

# Capitolo I

## IL CONTRASTO ALLA CORRUZIONE IN ITALIA; DALLA REPRESSIONE ALLA PREVENZIONE

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. Le principali Convenzioni internazionali. – 3. L'approccio dell'Italia in materia di contrasto alla corruzione. – 4. La filosofia della prevenzione.

### 1. Premessa

Seppure non è stato scritto molto sulla storia della corruzione, si può pacificamente ritenere che essa, intesa come mercimonio delle funzioni pubbliche e sfruttamento delle stesse in una prospettiva utilitaristica, sia un comportamento punito (quasi) da sempre, quantomeno negli ordinamenti giuridici di tradizione romanistica<sup>1</sup>.

Pur non essendoci traccia sicura di quando per la prima volta questa condotta sia stata considerata un *crimen*, è certo che nella Roma repubblicana la sua punizione era già prevista.

Uno dei processi più importanti che si celebrarono in quel periodo storico nel foro capitolino (70 a.C.) riguardò proprio un episodio di tal genere e coinvolse Gaio Licinio Verre, nobile romano insignito di varie cariche, fra cui quella di propretore di Sicilia, il cui mandato si caratterizzò per un sistematico arricchimento illecito e per l'imposizione di vere e proprie tangenti agli abitanti dell'isola<sup>2</sup>. Le indagini e poi l'accusa nei suoi confronti venne soste-

---

<sup>1</sup> Possono essere qui menzionate, senza nessuna pretesa di esaustività, J.T. Noonan, *Unghere le ruote. Storia della corruzione dal 3000 AC alla rivoluzione francese*, Sugarco, 1984; C.A. Brioschi, *La corruzione. Una storia culturale*, Guanda, 2010 e, più di recente, I. Sales-S. Melorio, *Storia dell'Italia corrotta*, Rubbettino, 2019.

<sup>2</sup> Di recente la vicenda di Verre è stata riletta anche con l'intento di trovare similitudini con l'attualità; Verre utilizzò infatti la corruzione non solo come uno strumento di arricchimento.

nuta da un giovane e valente avvocato di provincia, Marco Tullio Cicerone da Arpino, che vi ricavò una grande notorietà che poi gli consentì di avviare un brillante *cursus honorum*, di diventare senatore, nonché di scrivere un'opera (le orazioni *in Verrem*, divenute note come le Verrine) che ha reso celebre la vicenda anche per i posteri<sup>3</sup>.

Di corruzione parla anche Dante nella Divina Commedia, definendola “baratteria”; i “barattieri” sono coloro, in particolare, che usano le loro cariche per arricchirsi attraverso la compravendita di provvedimenti, permessi e privilegi e questo comportamento viene reputato tanto grave che vengono non solo posti all’Inferno, ma viene perfino riservato loro un girone che comporta un supplizio dolorosissimo<sup>4</sup>.

La nozione di corruzione intesa come grave infedeltà dei doveri assunti dal pubblico funzionario e, quindi, come sfruttamento illecito della carica, è quella che troviamo anche nella maggior parte degli ordinamenti giuridici moderni. In essi, soprattutto quando ai regimi assolutistici si sostituiscono quelli di impronta costituzionale-liberale, si associa anche l’idea della corruzione come tradimento rispetto ai doveri assunti nei confronti dell’ordinamento democratico e di conseguenza degli stessi cittadini, quali titolari della sovranità.

Per lungo tempo, però, questa ipotesi criminosa è rimasta confinata al rango di una (sia pur) grave infedeltà da parte di chi esercita funzioni pubbliche e di essa si sono sottovalutate le conseguenze e gli effetti.

Solo dagli ultimi anni del Novecento si è cominciato a tenere in considerazione aspetti ulteriori, evidenziando come essa, da fatto singolo ascrivibile al funzionario pubblico (di carriera o di nomina politica), sia diventata uno strumento utilizzato da gruppi organizzati e centri di potere legali

---

mento personale ma anche di accrescimento anche del suo potere politico, attraverso una sorta di voto di scambio *ante litteram*. In questo senso si v. L. Fezzi, *Il corrotto. Un’inchiesta di Marco Tullio Cicerone*, Laterza, 2016; per maggiori riferimenti al fenomeno della corruzione nel sistema giuridico romano, F. Mercogliano, *Le radici romane del contrasto alla corruzione nell’antica Roma. Una introduzione storico-giuridica*, in F. Mercogliano-S. Spuntarelli (a cura di), *Anticorruzione, trasparenza, ricostruzione*, ESI, 2019, 35 ss.

<sup>3</sup> Per completezza va ricordato che Verre fu condannato a pagare tre milioni di sesterzi (anche se le corruzioni a lui imputabili ammontavano, secondo Cicerone, a ben 100 milioni!) e scampò alla pena detentiva andando volontariamente in esilio, probabilmente nella Gallia, dove poi morì senza più tornare a Roma.

<sup>4</sup> I barattieri, posizionati nella quinta bolgia dell’ottavo cerchio dell’Inferno, dovevano restare totalmente immersi nella pece bollente; se provavano ad uscire anche solo con la testa, le “malebranche”, demoni alati neri armati di bastoni uncinati, li straziavano costringendoli a rientrare nella pece.

(ad esempio i partiti politici) o illegali (ad esempio le consorterie criminali) per appropriarsi di risorse pubbliche.

L'attenzione degli studiosi non solo più del diritto, ma dell'economia e della sociologia, ha reso evidente che queste forme di corruzione hanno effetti diretti sul sistema economico (danneggiando la libera concorrenza, favorendo la concentrazione di ricchezze e deprimendo gli investimenti), sulla razionale distribuzione delle risorse (mettendo in discussione il principio di uguaglianza) e sul sistema politico (consentendo vantaggi competitivi illeciti a chi ne fa uso e minando la fiducia dei cittadini nelle istituzioni).

Della trasformazione criminologica della corruzione si sono poi fatte particolarmente carico le organizzazioni internazionali, dedicandovi studi ed analisi e soprattutto mettendo il campo lo strumento più importante nelle loro mani: le Convenzioni internazionali<sup>5</sup>.

## **2. Le principali Convenzioni internazionali**

Senza alcuna pretesa di esaustività, è opportuno indicare, sia pure in estrema sintesi, i maggiori accordi internazionali che l'Italia ha sottoscritto e ratificato, soprattutto per avere tratto da essi ispirazione nell'avvio di un processo legislativo di riforma.

Il primo in ordine di tempo che merita di essere ricordato è la Convenzione dell'Unione europea del maggio 1997<sup>6</sup>, che dà attuazione ad un protocollo del Consiglio dell'Unione di poco precedente (27 settembre 1996)<sup>7</sup> relativo alla lotta contro atti di corruzione nei quali sono coinvolti funzio-

---

<sup>5</sup>Di vero e proprio "dinamismo" delle organizzazioni internazionali parla F. Cingari, *Possibilità e limiti del diritto penale nel contrasto alla corruzione*, in F. Palazzo (a cura di), *Corruzione pubblica*, Firenze University Press, 2011, 24.

<sup>6</sup>Ci si riferisce alla "Convenzione sulla base dell'art. K.3, par. 2, lett. c) del trattato dell'Unione europea relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, stabilita dall'Atto del consiglio del 26 maggio 1997", pubblicata in G.U. C 195 del 25 giugno 1997; sull'argomento si v., *ex plurimis*, V. Mongillo, *La corruzione fra sfera interna e dimensione internazionale*, ESI, 2012, 513 ss.; C.R. Calderone, *La lotta alla corruzione in campo comunitario ed internazionale*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2001, 607 ss.; S. Manacorda, *Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari*, in *Dir. pen. proc.*, 2001, 415 ss.

<sup>7</sup>Si tratta del "Protocollo della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee stabilito in base all'art. K.3 del Trattato dell'Unione europea", pubblicato in G.U. C 313 del 23 ottobre 1996.

nari sia nazionali che comunitari e che possono ledere gli interessi finanziari delle Comunità europee.

L'obiettivo principale perseguito è quello di far inserire nella legislazione degli Stati membri l'incriminazione dei fatti di corruzione commessi da funzionari comunitari e, a determinate condizioni, da membri degli organi giudiziari supremi e della Corte dei conti, membri della Commissione, del Parlamento europeo, della Corte di giustizia e della Corte dei conti delle Comunità europee, nell'esercizio delle loro funzioni<sup>8</sup>.

Il documento però contiene anche una definizione di corruzione attiva e passiva e soprattutto la raccomandazione agli Stati dell'Unione a sanzionare penalmente le condotte che integrino quelle fattispecie, anche se poste in essere da propri funzionari<sup>9</sup>.

La ratifica in Italia è giunta con la legge 29 settembre 2000, n. 300, che ha contestualmente recepito anche la Convenzione OCSE, di cui si dirà subito dopo.

Con la legge citata il Parlamento ha provveduto anche a dare concreta attuazione agli obblighi assunti, introducendo nel codice penale l'art. 322 *bis* (che punisce la corruzione internazionale)<sup>10</sup> e conferendo delega al governo per introdurre la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche per reati commessi dai loro organi, poi emanata con il d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231.

Di poco successiva è la Convenzione promossa dall'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) ed approvata il 17 dicembre 1997 a Parigi, avente ad oggetto la corruzione nelle transazioni internazionali, poi ratificata da ben 44 Paesi, fra cui, come si è già detto, nel 2000 anche l'Italia<sup>11</sup>.

È interessante leggere nel preambolo le considerazioni sugli effetti della

<sup>8</sup> Si v. in questo senso l'art. 4 della Convenzione, la cui rubrica recita appunto "assimilazione".

<sup>9</sup> Gli artt. 2 e 3 della Convenzione contengono rispettivamente la definizione di corruzione passiva e di corruzione attiva ed entrambi al loro secondo paragrafo prevedono: "Ciascuno Stato membro prende le misure necessarie ad assicurare che le condotte di cui al par. I costituiscano illeciti penali".

<sup>10</sup> L'art. 322 *bis* c.p., anche a seguito di una serie di ulteriori modifiche, punisce oggi il peculato, la concussione, l'induzione indebita a dare o promettere utilità, la corruzione, l'istigazione alla corruzione di membri della Corte penale internazionale, degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di stati esteri.

<sup>11</sup> La Convenzione è stata ratificata da 44 Paesi: i 36 che aderiscono all'OCSE più altri otto che non ne fanno parte (Argentina, Brasile, Bulgaria, Colombia, Costa Rica, Perù, Russia e Sud Africa).

corruzione, che rappresentano la ragione dell'intervento pattizio: "Il fenomeno della corruzione nelle transazioni economiche internazionali rappresenta un ostacolo rilevante allo sviluppo sostenibile e all'affermazione della democrazia. Il suo effetto può essere devastante per la crescita economica provocando anche distorsioni della libera concorrenza. La lotta alla corruzione rappresenta una delle principali sfide per la crescita globale".

In funzione di garantire l'effettiva attuazione degli obblighi assunti, l'OCSE ha voluto altresì prevedere – con un *modus operandi* che si ritroverà anche in altri atti internazionali – un meccanismo di monitoraggio dell'attività degli Stati sottoscrittori, attraverso un apposito gruppo di lavoro: il *Working group on bribery* (il cui acronimo è WGB)<sup>12</sup>.

Se questi due primi documenti hanno un oggetto abbastanza limitato, è con le due Convenzioni del 1999 del Consiglio d'Europa, adottate entrambe a Strasburgo, che ci si inizia a cimentare nei confronti del fenomeno criminale con un approccio più ampio, provando ad individuare una strategia di contrasto maggiormente organica.

In particolare, con la Convenzione penale sulla corruzione del 27 gennaio, il Consiglio d'Europa – premesso che "la corruzione rappresenta una minaccia per la preminenza del diritto, la democrazia ed i diritti dell'uomo, che mina i principi di corretta amministrazione, di equità e di giustizia sociale, distorce la concorrenza, ostacola lo sviluppo economico, e mette a repentaglio la stabilità delle istituzioni democratiche e le fondamenta morali della società" – indica nel concreto quali misure adottare.

Nei 42 articoli che compongono la Convenzione, l'organizzazione internazionale suggerisce agli Stati membri l'introduzione di una serie di incriminazioni (non solo la corruzione ma anche la malversazione<sup>13</sup>, il riciclaggio, le frodi nella contabilità aziendale)<sup>14</sup> e di prevedere negli ordina-

---

<sup>12</sup> Sull'importanza che hanno avuto questi organismi di monitoraggio nella implementazione della legislazione nazionale si v. G. Nicchia, *I meccanismi di monitoraggio istituiti dalle convenzioni internazionali in tema di lotta alla corruzione*, in A. Del Vecchio-P. Severino (a cura di), *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, Cedam, 2015, 462 ss.

<sup>13</sup> L'art. 12 della Convenzione, pur indicando la fattispecie da incriminare come malversazione, in realtà riguarda il traffico di influenze illecite, punto nel nostro codice penale dall'art. 346 *bis*.

<sup>14</sup> La Convenzione penale di Strasburgo indica agli Stati anche altri reati da prevedere; in particolare, la corruzione di membri di assemblee pubbliche nazionali (art. 4), la corruzione di pubblici ufficiali stranieri (art. 5), la corruzione di membri di assemblee pubbliche straniere (art. 6), la corruzione attiva nel settore privato (art. 7), la corruzione passiva nel settore privato (art. 8), la corruzione di funzionari internazionali (art. 9), la corruzione di

menti nazionali forme di responsabilità delle persone giuridiche, organismi specializzati nel contrasto, meccanismi premianti le eventuali collaborazioni e misure per agevolare la raccolta delle prove ed il sequestro dei profitti.

La Convenzione civile, invece, adottata il 4 novembre, ha il più limitato obiettivo di consentire alle vittime di corruzione una riparazione per il danno subito, stabilendo anche una forma di responsabilità dello Stato per i fatti corruttivi commessi dai suoi agenti (art. 5).

Entrambe le Convenzioni, rispettivamente con l'art. 24 e l'art. 14, istituiscono un organismo, il GRECO (acronimo che sta per *Group d'Etats contre la corruption*), con il compito di accertare che le parti "mettano in opera la Convenzione".

Si tratta del lascito forse più importante dei due documenti sottoscritti a Strasburgo; il GRECO è stato difatti molto attivo in questi anni ed i suoi Rapporti hanno rappresentato per gli Stati, *in primis* l'Italia, un pungolo formidabile affinché venissero adottate le necessarie riforme<sup>15</sup>.

Pur essendo 47 gli Stati membri del Consiglio d'Europa, le due Convenzioni sono state ratificate da 45 Paesi, comprese tre nazioni che non ne fanno parte (Bielorussia, Stati Uniti, Messico). L'Italia ha adempiuto i suoi obblighi di ratifica con notevole ritardo, rispettivamente con le leggi 28 giugno 2012, nn. 110 e 112, anche se ha aderito al GRECO fin dal 2007, sottoponendosi quindi alle valutazioni dell'organismo già prima del recepimento delle Convenzioni.

Il documento in materia certamente più significativo è quello fortemente voluto dall'ONU e varato il 31 ottobre 2003 a Merida, in Messico, noto anche con l'acronimo UNCAC (*United Nation Convention Against Corruption*).

Esso nasce, secondo quanto si legge nel preambolo, perché gli Stati parte si dichiarano "preoccupati della gravità dei problemi posti dalla corruzione e dalla minaccia che essa costituisce per la stabilità e la sicurezza delle società, minando le istituzioni ed i valori democratici, i valori etici e la giustizia e compromettendo lo sviluppo sostenibile e lo Stato di diritto".

Consta di ben 71 articoli e spazia su tantissimi fronti, dai reati che devono essere adottati dagli Stati (un ampio catalogo che nel settore pubblico e privato comprende, oltre la corruzione, la sottrazione, l'appropriazione in-

---

membri di assemblee parlamentari (art. 10), la corruzione di giudici e di agenti di corti internazionali (art. 11), il traffico di influenza (art. 12), il riciclaggio dei proventi dei reati di corruzione (art. 13), i reati contabili (art. 14).

<sup>15</sup> È stato soprattutto a seguito di un monitoraggio del GRECO che è stata adottata la legge anticorruzione n. 190 del 2012 (cd. "Severino"). Anche la recentissima legge 9 gennaio 2019, n. 3 (divenuta nota come "Spazzacorrotti") nella sua relazione introduttiva fa riferimento alle raccomandazioni del Greco per giustificare l'adozione di alcune misure.

debita o altro uso illecito di beni da parte di un pubblico ufficiale, il millantato credito, l'abuso di ufficio ed altri)<sup>16</sup> alle misure per favorire il contrasto e la cooperazione fra le nazioni, fino ai provvedimenti per consentire il sequestro ed il recupero dei beni.

Per la prima volta in un atto internazionale compare il riferimento non solo a interventi repressivi ma anche a "misure preventive", argomento al quale viene dedicato un intero e molto denso capitolo. Esso si apre con una disposizione (l'art. 5) che, pur non definendo esplicitamente cosa sia la prevenzione, lascia chiaramente intendere in cosa debba consistere (e cioè evitare o comunque rendere più difficile il verificarsi dei fatti corruttivi). Inoltre, pur senza indicare un modello vincolante ma lasciando ai singoli Stati "conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico" la declinazione concreta delle modalità, tratteggia alcuni aspetti della strategia preventiva; in particolare, gli obiettivi da perseguire ("la buona gestione degli affari pubblici", l'"integrità" e la "responsabilità") ed alcuni mezzi da utilizzare (la "trasparenza" e soprattutto "la partecipazione della società")<sup>17</sup>.

Negli articoli successivi (da 6 a 14) vengono poi indicati ulteriori interventi da adottarsi, di cui si parlerà nel prosieguo<sup>18</sup>.

È previsto anche in questo caso un meccanismo di monitoraggio basato sul criterio *peer review*; l'organo deputato è l'*Intergovernmental Working Group (IWG)* presso l'*United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)*.

La Convenzione è stata ratificata da molte nazioni (al momento 186) e l'Italia vi ha provveduto con la legge 3 agosto 2009, n. 116.

---

<sup>16</sup> Il catalogo di reati indicato dalla Convenzione di Merida prevede, in particolare, la corruzione di pubblici ufficiali stranieri e di funzionari di organizzazioni internazionali pubbliche (art. 16), la sottrazione, l'appropriazione indebita o altro uso illecito di beni da parte di un pubblico ufficiale (art. 17), il millantato credito (art. 18), l'abuso di ufficio (art. 19), l'arricchimento illecito (art. 20), la corruzione nel settore privato (art. 21), la sottrazione di beni nel settore privato (art. 22), il riciclaggio dei proventi del crimine (art. 23), la ricettazione (art. 24), l'ostacolo al buon funzionamento della giustizia (art. 25).

<sup>17</sup> La disposizione stabilisce testualmente "Ciascuno Stato parte elabora o applica, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate che favoriscano la partecipazione della società e rispecchino i principi di stato di diritto, di buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, d'integrità, di trasparenza e di responsabilità".

<sup>18</sup> Per un esame sintetico del contenuto degli articoli, N. Parisi, *Il contrasto alla corruzione e la lezione derivata dal diritto internazionale: non solo repressione, ma soprattutto prevenzione*, in *Dir. com. e sc. intern.*, 2016, 191.

### 3. L'approccio dell'Italia in materia di contrasto alla corruzione

Per lungo tempo l'Italia ha adottato quale unica strategia di contrasto alla corruzione quella di tipo repressivo, attraverso cioè l'intervento penale<sup>19</sup>.

In particolare, le indagini in materia si sono potute giovare dell'impianto normativo contenuto nel "codice Rocco" ed, in particolare nel capo I, titolo II del libro II (quello "dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione"), che risaliva al 1930 e che in materia di corruzione si era limitato a recuperare, con un po' più di rigore, le disposizioni già contenute nel precedente codice Zanardelli<sup>20</sup>.

Con quelle norme il Paese aveva affrontato il più grande fenomeno di corruzione della sua storia, che aveva coinvolto una parte rilevante della sua classe dirigente (l'indagine divenuta nota come "Tangentopoli" o "Mani pulite") e che, secondo molti commentatori, avrebbe avuto l'effetto di traghettare l'Italia dalla Prima alla Seconda repubblica.

Durante e dopo quel periodo si aprì un dibattito molto intenso, non solo fra gli addetti ai lavori, circa l'opportunità di interventi incisivi sull'impianto normativo in materia. Si mise in rilievo la necessità di ammodernare la disciplina soprattutto sulla scorta di una considerazione che vede l'accordo di tutti gli studiosi: la corruzione, essendo strutturata come un patto, sia pure illecito, e non potendo contare su vittime che abbiano quindi interesse a farla emergere, è un reato molto difficile da scoprire e quindi da punire<sup>21</sup>. Ne deriva che la corruzione che viene "scoperta" è solo una minima parte di quella complessivamente presente nel sistema (su questo punto si tornerà in maniera più approfondita nel prosieguo) e l'intervento penale, quindi, rischia di essere non solo parziale ma persino episodico e comunque non sufficiente, da solo, a ripristinare il corretto funzionamento delle istituzioni.

---

<sup>19</sup> Così, M. Clarich-B.G. Mattarella, *La prevenzione della corruzione*, in B.G. Mattarella-M. Pelissero (a cura di), *La legge anticorruzione*, Giappichelli, 2013, 61; in termini analoghi anche B.G. Mattarella, *La prevenzione della corruzione: i profili amministrativistici*, in A. Del Vecchio-P. Severino (a cura di), *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, cit., 301.

<sup>20</sup> Così, R. Venditti, voce *Corruzione*, in *Enc. dir.*, vol. X, 1962, 764 secondo cui il codice Zanardelli reagiva contro la corruzione con un rigore inferiore a quello che ispira il codice Rocco; la maggiore severità di quest'ultimo è forse spiegabile in relazione al clima politico in cui il codice Rocco venne emanato. Pur venuto meno quel clima politico, la severità non venne mitigata perché trovava giustificazione nella gravità dei comportamenti incriminati.

<sup>21</sup> In questo senso, *ex plurimis*, N. Fiorino-E. Galli, *La corruzione in Italia*, Il Mulino, 2013, 17.



Veniva, perciò, ritenuta necessaria una strategia di più ampio respiro che fosse capace di rendere più efficace il momento repressivo, affiancandolo però con un altro più squisitamente preventivo, come del resto auspicato dalla Convenzione di Merida<sup>22</sup>. Né il fecondo dibattito né gli obblighi provenienti dagli atti internazionali, tuttavia, hanno per lungo tempo smosso il legislatore dalla sua sostanziale inerzia.

In verità, non sono mancate sporadiche incursioni in materia, sia sul fronte penale che su quello preventivo.

Con riferimento al primo aspetto, le novità intervenute, secondo molti studiosi, hanno finito persino per indebolire l'armamentario normativo della repressione penale<sup>23</sup>. Sul piano della prevenzione qualche timida novità si è vista, come l'istituzione dell'Alto Commissario per la prevenzione della corruzione o l'avvio del programma della trasparenza con l'attribuzione alla Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), di alcune competenze nella materia *de qua*. Nessuna di esse è stata però in grado di dar vita ad un disegno coerente.

Il cambio di passo in materia avviene nella fase finale della XVI legislatura, quella che vede la nascita del governo tecnico presieduto dal sen. Mario Monti.

Entrambi i versanti dell'anticorruzione sono interessati dalla riforma: quello penale (meno) con modifiche alle fattispecie incriminatrici e aumenti delle pene edittali<sup>24</sup>, quello preventivo molto di più, con l'introduzione

---

<sup>22</sup> In argomento, *ex multis*, F. Palazzo, *Per una disciplina integrata ed efficace contro la corruzione*, in F. Palazzo (a cura di), *Corruzione pubblica*, cit., 95 ss.

<sup>23</sup> Nel senso che dopo il periodo di Tangentopoli non solo non si adottarono nuovi strumenti per rafforzare il contrasto alla corruzione ma venne intrapresa una "politica pro corruzione" con il depotenziamento dei reati fiscali, la modifica peggiorativa dell'abuso di ufficio e del falso in bilancio e con la riforma della prescrizione, A. Vannucci, *La corruzione in Italia: cause, dimensioni ed effetti*, in B.G. Mattarella-M. Pelissero (a cura di), *La legge anticorruzione*, cit., 44.

<sup>24</sup> Alla parte repressiva sono dedicati i commi da 75 a 80 dell'art. 1 della legge n. 190; gli interventi più importanti si riferiscono alla introduzione nel codice penale delle nuove fattispecie di corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 con cui si sostituisce la fattispecie di corruzione cd. impropria), di induzione indebita (art. 319 *quater*), di traffico di influenze illecite (art. 346 *bis*) ed alla riscrittura di una norma del codice civile che introduce la corruzione fra privati (art. 2635). Gli aumenti di pena riguardano sia l'incremento delle pene edittali del peculato, la concussione, la corruzione propria sia il regime dell'interdizione dai pubblici uffici, reso più rigoroso.

di un ordito normativo che aveva l'ambizione di porsi come un vero e proprio sistema della prevenzione<sup>25</sup>.

È bene sottolineare che si tratta di misure che si inseriscono nel contesto dei vari provvedimenti “emergenziali” messi in campo dal governo per far fronte alla crisi economica di quegli anni; un pacchetto di norme che avrebbe dovuto rilanciare il sistema economico, anche attraverso una diversa immagine internazionale del Paese, sotto il profilo di un maggiore rigore anche etico<sup>26</sup>.

Per raggiungere l'obiettivo l'allora Guardasigilli Paola Severino recuperò una proposta di legge il cui primo firmatario era il precedente ministro della Giustizia, Angelino Alfano<sup>27</sup>, che era stata approvata da un ramo del Parlamento ma che sembrava finita su un binario morto e curò che fosse ampiamente emendata, utilizzando anche il lavoro di una commissione di studio che aveva predisposto una apposita proposta in tema di prevenzione della corruzione<sup>28</sup>.

All'approvazione definitiva si giunse con non poche difficoltà<sup>29</sup>; i tanti articoli (ben 27) che erano stati in precedenza licenziati furono fatti con-

---

<sup>25</sup> Per un esame completo della normativa introdotta dalla legge anticorruzione, sia riferita agli aspetti penali che a quelli preventivi, si rinvia a B.G. Mattarella-M. Pelissero (a cura di), *La legge anticorruzione*, Giappichelli, 2013.

<sup>26</sup> Con riferimento al contesto entrò cui maturò la legislazione anticorruzione si v. G. Leotta, *Introduzione generale al fenomeno*, in M. Nunziata (a cura di), *Riflessioni in tema di lotta alla corruzione*, Carocci, 2017, 29 ss. e sia consentito il rinvio, R. Cantone, *Il sistema della prevenzione della corruzione in Italia*, in *www.penalecontemporaneo*, 27 novembre 2017, 2.

<sup>27</sup> Si trattava del disegno di legge A.S. n. 2156, “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”.

<sup>28</sup> Ci si riferisce alla “Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione”, costituita con decreto del 23 dicembre 2011 dal ministro della Funzione pubblica Patroni Griffi e coordinata dal suo capo di gabinetto, il consigliere di Stato Garofoli. La commissione ha poi prodotto un rapporto conclusivo pubblicato con la prefazione del Presidente del Consiglio Mario Monti, dal titolo “*La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforme*”.

<sup>29</sup> L'iter della legge fu alquanto faticoso; il testo, votato al Senato, fu approvato con modifiche alla Camera il 14 giugno 2012, poi ritornò al Senato che lo varò il 17 ottobre nel testo attuale riformulato con il maxiemendamento, per poi essere definitivamente approvato dalla Camera il 31 ottobre; sull'evoluzione dell'originario disegno di legge, F. Merloni, *La legge anticorruzione e le garanzie dell'imparzialità dei pubblici funzionari*, in F. Cingari (a cura di), *Corruzione: strategie di contrasto*, Firenze University Press, 2013, 11.

fluire, attraverso un maxiemendamento su cui fu posta la fiducia, in un lunghissimo articolo unico che consta di 83 commi<sup>30</sup>.

La legge 6 novembre 2012, n. 190 divenuta nota come legge Severino o come “legge 190”<sup>31</sup>, oltre a regolare direttamente numerosi aspetti della materia della prevenzione, attribuisce anche alcune deleghe al governo, dalle quali sono poi scaturiti, per quanto qui di interesse, tre decreti legislativi.

Un primo, adottato di lì a poco (d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235), introduce ipotesi di incandidabilità a seguito di condanne penali<sup>32</sup>; gli altri due, approvati nel 2013, riguardano rispettivamente gli obblighi di trasparenza per le amministrazioni (d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 e le ipotesi di incompatibilità ed inconfiribilità (d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39)<sup>33</sup>.

#### **4. La filosofia della prevenzione**

La legislazione anticorruzione, adottata nel breve periodo che va dal novembre 2012 alla primavera 2013, malgrado fosse attesa da anni, risente del particolare contesto storico e della fretta tipica delle fasi finali di ogni legislatura.

A lasciare perplessi non sono solo le modalità con cui è stato strutturato il lunghissimo articolo che compone la legge n. 190 ma anche il suo contenuto; vi confluiscono, infatti, come in una specie di zibaldone, istituti e plessi normativi radicalmente diversi fra loro<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup>La legge consta di due articoli, ma l'art. 2 contiene la sola clausola di invarianza finanziaria con la previsione, al comma 1, che “dall’attuazione della presente legge non devono derivare nuovi e maggiori oneri a carico della finanza pubblica” e al comma 2 che “le amministrazioni competenti provvedono allo svolgimento delle attività previste dalla presente legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie, disponibili a legislazione vigente”.

<sup>31</sup>Legge 6 novembre 2012, n. 190 contenente “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e della illegalità nella pubblica amministrazione”.

<sup>32</sup>Ci si riferisce al d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235, recante “Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi”.

<sup>33</sup>Ci si riferisce al d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, recante “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni” ed al d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, recante “Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico”.

<sup>34</sup>Così, P. Clarizia, *L’ambito soggettivo di applicazione della normativa anticorruzione*, in M. Nunziata (a cura di), *Riflessioni in tema di lotta alla corruzione*, cit., 40 che ricorda come

Inoltre, non lievi problemi ermeneutici costellano alcuni dei nuovi istituti su cui l'impianto ha puntato molto (dal *pantouflage*, al *whistleblower*, all'inconferibilità).

Malgrado ciò, il disegno riformatore resta particolarmente apprezzabile e coraggioso; in esso pur con gli indicati limiti, si colgono chiare tre direttrici di fondo<sup>35</sup> che si possono considerare, con un pizzico di enfasi, i pilastri su cui fonda la nuova strategia della prevenzione.

Un primo piano di interventi si concentra sull'organizzazione delle attività amministrative, richiedendo alle amministrazioni pubbliche di svolgere un ruolo proattivo, capovolgendo così la prospettiva tradizionale che le aveva viste, in materia, solo destinatarie di controlli, interni o esterni che siano.

Alle amministrazioni si richiede, invece, di mettere esse stesse in campo gli anticorpi contro la corruzione, in una prima fase individuando i rischi di corruzione che possono annidarsi nelle attività svolte e successivamente anche indicando gli specifici rimedi per sterilizzare i rischi individuati.

Entrambe queste attività devono essere rappresentate in un documento di natura programmatica, obbligatorio per tutti gli enti, il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC), da adottarsi dall'organo di vertice dell'amministrazione su proposta di un dirigente con funzione anche di responsabile dell'attuazione del Piano medesimo, il Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC) e sulla scorta delle indicazioni di un Piano nazionale (il PNA), predisposto dall'Autorità anticorruzione.

Una seconda direttrice rivolge la sua attenzione al funzionario pubblico,

---

nell'articolo unico è prevista, tra l'altro, l'istituzione dell'Autorità nazionale anticorruzione, i piani anticorruzione ed il cd. responsabile anticorruzione, la disciplina delle performance, il regime dei protocolli di legalità e dei patti di integrità, alcuni obblighi e divieti applicabili a determinati dipendenti pubblici, la disciplina degli arbitrati in materia di contratti pubblici, alcune modifiche alla legge generale sul procedimento amministrativo, i nuovi istituti del *pantouflage* e del *whistleblowing*, il codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, la disciplina degli uffici e della formazione delle commissioni, l'introduzione dell'elenco degli operatori economici non soggetti ad infiltrazioni mafiose (cd. *white list*), alcune precisazioni in materia di entità del danno all'erario derivante dalla commissione di reati contro la pubblica amministrazione, limitazioni al ricorso dell'aspettativa e del fuori ruolo, modifiche relative ad alcuni reati contro la pubblica amministrazione e del reato previsto dall'art. 2635 c.c. nonché il conferimento di alcune deleghe legislative al governo.

<sup>35</sup> In termini analoghi, F. Merloni, *La legge anticorruzione e le garanzie dell'imparzialità soggettiva dei funzionari pubblici*, cit., 13, secondo cui i tre assi portanti della strategia anticorruzione sono rappresentati dai piani anticorruzione, dalla trasparenza e dalla cura, in via generale, dell'imparzialità soggettiva dei funzionari.

ai suoi doveri e ai suoi comportamenti, con un obiettivo di fondo e cioè rafforzare la sua imparzialità, nella convinzione, frutto di un'esperienza consolidata anche a livello internazionale, che il dipendente che si comporta in modo imparziale è oggettivamente meno incline a commettere illeciti.

Il fine indicato viene perseguito, in particolare, evitando e prevenendo quelle situazioni di conflitto fra interessi pubblici e privati che possono pregiudicare la cura dell'interesse pubblico ed essere l'occasione e la causa di eventi corruttivi.

Sono numerose le misure che il legislatore prevede a questo fine; si va dall'obbligo di astensione di chi si trova in conflitto di interesse, alla necessità di una distinzione più rigorosa fra cariche politiche e amministrative, alla richiesta di requisiti di moralità più elevati per poter rivestire cariche pubbliche di rilievo, alla previsione di regole di comportamento vincolanti nello svolgimento delle funzioni, fino a stabilire limiti per l'assunzione di incarichi durante e dopo la cessazione del rapporto di impiego pubblico.

Un terzo piano di interventi, infine, tende a costruire un diverso rapporto fra amministrazione e cittadini.

In un sistema democratico è a questi ultimi che i funzionari pubblici, sia elettivi che professionali, devono principalmente dar conto – situazione che nel linguaggio anglosassone viene individuata, con una felice espressione, come *accountability* – e sono costoro, quindi, che possono (e devono) controllare l'operato di coloro che si occupano della *res pubblica*.

In questa prospettiva, diventa quindi necessario consentire ai cittadini – capovolgendo la logica della riservatezza dell'azione amministrativa – un'ampia conoscibilità delle attività svolte, attraverso la massima trasparenza, che significa piena accessibilità agli atti e alle informazioni pubbliche.

A queste tre direttrici, nel 2014, con il d.l. n. 90 del 2014 (di cui si dirà più avanti), se ne aggiunge una quarta; in particolare la materia della regolamentazione degli appalti pubblici viene, di fatto, inserita nell'orbita della prevenzione della corruzione, attraverso la soppressione dell'Autorità chiamata a vigilare su quel settore, l'Autorità di vigilanza dei contratti pubblici (AVCP), e il trasferimento delle funzioni e dei poteri di quell'ente all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

Una scelta che, seppure criticata<sup>36</sup>, ha una sua profonda ragion d'essere, atteso che proprio la Convenzione ONU di Merida ha specificamente indi-

---

<sup>36</sup> *Ex plurimis*, M. Giustiniani, *Autorità nazionale anticorruzione, nuove forme di controlli sui contratti pubblici e altre novità in materia di gare pubbliche*, in F. Caringella-M. Giustiniani-O. Toriello (a cura di), *La riforma Renzi della Pubblica Amministrazione*, Dike Giuridica, 2014, 139.

cato (art. 9) agli Stati aderenti la necessità, proprio nell'ambito delle misure preventive contro la corruzione, di prendere "le misure necessarie per creare sistemi appropriati di stipulazione degli appalti pubblici che siano basati sulla trasparenza, la concorrenza, e su criteri obiettivi per l'assunzione delle decisioni e che siano efficaci, *inter alia*, per prevenire la corruzione"<sup>37</sup>.

La prevenzione della corruzione viene del resto esplicitamente indicata nel recente codice degli appalti (d.lgs. n. 50 del 2016) come uno degli obiettivi che si intende perseguire con la disciplina in esso dettata<sup>38</sup>.

Nel prosieguo, però, non si tratterà della materia degli appalti, se non per limitati aspetti, perché, comunque, essa resta un sistema autonomo che non potrebbe, quindi, essere in questa sede adeguatamente approfondito.

Verranno, invece, esaminate compiutamente le modalità con cui si dispiegano le altre tre indicate direttrici.

---

<sup>37</sup> A conclusioni analoghe, M. Corradino-I. Licesso, *La soppressione dell'AVCP e il trasferimento delle funzioni all'ANAC*, in R. Cantone-F. Merloni (a cura di), *La nuova autorità nazionale anticorruzione*, Giappichelli, 2015, 11 ss.

<sup>38</sup> Sono numerosi i riferimenti alla corruzione e alla prevenzione della corruzione nella legge delega (legge 28 gennaio 2016, n. 11) e nel successivo codice degli appalti (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50). In particolare significativo è quanto previsto nell'art. 213, comma 1, del d.lgs. n. 50 del 2016 in cui si attribuisce espressamente il potere di vigilanza e regolazione all'Autorità anticorruzione stabilendosi espressamente che tali poteri sono finalizzati anche a "prevenire e contrastare illegalità e corruzione". Sull'argomento, *ex plurimis*, si v. A. Scacchi, *Nuove funzioni e poteri dell'ANAC*, in M.L. Chimenti (a cura di), *Nuovo diritto degli appalti e linee guida ANAC*, Nel diritto, 2016, 1 ss.

## Capitolo II

# LA DEFINIZIONE DI CORRUZIONE

**Sommario:** 1. La difficoltà di definire la corruzione. – 2. La corruzione nelle Convenzioni internazionali. – 3. La corruzione nel codice penale. – 4. Ulteriori delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione. – 5. La corruzione fra privati. – 6. La corruzione nella normativa in materia di prevenzione.

### 1. La difficoltà di definire la corruzione

Fino a questo momento si è parlato genericamente di corruzione, dandone per scontato il significato che, al contrario, è tutt'altro che agevole da individuare.

Già soltanto esaminando la parola “corruzione”, ci si accorge di trovarsi in presenza di un vocabolo polisemantico. La consultazione del dizionario reca infatti ben quattro diverse definizioni, sia pure distinte sotto due sottocategorie. La prima delle due qualifica il termine come una conseguenza negativa di un'azione materiale o anche di un evento naturale, per cui esso potrà significare sia decomposizione, disfacimento, putrefazione, soprattutto di oggetti (ad esempio l'acqua o un cadavere) ma anche degenerazione o guasto, con riferimento, in quest'ultimo caso, concetti astratti (ad esempio, i costumi, la società, la classe politica).

Nella seconda sottocategoria la parola viene intesa come un'operazione di induzione di altri al male e ricomprende tanto il caso in cui a esservi condotta sia una persona (come la “corruzione di minorenne”, un reato del codice penale rientrante nella tipologia dei delitti sessuali) quanto il delitto contro la pubblica amministrazione, consistente nel dare o promettere denaro o altri vantaggi ad un soggetto che riveste una carica pubblica<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Così, AA.VV., voce *Corruzione*, in *Vocabolario della lingua italiana. Il Conciso*, Treccani, 1998, 396; definizione non molto diversa forniscono altri autorevoli dizionari; in partico-