'effettivo verificarsi dell'impedimento della gara o del suo turbamento. Quindi, secondo tale diversa lettura, l'accertamento deve riguardare anche la idoneità dell'accordo collusivo a influenzare il risultato (*Cass. VI, n. 28970/2013*); invero si afferma che è sufficiente, ai fini del reato, dimostrare potenziali alterazioni modeste e, comunque, a prescindere dalla eventuale convenienza economica del risultato alterato (*Cass. VI, n. 17367/2015*).

Il **turbamento** si verifica quando si **altera il normale svolgimento** della gara attraverso l'impiego dei **mezzi tassativamente previsti** dalla norma incriminatrice. Per meglio chiarire la nozione di turbativa si può fare riferimento alla casistica giudiziaria. Innanzitutto, la turbativa è illecita e rileva anche quando sia compiuta in un momento diverso dallo svolgimento della gara purché sia idonea ad alterarne il risultato finale, come nel caso considerato da *Cass. VI, n. 7915/2012* in cui un offerente veniva allontanato da una gara con una promessa di vendita.

Non costituisce condotta di turbamento della gara il deposito di plurime istanze dilatorie nella cancelleria del giudice fallimentare e finalizzate ad ottenere(ancorché per ragioni infondate) la sospensione della vendita. Tale condotta, soprattutto perché indirizzata al giudice delegato e non al curatore fallimentare, non integra alcun profilo di minaccia o altra intimidazione o comunque alcuna altra modalità idonea a realizzare il turbamento previsto dalla legge (*Cass. VI, n.35419/2013*). Si è poi affermato che la turbativa di incanti può realizzarsi anche nel complesso procedimento che porta alla gara stessa, del quale sono protagonisti i concorrenti, oppure fuori dallo stretto contesto procedimentale quando vi sia un comportamento esterno che provochi una lesione della libera concorrenza che la norma penale intende tutelare (*Cass. VI, n. 43800/2012*).

L'impedimento o turbativa devono essere realizzati con i mezzi indicati dalla disposizione. In particolare, a parte le più facilmente riconoscibili ipotesi in cui vengano utilizzate violenza, minaccia, doni, promesse, i casi considerati dalla giurisprudenza sono soprattutto relativi: alla “**collusione**” che si caratterizza quale **accordo clandestino** intercorrente tra soggetti privati comunque interessati alla gara o tra questi e i preposti alla gara, diretto a influire sul normale svolgimento delle offerte (Cass. VI, n. 4113/2020; Cass. VI, n. 57251/2017); al «mezzo fraudolento» che consiste in qualsiasi **artificio, inganno o menzogna** che siano in grado di alterare il regolare funzionamento (e l'esito) della gara, anche attraverso anomalie procedurali, quali il ricorso a prestanome o il dare informazioni scorrette ai partecipanti (Cass. VI, n. 42270/2014). Il carattere generale del “mezzo fraudolento” crea, ovviamente, maggiori difficoltà pratiche. Varia la casistica, anche in questo caso utile per definire le categorie generali di condotta: in concreto, si è ritenuto che nelle gare improntate alla tecnica del massimo ribasso, lo scambio di informazioni sulle percentuali proposte da i partecipanti costituisce mezzo tipico di turbamento (Cass. VI, n. 31295/2015); che la turbativa si realizza laddove vi siano offerte concordate da due aziende ritenute tra loro collegate, utilizzando indici esteriori per dimostrare tale collegamento. Tali indici sono stati individuati, in casi concreti: nel fatto che i plichi delle offerte fossero stati spediti nella stessa giornata con le medesime modalità e connumerazione progressiva dei bollettini di spedizione, con medesimo errore di battitura e identità di grafia nei modelli allegati, di agenzia assicurativa e di giorno di pagamento del premio pur se, si è osservato, tali indici possono anche essere equivoci in caso in cui tale apparente identità sia conseguenza della utilizzazione dell'opera dello stesso professionista esterno (Cass. VI, n. 35535/2011); nel caso in cui le offerte erano state presentate da padre e figlio (Cass. VI, n. 18491/2012) o da fratello e sorella (Cass. VI, n. 31298/2012). Il collegamento formale o sostanziale tra società partecipanti è, comunque, un indice e non la prova, non essendo di per sé una condizione di turbativa. In tale frequente caso, occorre anche la prova che, a fronte di imprese formalmente diverse, vi sia un unico centro decisionale che ha formulato offerte coordinate, oppure che le imprese partecipanti, sfruttando il rapporto di collegamento, abbiano presentato offerte concordate (Cass. VI, n. 3264/2019; Cass. VI, n. 42965/2016). In particolare, si è osservato che ricorrono insieme sia la collusione che il mezzo fraudolento quando i soggetti presentino offerte formalmente diverse mai imputabili ad un unico centro di interessi, dissimulando il collegamento tra le offerte in parola con la parvenza di un rapporto di concorrenza (Cass. VI, n. 7376/2013; Cass. II, n. 34126/2024) e la effettiva capacità di influire direttamente sul suo esito; per tale ultima ragione, si è escluso il reato nel caso di falsi documentali per nascondere la sussistenza di cause di esclusione dalla procedura di evidenza pubblica ai sensi dell'art. 80 d.lgs. n. 50/2016. Tale condotta, si è detto, non può influire ex se sull'esito della gara (Cass. VI, n. 24772/2022). La collusione è stata ritenuta nel caso in cui, per evitare l'espropriazione di un'immobile all'asta, il debitore esecutato, il suo avvocato e un terzo soggetto si mettevano d'accordo nel senso che durante la gara si sarebbero operati rialzi spropositati così eliminandosi la concorrenza, salvo poi omettere il pagamento una volta ottenuta l'aggiudicazione (Cass. VI, n. 41336/2011). Ed è stata ritenuta in un caso in cui un'offerta era stata presentata al solo fine di consentire lo svolgimento di una gara precedentemente annullata per assenza di pluralità di concorrenti (Cass. VI, n. 3714/2013).

È stata ritenuta un mezzo fraudolento la consapevole produzione di certificati falsi diretti a influire sulla aggiudicazione della gara non essendo escluso il reato per il fatto che il pubblico ufficiale debba accertare la situazione reale a prescindere dalla certificazione prodotta (Cass. VI, n. 22472/2013); la produzione da parte di un concorrente di falsi preventivi, al fine di dimostrare la congruità dell'offerta (Cass. VI, n. 44701/2021). Più in generale si afferma che le volute anomalie procedura li possono costituire «altri mezzi fraudolenti» mediante i quali il reato in questione può essere commesso, in alternativa alle altre condotte tipiche descritte dalla norma (violenza, minaccia, doni, promesse, collusioni), purché, però, sia dimostrata la effettiva e specifica finalizzazione al turbamento della gara (Cass. VI, n. 25705/2003).

Sez. 6 - , **Sentenza** n. [4113](#) del 16/05/2019

In tema di turbata libertà degli incanti, integra la nozione di collusione la condotta del preposto alla gara che fornisca a uno dei concorrenti suggerimenti e consigli, resi sulla base della propria competenza professionale ed eventualmente avvalendosi di notizie riservate, in modo da consentire al concorrente di individuare il miglior contenuto dell'offerta per aggiudicarsi la gara. (Fattispecie in cui la Corte ha confermato la condanna sul presupposto che il privato aveva ricevuto indicazioni dal pubblico funzionario che aveva redatto il capitolato tecnico per la gara, era referente per la ricognizione dei luoghi da parte dei concorrenti interessati e faceva parte dell'ufficio cui competeva la nomina di due dei tre componenti della commissione aggiudicatrice).

Sez. 6, **Sentenza** n. [57251](#) del 09/11/2017

Integra il reato di turbata libertà degli incanti la "collusione" tra il preposto alla gara ed uno dei concorrenti, per effetto della quale il primo fornisca al secondo suggerimenti e consigli ai fini della determinazione del contenuto dell'offerta da presentare.

Sez. 6 - , **Sentenza n. [40890](#)** del 29/05/2018

La nozione di "preposto", di cui al secondo comma dell'art. 353 cod. pen., non va determinata con riferimento al solo momento terminale dell'incanto o della licitazione privata, ma comprende tutti coloro che svolgono funzioni nell'intero percorso procedimentale. (In motivazione, la Corte ha precisato che l'indebita influenza sull'andamento della gara può essere esercitata dal preposto non solo in relazione ad un atto tipico, ma anche mediante una qualche forma di ingerenza, sia pure di mero fatto, sulla procedura).

Sez. 2, **Sentenza n. [43408](#)** del 23/06/2016

L'evento naturalistico del reato di turbata libertà degli incanti può essere costituito, oltre che dall'impedimento della gara, anche da un suo turbamento, situazione che può verificarsi quando la condotta fraudolenta o collusiva abbia anche soltanto influito sulla regolare procedura della gara medesima, essendo irrilevante che si produca un'effettiva alterazione dei suoi risultati. (In motivazione, la Corte ha precisato che tale condotta può anche consistere in uno "sviamento" del regolare svolgimento della gara tale da determinarne uno sviluppo anomalo).

Art. 353 c.p. • Massime e casi

CASI 353

Nozione di gara, pericolo concreto, mezzi fraudolenti, confine con art. 353-bis

Pericolo concreto

Cass. VI, n. 12333/2023: il delitto è reato di pericolo concreto e richiede una minaccia concreta per la libera concorrenza e il corso della gara, determinando un rischio di alterazione del corso degli incanti.

E' stata esclusa la sussistenza del reato, anche nella forma tentata, essendovi stata unicamente una acquisizione di notizie riservate relative alla gara in vista della possibile, ma mai realizzata, presentazione di offerte da parte di imprese potenzialmente interessate.
Sez. 6 -, **Sentenza n. [6605](#)** del 17/11/2020

Concorsi pubblici: no

Cass. VI, n. 38127/2023; n. 26225/2023; n. 21104/2024: concorsi per assunzioni o mobilità del personale e selezioni per dirigenti sanitari non integrano la "gara" ex art. 353 o 353-bis.

Tra provvisoria e definitiva

Cass. VI, n. 15772/2025: le condotte illecite sono rilevanti anche tra aggiudicazione provvisoria e definitiva, perché solo la seconda chiude il procedimento di scelta del contraente, mentre la prima ha valenza meramente endoprocedimentale.

Mezzi fraudolenti

Cass. VI, n. 44701/2021 e n. 57251/2017: rientrano falsi preventive per dimostrare la congruità dell'offerta, false attestazioni per dimostrare la sussistenza dei requisiti previsti dal bando ed artifici idonei a incidere sulla valutazione della P.A. o sul corretto svolgimento della gara.

353 vs 353-bis

Cass. VI, n. 6875/2026: il 353-bis riguarda la manipolazione del bando o della fase preparatoria; il 353 richiede invece condotte successive all'adozione del bando che alterino la procedura comparativa.

Caso-limite utile

Cass. 5983/2026: se la violenza o minaccia colpisce l'aggiudicatario per costringerlo a rinunciare al bene dopo la gara, il fatto può integrare tentata estorsione e non turbativa degli incanti.

Sez. 6, Sentenza n. [12298](#) del 16/01/2012: operatori economici che, partecipando ad una gara pubblica, avevano presentato offerte imputabili ad unico centro di interessi, in questo modo dissimulando offerte concordate e solo apparentemente concorrenti

Rapporti tra fattispecie

Il problema istituzionale non è solo accertare il fatto, ma collocarlo nella fattispecie corretta

Corruzione vs concussione

Se il pubblico ufficiale crea uno stato di soggezione o richiede somme sproporzionate in una fase in cui il privato non può ancora misurare un vantaggio concreto, il fatto tende verso la concussione e non verso la corruzione (Cass. III, n. 52378/2016; Cass. II, n. 37922/2020).

Corruzione + turbativa

Il concorso formale è configurabile: la corruzione tutela fedeltà, onestà e imparzialità del funzionario; la turbativa tutela la libertà di partecipazione e la regolarità della gara (Cass. VI, n. 17586/2017).

346-bis vs corruzione

Quando il prezzo della mediazione è destinato al pubblico ufficiale o l'influenza si traduce nel pactum col funzionario, il fatto tende a uscire dal 346-bis per entrare nelle fattispecie corruttive.

353 vs estorsione

Non ogni pressione sull'aggiudicatario è turbativa: se la minaccia mira a fargli perdere il bene dopo la gara, il fuoco si sposta sul danno patrimoniale e può emergere la tentata estorsione (Cass. 5983/2026).

Messaggio operativo

La corretta impostazione istituzionale richiede di qualificare con precisione: distinguere corruzione, traffico di influenze, turbativa, concussione ed estorsione evita sovrapposizioni e dispersioni probatorie.

Checklist operativa per pubblici ufficiali e polizia giudiziaria

CHECKLIST

Principali domande operative da porre prima della qualificazione e della cristallizzazione probatoria

- 1. Qual è la fonte probatoria dell'accordo?
- 2. L'utilità è davvero indebita?
- 3. Il pubblico agente esercita poteri dell'ufficio o solo influenza occasionale?
- 4. Esiste un atto contrario determinabile?
- 5. La discrezionalità è stata venduta o solo esercitata in modo discutibile?
- 6. Nel 346-bis la relazione è reale e spendibile?

- 7. L'utilità nel 346-bis è economica?
- 8. Vi è pagamento al pubblico ufficiale e quindi migrazione verso la corruzione?
- 9. Nel 353 esiste una vera gara?
- 10. La condotta è anteriore al bando e quindi semmai 353-bis?
- 11. L'interferenza è concretamente idonea a turbare la procedura?
- 12. Vi sono profili di concorso o, al contrario, assorbimento solo apparente?

Usare la checklist in questo ordine aiuta a trasformare il fascicolo da narrazione indistinta in una sequenza di elementi costitutivi da fissare, verificare e documentare.

Conclusioni operative

FINALE

Le fattispecie si allargano o si restringono a seconda della qualità del fatto e della prova

1 • Non moralizzare il fatto

Nei reati contro la P.A. la riprovazione etica non sostituisce la tipicità: accordo, atto, relazione, gara restano i veri cardini del giudizio.

2 • Usare i confini

Molte difese vincono non negando ogni anomalia, ma ottenendo una riqualificazione: 319→318, 346-bis→irrilevanza penale o truffa, 353→353-bis o non tipicità.

3 • Pretendere la prova

La prova dell'accordo nel 318, dell'atto antidoveroso nel 319, della relazione effettiva nel 346-bis e dell'idoneità perturbatrice nel 353 non può essere presunta per contesto.

Grazie