



**Università
degli Studi
di Ferrara**

**DOTTORATO DI RICERCA IN
Diritto dell'Unione Europea e ordinamenti nazionali**

CICLO XXXVII

COORDINATORE Prof. De Cristofaro Giovanni

*La repressione della corruzione pubblica tra ordinamento nazionale e
percorso d'integrazione europea*

Settore Scientifico Disciplinare: GIUR-14/A

Dottorando:
Dott. Califano Gaetano Stefano

Tutore:
Prof. Castronuovo Donato

Anni 2021/2024

Io sono un principe libero,
ed ho altrettanta autorità di fare guerra al mondo intero,
quanto colui che ha cento navi in mare.

S. Bellamy

Indice sommario:

Cap. I: Premessa ed inquadramento empirico-criminologico

1. «*Sentinella, a che punto è la notte?*» Ragioni, metodo e finalità di un (altro) lavoro sulla corruzione pubblica
2. Il nodo della “definizione” della corruzione e delimitazione oggettiva dell’indagine
3. Fenomenologia dell’invisibile: la prospettiva empirico-criminologica nello studio del fenomeno corruttivo
 - 3.1. Sulla c.d. corruzione “pulviscolare”
 - 3.2. Sulla c.d. corruzione “sistemica”
4. Misurazioni dell’invisibile: la corruzione tra percezione e principio di realtà
 - 4.1. Gli indicatori a carattere oggettivo
 - 4.1.1. La statistica giudiziaria
 - 4.1.2. Gli indicatori economici (cenni)
 - 4.2. Gli indicatori a carattere soggettivo
 - 4.2.1. Gli indicatori esperienziali
 - 4.2.2. La “fatamorgana” della percezione

Cap. II: Il formante legislativo

Sez. I: Il contesto normativo sovranazionale

1. Introduzione
2. La lotta alla corruzione nel contesto normativo eurounionale
 - 2.1. Il primo Protocollo alla Convenzione PIF
 - 2.2. La Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari comunitari o nazionali
 - 2.3. La Direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione mediante il diritto penale
 - 2.4. “Futuribili fantasmi”: la Proposta di Direttiva contro la corruzione
3. L’azione dell’OCSE. La Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali
4. L’azione del CdE. La Convenzione penale sulla corruzione
5. L’azione dell’ONU. La Convenzione (UNCAC) contro la corruzione

Sez. II: L’evoluzione della normativa interna

1. L’impostazione originaria del Codice Rocco

2. Il primo intervento riformatore: la l. 86/1990
3. Il mutamento di paradigma: la Riforma Severino
 - 3.1. *Rationes* ed aspetti generali della riforma
 - 3.2. Le principali modifiche al sistema penale
4. La legge Grasso
5. La legge c.d. “Spazzacorrotti”

Cap. III: L’offesa nei delitti di corruzione pubblica

1. Il prestigio della pubblica amministrazione
2. Il dovere di fedeltà del funzionario nei confronti dell’amministrazione
3. La non-venalità del pubblico agente
4. L’interesse a che gli atti d’ufficio non formino oggetto di compravendita privata
5. La corruzione quale reato contro beni economici? Le indicazioni europee e sovranazionali in punto di offensività dei delitti di corruzione
6. L’imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione
7. La “parzialità” dei richiami all’imparzialità ed al buon andamento
8. Delitti di corruzione e funzione legislativa
9. Brevi annotazioni sul buon andamento

Cap. IV: Disvalore e struttura dei delitti di corruzione pubblica

Sez. I: Profili comuni ai delitti di corruzione generica e di corruzione propria

1. Questioni preliminari: reato a concorso necessario o illeciti distinti?
2. La struttura assente: le condotte di corruzione tra oggettivismo e soggettivismo
3. Cenni alla seconda diade: il denaro e l’(onnivora) “altra utilità”
4. Sulla “retribuzione” e sulla perdurante necessità del suo accertamento

Sez. II: La corruzione generica (art. 318 c.p.)

1. Dall’oggetto al soggetto; dal processo al codice; dall’atto alla funzione
2. “Per” l’esercizio della funzione o del potere: letture causali vs finalistiche. Il nodo (meglio: l’irrilevanza penale) della corruzione impropria susseguente
3. La corruzione per asservimento. Ovvero: il sorprendente potere della pena di modificare la tipicità
4. L’eterogeneità dei fini: la corruzione generica tra pan-penalizzazione ed esigenze di proporzionalità della pena

Sez. III: La corruzione propria (art. 319 c.p.)

1. L'atto d'ufficio tra "determinatezza" e "determinabilità"
2. La contrarietà dell'atto ai doveri posizionali del pubblico agente
3. Il mercimonio della discrezionalità amministrativa
4. Sulla corruzione propria susseguente

Cap. I: Premessa ed inquadramento empirico-criminologico

1. «Sentinella, a che punto è la notte?» Ragioni, metodo e finalità di un (altro) lavoro sulla corruzione pubblica

Sono piuttosto numerose le ragioni che sconsigliano di proporre un ulteriore lavoro sul composito sistema dei delitti di corruzione pubblica.

Considerando che di essa si discute, senza soluzione di continuità, a far data quantomeno dal Codice di Hammurabi, il primo (ed enorme) rischio, evidentemente, è quello di trasformare lo studio – come forse direbbe Flaubert – in un autentico “Dizionario dei luoghi comuni”¹.

Rimane, in effetti, pressoché incalcolabile la quantità di riflessioni e scritti concernenti il fenomeno, che sembra rappresentare una ineliminabile costante che attraversa da sempre, sia pure in misura e con connotazioni dissimili, praticamente tutte le società umane, anche a prescindere dai differenti contesti socio-culturali, latitudini, forme di stato e di governo, livelli di sviluppo economico. Una formidabile (con espressione discutibilmente *à la page*, potremmo dire) “resilienza”, che pare renderlo indifferente non soltanto alle diverse epoche storiche, ma soprattutto alle profonde modificazioni sociali che gli s’oppongono: come non menzionare, e limitandoci soltanto a richiamare *per incidens* qualche emblematica vicenda², il fumoso “*affaire Arpalò*”, ove si registrò il coinvolgimento dell’integerrimo Demostene³, o ancora l’aspra invettiva processuale condotta da un giovanissimo

¹ Nel Codice di Hammurabi, come è noto, figurava uno specifico divieto imposto al giudice di modificare le proprie sentenze e, più in generale, ogni propria decisione, una volta che le stesse fossero state assunte: il proponimento, evidente, era quello di evitare che eventuali e successivi donativi potessero modificare gli esiti delle vicende processuali. Cfr., sul punto: C. A. BRIOSCHI, *Corruption*, Washington, 2017, pp. 1 ss; nello stesso senso: L. SCOLLO, *I modelli di contrasto alla corruzione internazionale Prospettive di riforma del sistema penale e della responsabilità degli enti*, Torino, 2023, p. 3;

² Alla lista degli Autori che si sono – più o meno intensamente – occupati di corruzione andrebbero quantomeno aggiunti, in ordine sparso: Euripide, Sofocle, Aristofane, Erodoto, Plutarco, Ovidio, Virgilio, Agostino (in realtà, larga parte della patristica), Montaigne, La Fontaine, De La Rochefoucauld, Shakespeare, Boccaccio, Savonarola, Leopardi, Voltaire, Rousseau, Diderot, Hugo, Stendhal, Pareto, Mazzini, Marx, Pirandello, Sciascia, Carducci, D’Annunzio, Scola, Eco.

³ Si allude, con tutta evidenza, alla nota vicenda, datata 324 a.C., con protagonista Arpalò, tesoriere di Alessandro Magno, che fuggì da quest’ultimo dopo averne saccheggiato parte delle ricchezze. Giunto ad Atene, fu fatto arrestare da Demostene, il quale ne dispose altresì la confisca dei beni. Sennonché, tempo dopo, Arpalò scomparve misteriosamente da Atene e fu rinvenuta soltanto la metà del tesoro depredata: Demostene, allora, fu accusato di essersi fatto corrompere dal tesoriere, in cambio della concessione della libertà. V. anche per ulteriori approfondimenti storici: F. ARAGONA, *La corruzione nella storia: il periodo greco e romano*, in *Gnosis*, 2017, n. 1, pp. 150 ss.

Cicerone nei confronti dell'allora governatore di Sicilia, Gaio Verre⁴; “barattieri” – può esser utile inoltre rammentare – immersi nella pece della quinta bolgia del settimo cerchio anche da Dante, il quale, benché certo strumentalmente, per lo stesso delitto era stato nondimeno condannato e costretto all'esilio⁵.

L'evocata, dantesca, associazione tra reato e peccato – sino al periodo pre-illuminista, in realtà, una sorta di dittologia sinonimica⁶ – sembra trovare dipoi, proprio in materia di corruzione, una autorevole e recente “rivisitazione”, tratteggiata direttamente dal Papa (Bergoglio), il cui magistero s'è sempre invero dimostrato particolarmente sensibile al tema che ci occupa⁷. Parole, sulle quali s'impone una pur sintetica digressione preliminare, e ciò poiché, oltre ad intercettare e riflettere un peculiare modo d'intendere il fenomeno criminoso sempre più diffuso nel sentire sociale, s'attestano sintomatica testimonianza del “clima” in cui correntemente si svolge il dibattito che lo pertiene.

Dalle stesse, pare difatti potersi desumere come la corruzione costituisca (non un fatto, bensì) una vera e propria “condizione umana” (non assimilabile, bensì in definitiva) più grave rispetto allo stesso peccato: commentando – come ha titolato il quotidiano *Le Figaro* – «la più grave vicenda politica-finanziaria che abbia

⁴ Proprio nel menzionato volumetto di Flaubert, e cioè nel “Dizionario dei luoghi comuni”, una delle voci è curiosamente dedicata proprio al menzionato governatore di Sicilia e recita, con la sagace ironia che contraddistingue l'intero libello: «Verre: non gliel'hanno ancora perdonata». G. FLAUBERT, *Dizionario dei luoghi comuni*, Milano, 1980, p. 112. Più in generale, sulla corruzione nella Roma antica, si veda, per tutti, lo studio monografico di L. PERELLI, *La corruzione politica nell'antica Roma*, Milano, 1994; più di recente, v. altresì il documentato contributo di C. VENTURINI, *La corruzione: complessità dell'esperienza romanistica*, in G. FORNASARI-N. D. LUISI (a cura di), *La corruzione: profili storici, attuali, europei e sovranazionali*, Padova, 2003.

⁵ Il 10 marzo 1302, difatti, Dante fu giudicato colpevole di “baratteria” e di altri gravissimi reati (appropriazione indebita, frode, falsità, dolo, malizia, pratiche estorsive, pederastia), per i quali, come detto, fu costretto all'esilio da Firenze. Di recente, presso il teatro del Collegio di Merito della Sapienza di Perugia, si è tenuto un incontro volto alla (metaforica) revisione del processo, conclusosi con la “assoluzione” del poeta fiorentino, e ciò in virtù della riconosciuta natura eminentemente politica della condanna. Cfr., sul punto, il volume che descrive il singolare esperimento: A. TRAVERSI, *Dante colpevole o innocente? La «revisione» del processo 700 anni dopo*, Milano, 2021.

⁶ In questo senso, tra gli altri: F. SGUBBI, *Responsabilità penale per omesso impedimento dell'evento*, Padova, 1975, pp. 7 ss.

⁷ Tra i numerosi interventi di Papa Francesco in materia di corruzione, può ad esempio citarsi quello tenuto in data 23 ottobre 2014, nell'ambito del quale il Pontefice ha posto l'accento, tra le principali conseguenze della corruzione, sul rischio di incidere consistentemente sulle diseguglianze sociali, allargando il divario tra i ricchi ed i poveri: «La scandalosa concentrazione della ricchezza globale è possibile a causa della connivenza di responsabili della cosa pubblica con i poteri forti». Frammento riportato da F.C. PALAZZO, *Le norme penali contro la corruzione tra presupposti criminologici e finalità etico sociali*, in R. BORSARI (a cura di), *La corruzione a due anni dalla Riforma Severino*, Padova, 2015, p. 62; o ancora, in un *tweet* del dicembre 2017 e con accenti non meno severi: «La corruzione va combattuta con forza. È un male basato sull'idolatria del denaro che ferisce la dignità umana»; queste (ed altre) riflessioni sulla corruzione sono state poi compendiate in un breve volume: J.M. BERGOGLIO, *Guarire dalla corruzione*, Verona, 2013.

infangato l'Assemblea di Strasburgo»⁸, e cioè il celebre scandalo *Qatargate*, ha spiegato icasticamente il Pontefice come: «Questo che tu mi fai vedere è una corruzione, non è peccato. È peggio perché la corruzione ti putrisce l'anima [...] peccatore sì, corrotto mai!»⁹.

Con la circostanza che trattasi di uno tra i terreni forse maggiormente battuti dell'intera nostra materia, e quasi paradossalmente, si coniuga poi – fornendo ulteriori argomenti che dovrebbero indurre a desistere dall'affrontare, quantomeno penalisticamente, il tema – la oramai comprovata scarsissima incisività dello strumento penale, quale (efficace) argine allo sviluppo del fenomeno.

Son cose note, indubbiamente, ma che vale la pena di fissare sin da subito sullo sfondo e non certo a margine del presente lavoro, ribadendo e sottoscrivendo le censure di quella parte della letteratura che, da tempo, lamenta la indebita “sovraesposizione” (del penalista e) del diritto penale nel dibattito riguardante la corruzione. Rozzo, sussidiario e frammentario, congegnato in funzione dell'accertamento di responsabilità individuali, lo *ius terribile*, quando adoperato per fronteggiare fenomenologie complesse, transazionali, “sistemiche”, rivela – come s'è opportunamente rilevato – la sua «naturale incapacità» allo scopo¹⁰.

Certo, l'esperienza normativa (non soltanto) in materia di corruzione ha dimostrato come la norma penale costituisca un sedativo molto efficace, elettoralmente spesso gratificante, ma soprattutto a costo zero: non è superfluo osservare, però, che pretendere di “sconfiggere” un fenomeno dalle radici, come visto, praticamente millenarie con un agile tratto di penna, cesellando questo o quell'altro elemento di fattispecie, o comunque innalzando scriteriatamente di qualche anno i limiti edittali, altro non è che coltivare pie illusioni. Questo, s'intende, non equivale certo a negare la necessità e l'importanza del contributo (anche) dell'apparato repressivo:

⁸ A. ROVAN, *L'onde de choc du «Qatargate» ébranle le Parlement européen*, in *Le Figaro*, disponibile online al link: <https://www.lefigaro.fr/international/soupons-de-corruption-le-parlement-europeen-perquisitionne-ce-lundi-20221212>.

⁹ E. RUGGIERO, *Papa Francesco: “La corruzione è peggio del peccato, ti putrisce l'anima”*, in *AGI*, disponibile online al link <https://www.agi.it/cronaca/news/2022-12-18/papa-corruzione-peggio-peccato-putrisce-anima-19271307/#:~:text=Questo%20che%20tu%20mi%20fai,l'anima%22%2C%20conclude>.

¹⁰ L. STORTONI, *Lotta alla corruzione e ordine pubblico nel governo della città*, in F. CURI (a cura di), *Ordine pubblico e sicurezza nel governo della città*, Bologna, 2014, pp. 2 ss; nella medesima prospettiva: G. INSOLERA, *Corruzione e concussione nella riforma del diritto e del processo penale*, in *Studi in ricordo di Giandomenico Pisapia*, I, Diritto penale, Milano, 2000, p. 661; T. PADOVANI, *Il confine conteso. Metamorfosi dei rapporti tra concussione e corruzione ed esigenze “improcrastinabili” di riforma*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 1999, n. 4, p. 1315; A. PAGLIARO, *La lotta alla corruzione e l'esperienza italiana “mani pulite”*, in *RTDPE*, 1998, n. 10, p. 1116.

apparato, però, che deve essere pensato e predisposto con la consapevolezza, forte, che la vera partita si gioca altrove¹¹.

Esaurita dunque la considerazione del catalogo dei “contro” l’opportunità d’approfondire, ancora una volta, la tematica della corruzione, va tuttavia considerato come anche l’opposto fronte sembra poter annoverare argomenti tutto sommato abbastanza persuasivi.

In primis, sta la conclamata inadeguatezza del tessuto normativo vigente: in dottrina, pare difatti aleggiare una sorta di condivisa e generalizzata insoddisfazione sulle attuali fattispecie, di cui si sono – tra le innumerevoli critiche – poste in evidenza, ad esempio, la progressiva ed inesorabile erosione della tipicità¹², il pericoloso scivolamento verso le logiche del diritto penale d’autore¹³, non da ultimo, numerosi profili di frizione con il dettato costituzionale¹⁴. Risultato della progressiva stratificazione di compulsivi e frettolosi interventi di riforma ispirati a logiche finanche antitetiche, l’attuale sottosistema di delitti di corruzione esibisce dunque, quale fisiologica conseguenza, delle criticità anche piuttosto evidenti, che s’estendono – come vedremo – a praticamente tutte le diverse componenti dell’illecito, dalla tipicità, all’offesa, sino ad arrivare al cuore dell’incriminazione, e cioè alla pena.

Il discorso poi non muta ed anzi si colora di tinte ancor più fosche se, allargando l’angolo prospettico, l’attenzione vada focalizzandosi, più in generale, sul complessivo sistema dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, che allo stato versano, con intuibili ricadute in termini di legalità, certezza del diritto e prevedibilità, in una situazione di preoccupante «sovraffollamento normativo con sovrapposizioni parziali degli ambiti di

¹¹ Si allude, evidentemente, al versante della prevenzione amministrativa, alla semplificazione, alla valorizzazione della trasparenza, ma soprattutto alla diffusione, tra gli amministratori e non solo, di una etica pubblica e di una cultura civica condivisa. Sulla (patologica) trasformazione del diritto penale, in un improprio strumento per garantire l’affermazione dell’etica pubblica, v. M. DONINI, *Il diritto penale come etica pubblica*, Modena, 2014, pp. 10 ss.

¹² V. MANES, *Corruzione senza tipicità*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2018, n. 3, pp. 1126 ss.

¹³ V. MONGILLO, *Il contrasto alla corruzione tra suggestioni del “tipo d’autore” e derive emergenziali*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2020, n. 2, pp. 967 ss.

¹⁴ Così, a proposito dei principi di offensività e proporzionalità sanzionatoria, F.C. PALAZZO, *Gli effetti preterintenzionali delle nuove norme penali contro la corruzione*, in B.G. MATTARELLA-M. PELLISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, p. 19.

operatività dei diversi reati. Fatti che possono indifferentemente ricadere in più previsioni i cui confini sono esili ed imprecisi»¹⁵.

Piuttosto compatta quindi nel senso dell'inadeguatezza della disciplina, la dottrina resta invece cronicamente divisa in relazione ai possibili "rimedi": se da più parti, ad esempio, s'è proposta a gran voce la riunificazione, sul modello della celebre c.d. proposta di Cernobbio¹⁶, di tutti i delitti di corruzione in una unica, titanica, (macro)fattispecie¹⁷, altra parte della letteratura, al contrario, continua ad opporsi agli eccessi di semplificazione caratterizzanti simili prospettive, rammentando per contro l'impossibilità di prescindere da un modello di corruzione di tipo schiettamente mercantile¹⁸.

Fa da sfondo a tutto ciò, inoltre, il disaccordo della letteratura, con episodici interventi della giurisprudenza a complicare ulteriormente il quadro, in ordine all'interpretazione di elementi affatto nevralgici nell'economia delle disposizioni. Basti su tutti il richiamo all'annosa – ma mai davvero sopita¹⁹ – questione concernente l'individuazione dell'interesse protetto, nell'ambito della quale si registra un variopinto ventaglio di posizioni che spazia dai più tradizionali "buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione", alla "fiducia dei consociati nella correttezza dei comportamenti di coloro che operano nella pubblica amministrazione", sino ad alcuni arresti della giurisprudenza che alludono,

¹⁵ L. STORTONI, *A proposito di leggi...miracolose!*, in *Ius17@ unibo.it – Studi e materiali di diritto penale*, 2012, n. 3, p. 57.

¹⁶ La proposta fu presentata il 14 settembre 1994 nel corso del convegno "Proposte per la lotta contro la corruzione" e poi formalizzata nel contributo: *Proposte in materia di prevenzione della corruzione e dell'illecito finanziamento ai partiti*, elaborato dai Sostituti Procuratori della Repubblica presso il Tribunale di Milano, G. COLOMBO, P. DAVIGO, A. DI PIETRO, F. GRECO, dai Professori O. DOMINIONI, D. PULITANÒ, F. STELLA e dall'Avv. M. DI NOIA, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Ec.*, 1994, pp. 911 ss.

¹⁷ Nel senso dell'opportunità di unificare i delitti di corruzione in un'unica fattispecie, pur con accenti in parte differenti, tra gli altri: R. BORSARI, *La corruzione pubblica. Ragioni per un cambiamento della prospettiva penale*, Torino, 2020, p. 371 ss.; M. GAMBARDELLA, *Il grande assente nella nuova "legge spazzacorrotti": il microsistema delle fattispecie di corruzione*, in *Cass. Pen.*, 2019, n. 1, p. 45.

¹⁸ A. PAGLIARO, *La lotta alla corruzione e l'esperienza italiana "mani pulite"*, cit., p. 1123; cfr., o, ancora, A. SPENA, *Il "turpe mercato". Teoria e riforma dei delitti di corruzione pubblica*, Milano, 2003, p. 581, il quale, considerando l'opzione di aggregare tutte le fattispecie corruttive in una unica fattispecie "ricettacolo", spiega: «Ma quanto più ridotto è il numero dei segni distintivi dell'offensività delle condotte punite, tanto meno marcato e distinguibile sarà il contenuto d'illecito dei fatti incriminati: ciò che, in moltissimi (troppi) casi, condurrebbe alla astratta punibilità di condotte bensì rispondenti formalmente ai requisiti tipici della fattispecie, ma decisamente distanti dal relativo scopo di tutela».

¹⁹ Cfr., *infra*, Cap. III.

impavidamente, a quei desueti «beni trasversali anni '40»²⁰, quali il “prestigio della pubblica amministrazione”, ovvero il “dovere di fedeltà del pubblico funzionario”²¹. Ben lungi dalla pretenziosa ambizione di sciogliere i nodi appena enunciati, ma con intenti più che altro di sistematizzazione, si è scelto d'articolare l'elaborato in quattro distinti capitoli: quanto alla strutturazione del lavoro, nel primo, s'è ritenuto anzitutto opportuno prendere le mosse da una sintetica disamina della corruzione dal punto di vista empirico/criminologico, con il proponimento di garantire, alla successiva riflessione teorica, un solido ancoraggio – per così dire – al “dato di realtà”. Muovendo dapprima da una indagine di tipo qualitativo, volta all'esame, cioè, delle principali sue “forme di manifestazione” (ed in particolare, del binomio corruzione pulviscolare-sistemica), per così come delineate nell'analisi dottrinale ed emergenti dalla prassi, si è optato poi, mediante la consultazione dei più recenti dati forniti dalle diverse metodologie di rilevazione, per spostare l'attenzione sul dato meramente quantitativo (Sez. II), onde tentare cioè di comprendere la “misura” attuale della diffusione della corruzione in Italia.

Chiariti i principali aspetti di natura criminologica, si è passati in seguito a considerare il formante legislativo (Cap. II): si è inteso, così, esaminare tanto le principali fonti di *hard law* – a cui l'Italia ha prestato adesione – caratterizzanti il contesto normativo sovranazionale (Sez. I), quanto i principali interventi di riforma “domestici” inerenti alla corruzione (Sez. II), con lo scopo non soltanto di delinearne le strettissime e reciproche interferenze, ma altresì di cogliere tendenze e costanti di quello che è stato efficacemente definito come il “cantiere permanente dell'anticorruzione”²².

Il terzo capitolo (Cap. III), invece, è precipuamente dedicato alla questione del bene giuridico: dopo aver criticamente passato in rassegna le principali proposte dottrinali avanzate sul tema, s'è optato – conviene anticipare – per l'accoglimento di una prospettiva quanto più aderente possibile al dettato costituzionale, fondamento ma soprattutto limite allo *ius puniendi*.

Nel quarto (Cap. IV), infine, l'obiettivo è stato quello di porre in luce le (numerose) aporie ed incongruenze contrassegnanti l'attuale disciplina penale in materia di corruzione: non senza qualche rapsodico spunto (anche) *de lege ferenda*, l'indagine

²⁰ L'espressione è di: V. VALENTINI, *Dentro lo scrigno del legislatore penale. Alcune disincantate osservazioni sulla recente legge anticorruzione*, in *DpC*, 2013, p. 17.

²¹ Così, ad esempio, Cass. Pen., Sez. VI, 25.2.2013, n. 11996; Cass. Pen., sez. VI, 27.10.2003, n. 4177; Cass. Pen., sez. VI, 28.11.1997, n. 1319.

²² V. MONGILLO, *La legge “spazzacorrotti”: ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell'anticorruzione*, in *DpC*, 5, 2019.

è andata prima di tutto incentrandosi sulle componenti strutturali comuni (Sez. I) alle fattispecie corruttive, salvo dipoi spostarsi sul delitto di corruzione per l'esercizio della funzione (Sez. II) ed infine di corruzione propria (Sez. III).

2. Il nodo della “definizione” della corruzione e delimitazione oggettiva dell’indagine

Preliminare ed ineludibile passaggio per qualsiasi itinerario di ricerca si rivela, naturalmente, la delimitazione del suo specifico oggetto.

Esigenza, questa, tantopiù pregnante discutendo di “corruzione”, che è termine la cui valenza notoriamente polisemica rischia di ingenerare equivoci e provocare indebite sovrapposizioni. Un frammento, ad esemplificazione e chiarimento dell’assunto: «La corruzione (a) è in effetti un fenomeno endemico che assume aspetti e forme molteplici nei vari settori della società, ad esempio i reati di corruzione (b), peculato, traffico d’influenze e di informazioni, abuso d’ufficio e arricchimento senza causa»²³.

Il tautologico stralcio appena riportato (“la corruzione è [...] ad esempio [...] la corruzione”), tratto dalla recente Proposta di direttiva della Commissione europea relativa alla lotta alla corruzione, dimostra con evidenza paradigmatica come l’unitario vocabolo “corruzione” venga comunemente adoperato, nel linguaggio corrente, assegnandogli (almeno) due distinte accezioni, le quali, pur presentando indubbi profili d’intersezione, restano nondimeno dissimili, anzitutto, sotto il profilo contenutistico.

“Corruzione” (che non deriva, come pure talvolta si legge, da “*cor-ruptus*”, bensì, e certo più prosaicamente, da “*cum-rumpere*”, e cioè “guastare insieme”, “rompere insieme”²⁴), intesa in senso stretto (lett. b del menzionato esempio), rappresenta in primo luogo un concetto di natura giuridico-penale, impiegato principalmente –

²³ Proposta di direttiva del parlamento europeo e del consiglio sulla lotta alla corruzione che sostituisce la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio e la convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, Bruxelles, 3.5.2023, COM (2023), 234 finale, disponibile online al link istituzionale: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0234>, p. 6. Per il commento e l’analisi dei contenuti della Proposta di direttiva, v. *infra*, Cap. II, Sez. I, par. 2.4.

²⁴ Voce: Corruzione, in Vocabolario online Treccani, disponibile online al link: <https://www.treccani.it/vocabolario/corruzione/#>.

anche se non esclusivamente²⁵ – per designare un fitto (sotto)sistema di incriminazioni codicistiche, appartenenti al *genus* dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione. Incriminazioni, tradizionalmente suddivise in funzione del soggetto attivo (corruzione attiva, per descrivere il fatto dell'*extraneus*; corruzione passiva, quello del pubblico agente), dell'oggetto del mercimonio (corruzione propria, quando lo scambio attiene al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio; corruzione impropria, nelle ipotesi di atto conforme; corruzione funzionale, quando lo scambio non involge il compimento di specifici atti, bensì il generico esercizio della funzione o dei poteri del pubblico agente) ed altresì del rapporto temporale intercorrente tra l'atto e l'accordo (corruzione antecedente, quando l'accordo o la dazione precedono il compimento dell'atto; corruzione susseguente, quando l'accordo o la dazione intervengono invece successivamente). "Corruzione" (lett. a del menzionato esempio), tuttavia, è vocabolo contestualmente impiegato, attribuendogli però una latitudine semantica decisamente più ampia rispetto all'equivalente penalistico, anche nel dibattito scientifico proprio di altre scienze sociali, quali, ad esempio, la politica criminale, la criminologia, la criminalistica, la sociologia e l'economia²⁶: benché le definizioni, nelle menzionate discipline "extra-penali", varino notevolmente a seconda dell'oggetto e dell'obiettivo dei diversi studi²⁷, quella che vanta maggiore accoglimento, tanto da esser comunemente adoperata da diverse organizzazioni internazionali a vario titolo impegnate nell'attività di contrasto al fenomeno, considera la corruzione come «un abuso di potere fiduciario finalizzato all'ottenimento di un vantaggio privato»²⁸.

²⁵ Non s'ignora, naturalmente, la presenza sul piano ordinamentale di ulteriori accezioni di carattere tecnico-giuridico concernenti la "corruzione" (corruzione tra privati, art. 2635 c.c.; corruzione di minorenni, all'art. 609-*quinquies* c.p.). Come meglio spiegheremo *infra*, tuttavia, l'oggetto precipuo del presente lavoro è rappresentato dalla corruzione (intesa quale fattispecie di scambio illecito di denaro o altra utilità), nella sola sua dimensione pubblicistica.

²⁶ V. MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale. Effetti, potenzialità e limiti di un diritto penale "multilivello" dallo Stato-nazione alla globalizzazione*, Napoli, 2012, p. 7.

²⁷ Spesso, infatti, l'atteggiamento del legislatore sovranazionale ed anche di parte della dottrina rispetto al "problema" definitorio della corruzione (intesa in senso ampio) è quello della totale rinuncia: più che tentare di stagiare una unica definizione, si sceglie cioè di identificare casisticamente i reati (peculato, abuso d'ufficio, traffico d'influenze illecite) alla stessa facenti capo. Si consideri, ad esempio, la già menzionata Proposta di direttiva, nell'ambito della quale si legge (p. 6): «Non esiste un'unica definizione di corruzione poiché questo reato si presenta in forme differenti che coinvolgono differenti partecipanti [corruzione (in senso stretto), peculato, traffico d'influenze e di informazioni, abuso d'ufficio e arricchimento senza causa]»; in dottrina, in questa prospettiva, sin dal titolo del contributo: A. VARRAICH, *Corruption: an umbrella concept*, Gothenburg, 2014, *passim*; o ancora, R. ROSE-C. PEIFFER, *Bad governance and corruption*, London, 2019, p. 3, secondo i quali «the meaning of corruption cannot be confined to the black and white letters of a dictionary».

²⁸ Cfr., sul punto, la ampia bibliografia politologica, sociologica ed economica menzionata da: A. SPENA, *Il "turpe mercato"*, cit., p. 1 ss.; quanto, invece, all'accoglimento della nozione presso le

Tenendo conto della marcata eterogeneità delle due nozioni, non sorprende, allora, riscontrare come in molti sistemi linguistici il descritto binomio venga reso mediante l'impiego di due termini differenti: “*Corruption/Bribery*”; “*Korruption/Bestechung*”; “*Corruptiòn/Cohecho*”.

Passando ora a esaminarne partitamente i contenuti, il concetto “normativo” di corruzione, come anticipato, rimanda ad un vasto sistema di incriminazioni (artt. 318-322-ter c.p.), sistematicamente collocate al Titolo II, Capo I (“Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione”) del codice penale. A volerne fissare una definizione stipulativa, desunta induttivamente a partire dagli elementi costitutivi caratterizzanti ciascuna singola fattispecie, possiamo definire la corruzione in senso stretto come «l'incontro della volontà di un soggetto qualificato con quella di un privato, con oggetto la dazione o la promessa di danaro o di altra utilità dal secondo al primo in relazione all'espletamento da parte di quest'ultimo della sua funzione o del suo servizio»²⁹.

I principali caratteri contrassegnanti la menzionata nozione possono considerarsi, come in dottrina non s'è mancato di rilevare, la mutevolezza e la relativa precisione. La “mutevolezza”, anzitutto, si coglie a partire dall'analisi, in chiave sia storica che comparata, dei diversi sistemi normativi disciplinanti il fenomeno: analisi, cioè, che dimostra che le modalità di tipizzazione rimangono fortemente variabili nel tempo e nello spazio, con l'unica eccezione rappresentata dalla costante incriminazione della corruzione nella forma propria-antecedente. “Precisione” poiché, essendo ricavata per astrazione da norme (penali e quindi) chiamate a prestare ossequio al principio di tassatività/determinatezza, la stessa esibisce, specie se raffrontata con la corrispondente nozione ampia, dei «presupposti, contorni e limiti ben determinati», risultando in grado di fotografare con sufficiente accuratezza una determinata fenomenologia criminosa che rinviene il proprio nucleo centrale nella compravendita di un atto, di una attività, o della complessiva funzione del pubblico

istituzioni sovranazionali, cfr. World Bank, *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*, 1997, p. 8; Transparency International, *The Anti-Corruption Plain Language Guide*, Berlino, 2009, p. 14; si veda, peraltro, lo stesso sito web (<https://www.transparency.it/informati/glossario-leggi/corruzione>) della organizzazione non governativa da ultimo menzionata, nell'ambito del quale si riconosce esplicitamente come «Transparency International utilizza una definizione molto ampia del termine, comprensiva delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso del potere da parte di un soggetto al fine di ottenere vantaggi privati».

²⁹ L. STORTONI, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, in AA. VV., *Diritto penale. Lineamenti di parte speciale*, Bologna, 2014, p. 153.

ufficiale, in cambio del denaro o di altra utilità fornita o meramente promessa da parte del privato³⁰.

Diametralmente opposto, invece, è il discorso per ciò che attiene al concetto “ampio” di corruzione, da più parti identificato, si è detto, nell’abuso di un potere fiduciario per l’ottenimento un vantaggio privato³¹: nozione, come pare evidente, dai contorni decisamente più nebulosi e sfumati, suscettibile di ricomprendere in sé una vasta schiera di ipotesi illecite, tanto di natura pubblicistica (concussione, induzione a dare o a promettere utilità, abuso d’ufficio, traffico d’influenze illecite, peculato), quanto privatistica (appropriazione indebita, corruzione tra privati).

Nozione, s’aggiunga, che proprio in ragione dell’estrema sua vaghezza, ha attirato condivisibili critiche in letteratura, ove in particolare è stato posto in rilievo – e l’incongruenza non è certo di poco conto – come nel concetto ampio di “corruzione” non possano a rigore ricomprendersi larga parte delle fattispecie *stricto sensu* corruttive. Questo – s’è osservato – in quanto l’eventuale “abuso” del potere fiduciario, ontologicamente, ne presuppone un preventivo “utilizzo” distorto; utilizzo, che tuttavia difetta in tutte quelle vicende caratterizzate dal raggiungimento di un mero accordo tra l’*extraneus* ed il pubblico ufficiale, in vista del compimento (o dell’omissione) di un atto d’ufficio da parte di quest’ultimo³².

Anche tenendo conto, dunque, della genericità e della correlata scarsa capacità selettiva della nozione da ultimo esaminata, si è scelto d’assumere il concetto normativo di corruzione ad oggetto del presente lavoro, incentrato pertanto sull’analisi delle sole disposizioni – ed in particolar modo degli artt. 318 e 319 c.p. – concernenti la relativa accezione, per così dire, “ristretta”.

Ne resta, perciò stesso, fuori anzitutto la fattispecie di “corruzione tra privati” (art. 2635 c.c.), la quale, anche al netto della parziale omonimia e della comunanza di alcune note di tipicità, rimane nondimeno una fenomenologia criminosa in larga

³⁰ Caratteri ben evidenziati da: A. SPENA, *Il “turpe mercato”*, cit., p. 1 ss.

³¹ Sull’ampiezza e sulle problematiche concernenti la complessa delimitazione del concetto di “abuso di potere” nell’ambito del diritto penale, si veda, per tutti, il lavoro monografico di: L. STORTONI, *L’abuso di potere nel diritto penale*, Milano, 1976.

³² Ancora: A. SPENA, *Il turpe mercato*, cit., p. 5 ss.; l’unica, debole, obiezione che potrebbe essere elevata a simile impostazione (in sintesi: nel concetto ampio di corruzione non rientrano larga parte delle fattispecie attinenti alla nozione ristretta) potrebbe poggiare sul rilievo che già la semplice stipulazione dell’accordo da parte del pubblico ufficiale, in prospettiva del futuro compimento dell’atto d’ufficio, integrerebbe – in sé – un abuso di potere. Così facendo, però, si finirebbe per accogliere una concezione di “abuso di potere” talmente ampia e slabbrata, da renderla, a ben vedere, sostanzialmente inservibile.

misura dissimile – se non altro, poiché attinente alla sfera privatistica – rispetto alla corruzione pubblica.

Ne restano fuori, altresì, in questo secondo caso soprattutto per evitare di dilatare eccessivamente l'ambito dell'indagine, anche quei reati considerati di regola criminologicamente attigui alla corruzione (traffico d'influenze illecite, induzione indebita a dare o promettere utilità etc.), dei quali – tuttavia – saranno posti in evidenza alcuni caratteri essenziali, quando funzionali all'esegesi delle fattispecie corruttive.

3. Fenomenologia dell'invisibile: la prospettiva empirico-criminologica nello studio del fenomeno corruttivo

Così precisata, dunque, la “zona d'interesse” dell'indagine ed ancor prima d'entrare nel merito del discorso, confidiamo giovi rammentare come costituisca una opinione oramai pacifica in letteratura, oltreché pienamente condivisibile, quella secondo cui l'apporto delle scienze “empiriche” – tra le altre, sociologia criminale, statistica criminale, criminologia – rappresenti una premessa conoscitiva imprescindibile nell'indagine giuspenalistica attorno ad una determinata fenomenologia criminosa.

Il metaforico commiato (non dal, ma) da una lettura esasperata dei dettami del metodo tecnico-giuridico³³, a vantaggio della valorizzazione di un approccio dal carattere maggiormente interdisciplinare – secondo il modello, altrettanto autorevolmente delineato, della c.d. “scienza penale integrata”³⁴ – trova, del resto,

³³ In quello che a buon diritto può considerarsi il “manifesto ideologico” del metodo tecnico-giuridico (Il problema e il metodo della scienza del diritto penale), difatti, Arturo Rocco, pur ribadendo la necessità di garantire “autonomia” ed “individualità” alla scienza penale rispetto alla “prepotenza” della sociologia e delle altre discipline (una volta, definite) “ancillari”, non ne predicava una definitiva “separazione”, bensì una (quantomai invece opportuna) “distinzione”: «Nel tempo stesso accentuare sempre più la distinzione, non dico già la separazione, della scienza giuridica penale, dalla antropologia, dalla psicologia, dalla sociologia ed anche dalla filosofia del diritto e dalla politica criminale, arte o scienza che sia, riducendo quella principalmente, se non esclusivamente, come già per il diritto privato si è fatto da tempo, ad un sistema di "principi di diritto" ad una teoria giuridica, ad una conoscenza scientifica della disciplina giuridica dei delitti e delle pene, ad uno studio, insomma, generale e speciale, del delitto e della pena sotto l'aspetto giuridico, come fatti o fenomeni regolati dall'ordinamento giuridico positivo». A. ROCCO, *Il problema e il metodo della scienza del diritto penale*, vers. online consultabile al link: <https://www.avvocati-imperia.it/ArturoRocco.htm>.

³⁴ Il riferimento, con tutta evidenza, è al c.d. “programma di Marburgo”, tratteggiato da Franz Von Listz, nell'ambito del quale s'evidenziava la necessità che le scienze empiriche offrissero al diritto

un solido ancoraggio teorico nelle (circolari e) strettissime interrelazioni sussistenti tra diritto penale e criminalità: il diritto penale, evidentemente, trova la propria *ratio essendi* e la propria giustificazione in una determinata «fenomenologia comportamentale che gli preesiste e che viene percepita dalla collettività come disfunzionale alla convivenza pacifica»³⁵; sotto diverso ma ben concorrente profilo, inoltre, proprio l'approfondita conoscenza della fenomenologia comportamentale che s'intende normare costituisce una componente indispensabile per la produzione di norme penali con carattere di "effettività", perché aderenti al (o, comunque, non del tutto avulse dal) substrato criminologico di riferimento³⁶.

Trattando di corruzione, ad ogni modo, presto ci s'avvede di come le svolte considerazioni si vadano a scontrare con la presenza di profonde ed (allo stato pressoché) insuperabili lacune che attraversano le conoscenze criminologiche riguardanti il fenomeno, che complicano e non di poco la ricerca di soluzioni normative adeguate e le cui cause possono essere – schematizzando – ricondotte ad almeno un duplice ordine di fattori³⁷.

In primo luogo, va segnalato un significativo ritardo dei relativi studi rispetto a quelli concernenti altre – e più "tradizionali" – forme di criminalità (la c.d. piccola delinquenza, il banditismo etc.)³⁸. I primi ed autorevoli lavori di stampo criminologico, difatti, risalgono soltanto ai primi anni '40 del '900, anni, cioè, in cui si collocano i pionieristici scritti – tenuti in grande considerazione anche dalla nostrana dottrina³⁹ – del sociologo americano Edwin H. Sutherland⁴⁰. Di quegli ch'egli stesso definì i *white collars crimes*, per primo, comprese le ragioni alla base

penale una base di conoscenze della dimensione quantitativa e qualitativa della criminalità, quale presupposto per l'adozione di misure normative adeguate e coerenti. Cfr., anche per ulteriori ragguagli: F. VON LISZT, *La teoria dello scopo nel diritto penale*, Milano, 1962, p. 67 ss.

³⁵ G. MANNOZZI, *Combattere la corruzione: tra criminologia e diritto penale*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2008, n. 6, p. 775.

³⁶ F. CINGARI, *Repressione e prevenzione della corruzione pubblica*, Torino, 2012, p. 10 s.

³⁷ Così: G. FIANDACA, *Esigenze e prospettive di riforma dei reati di corruzione e concussione*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2000, n. 3, pp. 884 ss.; Con accenti simili, sebbene in diverso contesto (e cioè a proposito dell'"autore colposo"), cfr. D. CASTRINUOVO, *La colpa penale*, Milano, 2009.

³⁸ Sul punto v., per tutti, M. CUGAT-MAURI, *La pequeña delincuencia*, Barcellona, 2015.

³⁹ Considera gli studi di Sutherland come una vera e propria "rivoluzione copernicana", ad es, G. FORTI, *Percorsi di legalità in campo economico: una prospettiva criminologico-penalistica (6 novembre 2006)*, in Quaderno n. 15 del Ciclo di conferenze e seminari "L'Uomo e il denaro", organizzati dall'Associazione per lo sviluppo degli studi di Banca e Borsa e dall'Universalità Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

⁴⁰ Tra i numerosi lavori dell'autore, vale la pena ai nostri fini di segnalare soprattutto: E. H. SUTHERLAND, *La Criminalità dei colletti bianchi*, in E. H. SUTHERLAND (a cura di), *La criminalità dei colletti bianchi ed altri scritti*, Milano, 1986; E. H. SUTHERLAND- D. R. CRESSEY, *Criminologia*, Milano, 1996; E. H. SUTHERLAND, *The professional thief*, Chicago, 1937.

della scarsa attenzione rivoltagli (anche) da parte della letteratura, prima fra le quali e soprattutto – ad oggi, il canone potremmo dire essere esattamente rovesciato – la scarsa riprovazione sociale: i comportamenti illegali delle imprese e di parte del ceto dirigente, nella prospettiva dell’Autore, erano sostanzialmente ignorati o trattati con particolare indulgenza dall’opinione pubblica, tanto perché difficilmente risultavano percepiti come tali, quanto perché i soggetti chiamati a svolgere l’attività d’indagine appartenevano alla stessa classe sociale del reo e dunque quasi, estremizzando, “conniventi”⁴¹.

Lacune, tuttavia, che anche al di là delle descritte ragioni di natura contingente, trovano soprattutto giustificazione – ed in maniera solo apparentemente paradossale – in quelle che sono le stesse caratteristiche criminologiche del fenomeno, che quindi vale la pena ora di esaminare sinteticamente.

Per descrivere l’andamento della corruzione, è difficile trovare un aggettivo migliore di “carsico”: la stessa, in effetti, emerge per così dire “in superficie”, soltanto con intermittente ed episodica casualità, restando per il resto – ed è proprio questo il punto – un fenomeno prevalentemente sommerso.

Simile connotazione si deve anzitutto alla struttura (atecnicamente potremmo dire) “sinallagmatica” del *pactum sceleris*, un accordo che cioè produce benefici e vantaggi per entrambe le parti “contraenti” e che entrambe espone – venuto meno il vincolo di segretezza che lo avvince – a responsabilità penale ed a sanzioni particolarmente afflittive⁴².

Connotazione, in aggiunta, che si giustifica anche alla luce della vocazione prettamente superindividuale dei beni giuridici offesi, come pure alla – connessa – circostanza che trattasi, come ben illustrato in dottrina, d’illecito c.d. “a vittima muta”, nell’ambito del quale, cioè, chi ne subisce “direttamente” gli effetti (il candidato nel medesimo concorso, l’impresa concorrente nell’appalto) non è tendenzialmente a conoscenza dell’esistenza del sotterraneo *pactum*⁴³.

Sempre sul versante vittimologico, inoltre, da più parti in letteratura è stata posta in risalto una scarsa propensione alla denuncia del reato, e ciò specie nei contesti

⁴¹ E. H. SUTHERLAND, *La criminalità dei colletti bianchi*, cit., p. 85.

⁴² Così, G. FORTI, *Sulle riforme necessarie del sistema penale italiano: superare la centralità della risposta carceraria*, in *DpC*, 2012, p. 181.

⁴³ Sul ruolo della vittima nei reati di corruzione, cfr. anche per ulteriori approfondimenti: M. PELLISSERO, *Il ruolo della vittima ad un bivio: il fenomeno della corruzione*, in E. VENAFRO- C. PIEMONTESE (a cura di), *Ruolo e tutela della vittima nel diritto penale*, Torino, 2004, p. 169; G. FORTI, *La corruzione del pubblico amministratore. Linee di un’indagine interdisciplinare*, Milano, 1992, p. 91; P. DAVIGO- G. MANNOZZI, *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Roma-Bari, 2008, p. 115.

d'illegalità diffusa caratterizzanti – come vedremo – la corruzione sistemica, nell'ambito dei quali spesso prevale il timore di rimanere “esclusi” dalla stipulazione di futuri accordi di natura corruttiva⁴⁴. Posizioni dottrinali, che sembrano del resto trovare riscontro anche nelle più recenti indagini empiriche, ove in particolare è emerso – come riporta l'ultimo rapporto ISTAT, denominato “La corruzione in Italia. Anno 2022-2023” – come soltanto il 2% degli intervistati, avendo ricevuto una richiesta da parte di un pubblico agente di denaro, regali o altra utilità, ha proceduto poi a denunciare il fatto all'autorità giudiziaria⁴⁵.

3.1. Sulla c.d. corruzione pulviscolare

Ripercorse le ragioni alla base dell'elevata “cifra oscura” dell'illecito, possiamo ora passare a considerare la distinzione, pressoché unanimemente accolta in letteratura ed oramai penetrata stabilmente anche nel frasario delle organizzazioni internazionali, che individua, in funzione descrittiva rispetto alle potenziali sue “forme di manifestazione”, due principali – e ben dissimili – modelli di corruzione: l'una definita “pulviscolare” (*petty corruption*), l'altra invece “sistemica” (*grand corruption*)⁴⁶.

⁴⁴ In questi termini: G. MANNOZZI, *Combattere la corruzione: tra criminologia e diritto penale*, cit., p. 780; P. DAVIGO- G. MANNOZZI, *La corruzione in Italia*, cit., p. 115.

⁴⁵ Istat, *La corruzione in Italia. Anno 2022-2023*, disponibile online al link: https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1720801198_report-corruzione-21-giugno-2024.pdf, p. 5; per una più dettagliata analisi del rapporto, v. *infra*, Cap. I, par. 4.

⁴⁶ Classificazione, questa, che affonda le proprie radici in autorevoli studi sociologici, tra i quali vale la pena di segnalare: S. ROSE-ACKERMAN, *Democracy and 'Grand' Corruption*, in *International Social Science Journal*, 2009, n. 48, p. 365 ss.; M. J. FARRALES, *What is corruption? A history of corruption studies and the great definitions debate*, San Diego, 2005; G. MOODY STUART, *Grand corruption: How Business Bribe Damage Developing Countries*, Oxford, 1997; J. BACIO TERRACINO, *The International Legal Framework against Corruption*, Cambridge, 2012, p. 13. Nella nostrana dottrina, invece, riprendono e sviluppano (pur con accenti talvolta differenziati) simile distinzione, tra gli altri: A. VANNUCCI- D. DELLA PORTA, *The Hidden Order of Corruption. An institutional approach*, Farnham-Burlington, 2012, p. 41 ss.; D. DELLA PORTA- A. VANNUCCI, *La corruzione come sistema. Meccanismi, dinamiche attori*, Bologna, 2021, pp. 10 ss.; G. FIANDACA, *Esigenze e prospettive di riforma dei reati di corruzione e concussione*, cit., p. 885; G. FORTI, *Unicità o ripetibilità della c.d. corruzione sistemica? Il ruolo della sanzione in una prevenzione sostenibile dei crimini politico amministrativi*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. En.*, 1997, p. 1069; F. C. PALAZZO, *Le norme penali contro la corruzione tra presupposti criminologici e finalità etico sociali*, in *Cass. Pen.*, 2015, n. 10, p. 3389; V. SCALIA, *La corruzione: a never ending story. Strumenti di contrasto e modelli di tipizzazione nel panorama comparato e sovranazionale*, Torino, 2020, p. 38; V. MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, cit., p. 14; A. MILONE, *Corruzione pubblica e diritto penale*, Napoli, 2023, p. 68 ss. Quanto all'accoglimento della

Benché prevalentemente elaborata, da parte della nostrana dottrina, a partire dalle risultanze processuali della controversa stagione di “Mani Pulite”⁴⁷, risultandone di conseguenza – lo vedremo in particolare esaminando i caratteri di quella “sistemica” – pesantemente condizionata, la suddetta classificazione, quantomeno nei suoi contenuti essenziali, sembra nondimeno in grado di conservare ancor oggi la propria perdurante validità, non foss’altro che per i parziali riscontri che nella quotidiana prassi giurisprudenziale, non soltanto italiana, la stessa può vantare⁴⁸. Riscontri, però, come detto soltanto parziali, che sembrano disvelare il principale limite insito nella menzionata classificazione, e cioè un eccessivo – per così dire – “manicheismo” nella rappresentazione del fenomeno, presentato, come si vedrà, o come un fatto quasi “bagatellare” (nel caso della pulviscolare) o altrimenti come un fatto dalle dimensioni e dalla portata offensiva autenticamente deflagrante (nelle ipotesi sistemiche), con categorie d’analisi, dunque, per molti versi forse inidonee a restituirne a pieno la reale complessità⁴⁹.

Premessi questi non secondari *caveat*, e muovendo dalla considerazione della forma “pulviscolare” (alternativamente definita anche “burocratica” o anche “episodica”), può anzitutto osservarsi come le menzionate impostazioni di derivazione criminologica ne tratteggino, come anticipato, una conformazione a dire il vero piuttosto piana, a tratti finanche elementare, e ciò tanto sotto il profilo soggettivo (con riguardo, cioè, ai componenti del *pactum*), quanto su quello oggettivo (in relazione, invece, alla struttura ed ai contenuti dell’accordo).

distinzione presso le organizzazioni internazionali sia sufficiente il riferimento, tra i molteplici, al documento ONU, U.N. Office on Drugs e crime, *The global programme against corruption*, UN Anti-corruption toolkit, 2004, p. 10, nell’ambito del quale, focalizzandosi sugli effetti lesivi della grand e della petty corruption, si spiega: «la prima implica la distorsione o la corruzione delle funzioni centrali di governo, mentre la seconda si sviluppa e si colloca all’interno delle strutture sociali e di governo costituite».

⁴⁷ Definisce, evocativamente, quella di “Mani pulite”, una “impresa straordinaria, ma non esemplare”: G. FIANDACA, *Mani pulite trenta anni dopo: un’impresa giudiziaria straordinaria; ma non esemplare*, in *GI*, disponibile online al link: <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-e-societa/2177-mani-pulite-trenta-anni-dopo-un-impresa-giudiziaria-straordinaria-ma-non-esemplare-di-giovanni-fiandaca>.

⁴⁸ A proposito dell’esperienza francese e spagnola, v. L. STORTONI, *La disciplina penale della corruzione: spunti e suggerimenti di diritto comparato*, in *Ind. Pen.*, 1998, pp. 1051 ss.; A. SPENA, “*Il turpe mercato*”, cit., p. 43.

⁴⁹ A dire il vero, già la circostanza che simili classificazioni risultano prevalentemente elaborate a partire da risultanze di natura processuale dovrebbe indurre, se non proprio a guardarle con prudenziale scetticismo, comunque a ridimensionarne in parte l’attendibilità sul piano scientifico. Questo in quanto, anche là dove simili teoriche considerassero tutti gli atti processuali di tutti i processi in materia di corruzione della storia del mondo, le stesse avrebbero ad oggetto un campione comunque molto ristretto e non necessariamente rappresentativo della conformazione “reale” del fenomeno, che resta – come anche più volte s’è ricordato – prevalentemente sommerso.

Definita da parte di taluni come «il rumore di fondo della corruzione»⁵⁰, la stessa coinvolgerebbe difatti prevalentemente funzionari amministrativi di rango medio-basso, non investiti di funzioni dirigenziali e, comunque, di nomina non politica: si tratterebbe, più in particolare, di burocrati di carriera che disporrebbero – ed in ciò si coglierebbe l'elemento realmente qualificante – di significativi poteri d'incidere sul procedimento amministrativo oggetto di mercimonio. Sempre sotto il profilo soggettivo, in siffatta forma di manifestazione, il *pactum* assumerebbe inoltre carattere principalmente “duale”, sostanziandosi perciò in un semplice accordo tra l'*intranus* e l'*extraneus*, senza l'intercessione di terzi soggetti a garantirne o comunque ad agevolarne la conclusione⁵¹.

Sul versante obiettivo, poi, simili vicende corruttive andrebbero altrettanto semplicemente a sostanziarsi in un unico scambio di (spesso modeste somme di) denaro, e meno frequentemente di “altre utilità”, quale contropartita per il compimento di un determinato atto amministrativo da parte del pubblico agente⁵². Così concepite “forme e materia” del fatto corruttivo, sin scontato pare cogliere la piena aderenza e specularità del fenomeno criminoso rispetto alle logiche d'incriminazione fatte proprie dalla formulazione originaria degli artt. 318 ss. del codice Rocco: trattandosi, in estrema sintesi, di un “turpe mercato” tra pubblico ufficiale e privato (compimento dell'atto d'ufficio in cambio di denaro), l'alternativa tra corruzione propria (corruzione per atto contrario) ed impropria (corruzione per atto conforme) sembra dunque adeguatamente attagliarsi – a differenza di quanto invece diremo a proposito della corruzione c.d. sistemica – alle descritte caratteristiche criminologiche.

Particolari profili di complessità non sembrano dipoi emergere neppure sotto il profilo della relativa dimensione offensiva, e questo in quanto, trovando la propria concretizzazione – ed ivi s'esauendosi – in un accordo volto ad alterare o altrimenti incidere sul procedimento amministrativo, si tratterebbe d'illecito che pare principalmente offendere – come meglio spiegheremo oltre⁵³ – quei beni superindividuali tradizionalmente individuati dalla dottrina, quali il prestigio della pubblica amministrazione ovvero, ed in una prospettiva costituzionalmente orientata, l'imparzialità ed il buon andamento della stessa⁵⁴.

⁵⁰ G. PIGNATONE, *Le nuove fattispecie corruttive*, in *DpC*, 2018, p. 3.

⁵¹ F. CINGARI, *Repressione e prevenzione della corruzione pubblica*, cit., p. 25 ss.

⁵² A. MILONE, *Corruzione pubblica e diritto penale*, cit., p. 68 ss.

⁵³ Sul punto, diffusamente *infra*, Cap. III.

⁵⁴ F. CINGARI, *Repressione e prevenzione della corruzione pubblica*, cit., p. 25 ss.

Volgendo conclusivamente lo sguardo alla prassi, può esser utile infine rammentare – con ciò, smentendo facili sensazionalismi soprattutto, ma non solo, mediatici – come la esperienza processuale più recente, nell’alternativa tra corruzione “sistemica” e “pulviscolare”, sembra invero dimostrare una (confortante) netta prevalenza di quest’ultima, rispetto alla prima. Questo per dire che più che in ramificati ed impenetrabili contesti d’illegalità diffusa, tipici di quella sistemica, la corruzione “praticata”, attualmente, sembra per contro trovare la propria principale forma d’espressione in consuetudini – non certo innocue, beninteso – di piccoli ed episodici scambi di denaro, con oggetto principale il condizionamento dell’attività della pubblica amministrazione⁵⁵.

Ne forniscono riprova le più recenti indagini di tipo empirico, fra le quali merita soprattutto d’essere segnalato l’ultimo rapporto a firma ANAC denominato “La corruzione in Italia: numeri, luoghi e contropartite del malaffare”, ove si legge: «A eccezione di una nota inchiesta incardinata presso la Procura di Roma – nella quale, peraltro, l’Autorità ha fornito la sua fattiva collaborazione in fase di indagini preliminari – proprio l’assenza di grandi scandali sembra essere “la cifra” della corruzione odierna. Questa circostanza induce in primo luogo a ritenere fuorviante ogni parallelismo con la stagione di Tangentopoli, durante la quale la corruzione di fatto rappresentava uno stabile meccanismo di regolazione della vita pubblica sotto forma di finanziamento “aggiuntivo” alla politica (che ora riveste invece un ruolo marginale, come detto). Ciò non significa affatto che la corruzione pulviscolare di oggi non sia pericolosa: spesso la funzione è svenduta per poche centinaia di euro e ciò, unitamente alla facilità con cui ci si mette a disposizione, consente una forte capacità di penetrazione al malaffare»⁵⁶.

3.2. Sulla c.d. corruzione sistemica

⁵⁵ Resta fermo, ad ogni modo, che trattandosi di risultanze derivanti dall’esperienza processuale, si tratta di dati (cfr. sul punto nt. 48) da maneggiare con sorvegliata cautela. In dottrina, nel senso del carattere in prevalenza pulviscolare della (attuale) corruzione, anche: V. MONGILLO, *Il contrasto alla corruzione*, cit., p. 1012; A. MILONE, *Corruzione pubblica*, cit., p. 67; M. PELLISSERO, *Il ruolo della vittima ad un bivio: il fenomeno della corruzione*, cit., p. 166.

⁵⁶ ANAC, *La corruzione in Italia: numeri, luoghi e contropartite del malaffare*, 2019, disponibile online al link: <https://www.anticorruzione.it/documents/91439/249cc778-8cc6-bc88-beac-698c26705217#:~:text=A%20essere%20interessate%20sono%20state,cautelari%20nel%20periodo%20in%20esame>.

Per certo meno agevole è invece delineare le caratteristiche essenziali della c.d. corruzione sistemica (alternativamente denominata anche politica-amministrativa), e ciò tanto per via della complessa sua conformazione strutturale, d'invero ardua decifrazione, perché piuttosto nebulosa e disorganica, quanto della connessa proiezione offensiva, altrettanto estesa ed articolata.

Rinvenendo il proprio principale "terreno di coltura" nell'ambito degli appalti funzionali alla costruzione delle c.d. "grandi opere"⁵⁷, il carattere "sistemico" di siffatta forma di manifestazione discenderebbe, oltre che dai suoi connotati di diffusività e sistematicità, anche dalla naturale tendenza a determinare, là dove alligna, vere e proprie "*conventio ad excludendum*", impendendo – cioè – la possibilità di libera partecipazione alle gare pubbliche per quelle imprese escluse dal (o comunque non stabilmente inserite nel) "circuito corrotto"⁵⁸.

Carattere "sistemico", ancora, che deriverebbe altresì dalla composita fisionomia della dinamica corruttiva: ben lungi dall'esaurirsi in un unico rapporto di tipo bilaterale (*do ut des*) tra pubblico ufficiale e privato, difatti, simile forma di manifestazione si dipanerebbe attraverso una fitta rete di relazioni informali, regolate da "sottosistemi" di regole non scritte, la cui osservanza sarebbe inoltre garantita da sofisticati meccanismi di coordinamento e controllo tra le parti coinvolte⁵⁹. In breve: «un "clima culturale" di regole antagonistiche, rispetto a quelle legali, un vero e proprio sistema di valori eteronomo, una sottocultura, che, pur nella diversità delle manifestazioni esteriori dei fenomeni criminologici, che rimangono pertanto distinti, presenta un DNA analogo a quello della criminalità organizzata»⁶⁰.

Tentandone ora, per quanto possibile, una concisa sistematizzazione seguendo le scansioni proposte dalla letteratura criminologica, v'è anzitutto da rammentare

⁵⁷ Come dimostrato, ad es., oltre che dalla controversa stagione di "Tangentopoli", anche delle più recenti vicende di "Mafia Capitale", del "Mo. Se." Di Venezia, o dell'"Ex.po." di Milano, per un efficace panoramica delle quali si veda la diffusa trattazione di: V. SCALIA, *La corruzione: a never ending story*, cit., pp. 43 ss.

⁵⁸ A. MILONE, *Corruzione pubblica e diritto penale*, cit., p. 83.

⁵⁹ A. VANNUCCI, *Alle radici della corruzione sistemica*, cit., p. 25 ss.

⁶⁰ Così, ancora: V. SCALIA, *La corruzione: a never ending story*, cit., p. 41, la quale evidenzia altresì come in siffatte ipotesi di manifestazione della corruzione, la giurisprudenza tenda a ricondurre questo fitto sistema di accordi nel paradigma dell'associazione per delinquere, semplice (art. 416 c.p.), ovvero di stampo mafioso (art. 416-bis c.p.); v., anche, per un confronto tra criminalità economica e criminalità organizzata: C. E. PALIERO, *Criminalità economica e criminalità organizzata: due paradigmi a confronto*, in AA.VV., *Criminalità organizzata e sfruttamento delle risorse territoriali*, Milano, 2004, pp. 141 ss.

come, sotto il profilo dei “soggetti” coinvolti, risultino almeno due i principali elementi di discontinuità che andrebbero a differenziarla dalla forma pulviscolare. *In primis*, la c.d. “*third parths enforced*”: spesso, nella corruzione sistemica, nell’ambito del tradizionale rapporto di natura bilaterale (corruttore-corrotto), s’innesterebbe difatti l’intervento di un “terzo soggetto” – partito politico⁶¹, criminalità organizzata⁶², veri e propri “comitati d’affari”⁶³ – con funzioni di regolazione e garanzia del corretto funzionamento (e del raggiungimento dei risultati) dello scambio corruttivo⁶⁴. Una strutturazione, dunque, di natura potenzialmente triangolare, la quale finirebbe con il determinare un mutamento anche qualitativo nella struttura del patto; il “referente” del privato, secondo simili prospettive, non sarebbe cioè necessariamente più, ed in via diretta, il pubblico amministratore, bensì il “terzo” (figura politica, esponente della criminalità etc.), e questo in virtù dei relativi poteri di condizionamento e talvolta finanche di determinazione delle scelte amministrative di competenza del pubblico agente⁶⁵. Ciò peraltro spiegherebbe anche il perché, nella corruzione sistemica, la componente pubblicistica dell’accordo sia prevalentemente rappresentata dalle strutture dirigenziali della pubblica amministrazione, o comunque dai ruoli di vertice connotati da una stretta vicinanza con la componente politica⁶⁶.

⁶¹ Strutturazione che permea l’intera vicenda “Tangentopoli”, in relazione alla quale, oltre alla bibliografia menzionata *supra* (cfr. nota 47), si veda anche: A. VANNUCCI, *Il mercato della corruzione*, Milano, 1997, pp. 67-70; A. VANNUCCI, *Corruzione nella politica e corruzione della politica: l’evoluzione del caso italiano*, in A. PERTICI-M. TRAPANI (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione*, Torino, 2019; A. VANNUCCI, *Alle radici della corruzione sistemica*, in R. BORSARI (a cura di), *La corruzione a due anni dalla Riforma Severino*, Padova, 2015.

⁶² Emblematica, a questo riguardo, la (processualmente altalenante) vicenda di “Mafia Capitale”, su cui cfr. la approfondita trattazione di: V. SCALIA, *La corruzione: a never ending story*, cit., pp. 43 ss. A commento della decisione della Corte di Cassazione, inoltre: G. AMARELLI- C. VISCONTI, *Da ‘mafia capitale’ a ‘capitale corrotta’. La cassazione derubrica i fatti da associazione mafiosa unica ad associazioni per delinquere plurime*, in *SP*, 2020; D. FALCINELLI, *Della Mafia e di altri demoni. Storie di Mafie e racconto penale della tipicità mafiosa (spunti critici estratti dal sigillo processuale su Mafia Capitale)*, in *Arch. Pen.*, 2020; M. C. UBIALI, *Sul confine tra corruzione propria e corruzione funzionale: note a margine della sentenza della Corte di Cassazione sul caso ‘mafia capitale’*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2020, n. 2, p. 662 ss.; L. DELLA RAGIONE, “Mafia capitale” e “Mafia corrotta”: la parabola definitiva della Suprema Corte nel processo di stabilizzazione giurisprudenziale dell’associazione di tipo mafioso, in *LP*, 2020.

⁶³ Così, D. DELLA PORTA, *Lo scambio occulto*, p. 154, che definisce i comitati d’affari come «Gruppi più o meno stabili di burocrati e politici, anche di diversi partiti e/o correnti, che concorrono a raccogliere denaro per sé, grazie alla posizione occupata nella pubblica amministrazione».

⁶⁴ E. U. SAVONA-L. MEZZANOTTE, *La corruzione in Europa*, Roma, 1998, p. 55 ss.; V. SCALIA, *La corruzione: a never ending story*, cit., p. 38.

⁶⁵ A. VANNUCCI, *La corruzione nel sistema politico italiano a dieci anni da “mani pulite”*, in G. FORTI (a cura di), *Il prezzo della tangente*, Milano, 2003, p. 34.

⁶⁶ A. MILONE, *Corruzione pubblica e diritto penale*, cit., p. 68.

Ulteriore elemento che andrebbe a caratterizzare – distinguendole – la corruzione sistemica rispetto a quella pulviscolare sarebbe inoltre stagiato dal fattivo contributo, sempre con finalità di garanzia ed agevolazione della vicenda corruttiva, dei c.d. “faccendieri”. Soggetti, più in dettaglio, il cui scopo precipuo sarebbe quello di mettere in contatto, influenzare le trattative o addirittura finalizzare la mediazione, tra i “contraenti reali” della dinamica corruttiva. Figure, ancora, la cui ricorsività prasseologica ha indotto parte della dottrina addirittura ad operarne una (a dire il vero, singolare) classificazione, ove si distingue tra: i) il “faccendiere d’impresa”, i cui compiti essenziali sarebbero di mediazione con gli “intranei” alla pubblica amministrazione; quest’ultimo, difatti, «tasta il terreno con gli agenti pubblici competenti al compimento di certe attività, ne constata il grado di corruttibilità, tiene con essi i contatti da mantenere – a favore dei propri assistiti – un occhio di riguardo»; ii) il faccendiere-portaborse, la cui attività di mediazione si svolgerebbe internamente alla cerchia politica, con lo scopo di evitare che il politico «corra i rischi della partecipazione diretta nelle operazioni di scambio corrotto»; iii) il faccendiere di partito: collegamento, cioè, tra la componente politica e la parte privata; iv) il faccendiere in proprio, il quale («una sorta di banca della fiducia») agirebbe per garantire la stipulazione di accordi corruttivi e l’instaurazione di legami tra persone che non si conoscono o non si fidano reciprocamente⁶⁷.

Spostando ora l’attenzione sui contenuti dell’accordo, le differenze con la corruzione pulviscolare interesserebbero, invece, sia la prestazione del privato, che l’attività posta in essere dal pubblico ufficiale.

Partendo dal primo e più semplice profilo, s’è osservato come, nell’ambito della corruzione sistemica, all’impiego della classica tangente (spesso financo parametrata in percentuale al valore della commessa), andrebbe più comunemente ad associarsi l’utilizzo di ulteriori tipologie di controprestazioni, ritenute più “sicure” ed “efficaci”, quali ad esempio il finanziamento d’eventuali iniziative politiche, l’assunzione di soggetti raccomandati, l’impiego di consulenze fittizie⁶⁸.

Non meno impalpabile risulterebbe altresì la condotta funzionale dell’agente pubblico, che non sempre – e non necessariamente – andrebbe a sostanzarsi nel compimento di specifici atti d’ufficio, concretandosi, più frequentemente, nel mercimonio della propria complessiva funzione o dei propri poteri, “asserviti” agli

⁶⁷ Così: D. DELLA PORTA- A. VANNUCCI, *Corruzione politica*, cit., p. 310.

⁶⁸ A. VANNUCCI, *L’evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto*, in *Astrid online*, 2010, disponibile online al link: <https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Vann/Vannucci.pdf>, p. 17.

interessi privatistici del corruttore⁶⁹. Questo in quanto lo scambio corrotto s'appaleserebbe spesso preceduto, contornato o finanche sostituito del tutto da una serie di passaggi continuati di utilità, ripetuti e costanti nel tempo, svincolati rispetto al (solo eventuale) compimento da parte dell'*intransus* di un determinato atto d'ufficio⁷⁰.

Forme di manifestazione, molte delle quali – sotto i fantasiosi nomi di “corruzione per asservimento”, “messa a libro paga del pubblico ufficiale”, “corruzione *in incertis actis*” – sono ormai ben note alla prassi giurisprudenziale, ma che, nella formulazione normativa dei delitti di corruzione antecedente alla riforma Severino, per quanto analogicamente ricomprese dalla giurisprudenza nell'alveo della corruzione propria, esulavano dai contorni di tipicità delle norme penali concernenti la corruzione, dimostrando una sostanziale inadeguatezza del dato normativo, rispetto agli sviluppi criminologici del fenomeno⁷¹.

Inevitabile altresì osservarne lo scostamento, rispetto alle tradizionali acquisizioni dottrinali (prestigio della pubblica amministrazione, imparzialità e buon andamento etc.), anche sul versante dei beni giuridici offesi.

Il punto sarà meglio approfondito nel prosieguo, anche se non è disutile sin d'ora anticipare che, là dove se ne eccettui l'ultronea ed oltremodo insistita enfaticizzazione, la proiezione offensiva della corruzione nella forma sistemica appare ben esemplificata dai preamboli delle principali convenzioni e documenti internazionali inerenti al fenomeno. Si consideri, ad esempio, la già menzionata Proposta di direttiva della Commissione europea, là dove si legge: «Il successo della prevenzione e della lotta contro la corruzione è essenziale sia per salvaguardare i valori dell'Unione europea e l'efficacia delle politiche dell'UE, sia per conservare lo Stato di diritto e la fiducia nei governanti e nelle istituzioni pubbliche. La corruzione ostacola la crescita economica sostenibile, sottrae risorse agli impieghi produttivi, indebolisce l'efficienza della spesa pubblica e aggrava le sperequazioni sociali. Intralcia l'efficace e regolare funzionamento del mercato unico, provoca incertezza nelle attività economiche e scoraggia gli investimenti»; negli stessi termini, ancora, nella Convenzione penale contro la corruzione del Consiglio d'Europa: «la corruzione rappresenta una minaccia per lo Stato di diritto, la democrazia e i diritti

⁶⁹ Segnala il processo di progressiva “volatilizzazione” del requisito dell'atto d'ufficio nell'ambito delle ipotesi di corruzione sistemica, tra gli altri: F. CINGARI, *Repressione e prevenzione della corruzione pubblica*, cit., p. 105 ss.

⁷⁰ A. SPENA, “*Il turpe mercato*”, cit., p. 72.

⁷¹ Cfr., per approfondimenti, Cap. II, Sez. II, par. 5.

dell'uomo, mina i principi di buon governo, di equità e di giustizia sociale, falsa la concorrenza, ostacola lo sviluppo economico e mette in pericolo la stabilità delle istituzioni democratiche e i fondamenti morali della società».

Se, per un verso, simili catalogazioni convincono assai poco – vuoi per l'altisonante loro genericità, vuoi, forse, per una confusione di fondo nei rapporti di causa/effetto⁷² – quanto ai richiami a concetti generalissimi quali la “fiducia dei consociati”, la “democrazia”, i “diritti dell'uomo” *et similia*, le stesse sembrano, per altro verso, non troppo lontane dal vero quando invece pongono l'accento sulle conseguenze che la corruzione produce, specie nella forma sistemica ed in aggiunta all'offesa ai più volte richiamati beni istituzionali, sul versante economico⁷³. La letteratura, sul punto, è pressoché sterminata e – anche al netto d'isolati revisionismi⁷⁴ – concorde nel rilevare la sussistenza di un rapporto di proporzionalità inversa tra diffusione della corruzione e sviluppo economico, e ciò soprattutto in virtù delle numerose “esternalità” negative prodotte dalla corruzione sull'economia, quali l'inefficace allocazione delle risorse pubbliche, il correlato innalzamento dei costi delle opere, le distorsioni sul fronte concorrenziale, le alterazioni dei prezzi di mercato, la riduzione degli investimenti esteri, l'aumento

⁷² A questo riguardo, è in effetti interessante chiedersi se la “fiducia nei governanti e nelle istituzioni pubbliche”, la “stabilità delle istituzioni democratiche”, “l'incertezza nelle attività economiche” costituiscano – come sembra emergere dai documenti internazionali – alcuni degli “effetti” della corruzione, o al contrario se non ne rappresentino alcune delle probabili “cause”. L'impressione è che: «se la corruzione rappresenta, realmente, una minaccia per lo Stato di diritto, la democrazia, [...] i valori etici e la giustizia, [...], insomma se finisce per riassumere tutti i mali del presente, non si vede come si possa rinunciare a dare prova di estrema fermezza, reagendo con misure extra-ordinarie o emergenziali» (Così, V. MONGILLO, *Il contrasto alla corruzione tra suggestioni del “tipo d'autore” e derive emergenziali*, cit., p. 982). Il punto, quindi, è che addurre la necessità di proteggere la “democrazia”, i “valori universali dell'Unione” e consimili, oltre che inutile – poiché preclude di effettuare un controllo critico sulle scelte d'incriminazione – risulta, in buona sostanza, aprire la strada ad un intervento penale sostanzialmente illimitato. E questo in quanto, nel diritto come altrove, la risposta (sanzionatoria) dipende sempre, ed è necessariamente condizionata, dalla domanda (di tutela). Sul punto, volendo: G. S. CALIFANO, *Est modus in rebus: brevi e rapsodiche note sulla proposta di direttiva sulla lotta alla corruzione*, in *Dpei*, 2024.

⁷³ Naturalmente, anche la corruzione di tipo pulviscolare presenta una portata offensiva astrattamente estesa a beni giuridici di matrice economica; tuttavia, l'offesa a detti beni economici, rispetto alla forma sistemica, oltre ad essere incomparabilmente meno intensa, si rivela puramente eventuale ed, al più, mediata, trattandosi per contro di forme di manifestazione la cui offesa è prevalentemente diretta alla legale esplicazione della pubblica funzione. Nello stesso senso anche: F. CINGARI, *Repressione e prevenzione della corruzione pubblica*, cit., pp. 35 ss.

⁷⁴ Per una concezione – fortemente ispirata al poemetto satirico “La favola delle api” di Bernard Mandelville – della corruzione quale fattore che garantisce dinamicità sociale, v. la posizione di G. KOENING, *Il fascino discreto della corruzione*, Torino, 2010; nella letteratura economica, invece, per la visione della corruzione quale fattore di “modernizzazione” dell'economia: S. P. HUNTINGTON, *Political order in changing society*, New Haven, 1968.

del costo del credito a carico delle imprese, a causa dell'aumento del grado di rischio del prestito⁷⁵.

4. Misurazioni dell'invisibile: la corruzione tra percezione e principio di realtà

«*One major handicap is that that we don't know how to measures corruption*».

Le celebri parole del Segretario generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-Moon, pronunciate nel corso della prima seduta della c.d. IACA (International Anti-Corruption Academy, Vienna 2 settembre 2010), ci danno l'abbrivio per introdurre e per iniziare a comprendere le complessità di una questione di notevole rilevanza ai fini dell'approfondimento empirico del fenomeno corruttivo: la sua, problematica, misurazione.

Un tempo oggetto di riflessione e di monitoraggio (soltanto) da parte degli studiosi, l'indagine quantitativa sulla corruzione esercita, ad oggi, una non trascurabile influenza – con effetti, come vedremo, spesse volte invero piuttosto discutibili – nell'ambito di un vasto e decisamente eterogeneo novero di settori differenti. In estrema sintesi: condiziona il decisore politico (che, in sede di produzione legislativa, attinge con sempre maggior frequenza alle rilevazioni concernenti il *quantum* della corruzione); plasma l'opinione pubblica (evidentemente influenzata dai livelli di corruzione “percepita” e di quella “misurata”); incide sullo sviluppo economico (un Paese percepito come corrotto risulta, come insegna la letteratura di settore, ben poco “appetibile” per gli investimenti stranieri, allontanandone e scoraggiandone l'ingresso)⁷⁶.

⁷⁵ Per una panoramica concernente gli effetti economici della corruzione, specie sistemica, si vedano i fondamentali saggi di: S. ROSE-ACKERMAN, *The economics of corruption*, in *Journal of Political Economy*, 1975, pp. 187 ss.; S. ROSE-ACKERMAN, *Corruption. A study in Political Economy*, New Haven, 1978; nella dottrina italiana: G. CORRADO-L. PAGANETTO, *Corruzione, efficienza del sistema produttivo e crescita economica*, in M. D'ALBERTI (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, Napoli, 2017, p. 839 ss.; M. CENTORRINO- M. LISCIANDRA, *La teoria economica della corruzione*, in M. CENTORRINO-M. LISCIANDRA-N. PARISI-G. RINOLDI (a cura di), *La corruzione fra teoria economica, normativa internazionale, modelli d'organizzazione d'impresa*, Centro di documentazione europea – Università di Catania – Online Working paper, 2010, n. 18.

⁷⁶ Cfr. più diffusamente: Cap. I, par. 4.2; circa le conseguenze sul versante economico, specie della “percezione” della corruzione, v. M. ARNONE- E. ILIOPULOS, *La corruzione costa, effetti economici, istituzionali, sociali*, Milano, 2005, p. 78 ss.

Quando calato nel contesto italiano, dipoi, il problema della misurazione della corruzione disvela, con evidenza paradigmatica, il suo carattere profondamente divisivo, polarizzando i giudizi e le opinioni attorno a due posizioni inconciliabilmente antitetiche.

Da un lato, sta la (diffusissima, oltreché piuttosto) rassegnata posizione di chi vede l'Italia come uno dei Paesi più corrotti dell'Europa e del mondo, come dire «stretto nella morsa della illegalità diffusa, in cui ottiene successo e potere chi, privo di meriti, è disposto a scendere a compromessi»⁷⁷. Corruzione che rappresenterebbe, alla stregua di simili prospettive, una componente financo “costitutiva” del nostrano sistema-Paese: «un elemento connaturato al senso prevalente dello Stato che si è affermato lungo tutta la storia della costruzione della Nazione»⁷⁸.

Forse più lucidamente, all'opposto, altra parte della dottrina preferisce mantenere un atteggiamento di prudentiale scetticismo rispetto alle descritte, e non poco abusate, narrazioni⁷⁹. Pur non trascurandone gli effetti nocivi, occorrerebbe cioè evitare d'incorrere in disutili ed “autolesionistici” pessimismi, e perciò stesso «non ingigantire, sopravvalutandolo, il fenomeno della corruzione, perché le indagini dell'ultimo decennio mostrano che non ha dimensioni preoccupanti e che ha un andamento decrescente»⁸⁰.

Obiettivo delle seguenti pagine, allora, è tentare di delineare, pur tenendo conto dei (forti) limiti delle metodologie di misurazione attualmente a disposizione, progressivamente segnalati nel corso della disamina, la situazione attuale della diffusione della corruzione in Italia, passando criticamente in rassegna alcuni recenti dati statistici alle stesse correlati.

4.1. Gli indicatori a carattere oggettivo

4.1.1 La statistica giudiziaria

⁷⁷ A. MILONE, *Corruzione pubblica e diritto penale*, cit., p. 90.

⁷⁸ I. SALES- S. MELORIO, *Storia dell'Italia corrotta*, Soveria Mannelli, 2019, p. 37.

⁷⁹ A questo riguardo, s'è provocatoriamente parlato di c.d. Sindrome del Botswana e cioè della tendenza, invero molto italiana, ad «accostare, discutendo di corruzione, il nostro Paese a stati difficilmente accostabili all'Italia per livello di benessere e di ricchezza». Così: G. TARTAGLIA-POLCINI, *La corruzione tra realtà e rappresentazione*, Bologna, 2018, p. 63.

⁸⁰ S. CASSESE, *Gli italiani e la corruzione*, *il Foglio*, 28.6.2024.

I principali meccanismi di misurazione della corruzione possono essere esaminati, secondo una tradizionale e ben nota classificazione dottrinale, distinguendoli in due amplissime macrocategorie: indicatori dal carattere soggettivo (indici di percezione; indici basati sull'esperienza diretta) ed indicatori dal carattere oggettivo (misurazioni giudiziarie; rilevazioni di carattere economico)⁸¹.

Prendendo le mosse dal vaglio di questi ultimi, sin scontato appare rilevare come il principale strumento per valutare la diffusione – di qualsiasi fenomeno criminale, come anche – della corruzione continui ad essere rappresentato dalla statistica giudiziaria.

Come ampiamente noto, i numerosi studi facenti capo alla categoria concentrano prevalentemente l'attenzione sull'apprezzamento delle variazioni, nel tempo e nello spazio, tanto del numero di denunce (che cristallizzano l'illecito al momento della sua, presunta, venuta ad esistenza), quanto del numero di condanne (che ne determinano, invece, il definitivo accertamento)⁸².

Sennonché, in materia di corruzione, le indicazioni desumibili dalla statistica giudiziaria s'attestano, come è agevole inferire, del tutto inidonee a fotografare fedelmente l'andamento della criminalità reale, e ciò soprattutto in ragione dell'incidenza della (già menzionata) c.d. cifra oscura che condiziona pesantemente – in parte infirmandoli – i relativi dati: basti sul punto richiamare quanto più sopra osservato⁸³, e cioè come larga parte delle vicende corruttive non risulta né denunciato (sia per la scarsa propensione alla denuncia delle vittime, sia perché chi ne subisce gli effetti, spesso, non ne è a conoscenza), e né tantomeno, e conseguentemente, perseguito (perché sovente non individuato dall'autorità giudiziaria).

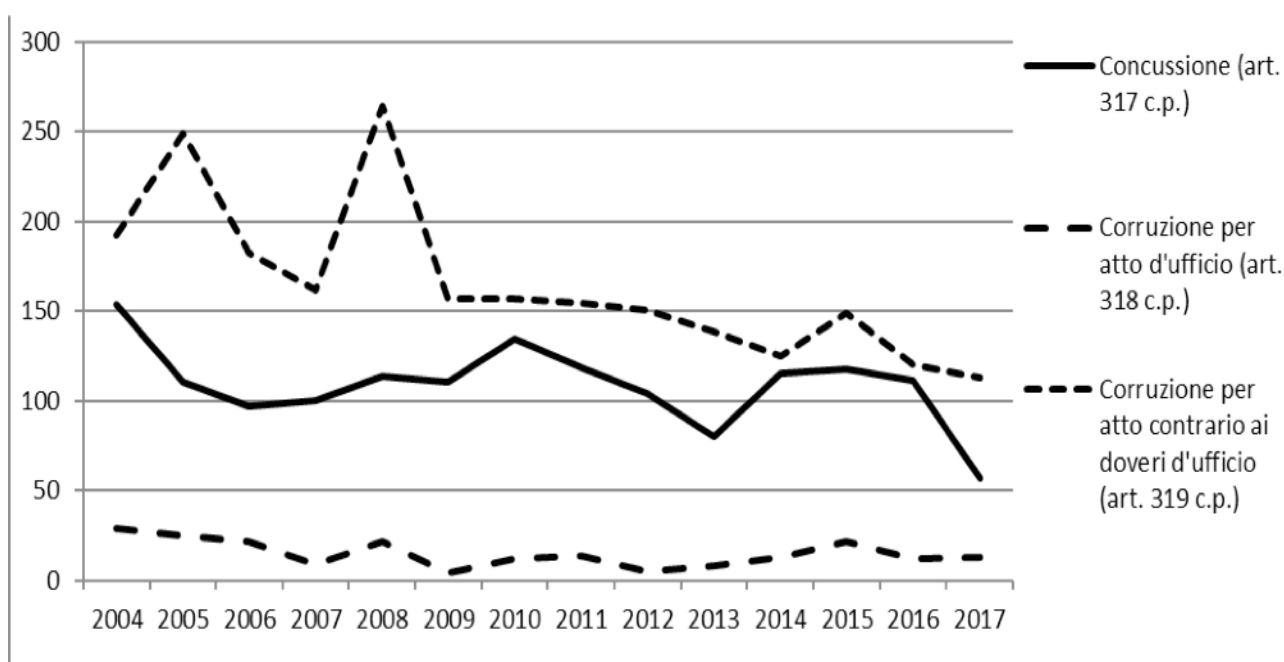
⁸¹ Sebbene rappresenti quella maggiormente diffusa, l'indicata classificazione non ha comunque mancato di attirare le critiche di parte della dottrina: si contesta, tra le altre cose, che la dicotomia tra indicatori oggettivi e soggettivi sottenderebbe una sorta di giudizio di valore, volto a screditare quelli di natura soggettiva, a vantaggio di quelli di tipo oggettivo. In questo senso, v. ad es. M. GNALDI, *Indicatori di corruzione e nuovi indicatori di prevenzione della corruzione*, in M. GNALDI-B. PONTI (a cura di), *Misurare la corruzione oggi*, Milano, 2018 p. 33.

⁸² Vale la pena, qui, di rammentare come i dati di statistica giudiziaria assumano, ad oggi, una grande importanza nel dibattito giuspenalistico, non soltanto riguardante la corruzione. Si pensi, ad esempio, al noto caso dell'abuso d'ufficio, nell'ambito del quale l'enorme iato tra numero di iscrizioni ed il numero di condanne definitive ha costituito una delle ragioni determinanti ai fini della sua, definitiva, abrogazione. Sul punto, tra i tanti e con diversità d'accenti: M. DONINI, *Gli aspetti autoritari della mera cancellazione dell'abuso di ufficio*, in *SP*, 2024; B. ROMANO, *La prospettata abrogazione dell'abuso d'ufficio: più pro che contro*, in *LP*, 2024, pp. 17 ss.; e, volendo: L. STORTONI-G.S. CALIFANO, *Ex falso sequitur quodlibet: l'invocazione di vincoli sovranazionali nel dibattito sull'abrogazione dell'abuso d'ufficio*, in *Discrimen*, 2023, pp. 8 ss.

⁸³ Cfr. Cap. I par. 3.

Senza tacere inoltre – quali ulteriori profili di criticità della metodologia di misurazione di cui trattiamo – delle concorrenti complicazioni discendenti, per un verso, dalla potenziale influenza sulle statistiche di fattori del tutto “estranei” – fra i quali, soprattutto, la prescrizione – al reato, e, per altro verso, dal (talvolta enorme) sfasamento temporale tra denunce e condanne, che rende particolarmente complesso procedere all’incrocio delle relative rilevazioni.

Se si tiene conto di tutto ciò, allora, non può certo sorprendere come (anche) le statistiche più recenti restituiscano cifre assai esigue in ordine al numero di condanne definitive per delitti di corruzione⁸⁴.



Fonte: Eleonora Ammanato, La misura giudiziaria della corruzione: il terzo livello dell’effettività penale

Plurime le riflessioni che sollecita il riportato grafico.

Anzitutto, e come già in parte anticipato, il numero di condanne definitive nell’ambito del periodo considerato (2004-2017) si rivela decisamente contenuto, mostrando peraltro una netta “prevalenza” della – forse, come meglio spiegheremo oltre, più corretto sarebbe parlare di “preferenza” per la⁸⁵ – applicazione del delitto

⁸⁴ Lo studio preso a riferimento è quello di: E. AMMANATO, *La misura giudiziaria della corruzione: il terzo livello dell’effettività penale*, in *SP*, 2021.

⁸⁵ In effetti, il grafico sembra in parte far luce sui “controversi” rapporti tra la fattispecie di corruzione propria e quella di corruzione per l’esercizio della funzione. Come è noto, la disposizione di cui all’art. 318 c.p. ha subito, nell’arco di tempo considerato (2004-2017), plurimi interventi di riforma, che ne

di corruzione propria (art. 319 c.p.), in luogo di quello di corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.).

Numeri dunque scarsamente significativi, che sembrano del resto confermare gli esiti cui erano pervenuti anche studi più risalenti⁸⁶: ciò vale per il numero di condanne definitive concernenti sia la fattispecie di corruzione per l'esercizio della funzione (che presentano un andamento, tutto sommato, piuttosto stabile ed al di sotto delle 50 unità su base annua), sia la più grave fattispecie di corruzione propria (che, anche al netto delle evidenti oscillazioni, hanno subito nel tempo un vistoso calo, stabilizzandosi su di una media annuale complessiva inferiore a 200). Se raffrontati, inoltre, con le statistiche riguardanti altre forme di criminalità, il quadro complessivo si fa ancor più nitido: riferisce, difatti, il medesimo studio come ad esempio nel 2007 (annualità presa in considerazione per via del picco di condanne per corruzione e concussione: 724), vi siano state – di contro – all'incirca 40.000 condanne (39.957, per l'esattezza) per reati tributari⁸⁷.

Sull'interpretazione di simili dati, ad ogni modo, occorre intendersi.

Anche lo studio in esame, in effetti, non rinuncia – con il certo lodevole proponimento di “superare” i *deficit* conoscitivi derivanti dall'incidenza della cifra oscura – a raffrontare i menzionati dati di statistica giudiziaria, con quelli relativi alla criminalità percepita, seguendo per tal via una prospettiva d'indagine invero diffusamente predicata anche da altra parte della dottrina⁸⁸.

In altre e più semplici parole: secondo le tesi in discorso, occorrerebbe cioè procedere al confronto dei i) dati desumibili dalla criminalità registrata (statistica

hanno modificato sensibilmente la fisionomia, fino a stravolgerla: ampliamenti concernenti, e la applicabilità soggettiva della fattispecie (estesa anche all'incarico di pubblico servizio), e interessanti il versante oggettivo dell'illecito (dal mercimonio dell'“atto” conforme ai doveri d'ufficio, al mercimonio della “funzione” o del “potere” del pubblico agente). Ebbene, anche a fronte di simile, imponente, dilatazione dell'alveo applicativo, è curioso osservare come il numero di condanne definitive per il delitto sia rimasto sostanzialmente costante: tutto ciò, a ben vedere, sembra dimostrare – o, comunque, non peregrino pare scorgerne una correlazione con – la tendenza della giurisprudenza, unanimemente denunciata in dottrina, a “disapplicare” l'art. 318 c.p., a favore della fattispecie di corruzione propria. Cfr. anche per la relativa bibliografia, Cap. IV, Sez. II, par. 3.

⁸⁶ Cfr., ad esempio, P. DAVIGO- G. MANNOZZI, *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Roma-Bari, 2007, p. 25; Anche il suddetto, ampio, studio, evidenzia difatti numeri particolarmente contenuti circa le condanne definitive per delitti di corruzione, le quali, fatto salvo il picco subito nel periodo di Mani Pulite, si assestano nel periodo considerato (1983-2017) intorno ad una media annua intorno alle 150 condanne definitive.

⁸⁷ E. AMMANATO, *La misura giudiziaria della corruzione: il terzo livello dell'effettività penale*, cit., p. 100.

⁸⁸ Così, ad esempio, anche: G. MANNOZZI, *Combattere la corruzione: tra criminologia e diritto penale*, cit., p. 776

giudiziaria) con quelli ii) derivanti da quella percepita (gli indici di percezione), onde – pretesamente – desumerne iii) il dato concernente la criminalità reale.

Qualche appunto a margine di siffatto incedere argomentativo, che sembra prestare il fianco a talune obiezioni, sotto i profili, reciprocamente interconnessi, del “metodo” e del “merito”.

Sul piano strettamente metodologico, non convince primariamente il raffronto tra indicatori dal carattere oggettivo, con altri dal carattere soggettivo: indicatori, per ciò stesso, che concernono unità di grandezza sostanzialmente incommensurabili, poiché basati su meccanismi di rilevazione, funzioni ma soprattutto – ed è qui che “metodo” e “merito” s’intersecano – coefficienti di attendibilità radicalmente dissimili gli uni dagli altri. Seppur condizionate dall’incidenza della cifra oscura, difatti, le misurazioni giudiziarie registrano nondimeno delle evidenze statistiche obbiettive ed incontestabili, a differenza di ciò che avviene per gli indici di percezione, fondati al contrario – come meglio spiegheremo nel pertinente paragrafo⁸⁹ – sullo svolgimento di interviste volte a raccogliere mere “impressioni” personali degli intervistati. Rilevazioni, queste ultime, dalla valenza euristica quindi pressoché nulla, in quanto condizionate da fattori prevalentemente irrazionali (l’apertura di un procedimento, la narrazione mediatica etc.), che ne rendono i relativi dati scarsamente affidabili, inidonei e ben lontani – in definitiva – dal poter rappresentare un termine di paragone scientificamente credibile per ricostruire il dato concernente la criminalità reale.

4.1.2. Cenni agli indicatori di natura economica

Soltanto un cenno fugace, per via della elevata complessità tecnica della materia, ai c.d. indicatori economici, per il tramite dei quali si procede alla misurazione della diffusione del fenomeno corruttivo, muovendo dalla considerazione delle fluttuazioni dallo stesso – presumibilmente – prodotte sulle principali grandezze di mercato (tra cui, i prezzi dei beni e dei servizi, la spesa pubblica *etc.*).

Ne spiegava efficacemente il funzionamento, con dissacrante ed amara ironia, proprio il Dott. Piercamillo Davigo, il quale, nell’ambito di un incontro (“Mani pulite: inchiesta sulla corruzione o complotto politico-giudiziario?”) dedicato alla

⁸⁹ Cfr. Cap. I, par. 4.4

discussione della stagione processuale che lo vide in molti sensi protagonista, ha spiegato: «Ma come mai il passante ferroviario di Milano costa il doppio di quello di Zurigo e dopo vent'anni non è ancora finito? [...] E come mai dopo gli arresti i successivi appalti sono stati assegnati con un ribasso su base d'asta del 40% rispetto a prima? Dicevano che costava di più perché c'era la falda freatica alta ... si vede che gli arresti fanno abbassare la falda freatica!»⁹⁰.

Provocazioni intellettuali a parte, v'è da rammentare come tra i numerosi indici di natura economica, il più celebre possa certamente essere considerato il c.d. Golden-Picci, che si fonda sulla condivisibile premessa secondo cui il versante infrastrutturale costituisce il luogo, per così dire, “privilegiato” ove la corruzione andrebbe prevalentemente ad annidarsi; detto indicatore, più in particolare, consente – onde coglierne il differenziale – di mettere in relazione lo *stock* di spesa pubblica in conto capitale erogata per la realizzazione di infrastrutture e l’inventario fisico delle infrastrutture effettivamente esistenti, tenendo conto altresì, tra le altre, delle variabili rappresentate dalle caratteristiche geografiche e dai costi delle materie prime e del lavoro⁹¹.

Il *punctum dolens* di questo, ma più in generale degli indicatori appartenenti alla categoria, tuttavia, sta nell’impossibilità di ricostruire, con ragionevole certezza, il legame causale sussistente tra il fenomeno corruttivo e simili oscillazioni economiche: come opportunamente osservato in dottrina, difatti, queste ultime potrebbero anche essere determinate da fattori del tutto indipendenti rispetto alla corruzione, primo fra i quali e soprattutto, la mera inefficienza della pubblica amministrazione⁹².

4.2. Gli indicatori a carattere soggettivo

4.2.1. Gli indicatori esperienziali

⁹⁰ Il video dell’incontro è disponibile online al link:

<http://video.google.com/videoplay?docid=4668216300523140200#>

⁹¹ M. A. GOLDEN-L. PICCI, *Proposal for a new measures of corruption, illustrates with data*, in *Economics and Politics*, vol. 17, n. 1, 2005, p. 37 ss. Per approfondimenti sugli indicatori economici, v. altresì R. BORSARI, *La corruzione pubblica*, cit., p. 329 s.; N. FIORINO-E. GALLI, *La corruzione in Italia*, Bologna, 2013, p. 26; B.A. OLKEN, *Corruption and the costs of redistribution. Micro evidence from Indonesia*, in *J. Public. Econom*, 2006, n. 4-5 p. 853 ss.

⁹² J. GAGLIARDI, *La misurazione della corruzione*, in *AC*, 2020, p. 7.

Tra gli indici di natura soggettiva, vanno anzitutto considerati i c.d. indicatori di esperienza diretta (o esperienziali): trattasi, suggerisce il nome, d'interviste e rilevazioni mediante le quali s'interpella un campione tendenzialmente omogeneo di soggetti, cui viene richiesto se siano stati coinvolti in prima persona in vicende corruttive, o se ne siano venuti altrimenti a conoscenza⁹³.

Sin troppo agevole immaginarne il principale limite: le misurazioni ascrivibili alla descritta categoria, difatti, devono fare i conti, *inter alia*⁹⁴, con la naturale e comprensibile ritrosia degli intervistati, anche a fronte della consueta promessa dell'anonimato, a "confessare" la (ma anche di "accusare" eventuali terzi della) commissione di un reato, specie se sanzionato draconianamente come per le fattispecie di corruzione⁹⁵.

Da annoverare in siffatta classe di rilevazioni, una recente – e già menzionata⁹⁶ – ricerca condotta dall'ISTAT, sulla quale pare opportuno ora soffermarsi, poiché pur prevalentemente incentrata sul profilo della mera "quantificazione", finisce tuttavia con il fornire delle indicazioni accurate ed aggiornate anche in relazione al versante, per così dire, "qualitativo" dello scambio corruttivo, e cioè sui suoi concreti meccanismi di funzionamento e sviluppo⁹⁷.

Otto i settori-chiave (sanità, assistenza, istruzione, lavoro, uffici pubblici, giustizia, forza dell'ordine, *public utilities*) presi in esame dall'indagine, condotta considerando un campione formato da persone tra i 18 e gli 80 anni, cui è stato chiesto se a loro stessi, ovvero ad un familiare convivente, sia stato suggerito o

⁹³ Cfr., anche per ulteriori ragguagli bibliografici: R. BORSARI, *La corruzione pubblica*, cit., p. 352 ss.

⁹⁴ J. GAGLIARDI, *La misurazione della corruzione*, cit., p. 12 ss. L'Autore, in particolare, annovera tra le principali criticità di cui soffrirebbe la menzionata categoria anche la circostanza che (trattasi, in realtà, di elemento che riguarda qualsiasi meccanismo di misurazione che proceda mediante interviste o questionari) la qualità delle risposte risulta strettamente influenzato dalla qualità delle relative domande, e che la maggior parte (ma, come appresso vedremo, non tutte) di siffatte misurazioni non riferiscono alcunché sulla natura, sulla struttura e sull'entità del fatto corruttivo.

⁹⁵ Tra i numerosi indicatori esperienziali, una menzione particolare merita il c.d. *Global Corruption Barometer*, elaborato a partire dal 2003 da *Transparency International* in collaborazione con *Gallop International*, la cui principale caratteristica risiede nell'ampiezza del campione preso a riferimento, confrontando lo stesso l'esperienza diretta di cittadini di (oltre) cento Paesi differenti. I dati delle connesse rilevazioni sono peraltro disponibili online, sul sito dell'ONG, al link: <https://www.transparency.org/en/gcb>.

⁹⁶ Cfr., Cap. I, par. 3.

⁹⁷ Istat, *La corruzione in Italia*, disponibile online sul sito del relativo Istituto di ricerca, al link: <https://www.istat.it/comunicato-stampa/la-corruzione-in-italia/>

comunque richiesto di pagare, fare regali o favori, in cambio di facilitazioni per l'ottenimento di un servizio o, più in generale, di una agevolazione⁹⁸.

Uno studio, dunque – conviene precisare in premessa – che evoca prevalentemente scenari di corruzione di tipo pulviscolare (*petty corruption*) e che sembra del resto confermarne alcune delle caratteristiche – in particolare: i) prevalenza del denaro quale principale contropartita dello scambio illecito, a dispetto di altre forme di utilità; ii) coincidenza tra soggetto (*intraneus*) dell'accordo e soggetto deputato all'emanazione dell'atto amministrativo; iii) più in generale, scarsa propensione alla denuncia – che si sono andate delineando nel corso dei precedenti paragrafi⁹⁹.

FAMIGLIE CHE SI SONO RIVOLTE AD UFFICI E CHE HANNO RICEVUTO RICHIESTE DI DENARO, REGALI O ALTRO NEL CORSO DELLA VITA E NEGLI ULTIMI 3 ANNI PER SETTORE. Anno 2022-23, valori in migliaia e per 100 famiglie che si sono rivolte ad un ufficio/hanno avuto bisogno di un servizio

TIPO DI SETTORE	Famiglie che si sono rivolte ad un ufficio/hanno avuto bisogno di un servizio		Famiglie che nel corso della vita hanno avuto richieste di denaro, regali o altro		Famiglie che negli ultimi 3 anni hanno avuto richieste di denaro, regali o altro	
	Frequenza	%	Frequenza	%	Frequenza	%
ALMENO UN CASO DI CORRUZIONE	22.143	100,0	1.200	5,4	297	1,3
Istruzione	22.143	100,0	164	0,7	16	0,1*
Sanità	21.950	99,1	295	1,3	132	0,6
Public Utilities	21.708	98,0	87	0,4	18	0,1*
Lavoro	21.534	97,2	179	0,8	39	0,2
Uffici pubblici	20.679	93,4	427	2,0	62	0,3
Forze dell'ordine	4.426	20,0	16	0,4	6	0,1*
Giustizia	3.643	16,5	175	4,8	22	0,6
Assistenza	2.335	10,5	62	2,7	33	1,4

Fonte: Istat, Indagine sulla sicurezza dei cittadini
(*) dato con errore campionario superiore al 35%.

Fonte: Istat. “La corruzione in Italia: anno 2022-2023

I dati, specie se raffrontati con quelli di cui alla rilevazione precedente (2015-2016), evidenziano numeri davvero molto incoraggianti: se difatti nella precedente indagine era emerso che il 2,7 % delle famiglie avevano ricevuto richieste di denaro, favori, regali o altro per ottenere agevolazioni o servizi, la ricerca datata 2024 fa registrare, per contro, una diminuzione netta di siffatte richieste, che vanno dunque assestandosi, negli ultimi tre anni precedenti alla rilevazione, attorno ad percentuale

⁹⁸ La descrizione delle condotte considerate dallo studio (richiesta di denaro in cambio dell'ottenimento di un servizio o di un'altra agevolazione) evoca, evidentemente, scenari *lato sensu* corruttivi: se l'assenza di qualsivoglia forma di costrizione induce a ritenere esclusa dall'ambito della ricerca la fattispecie di concussione, lo stesso non può dirsi tuttavia per le ipotesi di induzione indebita a dare o promettere utilità, i cui conegni penalmente sanzionati si rivelano pienamente confacenti alla tipologie di domande effettuate nell'indagine.

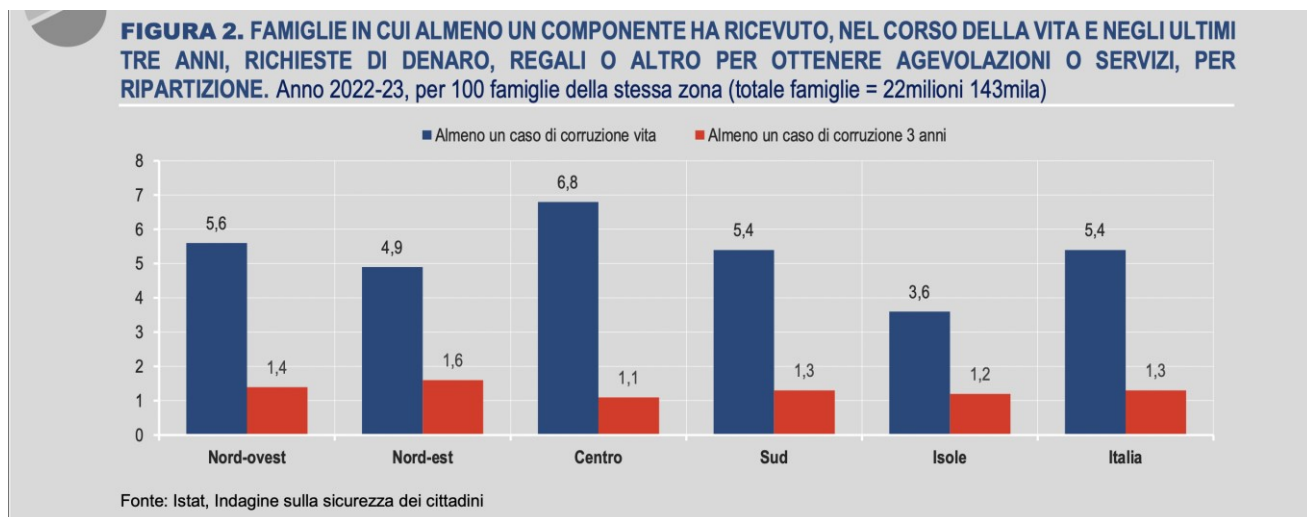
⁹⁹ Cfr. in particolare, Cap. I, par. 3-3.1.

pari all'1,3 % delle famiglie intervistate; percentuale che scende ulteriormente allo 0,5 %, laddove si prendano invece a riferimento gli ultimi dodici mesi¹⁰⁰.

Non troppo dissimile il discorso per ciò che attiene ai dati relativi non agli episodi di coinvolgimento diretto in vicende corruttive, bensì concernenti le esperienze di “terzi”. Riporta, infatti, lo studio come si aggiri intorno all'8,3% – con una diminuzione, in questo caso, di circa il 36,6 % rispetto alla precedente rilevazione – la percentuale di persone che conoscono qualcuno (parenti, amici, colleghi o vicini) a cui siano stati domandati denaro, favori, regali o altre utilità ai fini del compimento dell'attività amministrativa richiesta¹⁰¹.

Tornando al versante delle esperienze dirette, vale la pena inoltre d'aggiungere come tra i vari settori considerati, l'unico in cui la corruzione non appare in calo s'attesta quello assistenziale, rimasto stabile al valore della precedente rilevazione (1,4 %), diversamente dai settori sanitario e giustizia nell'ambito le richieste sono, rispettivamente, diminuite della metà e di un quarto¹⁰².

Quanto alla distribuzione territoriale, invece, l'indagine sottolinea una sostanziale omogeneità della diffusione nelle diverse aree del paese, con i picchi massimo e minimo registrati nel Centro Italia (6,8%) e nelle Isole (3,6%)¹⁰³.



Fonte: Istat. “La corruzione in Italia: anno 2022-2023

Prosegue poi lo studio rilevando, in relazione al “metodo” delle richieste, come nel 31,5% dei casi si è registrata una richiesta espressa fatta nei confronti privato,

¹⁰⁰ Istat, La corruzione in Italia, cit., p. 2.

¹⁰¹ Istat, La corruzione in Italia, cit., p. 6.

¹⁰² Istat, La corruzione in Italia, cit., p. 3.

¹⁰³ Istat, La corruzione in Italia, cit., p. 4.

mentre di poco più frequenti (33%) sono state le ipotesi di richiesta “indiretta”, ove cioè il pubblico ufficiale ha fatto intendere – per così dire, “perifrasticamente” – la necessità di “ungere le ruote” all’*extraneus*. Un numero invero piuttosto contenuto d’intervistati, invece, rivela che non vi è stata una effettiva richiesta da parte del pubblico ufficiale, bensì – come riferisce lo studio – che “si sa che funziona così” (8%), mentre nel residuale 2,1% di ipotesi, è stato il privato ad aver offerto di propria iniziativa denari o regalie di altro tipo¹⁰⁴.

Lo studio fornisce altresì delle indicazioni significative anche con riguardo all’oggetto dell’accordo: colpisce, in particolare, il dato che vede riaffermare, come accennato, la centralità del denaro quale tipologia di contropartita maggiormente richiesta agli intervistati; denaro seguito, nella variopinta *wish list* degli aspiranti corrotti, dal reciproco scambio di favori (9,4%) e da un (non meglio precisato) regalo (8,9%). Molto meno cospicui, infine, i numeri relativi alla richiesta di un trattamento privilegiato (1,8%) e di una prestazione sessuale (1,6%)¹⁰⁵.

Sul piano della “frequenza” delle richieste di denaro o altra utilità ricevute dagli intervistati, ancora, la maggioranza degli stessi ha rivelato di averne ricevuta, nell’arco di tutta la vita, soltanto una (59%), al 20,3 % ne sono state avanzate due, all’8,6% tre o più, mentre il 12 % ha preferito non rispondere o ha dichiarato di non ricordare.

Conviene infine riflettere sulle percentuali dell’indagine che testimoniano la (più volte richiamata) scarsa propensione alla denuncia da parte di soggetti che ricevono una richiesta *lato sensu* corruttiva. «Denunciare la corruzione», riporta lo studio, «è un fenomeno raro, lo ha fatto, nel corso degli ultimi tre anni, il 2% delle famiglie cui è stato chiesto denaro, regali o altro ed è elevata la quota di chi non risponde o non sa se è stato denunciato l’episodio». Altrettanto significativa, dipoi, la considerazione delle motivazioni alla base della mancata denuncia, che spaziano dalla volontà di concludere l’accordo al fine di raggiungere i propri obiettivi (29,3%), al proposito di ottenere utilità o altri vantaggi a seguito della transazione (19,4%). Meno individualistica – e molto più tendente al nichilismo, invece – la posizione di chi (17,7%) ritiene inutile denunciare, come anche di quelli (13,7%) che dichiarano d’aver risolto in altro modo e che hanno dunque preferito lasciar perdere; altri ancora, invece, asseriscono che non essendoci stata una richiesta esplicita da parte del pubblico ufficiale e dunque in assenza di prove, le forze dell’ordine non

¹⁰⁴ Istat, La corruzione in Italia, cit., p. 5

¹⁰⁵ Istat, La corruzione in Italia, cit., p. 5.

avrebbero potuto intervenire (9,3%), mentre un ultimo e residuale 3,7% ha affermato (*sic!*) di non sapere a chi avrebbe potuto denunciare¹⁰⁶.

4.2.2. La “fatamorgana” della percezione

In cauda venenum: passiamo ora a considerare gli indici di percezione, e cioè – come vedremo – gli indicatori maggiormente in voga nel dibattito sulla misurazione del fenomeno corruttivo.

Trattasi, in buona sostanza, di indicatori dal carattere soggettivo, per il tramite dei quali s’interpella (interviste, sondaggi, rilevazioni) un campione tendenzialmente omogeneo di individui, cui viene chiesta la propria opinione in merito alla diffusione della corruzione. Questo, esemplificativamente, il tenore delle domande: «secondo lei, il suo, è un Paese corrotto?; Ha mai avuto il sentore che alcune decisioni amministrative siano state determinate dalla corruzione?; Ritieni che la corruzione sia particolarmente diffusa nel suo paese?¹⁰⁷».

Anche gli indici percettivi, come pure osservato in relazione agli altri meccanismi di misurazione, hanno visto il progressivo affinamento delle proprie metodiche di rilevazione e sono divenuti, ad oggi, particolarmente numerosi, elaborati, nel tempo, da una vasta ed eterogenea pletora di organizzazioni (governative e non)¹⁰⁸.

Tra di essi, tuttavia, un ruolo senz’altro di primo piano va riconosciuto al c.d. C.P.I. (*Corruption Perception Index*), efficacemente definito, in dottrina, come il “*pool of the pools*” (“la rilevazione delle rilevazioni”¹⁰⁹), costante punto di riferimento e continuo oggetto di monitoraggio da parte delle principali istituzioni impegnate nel contrasto alla corruzione¹¹⁰. Sviluppato a partire dal 1995 da *Transparency*

¹⁰⁶ Istat, *La corruzione in Italia*, cit., p. 5.

¹⁰⁷ G. TARTAGLIA-POLCINI, *La corruzione: tra realtà e rappresentazione*, cit., p. 51.

¹⁰⁸ Tra i vari indici di percezione della corruzione, vale la pena di richiamare il BPI (*Bribe Payer Index*), elaborato dalla stessa *Transparency International*; il c.d. IPI (*Public Integrity Index*), elaborato dall’*European Center for Anti-Corruption and State-building*; i *WBGI*, articolato gruppo d’indicatori elaborati dalla Banca mondiale; l’Eurobarometro, elaborato infine dall’Unione Europea. Cfr., anche per ulteriori ragguagli e per l’analisi dei relativi dati: R. BORSARI, *La corruzione pubblica*, cit., p. 345 ss.

¹⁰⁹ J. GAGLIARDI, *La misurazione della corruzione*, cit., p. 14.

¹¹⁰ Basti del resto pensare al costante riferimento che all’indicatore viene indirizzato da parte dell’ANAC: da ultimo, per es., si veda l’articolo “*Percezione della corruzione, Italia al 42° posto su 180 Paesi. Busià: serve regolamentare le lobby*”, disponibile online al link: <https://www.anticorruzione.it/-/report.transparency2023>; o ancora, “*Percezione della corruzione*

International, il C.P.I. va articolandosi, più precisamente, in una serie di interviste, condotte da diversi istituti di ricerca indipendenti ed accreditati, che confrontano i dati sulla percezione di moltissimi Paesi diversi (nell'ultima rilevazione, 180): a ciascun Paese, dipoi, viene assegnato un punteggio, indicativo del livello di corruzione ivi percepito che, raffrontato con quello delle altre compagini statali, consente di tracciare un quadro globale – *id est*, una vera e propria “classifica” mondiale – particolarmente ampio ed articolato¹¹¹.

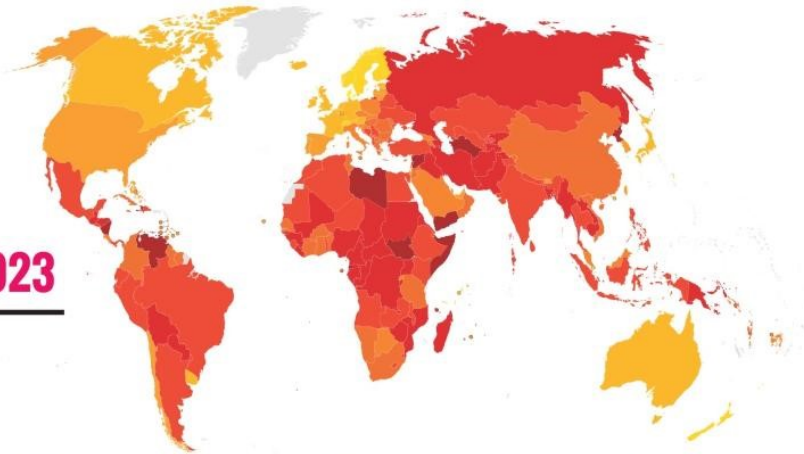
Volgendo lo sguardo sulla situazione italiana, gli ultimi dati disponibili (rilevazioni concernenti l'anno 2023) sembrano sostanzialmente confermare l'andamento positivo – o, quantomeno, non negativo – che, a partire dal 2012, ha interessato il Paese negli ultimi anni: il CPI del 2023, difatti, fa registrare il punteggio, stabile a partire dal 2021, di 56 punti su 100, che colloca l'Italia al 42° posto nella classifica globale dei 180 Paesi oggetto della misurazione (secondo l'indice, ad ogni modo, ci precedono il Botswana, il Qatar, gli Emirati Arabi Uniti, la Sud Corea, la Repubblica Dominicana).



in Italia e nel mondo”, disponibile online al link: <https://www.anticorruzione.it/-/percezione-della-corruzione-in-italia-e-nel-mondo>; o, infine, “*Percezione della corruzione in Italia e nel mondo: il 30 gennaio il Rapporto Trasparenza*”, disponibile online al link: <https://www.anticorruzione.it/-/percezione-della-corruzione-in-italia-e-nel-mondo-il-30-gennaio-il-rapporto-trasparenza>.

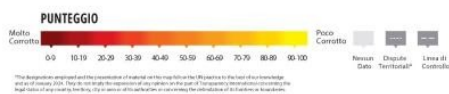
¹¹¹ R. BORSARI, *La corruzione pubblica*, cit., p. 345 ss.

INDICE PERCEZIONE CORRUZIONE 2023



Il livello di corruzione percepito in 180 paesi nel mondo.

PUNTEGGIO/PAESE	
90	Denmark
87	Finland
85	New Zealand
84	Norway
83	Singapore
82	Sweden
82	Switzerland
78	Netherlands
76	Germany
74	Luxembourg
72	Ireland
70	Canada
70	Estonia
70	Australia
70	Hong Kong
70	Belgium
70	Japan
70	Uruguay
70	Iceland
70	Austria
70	France
70	Seychelles
70	United Kingdom
69	Barbados
69	United States
69	Bhutan
68	United Arab Emirates
67	Taiwan
66	Chile
64	Bahamas
64	Cabo Verde
63	Korea, South
62	Israel
61	Lithuania
61	Portugal
60	Latvia
60	Saint Vincent and the Grenadines
60	Spain
59	Botswana
58	Qatar
57	Czechia
56	Dominica
56	Italy
56	Slovenia
55	Costa Rica
55	Saint Lucia
54	Poland
54	Slovakia
53	Cyprus
53	Georgia
53	Grenada
53	Rwanda
52	Fiji
52	Saudi Arabia
51	Malta
51	Mauritius
50	Croatia
50	Malaysia
49	Greece
49	Namibia
48	Vanuatu
48	Armenia
46	Jordan
46	Kuwait
46	Montenegro
46	Romania
45	Bulgaria
45	Sao Tome and Principe
44	Jamaica
43	Ghana
43	Senegal
43	Solomon Islands
43	Timor-Leste
42	Bahrain
42	China
42	Cuba
42	Hungary
42	Moldova
42	North Macedonia
42	Trinidad and Tobago
41	Burkina Faso
41	Kosovo
41	South Africa
41	Vietnam
40	Colombia
40	Côte d'Ivoire
40	Guyana
40	Suriname
40	Tanzania
40	Tunisia
39	India
39	Kazakhstan
39	Lesotho
39	Maldives
38	Morocco
37	Argentina
37	Albania
37	Belarus
37	Ethiopia
37	Gambia
37	Zambia
36	Algeria
36	Brazil
36	Serbia
36	Ukraine
35	Bosnia and Herzegovina
35	Dominican Republic
35	Egypt
35	Nepal
35	Panama
35	Sierra Leone
35	Thailand
34	Ecuador
34	Indonesia
34	Malawi
34	Philippines
34	Sri Lanka
34	Turkey
33	Angola
33	Mongolia
33	Peru
33	Uzbekistan
32	Niger
31	El Salvador
31	Kenya
31	Mexico
31	Togo
30	Djibouti
30	Eswatini
30	Mauritania
29	Bolivia
29	Pakistan
29	Papua New Guinea
28	Gabon
28	Laos
28	Mali
28	Paraguay
27	Cameroon
26	Guinea
26	Kyrgyzstan
26	Russia
26	Uganda
25	Liberia
25	Madagascar
25	Mozambique
25	Nigeria
24	Bangladesh
24	Central African Republic
24	Iran
24	Lebanon
24	Zimbabwe
23	Azerbaijan
23	Guatemala
23	Honduras
23	Iraq
22	Cambodia
22	Congo
22	Guinea-Bissau
21	Eritrea
20	Afghanistan
20	Burundi
20	Chad
20	Comoros
20	Democratic Republic of the Congo
20	Myanmar
20	Sudan
20	Tajikistan
18	Libya
18	Turkmenistan
17	Equatorial Guinea
17	Haiti
17	Korea, North
17	Nicaragua
16	Yemen
13	South Sudan
13	Syria
13	Venezuela
11	Somalia

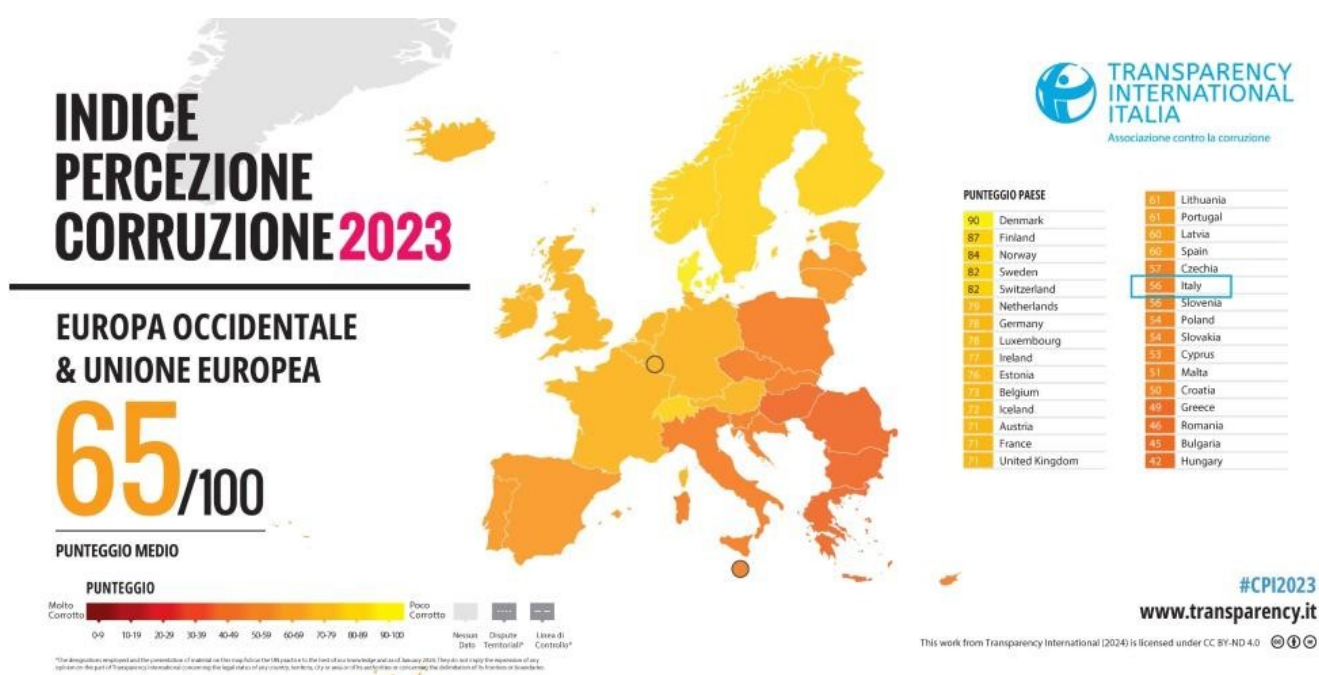


Fonte: *Transparency International* (cfr. nt. 67)

La situazione appare, però, in parte diversa là dove, restringendo il campo d'analisi, si vadano confrontando i dati italiani con quelli degli altri paesi europei: Europa occidentale e Unione Europea che, se a loro volta raffrontate con le altre (macro)aree del mondo (Nord-America, Sud-America, Medioriente etc.) rimangono le Regioni che registrano il punteggio più alto nell'indice di percezione della corruzione, con un punteggio medio di 65 su 100.

Quanto alle nostrane statistiche, la rivelazione del 2023 (ri)conferma l'Italia al 17° posto tra i 27 Paesi membri dell'Unione Europea: pur essendo uno dei pochissimi Paesi (6) che dal 2012 ha visto un sostanziale miglioramento della propria posizione, l'Italia resta comunque, secondo l'indicata rilevazione, ben lontana dalle "zone

nobili” della classifica, occupate prevalentemente da Paesi d’estrazione scandinava¹¹².



Fonte: *Trasparency International* (cfr. nt. 67)

Registrati, dunque, i risultati delle rilevazioni più recenti, crediamo che il discorso relativo agli indici percettivi meriti qualche ulteriore e pur sintetica considerazione, volta a porre in luce le – spesso trascurate – conseguenze derivanti dalla inusitata centralità che siffatta metodologia di misurazione ha assunto, come detto, nell’ambito del complessivo dibattito (non soltanto) scientifico.

Numerosi ed indubbi sono i punti di forza della classe d’indicatori di cui si discute, tra i quali si segnalano, principalmente, la continuità e la periodicità delle rilevazioni, che dunque consente l’apprezzamento in chiave evolutiva (monitoraggio di eventuali progressi-regressi) della situazione della corruzione percepita; la innegabile funzione di sensibilizzazione dell’opinione pubblica che gli stessi svolgono in relazione ad una tematica – come oramai dovrebbe essere chiaro – di importanza nodale per l’equilibrio economico ed istituzionale di un Paese; soprattutto, la agevole comparabilità dei dati: valutare la sola “percezione” della corruzione, difatti, non presenta le criticità derivanti dall’attività di confronto di dati

¹¹² Dati, tutti questi, disponibili online al sito di *Trasparency International*: <https://www.transparency.org/en>.

e delle rilevazioni di carattere giuridico, nell'ambito della quale le – talvolta anche significative – differenze ordinamentali (costituzionali, legislative etc.), possono rendere particolarmente complesse l'analisi e l'incrocio degli esiti della svolta comparazione¹¹³.

Quasi auto-evidenti, tuttavia, sono però, allo stesso tempo, i relativi limiti: la mera percezione, difatti, non è in grado – *natura sui* – di cogliere dati di realtà concernenti la diffusione del fenomeno corruttivo, poiché «non registra dati obiettivi, ma sensazioni collettive, alimentate, paradossalmente, dalla stessa nomorrea penale di carrariana memoria»¹¹⁴.

Indicatori, dunque, meramente “olfattivi”, peraltro influenzati da plurimi fattori differenti e dal carattere, prevalentemente, irrazionale. Tra di essi, anzitutto, i c.d. *perception biases*: si pensi, sotto questo profilo, a come ed a quanto l'eventuale (sola) apertura (!) di un procedimento penale, magari ai danni di un influente politico o di un noto imprenditore, possa condizionare – e ciò, senza alcuna ragione obiettiva – la soggettiva percezione del livello di diffusione della corruzione da parte dei membri della comunità sociale di riferimento.

Percezione, dipoi, facilmente influenzabile anche dalla rappresentazione mediatica del fenomeno¹¹⁵: sia sufficiente, a questo riguardo, riportare – senza entrare nel *mare magnum* di Mani Pulite – gli esiti uno studio che tra il 2004 ed il 2013 ha contato, in Italia, la pubblicazione di circa 46.239 articoli concernenti la corruzione, registrando – per tal via – la copertura mediatica più alta di tutte le democrazie occidentali¹¹⁶. Di qui, dunque, il paradosso: più si parla di corruzione, più la si rappresenta enfatizzandone dimensioni, diffusione ed entità, più si adottano leggi e strumenti per combatterla, più la percezione della sua presenza aumenta, creando, così, un autentico circolo vizioso¹¹⁷.

¹¹³ Cfr., anche per ulteriori approfondimenti, A. MILONE, *Corruzione pubblica e diritto penale*, cit., p. 96.

¹¹⁴ V. MONGILLO, *Il contrasto alla corruzione*, cit., p. 967 ss.

¹¹⁵ R. BORSARI, *La corruzione pubblica*, cit., p. 360 ss.

¹¹⁶ M. MANCINI- M. MAZZONI, *Un racconto di parte: la corruzione nei giornali italiani*, in Il Mulino, 2016, n. 2, p. 45 ss.

¹¹⁷ Questo il c.d. Paradosso del Trocadero: «più si perseguono i fenomeni corruttivi sul piano della prevenzione e le fattispecie di reato sul piano della repressione, maggiore è la percezione del fenomeno. Si tratta di un dato di fatto non revocabile in dubbio. Esso disvela, senza appello, la fallacia dell'indice di percezione». Così: G. TARTAGLIA-POLCINI, *La corruzione: tra realtà e rappresentazione*, cit., p. 45.

La letteratura prevalente, come visto, è dunque particolarmente – e condivisibilmente – critica nei confronti della misurazione della corruzione su base percettiva.

Ciò che però rimane spesso in ombra nella riflessione – e su cui vale la pena, perciò, di soffermarsi – è che siffatti indicatori percettivi sono oramai divenuti se non l'unica, comunque la principale “bussola” che (dis)orienta il Legislatore penale all'atto della predisposizione delle politiche penali di repressione del fenomeno.

Si consideri, ad esempio, la più volte richiamata Proposta di direttiva sulla lotta alla corruzione, i cui contenuti essenziali saranno esaminati nel capitolo dedicato alle fonti internazionali¹¹⁸. Sia qui sufficiente anticipare che trattasi di un progetto d'intervento regolativo che non s'arresta alla definizione di (ed alla previsione di obblighi d'incriminazione per) svariate figure di reato (corruzione, abuso d'ufficio, peculato etc.), con annesse sanzioni, ma involge, altresì, fondamentali istituti di parte generale (circostanze, prescrizione etc.), la responsabilità delle persone giuridiche, nonché una cospicua congerie di disposizioni processuali.

Un intervento, dunque, per così dire “di sistema”, nella cui prima pagina però, senza l'ausilio di ulteriori riscontri di tipo empirico, si spiega: «I dati dell'indagine Eurobarometro 2022 segnalano che il 68 % dei cittadini dell'UE e il 62 % delle imprese con sede nell'UE ritengono che la corruzione sia diffusa nel loro paese¹¹⁹».

Dal vizio, peraltro, non pare immune neanche la più recente legislazione italiana.

Si legga, sul punto, la relazione illustrativa dell'ultima novella in materia di corruzione, e cioè la (più che censurabile, come diremo¹²⁰) c.d. Legge “Spazzacorrotti”, nell'ambito della quale non si manca d'avvertire come: «Il livello di corruzione percepita nel settore pubblico è molto alto e mantiene l'Italia in posizione lontana dai vertici della classifica europea: nel 2016 l'Italia era l'ultima della classifica in Europa; nel 2017 è 25esima su 31, con un voto complessivo di 50 punti su 100 che segna una grave insufficienza e il permanere di una sensibile distanza dai livelli auspicabili e realmente competitivi»¹²¹.

¹¹⁸ Cfr. Cap II, Sez. I, par. 2.4.

¹¹⁹ Proposta di direttiva, cit., p.1.

¹²⁰ Cfr. Cap. II, Sez. I, par. 2.4.

¹²¹ Relazione illustrativa l. 9 gennaio 2019, n. 3, recante “Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici”, p. 2, disponibile on-line al link: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Relazione%20illustrativa%201.pdf>.

La relazione illustrativa, a onor del vero, oltre che le rilevazioni sulla mera “percezione” della corruzione, procede altresì alla valutazione di alcuni dati di statistica giudiziaria: elemento, questo, in sé apparentemente positivo, sino a quando non si valuti l'utilizzo che di simili dati viene, in

Inutile forse, concludendo, è rammentare come una politica criminale “seria”, perché attenta al dato di realtà (!) concernente il fenomeno dovrebbe, quantomeno nel migliore dei mondi possibili, saper prescindere dalla considerazione dei dati concernenti la mera percezione della corruzione, privilegiando – per contro – il ricorso (meglio se congiunto) ad indicatori ed a meccanismi di rilevazione maggiormente affidabili sul piano scientifico (statistica giudiziaria, indicatori di esperienza diretta).

L'*arrière pensée*, tuttavia, è che più che una funzione d'ancoraggio del dato normativo al dato empirico, l'insistito richiamo alla percezione rappresenti una sorta di “salvacondotto”, in funzione quasi per così dire “autolegittimante”, per licenziare politiche penali, presentate attingendo a piene mani alla stanca retorica dell'emergenza, draconianamente severe e – come meglio diremo a proposito della c.d. Legge Spazzacorrotti e, per molti versi, anche con riguardo alla Proposta di direttiva – spesso distoniche rispetto ai dettami minimi della Carta costituzionale. Ciò dimostra, ancora una volta, quanto agevole sia strumentalizzare ed asservire a finalità politiche contingenti i meccanismi di misurazione della corruzione: e con questo torniamo alle parole del Segretario Generale ONU menzionate in esordio.

concreto, poi effettuato. Da un lato, difatti si riconosce come: «il sensibile e progressivo inasprimento delle pene previste per i delitti contro la pubblica amministrazione [...] non presenta una significativa correlazione con il numero dei reati accertati e delle condanne definitive, come le statistiche del Ministero della giustizia - Direzione generale di Statistica e Analisi organizzativa rivelano»; per altro verso, e del tutto antitetico, tuttavia si decide comunque un innalzamento delle pene principali sia del delitto di corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.), sia per il traffico d'influenze illecite (art. 346-bis c.p.). Per ulteriori ragguagli, cfr. Cap. II, Sez. II, par. 5.

Cap. II: Il formante legislativo

Sez. I: Il contesto normativo sovranazionale

1. Introduzione

La disamina criminologica condotta nei precedenti paragrafi ci consente ora, con sguardo decisamente più consapevole, di passare al vaglio della multiforme disciplina penale riguardante la corruzione pubblica.

Disciplina, di cui invero ardua s'attesta la relativa focalizzazione, in quanto composta da un articolato (e non sempre omogeneo) reticolo di fonti normative, oltre che interessata da compulsivi ed incessanti interventi di riforma che si affastellano, con cadenza oramai quasi triennale, modificandone e talvolta stravolgendone i connotati finanche essenziali¹²².

Ed il dato non dovrebbe lasciare indifferenti.

Il comparto dei delitti contro la pubblica amministrazione, in effetti, rappresenta uno degli snodi nevralgici nell'economia complessiva di un determinato sistema penale, e ciò tanto poiché funzionale alla regolamentazione dei delicatissimi confini di liceità dell'operato dei pubblici agenti, quanto, e più a fondo, perché espressiva dell'assetto e rivelatrice d'eventuali squilibri nei rapporti tra il Leviatano e l'autonomia individuale. S'imporrebbe, per queste ragioni, una stabilità quasi "marmorea" dei precetti e delle correlate sanzioni, esattamente all'opposto, in buona sostanza, di quanto la prassi legislativa interna lascia di sé registrare¹²³.

Allargando l'angolo prospettico sul versante sovranazionale, la situazione non è poi in fondo troppo dissimile: il problema della – mutuando una discutibile e tutt'altro che neutra terminologia di matrice bellicista e d'importazione (non a caso)

¹²² Si sprecano, in dottrina, le metafore per descrivere questa costante opera di riscrittura dei delitti contro la pubblica amministrazione: «Ormai la produzione legislativa intorno ai reati contro la Pubblica Amministrazione ricorda le vicende della Salerno-Reggio Calabria», così A. CAMON, *Disegno di legge spazzacorrotti e processo penale. Osservazioni a prima lettura*, in *Arch. Pen.*, 2018, p. 1; da altre parti, come già ricordato, s'è parlato invece di "cantiere permanente anticorruzione" (V. MONGILLO, *La legge "Spazzacorrotti": ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell'anticorruzione*, cit.); altri, infine, evocano provocatoriamente l'immagine del "tagliando auto" (G. FLORA, *La nuova riforma dei delitti di corruzione. Verso la corruzione del sistema penale?*, in G. FLORA-A. MARANDOLA (a cura di), *La nuova disciplina dei delitti di corruzione. Profili penali e processuali*, Pisa, 2019, p. 3).

¹²³ Così, F. C. PALAZZO, *Gli effetti "preterintenzionali" delle nuove norme penali contro la corruzione*, cit., p. 15.

nordamericana¹²⁴ – “*fight against corruption*” è progressivamente divenuta, come ampiamente noto, anche una delle priorità politiche di numerose istituzioni sovranazionali. Queste ultime, difatti, hanno nel tempo inaugurato – e ciò, a partire almeno dagli anni '70 del secolo scorso – una stagione d'autentico “attivismo” di contrasto al fenomeno, concretizzatosi nell'emanazione, dapprima, di un incalcolabile numero di atti di *soft law* (Dichiarazioni, Raccomandazioni *etc.*), in parte successivamente formalizzati in strumenti normativi dal carattere giuridicamente vincolante¹²⁵.

Plurime le ragioni alla base di questo “interessamento”, tra le quali spiccano, oltre che la (tardiva, ma comunque maturata) consapevolezza dei devastanti effetti prodotti dalla corruzione sul versante economico, anche le sensibili trasformazioni di natura criminologica registrate dal genotipo corruttivo, il quale, alla tradizione dimensione esclusivamente “infrastatuale”, è andato via via associando una proiezione sempre più spiccatamente internazionale¹²⁶. Non è disutile, allora, supportare l'analisi delle singole fonti con qualche sintetico dato, per così dire, “di contesto”, che contribuisca – cioè – a meglio comprendere sia le cause del segnalato “salto di qualità” (*id est*, la sua internazionalizzazione) registrato dalla corruzione, sia le ragioni che la hanno elevata al rango d'autentica “emergenza” (anche) nel contesto normativo sovranazionale.

A tal riguardo, la dottrina è concorde nel senso di ritenere come la segnalata metamorfosi del fenomeno presenti anzitutto delle strettissime interrelazioni con il proteiforme fenomeno della globalizzazione dell'economia¹²⁷.

¹²⁴ V. MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione sovranazionale*, cit., p. 15; più in generale, su limiti e criticità del “diritto penale di lotta”: M. DONINI, *Diritto penale di lotta. Ciò che il dibattito sul diritto penale del nemico non deve limitarsi a esorcizzare*, in *Studi sulla questione criminale*, 2007, p. 55 ss.

¹²⁵ F. CINGARI, *Repressione e prevenzione della corruzione pubblica*, cit., p. 2.

¹²⁶ Letteratura, sul punto, pressoché sterminata, v. soprattutto: V. MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione sovranazionale*, cit., pp. 10 ss.; S. MANACORDA, *La corruzione internazionale del pubblico agente. Linee dell'indagine penalistica*, Napoli, 1999; L. SCOLLO, *I modelli di contrasto alla corruzione internazionale*, cit., pp. 22 ss.; G. DE AMICIS, *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale. Verso un sistema integrato di forme e strumenti di collaborazione tra le autorità giudiziarie*, Milano, 2007; A. DEL VECCHIO - P. SEVERINO (a cura di), *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, Milano, 2014; F. BONELLI-M. MANTOVANI (a cura di), *Corruzione nazionale ed internazionale*, Milano, 2014; P. BERNASCONI, *Corruzione di funzionari esteri: normativa e prassi sovranazionale*, in G. FORNASARI-N. LUISI (a cura di), *La corruzione: profili storici, attuali, europei e sovranazionali*, cit., p. 319 ss.

¹²⁷ Sulla questione, oltre alla bibliografia *supra* menzionata, v. in particolare anche: M. DELMAS-MARTY, *Globalization and multinational corporation*, 2008, disponibile online al link: www.goodplanet.info; G. GRASSO, *Prospettive di uno “spazio giuridico europeo”*, in *Ind. Pen.*, 1996, p. 114 ss.

La progressiva apertura delle frontiere, la accresciuta libertà di circolazione delle merci, dei capitali e delle persone, la delocalizzazione (ed in particolare, la segmentazione in diversi Stati del processo produttivo), la deregolazione in chiave anticoncorrenziale del mercato, hanno rappresentato, come agevole intuire, tutti fattori “propulsivi” per lo sviluppo in chiave internazionale delle dinamiche corruttive, favorendo l’incontro tra le imprese ed i pubblici ufficiali stranieri e rendendo la “tangente” uno dei possibili strumenti di penetrazione nell’economia e nel mercato dei Paesi esteri¹²⁸. Del resto, trattandosi d’illecito da più parti ricompreso nel *genus* della criminalità economica¹²⁹, inevitabile sarebbe stato osservare dei mutamenti alla relativa conformazione, una volta sensibilmente modificata il “terreno di coltura” (e cioè, le condizioni economico-concorrenziali). Ciò peraltro spiega anche il perché la strategia di contrasto sin da principio messa in piedi dalla Comunità internazionale si sia mossa – come meglio vedremo appresso – principalmente nella direzione dell’armonizzazione degli illeciti: dinanzi ad un fenomeno criminoso di tal fatta, del tutto evidente è l’opportunità che le legislazioni dei singoli Stati risultino – se non proprio compiutamente armonizzate, quantomeno – omogenee, e questo in quanto la sussistenza di marcate differenze ordinamentali può fungere, in un contesto economico così globalizzato, da fattore financo criminogeno, spingendo le imprese a convogliare la realizzazione dei fatti corruttivi (*lex shopping*) in quei Paesi che presentano minori rischi sul piano penale¹³⁰.

Con lo sviluppo in chiave globalizzata dell’economia, di poi, si coniuga – quale ulteriore fattore che ha certamente agevolato il processo di graduale internazionalizzazione del fenomeno corruttivo – anche l’accresciuto ruolo delle organizzazioni internazionali (Unione Europea, Consiglio d’Europa etc.), divenute, in virtù delle progressive cessioni di sovranità da parte dei singoli Stati, gli attori autenticamente “protagonisti” nelle dinamiche internazionali.

Cessioni di sovranità che le hanno rese centri non soltanto di potere (con l’attribuzione di funzioni finanche normative), ma soprattutto di spesa, capaci cioè d’attrarre interessi economici incomparabilmente più significativi rispetto a quelli dei singoli Stati nazionali. In altre parole: «mano a mano che talune attribuzioni

¹²⁸ V. MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione sovranazionale*, cit., p. 15.

¹²⁹ R. BORSARI, *La corruzione pubblica*, cit. p. 367 ss.; G. FORTI, *L’insostenibile pesantezza della “tangente ambientale”: inattualità di disciplina e disagi applicativi nel rapporto corruzione-concussione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1996, pp. 484 ss.; S. MANACORDA, *La corruzione internazionale del pubblico agente*, cit., p. 14.

¹³⁰ G. DE AMICIS, *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale*, cit., pp. 64 ss.

autoritative fuoriescono dall'ambito nazionale, si assiste ad una ricollocazione delle dinamiche criminose legate alla gestione di pubbliche funzioni nella nuova dimensione geopolitica. Malversazioni, concussioni, abusi e, del pari, una porzione di meccanismi corruttivi, non più 'utilmente' praticabili nel contesto nazionale, spogliato delle relative competenze, trovano un terreno fertile nelle attività delle istituzioni internazionali»¹³¹.

L'insieme combinato degli accennati fattori, e non meno l'emersione di imponenti scandali – a quegli anni risalgono, ad esempio, le “pratiche aziendali discutibili” della nota vicenda *Lockheed* (1976) – hanno dunque attirato l'attenzione delle diverse organizzazioni internazionali sul tema della corruzione, sospingendole all'adozione di strategie condivise, sviluppate essenzialmente nelle direzioni della armonizzazione dei sistemi penali, mutua assistenza e cooperazione giudiziaria¹³².

2. La lotta alla corruzione nel contesto normativo eurounionale

2.1. Il primo Protocollo alla Convenzione c.d. PIF

Principiando per ragioni cronologiche con l'esaminare il contesto normativo della c.d. “piccola Europa”, si può dire che se, nella prima fase del relativo sviluppo, il diritto comunitario ha rappresentato, giusta la progressiva affermazione delle c.d. libertà economiche, un fattore di sostanziale contenimento dell'intervento penale, simile assunto sia andato col tempo progressivamente rovesciandosi, avendo, l'allora Comunità Europea prima, l'Unione europea poi, iniziato ad adoperare lo *ius terribile* con sempre maggior frequenza, quale strumento funzionale a garantire solidità ed efficacia alle proprie politiche¹³³.

¹³¹ S. MANACORDA, *La corruzione internazionale del pubblico agente*, cit., p. 21.

¹³² L'esigenza di intervenire mediante la predisposizione di politiche anticorruzione condivise ben si coglie, del resto, anche considerando che fino agli anni novanta del secolo scorso, la corruzione da parte di una impresa di un funzionario straniero nell'ambito di una determinata transazione commerciale risultava pratica non soltanto pienamente lecita, bensì addirittura “incoraggiata” da diversi ordinamenti giuridici: nella prospettiva di garantire la competitività degli investitori o degli esportatori nazionali, difatti, molti Stati autorizzavano espressamente le imprese locali a scomputare dai ricavi le tangenti erogate, con l'unica condizione di rendicontarle correttamente nel bilancio. Per ulteriori approfondimenti: V. MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione sovranazionale*, cit., p. 525.

¹³³ A. BERNARDI, *L'uropeizzazione del diritto e della scienza penale*, Torino, 2004, p. 1 ss.; nello stesso senso anche: G. GRASSO, *Diritto penale e Comunità europee*, Milano, 1989.

Con base legale nel Titolo VI del Trattato di Maastricht («Cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni»), più in particolare, detta strategia ha trovato originariamente concretizzazione per il tramite soprattutto dell'adozione di accordi di natura intergovernativa, collocati a presidio di alcuni settori considerati nevralgici, primo fra i quali e soprattutto – e, considerando la configurazione originaria di organizzazione esclusivamente economica, il dato non può certo sorprendere – la tutela degli interessi finanziari¹³⁴.

Questo il quadro in cui va collocato il primo atto normativo varato dalla Comunità a tutela delle proprie risorse, e cioè la c.d. Convenzione PIF (“Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, 26 luglio 1995), imperniata però sulla previsione di obblighi d'incriminazione invero piuttosto circoscritti, in quanto concernenti soltanto alcune condotte – sintetizzate nell'unitario concetto di “frode” (*fraud*), ma assimilabili, nel nostrano sistema penale, a differenti titoli di reato (truffa, malversazione *etc.*) – ritenute particolarmente lesive per le risorse comunitarie, come ad esempio la distrazione di fondi, la presentazione di documentazione falsa per l'ottenimento di sovvenzioni e contributi, l'omessa dichiarazione realizzata allo stesso fine¹³⁵.

Proprio allo scopo di superare l'originaria, eccessiva, ristrettezza del perimetro di tutela convenzionale, l'organizzazione ha perciò optato, dopo appena un anno, per la successiva integrazione del contenuto della Convenzione, e ciò mediante l'annessione di un Protocollo (Protocollo addizionale alla Convenzione PIF, 27 settembre 1996), che segna l'ingresso definitivo della corruzione nel panorama normativo europeo¹³⁶.

La proiezione teleologica del Protocollo resta strettamente ancorata a quella della connessa Convenzione: la corruzione, in questa prima ed iniziale fase del processo d'integrazione europea, viene difatti ad esser percepita non tanto come un fatto lesivo dei beni istituzionali delle Comunità (imparzialità, buon andamento, prestigio

¹³⁴ Così, A. VENEGONI, *La protezione degli interessi finanziari dell'Unione Europea*, Milano, 2018, pp. 13 ss.; F. CALDERONE, *La lotta alla corruzione in campo comunitario e internazionale*, in *Riv. Trim. dir. pen. econ.*, 2001, p. 607.

¹³⁵ Oltre alla nozione di *fraud* (art. 1), l'articolato Convenzionale si compone inoltre di ulteriori norme in materia di “Sanzioni” (art. 2), “Responsabilità dei dirigenti delle imprese” (art. 3), oltre che di una fitta rete di disposizioni processuali, in punto di (art. 4) “Competenza”, “Estradizione ed esercizio dell'azione penale” (art. 5), “Cooperazione internazionale” (art. 6), “*Ne bis in idem*” (art. 7).

¹³⁶ Come ricorda: S. MANACORDA, *La corruzione internazionale del pubblico agente*, cit., p. 210.

etc.), bensì – lo si desume, in particolare, dalla lettura dei “considerando” – esclusivamente come una minaccia alle relative risorse finanziarie¹³⁷.

Prospettiva di tutela, che pervade l'intero contenuto del documento ed, in particolar modo, la disciplina della corruzione (artt. 2 e 3), definita, da un lato, come il fatto del pubblico agente che «deliberatamente, direttamente o tramite un terzo, sollecita o riceve vantaggi di qualsiasi natura, per sé o per un terzo, o ne accetta la promessa, per compiere o per omettere un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste, in modo contrario ai suoi doveri di ufficio, che leda o che potrebbe ledere gli interessi finanziari delle Comunità europee»; dall'altro lato, invece, come l'azione di (art. 3) «deliberatamente promette[re] o da[re], direttamente o tramite un terzo, un vantaggio di qualsiasi natura ad un funzionario, per il funzionario stesso o per un terzo, affinché questi compia o ometta un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste, in modo contrario ai suoi doveri d'ufficio, che leda o che potrebbe ledere gli interessi finanziari delle Comunità europee».

Completano, poi, il testo dell'articolato, delle generiche disposizioni in punto di sanzione e di concorso (art. 5), la consueta clausola di assimilazione (art. 4), disposizioni in punto di competenza processuale (art. 6) e, naturalmente, la definizione di funzionario nazionale e comunitario (art. 1).

A quest'ultimo riguardo, non è superfluo osservare – a riprova del carattere ancora piuttosto embrionale del percorso d'integrazione comunitaria – come ai fini dell'attribuzione della qualifica di “funzionario nazionale” la Convenzione si limiti a fare mero rinvio, così abdicando a qualsiasi pretesa d'armonizzazione, alla definizione legale fornita da ciascuno Stato membro; non dissimile il discorso per ciò che attiene alla definizione di “funzionario comunitario”, in relazione alla quale, sposando una (criticabile) impostazione di stampo meramente soggettivistico, ci si

¹³⁷ “Considerando”, per altro, che disvelano anche le *rationes* di fondo alla base del Protocollo, e cioè, schematicamente: i) la consapevolezza che gli interessi finanziari dell'Ue possono essere lesi anche da illeciti diversi – come, appunto, la corruzione – rispetto alla *fraud* («Consapevoli del fatto che gli interessi finanziari delle Comunità europee possono essere lesi o minacciati da altri illeciti penali, in particolare quelli costituenti atti di corruzione in cui risultano coinvolti funzionari sia nazionali che comunitari, responsabili della riscossione, della gestione o della spesa dei fondi comunitari soggetti al loro controllo»); ii) la consapevolezza delle lacune di disciplina caratterizzanti le legislazioni di numerosi Stati Membri, su cui v. *supra* (Cap. 2, par. 1; in particolare nt. 11) («Rilevando che il diritto penale di vari Stati membri in materia di reati connessi all'esercizio di funzioni pubbliche in generale e di corruzione in particolare disciplina soltanto gli atti commessi da funzionari nazionali, o in cui essi risultano coinvolti, e non contempla affatto, ovvero soltanto in casi eccezionali, la condotta di funzionari comunitari o funzionari di altri Stati membri»).

limita a fare richiamo alla disciplina delineata dallo Statuto dei funzionari delle Comunità europee¹³⁸.

Passando ora a considerare la tecnica di tipizzazione dell'illecito corruttivo, pare opportuno anzitutto rilevare come, in luogo della configurazione quale reato unico ed a concorso necessario, i *conditores* prescelgano – con opzione che, lo anticipiamo, vedremo riproposta praticamente in tutti i successivi documenti internazionali di contrasto al fenomeno – una costruzione separata del fatto del funzionario (corruzione passiva) e di quello del privato (corruzione attiva). La scelta, oltre che motivata da ragioni di semplificazione probatoria (la configurazione quale illecito monosoggettivo, evidentemente, non presuppone la prova del preventivo accordo tra le parti), consente altresì di qualificare come corruzione anche la attività di mera “sollecitazione” di vantaggi da parte dell'*extraneus*, che è consuetudine che vedremo esser anch'essa piuttosto diffusa nell'ambito del contesto normativo sovranazionale.

Rilevata poi la (singolare) non perfetta specularità tra condotte del pubblico agente (ricezione-accettazione della promessa-sollecitazione) e del privato (dazione-promessa), va inoltre posta in evidenza, quale ulteriore nota caratterizzante la *figura criminis*, l'adesione ad un modello schiettamente mercantile di corruzione, ove il fulcro del disvalore dell'illecito poggia sull'atto contrario ai doveri posizionali del pubblico agente. La formulazione normativa, incompatibile con ipotesi di corruzione susseguente (“affinché compia o ometta un atto”), esclude peraltro dal fuoco della incriminazione tutte le fattispecie di corruzione impropria, riflettendo – per tale via – una visione di fondo secondo cui soltanto l'attività contraria ai doveri d'ufficio del pubblico ufficiale può effettivamente integrare una lesione degli interessi finanziari delle Comunità europee. Indifferente, poi, che l'atto d'ufficio rientri – o meno – nella sfera di competenza funzionale del pubblico agente, come agevole inferire dall'alternativa che la fattispecie staglia, nella descrizione del precetto, tra l'atto “proprio delle sue funzioni” e l'atto invece compiuto “nell'esercizio di queste”.

Vero *punctum dolens* della norma, tuttavia, è il carattere estremamente “settoriale” dell'obbligo di penalizzazione dalla stessa delineato, nella misura in cui pretende che siano sanzionate soltanto quelle ipotesi di corruzione che rechino pregiudizio, attuale o potenziale, agli interessi finanziari delle Comunità europee (“che leda o che potrebbe ledere gli interessi finanziari delle comunità europee”): scelta, questa,

¹³⁸ Così, criticamente: V. SCALIA, *La corruzione: a never ending story*, cit., p. 95.

aspramente criticata in dottrina, e ciò tanto per via dell'estrema genericità della formulazione ("interessi finanziari"), sia poiché «lascia intendere che la tutela del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione comunitaria non costituiscono valori in sé sufficienti a legittimare l'intervento del diritto dell'Unione e, per tale via, dello strumento penale»¹³⁹.

2.2. La Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari comunitari o nazionali

A distanza d'appena un anno dalla emanazione del Protocollo PIF, la Comunità europea interviene nuovamente in materia di corruzione, questa volta mediante il contributo di una Convenzione ("relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle comunità europee o degli stati membri dell'Unione europea"), siglata a Bruxelles in data 26 maggio 1997, ed entrata in vigore il successivo 28 ottobre 2005.

Nata da una proposta della presidenza italiana, la Convenzione presenta delle strettissime interrelazioni con l'esaminato Protocollo, del quale ripropone quasi del tutto specularmente le relative disposizioni, con l'unica, macroscopica, eccezione rappresentata da una formulazione delle fattispecie di corruzione decisamente più ampia e comprensiva. Il proponimento, evidente, s'attesta quello di superare le anguste disposizioni dell'immediato precedente normativo, aprendo il raggio di tutela convenzionale anche a beni quali l'imparzialità ed il corretto funzionamento dell'amministrazione delle Comunità europee, rispetto ai quali – come condivisibilmente rilevato in dottrina – la tutela degli interessi finanziari assume una funzione soltanto strumentale e tutt'al più sussidiaria¹⁴⁰.

In questa prospettiva, la Convenzione infatti disancora l'obbligo d'incriminazione dalla lesione attuale o solo potenziale degli interessi finanziari dell'Unione europea, prescrivendo conseguentemente che: «vi è corruzione passiva quando il funzionario

¹³⁹ Così, ancora: V. SCALIA, *La corruzione: a never ending story*, cit., p. 95; Particolarmente severo, sul punto, anche, S. MANACORDA, *La corruzione internazionale del pubblico agente*, cit., p. 211: «è tuttavia in termini più generali di ragionevolezza che la scelta pare francamente discutibile: l'opzione, sia pur politicamente comprensibile perché destinata a sfruttare a strada aperta un anno prima della Convenzione per la protezione degli interessi finanziari, pare poco giustificabile alla luce di criteri di logica elementare e dei più fondamentali principi di diritto».

¹⁴⁰ V. SCALIA, *La corruzione: a never ending story*, cit., p. 96.

deliberatamente, direttamente o tramite un intermediario, sollecita o riceve vantaggi di qualsiasi natura, per sé o per un terzo, o ne accetta la promessa per compiere o per omettere un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste, in violazione dei suoi doveri di ufficio (art. 2); vi è corruzione attiva quando una persona deliberatamente promette o dà, direttamente o tramite un intermediario, un vantaggio di qualsivoglia natura ad un funzionario, per il funzionario stesso o per un terzo, affinché questi compia o ometta un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste, in modo contrario ai suoi doveri d'ufficio (art. 3)».

Circa le caratteristiche della nozione di corruzione, la Convenzione appare, come detto, pienamente ritagliata sui contenuti del Protocollo, e dunque alle considerazioni svolte nel precedente paragrafo non possiamo, concludendo, che rinviare. Non prima, però, d'osservare come dall'analisi di questi primi due documenti (Protocollo 1996 e Convenzione 1997) sembra potersi desumere come la strategia di contrasto al fenomeno appaia per molti versi forse ancora "acerba" ed in fase, per così dire, di "sperimentazione", come testimoniato sia dalla focalizzazione esclusiva sul versante repressivo, con indifferenza totale, quindi, rispetto alla prevenzione amministrativa, sia, e sul piano dell'armonizzazione degli illeciti, per la mancata estensione degli obblighi d'incriminazione a quelle fattispecie criminologicamente contigue rispetto all'illecito corruttivo (il traffico d'influenze illecite, il falso in bilancio etc.); elementi che, come in letteratura non s'è mancato di rilevare, avrebbero indubbiamente rafforzato, dimostrando fors'anche maggiore lungimiranza, l'efficacia complessiva della politica anticorruzione¹⁴¹.

2.3. La Direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale

Dopo oltre due decenni (1995-2017) e con un assetto politico-istituzionale profondamente ridisegnato (da Maastricht a Lisbona, passando per Amsterdam)¹⁴²,

¹⁴¹ A. SPENA, *La corruzione: paradigma e strategie di lotta nella normazione inter- e sovranazionale*, in AA.VV., *Criminalità transnazionale fra esperienze europee e risposte penali globali*, Milano, 2005, p. 974.

¹⁴² Sulle competenze penali dell'Ue, nel post-Lisbona, tra i tanti: A. BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione europea*, in *DpC*, 2012; C. GRANDI, *Riserva di legge e legalità penale europea*, Milano 2010, pp. 63 ss.; L. SIRACUSA, *Il transito del diritto penale di fonte europea dalla "vecchia" alla "nuova" Unione post-Lisbona*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Ec.*, 2010, n. 4, pp. 779 ss.; nella

l'Unione Europea torna ad occuparsi della protezione dei propri interessi finanziari, per il tramite dell'emanazione della Direttiva 2017/1371¹⁴³.

La sua lunga e travagliata gestazione, avviata da una prima proposta del 2001 ed una seconda del 2012, testimonia emblematicamente la delicatezza degli interventi normativi realizzati nel "settore PIF": per quanto la tutela degli interessi finanziari risulti, come spiegato, uno dei comparti chiave ai fini dell'efficace attuazione delle politiche Ue, resta altrettanto vero, tuttavia, come il "penale" ed il "fisco" rappresentino, probabilmente, gli attributi di sovranità custoditi con maggiore gelosia da parte dei singoli Stati nazionali¹⁴⁴.

Tutto ciò, se non spiega, comunque agevola la comprensione della prudenziale (e non poco discussa) scelta della base giuridica del documento, radicata nell'art. 83 c. 2 del TFUE, che, come è noto, consente di adottare, tramite Direttive, «norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni», nei casi in cui «il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia penale si rivela indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione». Prescegliere, al contrario, l'art. 325 TFUE, come del resto suggerito dalla stessa Commissione nell'ambito delle due Proposte ed indirettamente anche dalla Corte di Giustizia nella vicenda Taricco, avrebbe difatti garantito una armonizzazione decisamente più "spinta" delle normative dei diversi Stati membri, consentendo d'evitare, tra le altre cose, (alcuni *opt out*, oltre che) la possibilità di ricorrere alla procedura del c.d. freno di emergenza di cui all'art. 83 dello stesso Trattato¹⁴⁵.

manualistica: V. MANES-M. CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo. Fonti metodi istituti e casi*, Torino, 2020, pp. 36 ss; G. GRASSO-L. PICOTTI-R. SICURELLA, *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del trattato di Lisbona*, Milano, 2011, pp. 3 ss.; A. MASSARO, *Appunti di diritto penale europeo*, Torino, 2023, pp. 12 ss.

¹⁴³ Per il relativo commento: E. BASILE, *Brevi note sulla nuova direttiva PIF*, in *DpC*, 2017, p. 64; N. PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione*, in *GP-Web*, 2017; S.M. RONCO, *Frodi 'gravi' IVA e tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea: quali ricadute nell'ordinamento interno alla luce della direttiva 2017/1371 del 5 luglio 2017*, in *Arch. pen.*, 2017; A. SCARCELLA, *La nuova direttiva PIF: una prima lettura delle novità e delle sanzioni anche contro l'ente responsabile della frode lesiva degli interessi finanziari dell'UE*, in *Riv231*, 2017, n. 4, p. 179; G. BONDI, *La direttiva relativa alla tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea. Problematiche e prospettive in vista della scadenza dell'obbligo di attuazione*, in *Riv. trim. dir. pec. econ.*, n. 3/4, 2018; M. SCHIAVO, *La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea nella disciplina di attuazione della "direttiva PIF"*, in *Arch. Pen.*, 2022.

¹⁴⁴ E. BASILE, *Brevi note sulla nuova direttiva PIF*, cit., p. 64.

¹⁴⁵ Così: N. PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione*, cit., p. 6 s.

Anche al netto di tutto ciò, la portata sistematica della direttiva rimane, ad ogni modo, tutt'altro che trascurabile: l'articolato, in effetti, delinea una disciplina particolarmente fitta ed articolata, includente disposizioni di parte generale (art. 5: "Istigazione, favoreggiamento, concorso e tentativo"; art. 8: "Circostanze aggravanti"; art. 10: "Congelamento e confisca" etc.), di parte speciale (artt. 3 e 4), e riguardanti il terreno della cooperazione giudiziaria (art. 11: "Giurisdizione"; art. 15: "Cooperazione tra Stati membri e Commissione (OLAF) e altre istituzioni, organi e organismi dell'Unione" etc.). Disciplina – occorre aggiungere – che si segnala anche per l'introduzione di alcune novità assolute per il "panorama PIF", tra le quali risaltano, in particolare, la fissazione di termini minimi di prescrizione del reato e della pena (art. 12), la previsione di sanzioni detentive per le persone fisiche (art. 7), come pure la definizione dell'altrimenti, come detto, piuttosto indeterminato concetto di "interessi finanziari dell'Unione europea"¹⁴⁶.

Focalizzando ora l'attenzione sulle sfere di criminalità considerate dal documento, costituenti peraltro – ai sensi del successivo Regolamento Ue 2017/1939 – la materia d'indagine della Procura Europea (c.d. EPPO), va anzitutto rammentato come anche nella Direttiva ora in esame, non dissimilmente rispetto a quanto osservato a proposito della precedente Convenzione PIF, il sistema gravita attorno al reato di *fraud* (art. 3: "Frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione"), figura criminosa "per antonomasia" reputata lesiva delle risorse finanziarie eurounitarie¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Quanto al concetto di "interesse finanziario", la direttiva ne adotta una accezione particolarmente ampia, fors'anche onnicomprensiva, in quanto estesa a «tutte le entrate, le spese e i beni che sono coperti o acquisiti oppure dovuti in virtù: i) del bilancio dell'Unione; ii) dei bilanci di istituzioni, organi e organismi dell'Unione istituiti in virtù dei trattati o dei bilanci da questi direttamente o indirettamente gestiti e controllati». V. sul punto: A. VENEGONI, *La protezione degli interessi finanziari dell'Unione Europea*, cit., pp. 13 ss.

¹⁴⁷ L'ampiezza dei settori economici considerati rilevanti ai fini della commissione dei delitti di *fraud*, inoltre, è sintomatica della centralità di siffatta figura nel complessivo sistema della direttiva: le relative condotte criminose, difatti, sono suddivise in quattro (sotto)categorie sulla base dell'attinenza alle spese [lett. a) e b), rispettivamente concernenti le uscite non relative agli appalti e quelle relative agli appalti] o alle entrate [lett. c) per le risorse diverse dall'IVA e lett. d) in materia di imposta sul valore aggiunto].

Fraud, a cui il Legislatore affianca inoltre (art. 4: “Altri reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione”) le fattispecie di riciclaggio (la cui definizione è ricalcata su quella di cui alla Direttiva (UE) 2015/849)¹⁴⁸, di peculato¹⁴⁹, ed infine di corruzione. Sul presupposto che essa rappresenta una «minaccia particolarmente grave per gli interessi finanziari dell'Unione e che può essere in molti casi legata a una condotta fraudolenta»¹⁵⁰, la direttiva definisce (art. 4, par. 2) la corruzione attiva come «l'azione di una persona che prometta, offra o procuri a un funzionario pubblico, direttamente o tramite un intermediario, un vantaggio di qualsiasi natura per il funzionario stesso o per un terzo, affinché questi compia o ometta un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste in un modo che leda o possa ledere gli interessi finanziari dell'Unione»; la corruzione passiva, invece: «l'azione del funzionario pubblico che, direttamente o tramite un intermediario, solleciti o riceva vantaggi di qualsiasi natura, per sé o per un terzo, o ne accetti la promessa per compiere o per omettere un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste in un modo che leda o possa ledere gli interessi finanziari dell'Unione».

Rispetto al preesistente *acquis comunitarie*, la riportata nozione presenta dei profili di discontinuità piuttosto pronunciati, dai quali peraltro si riflette, nella misura in cui si ricomprendono nella definizione un vasto novero di ipotesi “atipiche” rispetto ai precedenti atti normativi del “comparto PIF”, la volontà di rafforzare ed implementare notevolmente la protezione delle risorse finanziarie eurounionali.

In comune, rispetto al Protocollo del 1996 ed alla Convenzione di Bruxelles (1997) possono evidenziarsi: i) la strutturazione della fattispecie mediante la previsione di due distinti illeciti monosoggettivi (corruzione attiva-passiva); ii) l’adesione ad una concezione di corruzione di tipo schiettamente mercantile, testimoniata dalla

¹⁴⁸ Ai sensi dell’art. 1, par. 3 della direttiva 2015/849, si definisce come “riciclaggio”: «la conversione o il trasferimento di beni, effettuati essendo a conoscenza che essi provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni; l'occultamento o la dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o dei diritti sugli stessi, effettuati essendo a conoscenza che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività; l'acquisto, la detenzione o l'utilizzazione di beni essendo a conoscenza, al momento della loro ricezione, che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività; la partecipazione a uno degli atti di cui alle lettere a), b) e c), l'associazione per commettere tale atto, il tentativo di perpetrarlo, il fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno a commetterlo o il fatto di agevolare l'esecuzione».

¹⁴⁹ Ai sensi dell’art. 4 par. 3 della direttiva 2017/1371 si definisce peculato: «l'azione del funzionario pubblico, incaricato direttamente o indirettamente della gestione di fondi o beni, tesa a impegnare o erogare fondi o ad appropriarsi di beni o utilizzarli per uno scopo in ogni modo diverso da quello per essi previsto, che leda gli interessi finanziari dell'Unione».

¹⁵⁰ Così, l’ottavo considerando della Direttiva.

centralità dell'atto d'ufficio nell'economia complessiva della disposizione; iii) similmente rispetto al Primo Protocollo del 1996 (non invece rispetto alla successiva Convenzione di Bruxelles del 1997), una formulazione dell'obbligo d'incriminazione incentrato esclusivamente sulle vicende corruttive suscettibili d'incidere sugli interessi finanziari dell'Unione europea¹⁵¹.

Le differenze, invece, investono due distinti e ben concorrenti profili.

Per un verso, superando la – segnalata – non perfetta specularità delle condotte del pubblico agente (ricezione-accettazione della promessa-sollecitazione) e del privato (dazione-promessa) tipica degli atti precedenti, il Legislatore, per così dire, ricompono l'equilibrio delle condotte dei due soggetti coinvolti nel rapporto corruttivo, aggiungendo, tra le condotte tipiche dell'*extraneus*, anche quella dell'offerta di vantaggi al pubblico agente.

Per altro verso – ed è ciò che più conta –, la nozione si segnala soprattutto per l'espunzione della “violazione dei doveri d'ufficio del pubblico ufficiale” dagli elementi costitutivi dell'illecito, così determinando una sensibile dilatazione della portata applicativa della disposizione, per via della inclusione nel tipo anche delle ipotesi di corruzione impropria.

Per ciò che attiene alle ulteriori disposizioni caratterizzanti la Direttiva, confidiamo giovi infine rivolgere un sintetico cenno soprattutto alla disciplina delle sanzioni per le persone fisiche ed alla prescrizione. Cenno che s'impone poiché l'introduzione di simili innovazioni segna un decisivo cambio di passo nell'azione di contrasto (anche) al fenomeno corruttivo, e questo in quanto alla tradizionale preoccupazione di garantire uniformità agli elementi costitutivi dei diversi reati, la Direttiva associa anche l'obiettivo di armonizzare, assicurando uniformità anche delle correlate conseguenze punitive, come pure dei termini necessari allo svolgimento delle indagini, delle componenti finanche essenziali (meglio: qualificanti) dei sistemi penali degli Stati membri.

In punto di sanzione ed allo scopo di «garantire una tutela equivalente degli interessi finanziari dell'Unione in tutta l'Unione mediante misure che siano

¹⁵¹ Così, V. SCALIA, *La corruzione: a never ending story*, cit., p. 115. Non manca, tuttavia, la consapevolezza della lesività della corruzione anche in relazione ad altri beni, come ben espresso ad esempio nei considerando: «Poiché tutti i funzionari pubblici hanno il dovere di esercitare il proprio giudizio o la propria discrezionalità in modo imparziale, la dazione di tangenti per influenzare il giudizio o la discrezionalità di un funzionario pubblico e la ricezione di tali tangenti dovrebbero rientrare nella definizione di corruzione, indipendentemente dal diritto o dalle disposizioni regolamentari applicabili nel paese o all'organizzazione internazionale di appartenenza del funzionario interessato».

dissuasive», il documento detta una disciplina piuttosto articolata, che si regge sul noto canone “del minimo nel massimo”. L’art. 7 (“Sanzioni per le persone fisiche”), infatti, impone agli Stati di punire i delitti di corruzione con pena massima non inferiore a quattro anni, «qualora [dal fatto] derivino danni o vantaggi considerevoli». L’indeterminatezza dell’espressione, tuttavia, si rivela in parte ridimensionata dal successivo correttivo (par. 3 c. 2) recante una presunzione assoluta circa il carattere “considerevole” del danno (cagionato) o del vantaggio (conseguito) dal soggetto agente, a tenore della quale «si presumono considerevoli qualora il danno o il vantaggio sia di valore superiore a i 100 000 EUR». Quale “valvola di sicurezza” del sistema, fondata anch’essa sulla tecnica dell’indicazione di soglie quantitative minime, infine, la norma prescrive che nelle ipotesi in cui i danni ed i vantaggi risultino inferiori a 10.000, gli Stati membri possano prescegliere l’applicazione di sanzioni anche dal carattere non penale.

In materia di prescrizione del reato, invece, il Legislatore costruisce la relativa disciplina sancendo, in maniera piuttosto lineare, una regola dal carattere generale ed una consentanea eccezione. La regola, più in particolare, è che gli Stati membri devono adottare le misure necessarie «per permettere che le indagini, l’azione penale, il processo e la decisione giudiziaria [...] possano intervenire per un periodo di almeno cinque anni dal momento in cui il reato è stato commesso». Tutto ciò – ed ecco che interviene l’eccezione – non osta comunque a che gli Stati membri fissino un termine di prescrizione più breve di cinque anni «ma non inferiore a tre anni, purché prevedano che tale termine possa essere interrotto o sospeso in caso di determinati atti»¹⁵².

2.4. Futuribili fantasmi”: la Proposta di Direttiva contro la corruzione

Quale ultimo, ed allo stato ancora potenziale, approdo del diritto penale eurounioniale nella materia di cui discutiamo, va infine segnalata la recente

¹⁵² Disciplina, invece, il profilo della prescrizione della pena, il successivo par. 4 dell’art. 12, a tenore del quale: «Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché: una pena superiore ad un anno di reclusione, o in alternativa, una pena detentiva, in caso di reato punibile con una pena massima di almeno quattro anni di reclusione, irrogata a seguito di condanna definitiva per uno dei reati di cui agli articoli 3, 4 o 5, possa essere eseguita per almeno cinque anni dalla data della condanna definitiva. Tale periodo può includere proroghe del termine di prescrizione derivanti da interruzione o da sospensione».

“Proposta di Direttiva sulla lotta contro la corruzione”, presentata dalla Commissione Europea nel maggio dello scorso anno¹⁵³.

Un tempismo questo che, laddove si consideri la strettissima contiguità con il noto scandalo c.d. Qatargate, sembra invero prestarsi a lettura (quantomeno) duplice: entusiastica l’una; l’altra – verso la quale, fors’anche per natura, riteniamo di dover propendere – realistica e certo maggiormente disincantata.

Ed infatti, se, per un verso, la desta reazione della Commissione restituisce una immagine “proattiva” dell’Unione Europea, intransigente e severa nella lotta alla corruzione, meno edificante, per altro verso, a noi pare l’evidente assegnazione – certo non infrequente, ma non per questo legittima – al diritto penale di una indebita funzione simbolico-comunicativa, che, distorcendone le naturali funzioni, ne intorbida la stessa essenza.

Al netto di più o meno indebiti simbolismi, le ragioni dell’intervento paiono, invece, almeno in parte condivisibili. A mezzo della Proposta, in effetti, s’intende ripensare, aggiornandolo, l’*acquis* comunitario anticorruzione: una regolazione, cioè, in dottrina qualificata come oramai datata, nonché disomogenea e frammentaria¹⁵⁴.

A questo fine – si legge nel documento – varie le strade che, dal punto di vista metodologico, si profilavano innanzi alla Commissione: a) una azione non legislativa a livello dell’UE o a livello nazionale; b) una Proposta che recepisce le disposizioni della Convenzione di Mérida (UNCAC)¹⁵⁵; c) una Proposta che recepisce le

¹⁵³ La Proposta di direttiva (Proposal for a Directive (of the European Parliament and of the Council) on combating corruption by criminal law, COM(2023), 234 final, disponibile online al link: <https://home-affairs.ec.europa.eu/proposal-directive-european-parliament-and-councilcombating-corruption-criminal-law>), più in particolare, è stata presentata assieme anche ad una Comunicazione congiunta dal carattere prevalentemente programmatico (Joint Communication of the European Commission and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee) on the fight against corruption, disponibile online al link: https://commission.europa.eu/publications/jointcommunication-fightagainst-corruption_en).

Per i primi commenti, v. V. MONGILLO, Strengths and Weaknesses of the Proposal for a EU Directive on Combating Corruption, in *SP*, 2023; M. GAMBARDELLA, *La “Proposta di Direttiva in materia di lotta alla corruzione” al vaglio del Parlamento: qualche riflessione sui reati di abuso d’ufficio e traffico di influenze*, in *SP*, 2023; N. PARISI- D. G. RINOLDI, *(Proposta di) Direttiva UE anticorruzione: i problemi sono altri, non quelli segnalati in due ravvicinate occasioni dalla Camera dei deputati italiana*, in *Dem.e.tra*, disponibile online al link: <https://www.dem-e-tra.it/2023/07/27/nicoletta-parisi-e-dino-g-rinoldi-proposta-di-direttiva-ue-anticorruzione-i-problemi-sono-altri-non-quelli-segnalati-in-due-ravvicinate-occasioni-dalla-camera-dei-deputati-italiana/>; L. SALAZAR-F. CLEMENTUCCI, *Per una nuova anti corruzione europea: EU-rbi et orbi*, in *SP*, 2023; e, volendo: G. S. CALIFANO, *Est modus in rebus: brevi e rapsodiche note sulla recente Proposta di direttiva sulla lotta contro la corruzione*, in *Dpei*, 2023.

¹⁵⁴ Così, L. SALAZAR- F. CLEMENTUCCI, *Per una nuova anticorruzione europea: eu-rbi et orbi*, cit., p. 70 ss.

¹⁵⁵ United Nation Convention against Corruption, 31 october 2003, su cui vedi infra, Cap. II, par. 5

disposizioni della Convenzione di Mérida, ma al contempo ne superasse – a breve spiegheremo in che termini – in parte le previsioni; d) una Proposta che definisse autonomamente i diversi elementi di tutti i possibili reati di corruzione, nonché i requisiti di misure preventive come le norme sull’attività di *lobbying* e i conflitti di interessi¹⁵⁶.

Tra simili strategie d’intervento, la Commissione opta per la via, per così dire, “mediana” (punto c): sceglie, cioè, di modellare la Proposta sulla scorta della Convenzione di Mérida, andando allo stesso tempo oltre gli obblighi di incriminazione dalla stessa previsti. Ed infatti – come meglio avremo modo d’illustrare –, la Convenzione di Mérida, sotto il profilo del grado di vincolatività delle relative disposizioni, staglia nitidamente la distinzione tra c.d. “*mandatory offences*” – e dunque reati per i quali sussiste un obbligo cogente di incriminazione per gli Stati firmatari – e reati, c.d. “*non mandatory offences*”, per i quali lo strumento pattizio delinea una mera facoltà per gli Stati di procedere alla criminalizzazione, una mera raccomandazione – vale a dire – a prenderne in considerazione la previsione¹⁵⁷.

La Proposta di direttiva mira, in buona sostanza, al superamento della descritta dicotomia, puntando – ed in questo essenzialmente sta il *novum* – a sancire obblighi di penalizzazione per quelle incriminazioni che, nell’ambito della Convenzione di Mérida, erano concepite come meramente “facoltative”, e che – con semplificazione funzionale ad un più rapido decorrere – corrispondono a quelle fattispecie, per così dire, “ancillari” rispetto ai reati di corruzione in senso stretto, e cioè, tra le altre, l’abuso d’ufficio, il traffico d’influenze illecite etc.

Opzione metodologica, dunque, decisamente conservativa, ma non per questo immune da rischi: il risultato della scelta di foggare il progetto normativo sul paradigma di Mérida è che, proprio di simile Convenzione, la Proposta ripete – la

¹⁵⁶ P. 15 proposta di direttiva.

¹⁵⁷ Più in dettaglio, la Convenzione di Mérida prevede un obbligo cogente di penalizzazione per la “corruzione di pubblici ufficiali nazionali” (art. 15), la “corruzione di pubblici ufficiali stranieri e di funzionari di organizzazioni internazionali pubbliche” (ma solo per quanto attiene al versante “attivo” del pactum sceleris, art. 16 c.1), la “sottrazione, l’appropriazione indebita od altro uso illecito di beni da parte di un pubblico ufficiale” (art. 17), il “riciclaggio dei proventi del crimine” (art. 23), l’ostacolo al buon funzionamento della giustizia” (art. 25); meramente “facoltativa”, invece, l’incriminazione della “corruzione di pubblici ufficiali stranieri e di funzionari di organizzazione internazionali pubbliche” (art. 16, c.2), del “millantato credito” (art. 18), dell’“abuso d’ufficio” (art. 19), dell’“arricchimento illecito” (art. 20), della “corruzione nel settore privato” (art. 21), della “sottrazione di beni nel settore privato” (art. 22), della “ricettazione” (art. 24).

dottrina lo ha lucidamente evidenziato¹⁵⁸ – specularmente vizi e virtù, sui quali porremo l’accento nel corso della trattazione.

Quanto ai principali aspetti contenutistici dell’iniziativa, le cui base giuridiche – giova premettere alla trattazione delle singole disposizioni – sono state individuate dalla Commissione negli artt. 83 (par. 1), 83 (par. 2) e 82 (par. 1-d) del TFUE, va posta in risalto anzitutto la sua notevole estensione: trattasi, difatti, di un progetto d’intervento regolativo che non s’arresta alla definizione di svariate figure di reato ed alla previsione delle correlate sanzioni, ma che involge, altresì, fondamentali istituti di parte generale (circostanze, prescrizione etc.), la responsabilità delle persone giuridiche, nonché una cospicua congerie di disposizioni processuali.

Ancor prima di entrare nel merito delle disposizioni specificamente penalistiche, non è disutile tuttavia segnalare una significativa (ed opportuna) novità – dal carattere, appunto, “extrapenale” – nel panorama della disciplina europea in materia di corruzione: alle consuete norme di carattere definitorio (art. 2), infatti, seguono due disposizioni (artt. 3 e 4), che ricalcano in larga misura le disposizioni dell’UNCAC, esplicitamente disciplinanti il profilo della prevenzione della corruzione. Disposizioni, segnatamente, con le quali oltre a fornire indicazioni, più che altro, di principio – come, ad esempio, assicurare “il massimo livello di trasparenza e responsabilità nella pubblica amministrazione” o, comunque, garantire “il libero accesso alle informazioni di interesse pubblico” – la Proposta impone anche e soprattutto agli Stati membri la previsione di organismi *ad hoc*, ovvero di unità organizzative specializzate, nello specifico settore della prevenzione della corruzione.

Volgendo invece lo sguardo sulle disposizioni di stampo penalistico, l’iniziativa, con plastica – e non poco censurabile¹⁵⁹ – simmetria tra fenomenologia criminale

¹⁵⁸ V. MONGILLO, *Strenghts and weaknesses of the Proposal for a EU directive on combating corruption*, cit., p. 4.

¹⁵⁹ Proprio la sovrapposizione tra fenomenologie criminali radicalmente dissimili sembra in effetti rappresentare il limite principale del progetto d’intervento regolativo. Nel testo, difatti, trovano disciplina – secondo il descritto modello d’(im)perfetta specularità – la corruzione pubblica e quella privata; il peculato e l’appropriazione indebita; l’abuso d’ufficio pubblico ed il suo corrispondente privato. Nulla di male, beninteso, a disciplinare in un medesimo documento normativo le elencate fattispecie, ed anzi, al contrario, ben venga un intervento di regolazione con caratteri di omogeneità. Il problema – “serio”, perché di rilevanza costituzionale – si pone poiché la Commissione procede alla equiparazione delle rispettive coppie di incriminazioni sia dal punto di vista sanzionatorio, che dal punto di vista dei relativi termini di prescrizione: discorso che vale sia per l’appropriazione indebita (art. 9) che per l’abuso d’ufficio (art. 11). In breve: le condotte appropriative e/o distrattive del pubblico funzionario risultano punite alla stessa stregua delle medesime condotte poste in essere dalla «persona che svolge a qualsiasi titolo funzioni direttive o lavorative per un’entità del settore privato»; lo stesso dicasi per l’abuso d’ufficio, laddove per «l’esecuzione o l’omissione di un atto, in

“pubblicistica” e “privatistica”, prevede obblighi di penalizzazione per i delitti (art. 7-8) di corruzione privata e pubblica, riproponendo, quanto a quest’ultima, la medesima definizione normativa della esaminata direttiva PIF, fatto salvo per l’espunzione dell’elemento della necessaria lesione o messa in pericolo degli interessi finanziari dell’Ue (artt. 7-8); di appropriazione indebita (art. 9), volta a punire le condotte appropriative e distrattive sia del pubblico agente (c.1), che della «persona che svolge a qualsiasi titolo funzioni direttive o lavorative per un’entità del settore privato» (c.2); di abuso d’ufficio (art. 11): norma anch’essa caratterizzata dal segnalato dualismo – pubblico (c.1) e privato (c. 2) – delle incriminazioni già menzionate. Il catalogo dei delitti si conclude, poi, con la previsione di obblighi d’incriminazione anche per le fattispecie di traffico d’influenze illecite (art. 10), di intralcio alla giustizia (art. 12) e di arricchimento illecito (art. 13).

Fattispecie, tutte queste, per le quali la Proposta delinea, altresì, un articolato apparato sanzionatorio (art. 15): oltre ad un nutrito inventario di pene accessorie, difatti, e per ciò che attiene alle pene principali, il documento sancisce l’obbligo di previsione della sanzione detentiva – in relazione al massimo edittale – non inferiore a 6 anni per la corruzione nel settore pubblico e l’intralcio alla giustizia, 4 anni per l’arricchimento illecito e, infine, 5 anni per le residuanti incriminazioni.

Non estranea, inoltre, alla Proposta è la previsione di una fittissima rete di circostanze attenuanti ed aggravanti (art. 18), così come l’individuazione di specifici termini di prescrizione per ciascuna delle figure di reato tipicizzate (art. 21), individuati in 15 anni per la corruzione e l’intralcio alla giustizia; 8 anni per l’arricchimento illecito; 10 anni per le altre fattispecie oggetto di disciplina.

A completamento e chiusura del quadro normativo si collocano, infine, delle disposizioni in punto di giurisdizione (art. 20), così come la previsione della responsabilità delle persone giuridiche (artt. 16-17), la quale in nulla si discosta dal

violazione delle leggi al fine di ottenere un indebito vantaggio» v’è un eguale trattamento sanzionatorio, sia nell’ipotesi di commissione del fatto da parte del pubblico ufficiale, che del privato. Non dissimili aporie – senza soluzione di continuità – investono anche la disciplina della prescrizione: nella Proposta di direttiva, infatti, il peculato soggiace al medesimo termine di prescrizione dell’appropriazione indebita, così come l’abuso di funzione del pubblico ufficiale si prescrive nello stesso termine del corrispondente delitto commesso dal privato. Banale – ma forse non superfluo – rammentare la evidentissima diversità tra le fenomenologie criminali poste equivocamente a raffronto, non foss’altro per la difformità di beni giuridici sui quali rispettivamente incidono: beni pubblicistici nell’uno caso; meramente privatistici, nell’altro. Evidenti, dunque, le frizioni con i principi di uguaglianza, offensività e proporzionalità sanzionatoria. Per approfondimenti, sia consentito il rinvio a: G. S. CALIFANO, *Est modus in rebus: brevi e rapsodiche note sulla recente Proposta di direttiva sulla lotta contro la corruzione*, cit., p. 4.

tradizionale modello comunitario, basato: i) sulla commissione del reato da parte di un soggetto in posizione apicale nell'organizzazione; ovvero ii) sull'incapacità di detti soggetti di vigilare sulle condotte penalmente rilevanti poste in essere dai dipendenti della stessa persona giuridica¹⁶⁰.

Così sinteticamente ripercorsi i principali contenuti della proposta, non è superfluo ora, apprestandoci a concludere, tentare d'abbozzarne una sorta di bilancio complessivo: nel passaggio dalla direttiva PIF (2017) alla proposta (2023), in effetti, il diritto eurounionale sembra seguire, nella sostanza, una traiettoria per certi versi simile rispetto a quella già registrata nel passaggio tra Protocollo PIF (1996) e Convenzione di Bruxelles (1997). Svincolando gli obblighi d'incriminazione concernenti tanto le definizioni dei singoli illeciti, quanto le altre disposizioni (sanzioni, circostanze etc.) dalla lesione degli interessi finanziari dell'Ue, in effetti, il documento ancora *in fieri* annuncia, dunque, un ulteriore rafforzamento del diritto penale europeo anticorruzione, che va nella direzione della uniformazione tanto delle singole disposizioni incriminatrici, quanto di alcuni, centrali, istituti di parte generale¹⁶¹.

“Armonizzazione a tappeto”, ad ogni modo, che anche al netto di alcuni indubbi vantaggi di cui abbiamo già detto, presenta tuttavia delle insidie che non vanno affatto sottostimate, specie là dove se ne considerino i potenziali risvolti sul versante sanzionatorio e sulla disciplina della prescrizione¹⁶².

Quanto al primo profilo, occorre rammentare come la effettività della risposta sanzionatoria rispetto ad un determinato fenomeno criminale non discenda certo dai limiti edittali fissati *ex lege*, bensì dalla capacità del sistema penale di far corrispondere alla pena individuata in astratto dal legislatore, una pena irrogata in concreto dal giudice. Ed è proprio in questo passaggio – dal piano “astratto” a quello “concreto” – che intervengono le fortissime differenziazioni tra i sistemi sanzionatori dei vari Stati ad inceppare in parte il meccanismo: ciascun sistema, infatti, dispone di proprie (e diverse) cause di estinzione del reato, della pena e disposizioni processuali che dunque possono rendere soltanto simbolica

¹⁶⁰ V. MONGILLO, *Strengths and weaknesses of the Proposal for a EU directive on combating corruption*, cit., p. 15.

¹⁶¹ Proprio questo rappresenta, a ben vedere, l'elemento differenziale tra le due esperienze normative: benché, come detto, entrambe realizzino un sostanziale allontanamento da una prospettiva di tutela incentrata esclusivamente sulla protezione dei soli interessi finanziari, ciò che differenzia il passaggio dalla Direttiva PIF alla Proposta in esame, rispetto al passaggio dal Protocollo PIF alla Convenzione di Bruxelles è proprio l'armonizzazione anche di alcuni istituti di parte generale degli stati membri.

¹⁶² Cfr. Cap. II, par. I.

l'indicazione di limiti edittali da parte del legislatore europeo. Ed anzi, pretermettendo la considerazione delle segnalate diversità, si corre il rischio – reale e non solo potenziale – di realizzare vistosi squilibri in termini soprattutto di proporzionalità (sanzionatoria) nei sistemi penali degli Stati membri.

Considerazioni in parte analoghe valgono – inoltre – per la disciplina della prescrizione. Come per i singoli sistemi sanzionatori, anche per la prescrizione occorre tener presenti le fortissime differenziazioni di disciplina sussistenti tra i singoli Stati membri; differenze, talmente significative, al punto che mentre taluni sistemi considerano l'istituto avente natura meramente processuale, altri gli attribuiscono invece natura sostanziale, con il conseguente, doveroso, rispetto del principio fondamentale di legalità penale e dei suoi corollari garantistici.

In relazione alla prescrizione, più in generale, può porsi un problema finanche di coerenza dell'intervento europeo, e ciò in quanto la stessa rappresenta, come è noto, un istituto “di sistema”, che cioè riguarda e definisce – stabilendone una unitaria criteriologia – il meccanismo di estinzione del reato per tutte le fattispecie incriminatrici che compongono un determinato sistema penale. Dunque non possono che suscitare forti riserve quegli interventi che ritagliano – *ad hoc* – dei tempi, nel caso della Proposta peraltro “biblici”, di prescrizione esclusivamente per determinati reati: come per le sanzioni, anche per la prescrizione del tutto evidenti appaiono i rischi di cagionare evidenti disfunzioni negli ordinamenti giuridici dei singoli Stati membri¹⁶³.

3. L'azione dell'OCSE. La Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali

Tra le istituzioni internazionali maggiormente impegnate nel contrasto al fenomeno corruttivo, un ruolo senz'altro di primo piano spetta inoltre all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE o, nella dicitura inglese, OECD).

¹⁶³ Considerazioni che abbiamo espresso in: L. STORTONI-G.S. CALIFANO, *Parere sulla conformità al principio di sussidiarietà europea della Proposta di Direttiva COM (2023) 234 final; 2023/0135 (COD)*, depositato a seguito di audizione parlamentare presso la XIV sottocommissione della Camera dei deputati, 17.7.2023, disponibile online al link: <https://mail.google.com/mail/u/0/#sent/QgrcJHsTjWBbMQbfzDTxmPHtQqpnBGnTRNG?projector=1&messagePartId=0.5>.

Con un approccio regolativo ispirato alla logica della “gradualità”, in effetti, l’organizzazione ha richiamato a più riprese l’attenzione dei propri Stati membri sulle conseguenze negative prodotte dalla corruzione sul versante economico, e ciò, in un primo momento, per il tramite dell’adozione di un vasto novero di atti di *soft law* (in particolare, Raccomandazioni), per poi, successivamente, compendiarne in parte i contenuti in un ampio dispositivo pattizio, e cioè la “Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali”, siglata a Parigi il 17 dicembre del 1997 ed entrata in vigore il successivo 15 febbraio del 1999¹⁶⁴.

Dell’articolato convenzionale, va messa prima di tutto in risalto la connotazione, aderente alle logiche d’intervento che presiedono l’attività dell’istituzione da cui promana, schiettamente economicistica: finalità del documento, in altri termini, non è tanto quello di prevenire e reprimere *tout court* lo sviluppo in chiave “internazionale” della corruzione, quanto, e più riduttivamente, arginare soprattutto lo sviluppo di quelle pratiche corruttive che s’innestano nel mercato internazionale, operandone quale fattore distorcente¹⁶⁵. In altri termini: «rendere il più possibile omogenee le risposte repressive alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri, contribuendo alla creazione di un “campo di gioco livellato”, *a level*

¹⁶⁴ Ed infatti, già nel 1994 (Raccomandazione sulla corruzione nelle transazioni commerciali internazionali), l’organizzazione esortava gli Stati membri ad adottare “misure efficaci” – *in primis*, penali – onde sanzionare «il fatto di offrire o corrispondere, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio, pecuniario o di altra natura, ad un agente pubblico straniero o per suo conto, in violazione degli obblighi legali di quest’ultimo, al fine di conservare o ottenere un mercato». Impegno proseguito, dipoi, con un ulteriore invito (Raccomandazione sulla deducibilità fiscale delle tangenti versate agli agenti pubblici, 11 aprile 1996) a riesaminare il proprio regime normativo, indirizzato a quegli Stati – invero non pochi – i cui ordinamenti giuridici consentivano alle imprese, allo scopo di garantirne la competitività nel commercio internazionale, di dedurre fiscalmente il costo delle tangenti pagate ai funzionari pubblici stranieri. Fase “soft” che si conclude, infine, con l’adozione della “Raccomandazione rivisitata sulla lotta contro la corruzione nelle transazioni commerciali internazionali”, i cui contenuti, prevalentemente modellati su quelli della precedente Raccomandazione del 1994, raggiungono, anche al netto del suo carattere meramente programmatico, un elevato grado di dettaglio, con molte disposizioni destinate a confluire nel definitivo documento di natura convenzionale. V., anche per ulteriori approfondimenti: S. MANACORDA, *La corruzione internazionale del pubblico agente*, cit., p. 197.

¹⁶⁵ Cfr. per un commento della Convenzione, oltre agli autori già menzionati: U. DRAETTA, *La nuova Convenzione OECD e la lotta alla corruzione nelle operazioni commerciali internazionali*, in *Dir. Comm. Internz.*, 1998, p. 969 ss.; N. PARISI-G. RINOLDI, *L’applicazione in Italia di strumenti giuridici internazionali contro la corruzione*, in G. FORTI (a cura di), *Il prezzo della tangente. La corruzione come sistema a dieci anni da ‘Mani Pulite’*, Milano, 2003, p. 191 ss.; G. DE AMICIS, *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale*, cit., p. 54 ss.; M. NINO, *L’applicazione delle convenzioni internazionali in materia di contrasto alla corruzione internazionale nell’ordinamento italiano*, in *CI*, 2013, n. 3, p. 489 ss.; V. SCALIA, *La corruzione: a never ending story*, cit., p. 73 ss.

playing field, nel quale possano muoversi, in condizioni di parità, le imprese operanti su scala transnazionale»¹⁶⁶.

Coerente con il descritto impianto, è il versante contenutistico della Convenzione, ove, sotto il profilo delle figure criminose considerate, trovano disciplina le fattispecie di corruzione (art. 1), riciclaggio (art. 7) e di falsificazione di scritture contabili della società (art. 8), con disposizioni di “parte speciale” supportate poi da – a dire il vero, piuttosto generiche e dal carattere quasi programmatico – ulteriori norme in punto di sanzione (art. 3), responsabilità delle persone giuridiche (art. 2), prescrizione (art. 6), giurisdizione (art. 4), mutua assistenza (art. 9), ed estradizione (art. 10).

Quanto alla definizione della corruzione, prescrive il documento che: «Ciascuna Parte deve adottare le misure necessarie affinché la propria legge consideri come illecito penale il fatto di chi intenzionalmente offra, prometta o dia qualsiasi indebito beneficio pecuniario o di altra natura, direttamente o per mezzo di intermediari, ad un pubblico ufficiale straniero, per lui o per un terzo, affinché l’ufficiale compia o si astenga dal compiere atti in relazione a doveri d’ufficio, per conseguire o conservare un affare o un altro vantaggio indebito nell’ambito del commercio internazionale». Anche la Convenzione in esame, quindi, presceglie una tipizzazione “separata” dell’illecito, formulando tuttavia un obbligo di penalizzazione – e ciò ne costituisce l’elemento differenziale rispetto ai precedenti – esteso soltanto al fatto del privato corruttore. Scelta, quella di limitare l’obbligo alla sola corruzione attiva, che è tuttavia parsa per molti versi – ed a ragione – censurabile in dottrina. Sul punto, va difatti rammentato che l’ambito applicativo del disposto convenzionale s’estenda a due (macro)gruppi d’ipotesi corruttive, e cioè sia quelle riguardanti “agenti pubblici stranieri”, sia quelle di “funzionari di organizzazioni internazionali di natura pubblica”¹⁶⁷. Se, dunque, la segnalata limitazione può forse avere una sua logica per

¹⁶⁶ Così: V. MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, cit., p. 529. Prospettiva di tutela, invero “confessata” sin dal primo dei considerando della Convenzione, ove in particolare si legge: «la corruzione è un fenomeno diffuso nelle operazioni economiche internazionali, ivi comprese le operazioni commerciali e gli investimenti, che desta serie preoccupazioni morali e politiche, mina la corretta gestione degli affari pubblici e lo sviluppo economico e altera le condizioni internazionali in materia di concorrenza».

¹⁶⁷ Cfr. sul punto, la nozione di “pubblico ufficiale” fornita dall’art. 1, par. 4 del disposto Convenzione, che si segnala per l’accoglimento di un criterio di tipizzazione, per così dire, di tipo “misto” (soggettivo/oggettivo-funzionale), oltre che – inconsuetamente – slegata dalla disciplina normativa dei singoli Stati [art. 1, par. 4, lett. a)]: «l’espressione “pubblico ufficiale straniero” indica qualsiasi persona, nominata od eletta, che esercita una funzione legislativa, amministrativa o giudiziaria in un Paese straniero, qualsiasi persona che esercita una funzione pubblica per un Paese straniero o per un

quanto attiene al ventaglio di fattispecie riguardanti la corruzione del “pubblico ufficiale straniero” (punito agli effetti della propria legge nazionale), lo stesso non può dirsi, di converso, in relazione alle corruzioni concernenti “funzionari di organizzazioni internazionali pubbliche”¹⁶⁸.

Per il resto, la nozione di corruzione fornita dal disposto convenzionale, compatibile soltanto con ipotesi antecedenti, esibisce dei contorni di tipicità particolarmente estesi, in quanto costellati di elementi suscettivi di poterne allargare notevolmente la portata applicativa.

In primis, sotto il profilo dei “contenuti” dell’accordo: per quanto apparentemente confinati ai soli atti d’ufficio del pubblico agente (“affinché l’ufficiale compia o si astenga dal compiere atti in relazione a doveri d’ufficio”), precisa la stessa Convenzione (art. 1, par. 4) come ai fini dell’esegesi del concetto di “atto d’ufficio” non debba farsi riferimento alla relativa nozione amministrativistica, bensì che esso debba essere interpretato come «qualsiasi utilizzazione della posizione di pubblico ufficiale nell’ambito o no delle competenze dello stesso». Suscettibili, per ciò stesso, di rientrare nel fuoco dell’incriminazione sono conseguentemente anche le ipotesi di c.d. “incompetenza relativa”, come pure la attività di mera influenza, su terzi, da parte del pubblico ufficiale; condotte, queste, che più che alle tradizionali ipotesi di corruzione in senso stretto, appaiono piuttosto ascrivibili alla fattispecie di traffico d’influenze illecite¹⁶⁹.

Ulteriori elementi che concorrono a dilatare sensibilmente l’alveo applicativo dell’incriminazione – attinenti, anch’essi, al versante oggettivo dell’illecito – sono poi ravvisabili nella mancata distinzione tra corruzione propria e corruzione impropria. Sanzionando il compimento di atti “in relazione” al compimento dei doveri d’ufficio, difatti, la fattispecie ricomprende tanto accordi volti al compimento di atti contrari, sia conformi, tutto ciò sul presupposto – esplicitato nell’ambito dei Commenti alla convenzione¹⁷⁰ – secondo cui anche ipotesi di favoritismo che non si

ente pubblico o un’impresa pubblica di tale Paese e qualsiasi funzionario o agente di un’organizzazione internazionale pubblica».

¹⁶⁸ S. MANACORDA, *La corruzione internazionale del pubblico agente*, cit., p. 203.

¹⁶⁹ Così, V. MONGILLO, *La corruzione internazionale tra sfera interna e dimensione internazionale*, cit., p. 542.

¹⁷⁰ Si legge, difatti, nei Commenti alla Convenzione: «è reato corrompere per ottenere o conservare un affare o altro vantaggio indebito, anche se l’impresa abbia presentato la migliore offerta o avrebbe potuto comunque ottenere comunque l’appalto in modo lecito» (*Commentaries on the Convention on Combating Bribery*, par. 4, disponibile nella versione online al link: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2012/11/14/combatabribe2.pdf>). Sul punto, d’altro canto, non è superfluo aggiungere come la nozione di “doveri d’ufficio”, stagliata dagli stessi commenti, si riveli particolarmente ampia, in quanto incentrata sul mero rispetto da parte

sostanzino in specifiche violazioni dei doveri d'ufficio, possono comunque risultare alteratrici della concorrenza, poiché in grado – si pensi, ad esempio, ad una esecuzione “lampo” delle pratiche amministrative funzionali all'ottenimento di una commessa pubblica – di conferire indubbi vantaggi competitivi all'impresa beneficiaria.

A limitarne, soltanto in parte, la portata applicativa contribuisce il dolo specifico impresso alla fattispecie, in virtù del quale l'azione del corruttore deve essere orientata al “conseguimento o il mantenimento di un affare o di un altro vantaggio indebito nell'ambito di operazioni commerciali internazionali”. Soltanto in parte, dicevamo, e ciò perché l'onnicomprensiva clausola generale ivi espressamente collocata (“vantaggio indebito”), consente comunque d'attrarre a sé una indefinibile classe d'ipotesi differenti¹⁷¹.

Concludendo, va infine posto in evidenza come i rapporti tra gli Stati e l'OCSE non s'esauriscano all'atto della semplice stipulazione dell'accordo, e questo in quanto la Convenzione ha disposto l'istituzione di un organismo, il c.d. WGB (Working Group on Bribery), con funzioni di supporto e di monitoraggio circa la sua corretta implementazione. Composto da un rappresentante per ciascuno Stato sottoscrittore, all'organismo spetta, soprattutto, la formulazione di raccomandazioni con oggetto la valutazione dell'adeguatezza delle (e il suggerimento d'eventuali riforme alla) singole discipline nazionali: sebbene simili raccomandazioni non presentino valore giuridicamente vincolante, le stesse si fondano su meccanismi di coazione comunque molto efficaci – lo vedremo, in particolare, anche nel caso italiano – poiché concernenti la sfera reputazionale (c.d. *naming and shaming*), richiamando l'attenzione – *rectius*: facendo pressione – sull'opinione pubblica dei singoli Stati sottoscrittori, onde garantirne il rispetto¹⁷².

4. L'azione del CdE. La Convenzione penale sulla corruzione

del funzionario del dovere d'imparzialità sullo stesso gravante, senza che si debba – cioè – avere riguardo alla legge nazionale per individuare gli specifici doveri d'ufficio incombenti sullo stesso. Così: V. SCALIA, *La corruzione: a never ending story*, cit., p. 82.

¹⁷¹ Sul problema delle clausole generali nel diritto penale, v. soprattutto gli scritti di: D. CASTRONUOVO, *Clausole generali e diritto penale*, in AA.VV., *Scritti in onore di A.M. Stile*, Napoli, 2013, p. 495; ID., *Tranelli del linguaggio e “nullum crimen”*. *Il problema delle clausole generali nel diritto penale*, in *LP*, 2017.

¹⁷² V. MONGILLO, *La corruzione internazionale tra sfera interna e dimensione internazionale*, cit., p. 542

Nel più ampio quadro della promozione e tutela dei diritti fondamentali, l'azione del Consiglio d'Europa in materia di corruzione esibisce connotati di spiccata originalità, discostandosi dalle strategie d'intervento delle altre istituzioni internazionali sotto distinti profili.

Anzitutto, per la multidisciplinarietà. Accanto alla Convenzione penale sulla corruzione, che ci apprestiamo a considerare, il Consiglio può difatti vantare l'adozione anche di un ulteriore e speculare intervento – temporalmente di poco successivo – concentrato, nella prospettiva di garantire tutela alle “vittime” di episodi corruttivi, soprattutto sulle correlate conseguenze di natura civilistica. Si tratta, più in particolare, della “Convenzione civile sulla corruzione”, siglata a Strasburgo il 4 novembre 1999 ed entrata in vigore il 1° novembre 2003, la quale disciplina, tra gli altri, istituti quali il risarcimento del danno, il regime di validità dei contratti, come pure le misure cautelari di tipo conservativo¹⁷³.

Ma l'originalità interessa, a ben vedere, anche l'impianto penalistico delineato dal Consiglio, il cui principale prodotto, e cioè la menzionata Convenzione penale, si contraddistingue per una concezione della corruzione come un fenomeno criminologicamente complesso e ramificato.

Ciò emerge, anzitutto, a partire dalla considerazione degli obiettivi di tutela dell'atto normativo: se, per un verso, i “considerando” recano i consueti, genericissimi, riferimenti allo Stato di diritto, alla democrazia *et similia*¹⁷⁴, la reale direzione di tutela dell'intervento si rivela, per altro verso, ben illustrata nelle Note esplicative allegare al dispositivo pattizio¹⁷⁵, ove, distinguendo tra corruzione pubblica domestica e corruzione internazionale, si rivela, quanto alla prima, che l'obiettivo convenzionale s'attesta quello di «assicurare che la pubblica amministrazione funzioni correttamente, cioè in modo trasparente, corretto ed imparziale e in linea

¹⁷³ Per il relativo commento, v. V. MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, cit., p. 488 ss.; S. MANACORDA, *La corruzione internazionale del pubblico agente*, cit., pp. 221, ss.; V. SCALIA, *La corruzione: a never ending story*, cit., pp. 73 ss; G. DE AMICIS, *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale*, cit., pp. 60 ss; M.P. MARIANI, *La convenzione civile del Consiglio d'Europa sulla corruzione: un nuovo versante della cooperazione giuridica internazionale nella lotta alla corruzione*, in G. SACERDOTI (a cura di), *Responsabilità d'impresa e strumenti internazionali anticorruzione. Dalla cooperazione OCSE 1997 al decreto 231 del 2001*, Milano, 2003, pp. 244 ss.

¹⁷⁴ Più precisamente: «la corruzione rappresenta una minaccia per lo Stato di diritto, la democrazia e i diritti dell'uomo, mina i principi di buon governo, di equità e di giustizia sociale, falsa la concorrenza, ostacola lo sviluppo economico e mette in pericolo la stabilità delle istituzioni democratiche e i fondamenti morali della società».

¹⁷⁵ V. SCALIA, *La corruzione: a never ending story*, cit., p. 73.

con l'interesse pubblico, nonché di preservare la fiducia dei cittadini nell'amministrazione e gli stessi funzionari da possibili manovre contro di loro»¹⁷⁶; quanto alla seconda, prendendo *apertis verbis* in considerazione il problema del bene giuridico, si spiega invece: «l'interesse protetto è nella specie duplice: la trasparenza e la lealtà (*fairness*) del processo decisionale delle amministrazioni pubbliche straniere [...] e la protezione della concorrenza leale tra le imprese»¹⁷⁷.

In attuazione di simili indicazioni di principio, gli obblighi d'incriminazione previsti dalla corruzione s'incentrano principalmente – anche se non esclusivamente¹⁷⁸ – sulle fattispecie di natura corruttiva, le quali, pur unificate da una descrizione unitaria del precetto, si distinguono in funzione del soggetto *intraneus* alla pubblica amministrazione componente l'accordo¹⁷⁹. Forse un po' dispersivamente, allora, ma con ambizione di sanzionare, per così dire, *urbi et orbi* ogni possibile sua manifestazione, la Convenzione disciplina la corruzione attiva e passiva di pubblici ufficiali nazionali (artt. 2 e 3), la corruzione di membri d'assemblee pubbliche nazionali (artt. 4), la corruzione di pubblici ufficiali stranieri (art. 5), la corruzione di membri d'assemblee pubbliche (art. 6), la corruzione attiva e passiva nel settore privato (artt. 7-8), la corruzione di funzionari internazionali (art. 9), la corruzione di membri di assemblee parlamentari internazionali (art. 10), ed infine la corruzione di giudici e di agenti di corti internazionali (art. 11).

Oltre a questa inedita metodologia di regolazione, quasi *ad personam*, sul piano della descrizione della condotta v'è in realtà ben poco da segnalare, e ciò in quanto la formulazione normativa ricalca del tutto specularmente quel metodo di tipizzazione che abbiamo visto uniformemente caratterizzare larga parte delle esaminate convenzioni internazionali e che si contraddistingue, in sintesi: i) per

¹⁷⁶ *Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption*, par. 32; disponibile online al link: <https://rm.coe.int/16800cce441999>

¹⁷⁷ *Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption*, cit., par. 48.

¹⁷⁸ Oltre alla corruzione, difatti, nella Convenzione trova anche spazio la disciplina del traffico d'influenze illecite (art. 12), riciclaggio (art. 13), e di alcuni reati contabili (art. 14).

¹⁷⁹ Il precetto, più precisamente, è descritto agli artt. 2 e 3 del disposto convenzionale, mentre per ciò che attiene alle altre disposizioni, il Legislatore si limita a fare richiamo alle definizioni dei due menzionati articoli, a tenore dei quali: «Ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative e di altra natura affinché i seguenti fatti, quando sono commessi intenzionalmente, siano definiti reati penali secondo il proprio diritto interno: il fatto di promettere, di offrire o di procurare, direttamente o indirettamente, qualsiasi vantaggio indebito a un suo pubblico ufficiale, per sé o per terzi, affinché compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio delle sue funzioni» (art. 2); «Ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative e di altra natura affinché i seguenti fatti, quando sono commessi intenzionalmente, siano definiti reati penali secondo il proprio diritto interno: il fatto di sollecitare o di ricevere, direttamente o indirettamente, qualsiasi vantaggio indebito, per sé o per terzi, o di accettarne l'offerta o la promessa, allo scopo di compiere o astenersi dal compiere un atto nell'esercizio delle proprie funzioni» (art. 3).

l'accoglimento d'un modello mercantile di corruzione, intesa – dunque – come uno scambio, a prestazioni corrispettive, tra denaro (o altra utilità) ed il compimento di atti d'ufficio da parte del pubblico ufficiale; ii) per la configurazione della fattispecie quale illecito monosoggettivo, con conseguente distinzione tra corruzione attiva e passiva; iii) per l'incriminazione della sola forma antecedente; iv) per la sovrapposizione tra le condotte di promessa, offerta, dazione (sul versante attivo) e sollecitazione, accettazione della promessa, ricezione (sul versante passivo); v) per l'indifferenza, ai fini della consumazione dell'illecito, della conformità o meno dell'atto ai doveri d'ufficio, giustificata – anche in questo caso¹⁸⁰ – da finalità di ordine prevalentemente probatorio.

In maniera non dissimile rispetto alla Convenzione OCSE, occorre infine rilevare come anche l'attuazione ed il monitoraggio della Convenzione penale sulla corruzione siano stati affidati, dal Consiglio d'Europa, ad un organismo specifico, e cioè al GRECO (Gruppo di stati contro la corruzione). Con lo scopo di controllare la conformità agli *standard* convenzionali delle discipline normative dei singoli Stati membri e stimolare le necessarie riforme legislative ed istituzionali, il GRECO opera, mediante un meccanismo di valutazione reciproca (*peer review*), attraverso cicli di valutazioni che si concludono con la formulazione di *report*, anch'essi – come le raccomandazioni del WGB – dal carattere non giuridicamente vincolante¹⁸¹.

5. L'azione dell'ONU. La Convenzione (UNCAC) contro la corruzione

Concludendo la disamina con la considerazione del contesto normativo ONU, non può che muoversi osservando come il principale – benché non certo l'unico¹⁸² –

¹⁸⁰ B. HUBER, *La lotta alla corruzione in prospettiva sopranazionale*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Ec.*, p. 480.

¹⁸¹ V. MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, cit., p. 487; sul punto, cfr. inoltre: Cap. II, par. 5.

¹⁸² Va infatti rammentato come l'azione ONU contro la corruzione cominci già a partire dalla risoluzione dell'Assemblea generale n. 3514/1975, di risposta allo scandalo sollevato dalle azioni occulte contro il Governo Allende. Una definizione normativa di corruzione compare, inoltre, anche nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale del 2000, ove all'art. 8, viene definita come il fatto di: (a) promettere, offrire o assicurare ad un pubblico ufficiale, direttamente o indirettamente, un vantaggio indebito per lo stesso ufficiale o altra persona o entità, affinché l'ufficiale compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio della sua funzione; (b) sollecitare o accettare, da parte di un pubblico ufficiale, direttamente o indirettamente, un vantaggio indebito per l'ufficiale stesso o altra persona o entità, affinché il funzionario compia o si astenga dal

strumento elaborato dall'organizzazione in materia di corruzione possa senza dubbio considerarsi la c.d. Convenzione di Merida (*United Nation Convention against corruption*, UNCAC), adottata dall'Assemblea generale in data 31 ottobre 2003, ed entrata in vigore il 14 dicembre 2005¹⁸³.

Come testimoniato dall'impressionante – ben 140 Stati firmatari – numero di sottoscrizioni, la Convenzione rimane allo stato il più ampio dispositivo a vocazione universalistica indirizzato al contrasto del fenomeno corruttivo: «uno sforzo di codificazione grandioso», s'è efficacemente scritto, «che porta a compimento, a livello mondiale, i frutti dei precedenti esercizi negoziali condotti in materia di corruzione da vari organismi internazionali, a livello regionale o sub-regionale»¹⁸⁴. Rispetto alle fonti sino a questo momento passate in rassegna, il documento determina, in effetti, un significativo mutamento di prospettiva nell'azione di contrasto al fenomeno, e ciò soprattutto poiché – con impostazione destinata, come vedremo, ad esercitare la propria influenza anche sul legislatore italiano – ai più consueti versanti dell'armonizzazione degli illeciti e della cooperazione internazionale, associa, e del tutto innovativamente, quello della prevenzione amministrativa.

Un approccio, dunque, “olistico” di regolazione, ove il crinale preventivo rinviene la propria *sedes* nella Sezione II del trattato (“Misure preventive”), nel cui ambito trovano espressa disciplina un vasto novero di disposizioni di matrice amministrativistica, tra le quali vale la pena di segnalare, in particolare, il suggerimento di istituire un organismo *ad hoc* con funzioni preventive (art. 6); predisporre codici di comportamento a salvaguardia dell'imparzialità e dell'integrità dei funzionari pubblici (art. 8 comma 1); regolamentare il c.d. *whistleblowing* (e cioè, della disciplina volta a fornire tutela a quei soggetti che segnalino episodi corruttivi) ed il conflitto di interessi (art. 8 commi rispettivamente 4 e 5).

compiere un atto nell'esercizio della sua funzione. Per un commento dell'azione ONU di contrasto al fenomeno antecedente alla convenzione di Merida, cfr. V. MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, cit., p. 556 ss.

¹⁸³ A commento della Convenzione, v. V. SCALIA, *La corruzione: a never ending story*, cit., pp. 76 ss; G. DE AMICIS, *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale*, cit., p. 3 ss.; V. MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, cit., p. 556 ss.; L. LOW, *The United Nations Convention Against Corruption: The globalization of anticorruption standards*, 4 maggio 2006, pp. 1 ss, disponibile online al link: <https://www.steptoe.com/a/web/1600/2599.pdf>; P. WEBB, *The United Nation Convention Against Corruption: Global Achievement or Missed Opportunity?*, in *Journal of International Economics Law*, 2005, n. 8, pp. 188 ss.

¹⁸⁴ G. DE AMICIS, *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale*, cit., p. 3.

Ma la prospettiva “ampia” nella strategia di contrasto al fenomeno, a ben vedere, emerge anche a partire dalla sola considerazione delle disposizioni a carattere penalistico (Sez. III: “Incriminatione, individuazione e repressione”): sviluppando ed implementando una impostazione già *in nuce* presso alcuni dei precedenti atti convenzionali, il trattato in esame, difatti, non si limita a delineare obblighi d’incriminazione per i reati di corruzione in senso stretto, bensì anche per un folto drappello d’illeciti alla stessa criminologicamente connessi (millantato credito, abuso d’ufficio, peculato etc.).

Tra le varie figure criminose considerate, più precisamente, il Legislatore convenzionale staglia una distinzione – una sorta di *summa divisio* – tra le i) fattispecie la cui incriminazione viene imposta agli Stati firmatari (c.d. *mandatory offences*) e le ii) fattispecie la cui penalizzazione è soltanto facoltativa (c.d. *non mandatory offences*). Distinzione, questa, che trova immediato fondamento in una differente formulazione letterale contrassegnante le rispettive disposizioni: per quelle del primo gruppo, si prevede che: “Ciascuno Stato Parte adotta le misure legislative e le altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale [...]”; nelle seconde, di converso, l’obbligo convenzionale s’impenna non già sulla “adozione”, quanto invece sulla mera “considerazione”, delineando – per tale via – una semplice facoltà in capo agli Stati firmatari, cioè a dire, una sorta di “invito” a prenderne in considerazione la (soltanto eventuale) penalizzazione. Recita, in effetti, il relativo dato testuale: “Ciascuno Stato Parte considera l’adozione di misure legislative e le altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale [...]”¹⁸⁵.

L’ampio catalogo dei reati “obbligatori” ricomprende le fattispecie di corruzione di pubblici ufficiali nazionali (art. 15), di corruzione di pubblici ufficiali stranieri e di funzionari di organizzazioni internazionali pubbliche (art. 16, ma limitatamente al c. 1, e dunque solo per ciò che attiene alla “corruzione attiva”), la sottrazione, l’appropriazione indebita od altro uso illecito di beni da parte di un pubblico ufficiale (art. 17), il riciclaggio dei proventi del crimine (art. 23), l’ostacolo al buon funzionamento della giustizia (art. 25).

Meramente “raccomandata” s’attesta, al contrario, la penalizzazione del millantato credito (art. 18), dell’abuso d’ufficio (art. 19), della corruzione di pubblici ufficiali stranieri e di funzionari di organizzazioni internazionali pubbliche (art. 16, limitatamente al c. 2, vale a dire per ciò che attiene al versante “passivo” del *pactum*

¹⁸⁵ L. STORTONI- G. S. CALIFANO, *Ex falso sequitur quodlibet*, cit., pp. 5 ss.

sceleris), dell'arricchimento illecito (art. 20), della corruzione nel settore privato (art. 21), della sottrazione di beni nel settore privato (art. 22) e della ricettazione (art. 24).

Ponendo ora a fuoco la disciplina della corruzione, collocata agli artt. 15 ("Corruzione di pubblici ufficiali nazionali") e 16 ("Corruzione di pubblici ufficiali stranieri e funzionari di organizzazioni nazionali pubbliche"), vale la pena anzitutto d'osservare come la Convenzione ne individui una direzione lesiva particolarmente ampia, non limitata cioè – come visto in relazione a numerosi altri documenti internazionali – al solo versante economico, bensì estesa anche alle disfunzioni politiche e sociali dalla stessa prodotte, tra le quali vengono espressamente richiamate quelle all'imparzialità della pubblica amministrazione ed ai «principi di buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, di equità, di responsabilità e di uguaglianza dinnanzi alla legge»¹⁸⁶.

Per quanto invece attiene alla descrizione del precetto, la Convenzione pretende, quanto alla corruzione di ufficiali nazionali (art. 15), che sia incriminato, da un lato, il fatto di «promettere, offrire o concedere ad un pubblico ufficiale, direttamente od indirettamente, un indebito vantaggio, per se stesso o per un'altra persona o entità, affinché compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio delle sue funzioni ufficiali»; dall'altro, l'azione del pubblico agente volta a «sollecitare od accettare, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio per se stesso o per un'altra persona o entità, affinché compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio delle sue funzioni ufficiali».

La definizione, come pare evidente, non presenta particolari profili d'innovatività rispetto a quelle fornite dalle fonti internazionali già esaminate, ed anzi manifesta l'adesione ad un modello definitorio piuttosto consolidato nel contesto normativo sovranazionale.

Anzitutto, non si discosta da una costruzione separata (*id est*, quali autonome fattispecie monosoggettive) dell'illecito corruttivo. Qui però, a differenza dei precedenti, simile impostazione s'attesta finanche suggerita ai singoli Stati sottoscrittori, motivandola a partire da esigenze di economia sul piano probatorio: «In molti stati, il livello di prova richiesto per i reati di corruzione è assai elevato.

¹⁸⁶ Si veda, sul punto, non tanto quanto riferiscono i consueti "considerando" (che contengono più che altro affermazioni di principio e richiami a concetti generalissimi come la stabilità e la sicurezza della società, i valori democratici etc.), quanto invece la Guida Legislativa (in particolare par. 4-5) annessa alla Convenzione. *Legislative Guide to implementation of UN Convention against Corruption*, disponibile in versione online al link: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/legislative-guide.html>.

Spesso occorre dimostrare un preliminare patto corruttivo. La distinzione tra il lato attivo e quello passivo del reato permette di perseguire più efficacemente i tentativi di corruzione e determina un effetto dissuasivo più marcato»¹⁸⁷. L'incriminazione poi, compatibile con le sole ipotesi di corruzione antecedente (“affinché compia/ si astenga dal compiere”), si connota per l'inclusione nel proprio alveo applicativo di fattispecie sia di corruzione propria, sia di corruzione impropria, riconfermando – altrettanto consuetamente – la condivisione di una concezione di tipo mercantile, come dimostrato dalla centralità dell'atto d'ufficio nell'economia complessiva della fattispecie.

Passando infine a considerare la disposizione in tema di “corruzione internazionale” (art. 16), va rilevato come la Convenzione riproponga il consueto schema della tipizzazione separata tra corruzione attiva (“Ciascuno Stato Parte adotta le misure legislative e le altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando gli atti sono stati commessi intenzionalmente, al fatto di promettere, offrire o concedere ad un pubblico ufficiale straniero o ad un funzionario di un'organizzazione internazionale pubblica, direttamente od indirettamente, un indebito vantaggio, per se stesso per un'altra persona o entità, affinché compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio delle sue funzioni ufficiali, al fine di ottenere o conservare un'attività commerciale od un altro indebito vantaggio in relazione ad attività di commercio internazionale”) e passiva (“Ciascuno Stato Parte considera l'adozione di misure legislative o delle altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando gli atti sono stati commessi intenzionalmente, al fatto, per un pubblico ufficiale straniero od un funzionario di un'organizzazione internazionale pubblica, di sollecitare o di accettare, direttamente od indirettamente, un indebito vantaggio per se stesso o per un'altra persona o entità, affinché compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio delle sue funzioni ufficiali”).

A differenza rispetto a quanto osservato con riguardo alla Convenzione OCSE, la Convenzione di Merida, innovando, prende in considerazione anche il versante passivo del *pactum sceleris*, pur limitando l'obbligo cogente d'incriminazione – come già in parte anticipato – al solo fatto del privato. A differenziare la corruzione passiva da quella attiva sta, infine, il dolo specifico caratterizzante (soltanto) quest'ultima: il «fine di ottenere un indebito vantaggio in relazione ad attività di

¹⁸⁷ Sul punto, ancora: *Legislative Guide for the implementation of UN Convention against corruption*, cit., p. 82.

commercio internazionale», difatti, compare esclusivamente in relazione alla attività del privato corruttore, con scelta che è parsa tutto sommato condivisibile in letteratura, in quanto tendenzialmente il pubblico ufficiale agisce per finalità differenti rispetto all'ottenimento di vantaggi nell'ambito delle transazioni economico-commerciali¹⁸⁸.

Sez. II: L'evoluzione della normativa interna

1. L'impostazione originaria del Codice Rocco

Due i principali tratti caratterizzanti la disciplina penale della corruzione pubblica originariamente configurata dal Codice Rocco: un marcato autoritarismo, *summa* ed espressione della concezione dello Stato e dei rapporti, di esso, con i cittadini tipica del regime fascista, contestualmente mediato, tuttavia, da una innegabile razionalità di fondo ad orientare le opzioni sia d'incriminazione, sia sanzionatorie, che rimangono strettamente ancorate all'effettivo disvalore espresso dai fatti oggetto di regolamentazione¹⁸⁹.

I contrassegni autoritari si colgono, prima di tutto, sul piano sistematico: nella "piramide discendente" delineata dal Codice fascista, in effetti, il Titolo dedicato ai delitti contro la pubblica amministrazione è secondo soltanto – come è noto – a quello relativo ai delitti contro la personalità dello Stato, e cioè ad una classe di reati volta significativamente a garantire la sopravvivenza stessa dello Stato, rispetto a potenziali aggressioni "intestinali" ovvero provenienti dall'esterno. Una disposizione, questa, non certo casuale, ed anzi rispondente ad una precisa scelta ideologica, orientata a ribadire la preminenza e la centralità del Leviatano, concepito come «sintesi "organica" regolatrice, in forma autoritativa, di ogni rapporto economico e sociale (Stato totale) e come ragione sufficiente e scopo finale di ogni aggregazione

¹⁸⁸ V. MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, cit., p. 563.

¹⁸⁹ Sulla disciplina originaria dei delitti di corruzione, per così come delineata dal Codice Rocco, v. A. CADOPPI, *La disciplina della corruzione nelle legislazioni italiane dell'ottocento*, in *Ind. Pen.*, n. 2, 2001, pp. 127 ss.; V. MANES, *L'atto di ufficio nelle fattispecie di corruzione*, cit., p. 947; A. MANNA, *Corruzione e finanziamento illegale ai partiti*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 1999, n. 1, p. 120; M. RONCO, *Nota a Cass., Sez. VI, 19 settembre 1997*, in *Giur. It.*, 1998, n. 6, 1214; S. SEMINARA, *Gli interessi tutelati nei reati di corruzione*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 1993, pp. 957 ss.; A. SPENA, *Il "turpe mercato"*, cit., p. 35 ss.

intermedia presente nella società civile, e dell'individuo stesso (Stato etico, rispetto al quale non esistono propriamente “diritti”, ma “funzioni”)¹⁹⁰.

Cifra autoritaria che inoltre emerge, per così dire “in negativo”, a partire anche dall'osservazione dei principali profili di discontinuità registrabili tra la disciplina della corruzione tratteggiata dal Codice Rocco e quella del Codice Zanardelli, sulla quale – come da più parti sottolineato in dottrina – la codificazione del '30 risultava pure in larga misura modellata¹⁹¹.

Il Codice Zanardelli, incentrando le disposizioni in materia di corruzione sul divieto d'accettazione di utilità indebite per il compimento di atti tanto conformi, quanto contrari ai doveri d'ufficio del pubblico ufficiale, delineava difatti un sistema fondato sulle fattispecie di corruzione impropria (artt. 171), punita nella forma sia antecedente, che susseguente (entrambe sanzionate con la pena della reclusione fino ad un anno) e di corruzione propria (artt. 172), punita soltanto nella forma antecedente (con la reclusione da sei mesi a cinque anni)¹⁹².

Rispetto al delineato modello, il Codice fascista introduce delle innovazioni di non poco momento, le quali, benché presentate nella Relazione illustrativa come meri “aggiustamenti” volti a garantire maggiore organicità alla complessiva disciplina, si muovono concordemente nella direzione di un suo generalizzato ed affatto rigoristico inasprimento¹⁹³.

¹⁹⁰ T. PADOVANI- L. STORTONI, *Diritto penale e fattispecie criminose*, Bologna, 2006, p. 56.

¹⁹¹ Rilevano la continuità tra la disciplina del Codice Rocco e Zanardelli: A. CADOPPI, *La disciplina della corruzione nelle legislazioni italiane dell'ottocento*, cit., p. 127; F. TAGLIARINI, *Il concetto di pubblica amministrazione nel codice penale*, Milano, 1973, pp. 114 s.; S. SEMINARA, *Gli interessi tutelati nei reati di corruzione*, cit., p. 957.

¹⁹² Più precisamente, disponeva l'art. 171 che: «Il pubblico ufficiale, che, per un atto del suo ufficio, riceve, per sé o per altri, in denaro o in altra utilità, una retribuzione che non gli è dovuta o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione sino ad un anno, con la interdizione temporanea dai pubblici uffici e con la multa da lire cinquanta a lire tremila»; l'art. 172, invece: «Il pubblico ufficiale, che, per ritardare od omettere un atto del suo ufficio, o per fare un atto contro i doveri dell'ufficio medesimo, riceve e o si fa promettere danaro o altra utilità, per sé o per altri, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni, con la interdizione temporanea dai pubblici uffici e con la multa da lire cento a cinquemila» [...]. In dottrina, sul punto, v. G. BALBI, *I delitti di corruzione. Un'indagine strutturale e sistematica*, Napoli, 2003, p. 174; A. CADOPPI, *La disciplina della corruzione nelle legislazioni italiane dell'Ottocento*, cit., p. 123; S. SEMINARA, *La corruzione: problemi e prospettive nella legislazione italiana vigente*, in G. FORNASARI-N. D. LUISI (a cura di), *La corruzione: profili storici, attuali, europei e sovranazionali*, Verona, 2003, p. 145; ID., *Gli interessi tutelati nei reati di corruzione*, cit., p. 956; G. VASSALLI, *Corruzione propria e corruzione impropria*, in *Giust. Pen.*, 1979, n.2, p. 308.

¹⁹³ Così, S. SEMINARA, *Gli interessi tutelati nei reati di corruzione*, cit., p. 957, a commento del *Progetto definitivo di un nuovo codice penale con la relazione del Guardasigilli On. Arturo Rocco. Parte II. Relazione sui libri II e III del Progetto*, Roma, 1929, p. 125.

Tra i differenti versanti lambiti dalle modifiche, va *in primis* segnalata, sotto il profilo subiettivo, l'estensione della potenziale applicabilità delle fattispecie di corruzione propria ed impropria, rispettivamente, all'incaricato di pubblico servizio ed al pubblico impiegato.

Non sorprende poi il riscontro d'interventi anche sul fronte sanzionatorio: mentre per la fattispecie di corruzione propria antecedente si registra un innalzamento nel minimo edittale (che passa dai sei mesi del Codice Zanardelli, ai due anni del Codice Rocco), un ritocco sul massimo, di contro, investe il delitto di corruzione impropria nella forma antecedente, che passa da uno a tre anni di reclusione.

Ma l'innovazione maggiormente significativa, perché incidente sul perimetro di tipicità delle fattispecie, può senz'altro considerarsi l'introduzione della punibilità della corruzione propria anche nella forma susseguente. Questo, allo scopo di correggere la (invero singolare) scelta del Codice Zanardelli – espressivamente definita, nella Relazione Ministeriale a firma Arturo Rocco, come una «flagrante contraddizione» – di lasciare impunte le ipotesi di dazioni successive al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio e contestualmente sanzionare quelle funzionali a remunerare la realizzazione di un atto conforme¹⁹⁴.

Risultato delle modifiche, dunque, un impianto d'incriminazioni, pur ispirato da istanze repressive ed autoritarie, al quale va indubbiamente riconosciuta, come anticipato, piena coerenza logico-giuridica alle scelte di fondo. Razionalità ed equilibrio – conviene d'anticipare sin d'ora – che sono andati progressivamente dissolvendosi, tassello per tassello, nel corso dei successivi interventi di riforma che hanno riguardato il settore *de quo*.

Architrave del sistema è l'atto d'ufficio, che staglia la duplice distinzione tra corruzione propria ed impropria e tra corruzione antecedente e susseguente, delineando un apparato composito – e non esattamente speculare – che consta di quattro differenti ipotesi d'illecito (corruzione propria antecedente/susseguente; corruzione impropria antecedente/susseguente)¹⁹⁵. Fattispecie, espressione di “gradienti” di offensività ben differenziati, cui il Legislatore fa congruamente corrispondere delle risposte sanzionatorie – elevate, ma comunque – rispettose del differente disvalore di ciascuna figura criminosa, creando per tal via una sorta di

¹⁹⁴ *Progetto definitivo di un nuovo codice penale con la relazione del Guardasigilli*, cit., p. 131: «sarebbe però una flagrante contraddizione incriminare l'accettazione di doni per atti legittimi e lasciare impunita quella, moralmente e giuridicamente più grave, riguardante atti illegittimi già compiuti».

¹⁹⁵ V. sul punto, V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, Torino, 1982, p. 241; V. MANES, *L'atto di ufficio nelle fattispecie di corruzione*, cit., pp. 947.

sistema “scalare”, ove al vertice si colloca la corruzione propria antecedente, le cui condotte (dazione/ricezione; promessa/accettazione della promessa) sono punite con la reclusione da due a cinque anni; segue la corruzione propria susseguente, punita per le sole ipotesi di dazione/ricezione, con la pena da uno a tre anni di reclusione; prosegue con la corruzione impropria antecedente, le cui condotte di dazione/ ricezione e promessa/accettazione della promessa, vengono assoggettate alla pena della reclusione da 15 giorni a tre anni; si chiude con la corruzione impropria susseguente, per la quale si prevede la punibilità – si badi – del solo pubblico ufficiale che abbia ricevuto denaro o altra utilità (con esclusione, dunque, della mera accettazione della promessa), con la reclusione da 15 giorni ad un anno¹⁹⁶.

2. Il primo intervento riformatore: la l. 26 aprile 1990, n. 86

Rimasta pressoché invariata per una sessantina d’anni, la sistematica dei delitti di corruzione originariamente configurata dal Codice Rocco registra il proprio primo, complessivo, ripensamento per il tramite della l. 26 aprile 1990, n. 86, recante “Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione”¹⁹⁷.

Un intervento normativo, questo, dalla «genesi frettolosa ed ideologicamente ambigua», il quale, pur lambendo in differenti punti il sottosistema dei delitti contro la pubblica amministrazione, pare tuttavia eludere il confronto con le tematiche davvero nodali della disciplina¹⁹⁸. Stigmatizzandone il carattere accentuatamente novellistico, in letteratura s’è parlato, appunto, di “occasione persa” da parte del

¹⁹⁶ Naturalmente, nella disamina – per non appesantire ulteriormente l’elenco – si è fatto esclusivo riferimento alla pena della reclusione: in realtà, cumulativamente rispetto alla pena privativa della libertà personale, il Codice Rocco comminava anche delle pene pecuniarie (ad es., per le ipotesi di corruzione propria antecedente con la multa da lire seicentomila a quattro milioni), che sono state tuttavia soppresse con la riforma del 1990, su cui v. *infra*.

¹⁹⁷ A commento dell’intervento normativo, si veda: L. STORTONI, *La nuova disciplina dei delitti dei Pubblici Ufficiali contro la P.A.: profili generali e spunti problematici*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Ec.*, 1990, n. 2, pp. 707 ss.; G. BALBI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 21 ss.; F.C. PALAZZO, *La riforma dei delitti dei pubblici ufficiali: un primo sguardo d’insieme*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1990, pp. 823 ss.; A. SEGRETO-G. DE LUCA, *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, Milano, 1999, pp. 269 ss.; S. SEMINARA, *La corruzione: problemi e prospettive nella legislazione italiana vigente*, cit., p. 143 ss.; A. MILONE, *Corruzione pubblica e diritto penale*, cit., pp. 280 ss.

¹⁹⁸ G. BALBI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 22; nello stesso senso, anche M. ROMANO, *Commentario sistematico del codice penale. I delitti contro la pubblica amministrazione. I delitti dei pubblici ufficiali*, Milano, 2019, p. 136.

Legislatore, onde sottolineare come certamente più opportuno si sarebbe rivelato un intervento di più ampio respiro, che si fosse fatto carico, soprattutto, di adeguare l'impianto al rinnovato assetto costituzionale¹⁹⁹.

Quanto alle principali modifiche alla disciplina penale della corruzione, può dirsi che la riforma segua essenzialmente tre differenti linee direttrici, e cioè l'inasprimento del trattamento sanzionatorio, l'anticipazione della soglia della tutela ed infine l'estensione (oggettiva e soggettiva) dell'ambito di applicabilità delle singole fattispecie incriminatrici.

Muovendo dal primo e più delicato profilo, la novella si segnala, anzitutto, per la eliminazione generalizzata – valevole, cioè, per tutti i delitti di corruzione – della pena pecuniaria, prima cumulativamente comminata accanto a quella detentiva, cui fa da contraltare, tuttavia, l'innalzamento del minimo edittale (ed in particolare, a 6 mesi di reclusione) per la fattispecie di corruzione impropria antecedente, che prima ne risultava invece sprovvista (e quindi, *ex lege* fissata in 15 giorni).

Certo più dirompente, è invece la novità consistente nell'equiparazione sotto il profilo sanzionatorio, ispirata da mere ragioni di semplificazione probatoria, tra la corruzione propria nella forma antecedente e quella susseguente, portate entrambe – comportando di conseguenza un significativo innalzamento per ciò che attiene a quella susseguente – alla reclusione da due a cinque anni²⁰⁰. La confusa riscrittura della fattispecie, peraltro – e forse finanche preterintenzionalmente²⁰¹ – produce una modifica anche in punto di tipicità dell'illecito, in quanto determina l'applicabilità delle condotte (speculari) di “promessa” e “accettazione”, anche alle ipotesi di corruzione propria susseguente.

Parimenti significativa, inoltre, è la metamorfosi della corruzione in atti giudiziari: dopo una lunga stagione di circostanza aggravante (art. 319 c. 2, n. 1. c.p.), il Legislatore del '90 opta, opportunamente, per la sua qualificazione in termini di fattispecie autonoma (art. 319-ter c.p.), rivedendone, meno opportunamente, i relativi contenuti in chiave di estrema anticipazione della tutela. La “nuova” fattispecie, a differenza dell'(abrogata) corrispettiva ipotesi circostanziale, si

¹⁹⁹ L. STORTONI, *La nuova disciplina dei delitti dei Pubblici Ufficiali contro la P.A.*, cit., p. 709.

²⁰⁰ Circa il carattere eminentemente processuale della modifica, v. le posizioni condivisibilmente critiche di A. MANNA, *Corruzione e finanziamento illegale ai partiti*, cit., p. 122; V. MANES, *‘La frontiera scomparsa’: logica della prova e distinzione tra corruzione propria e impropria*, in G. FORNASARI- N.D. LUISI (a cura di), *La corruzione: profili storici, attuali, europei e sovranazionali*, Verona, 2003, p. 223.

²⁰¹ G. BALBI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 24 ss.

contraddistingue difatti per l'indifferenza, ai fini della propria configurazione, dell'effettivo conseguimento dello scopo – il favorire o danneggiare una parte in un procedimento civile, penale o amministrativo – da parte dell'agente, risultando per converso incentrata sul semplice raggiungimento dell'accordo tra le parti. Un accordo – s'aggiunga – i cui contenuti effettivi s'attestano, d'altro canto, del tutto irrilevanti sotto il profilo sanzionatorio, dal momento che il legislatore non distingue, *quoad poenam*, se la corruzione in atti giudiziari riguardi il compimento di un atto conforme ovvero contrario ai doveri d'ufficio del pubblico agente.

Segnalata, poi, la estensione dell'applicazione della fattispecie di istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.) alle ipotesi di condotta realizzata dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di pubblico servizio (art. 322, c. 3 e 4, c.p.), il catalogo si conclude con delle significative novità apportate alla circostanza aggravante tipicizzata all'art. 319 c. 2, n. 1, c.p. Il contenuto precettivo della stessa, più in dettaglio, viene trasposto – previa esclusione delle ipotesi del conferimento di “onorificenze” – nel novello art. 319-bis c.p., la cui struttura viene tuttavia in parte ridisegnata, in quanto l'effetto aggravatore non viene più subordinato al raggiungimento dello scopo tipico, essendo sufficiente che questo costituisca l'oggetto dell'accordo incriminato.

Così sommariamente richiamate le principali modifiche alla disciplina della corruzione, vale la pena infine di rammentare come la riforma del 1990 inauguri una strategia (miope, ma divenuta nondimeno) di lungo periodo nel processo progressivo di riforma dei delitti di corruzione, fondato su alcune “costanti” che verranno acriticamente riproposte anche dai successivi interventi normativi. Oltre all'ossessione per l'inasprimento del trattamento sanzionatorio, la cui carica d'afflittività seguirà, come vedremo, una parabola incontrollabilmente ascendente, conviene soprattutto porre l'accento sulla tendenza alla assimilazione sommaria di figure criminose che recano in sé contenuti d'illecito radicalmente dissimili. Nella riforma del '90, ciò si realizza, in particolare, attraverso l'equiparazione *quoad poenam*, da un lato, della corruzione propria antecedente e susseguente di cui all'art. 319 c.p. e, dall'altro lato, della corruzione propria ed impropria di cui all'art. 319-ter c.p.: una corruzione, in ultima analisi, che va sempre di più dunque appiattendosi – indifferentemente rispetto ai contenuti dell'accordo²⁰² – verso la mera indebita accettazione di denaro del pubblico ufficiale.

²⁰² In questo senso: S. SEMINARA, *La corruzione: problemi e prospettive nella legislazione italiana vigente*, cit., p. 149.

3. Il mutamento di paradigma: la Riforma Severino

3.1. Ratio ed aspetti generali della riforma

Quella di “rivoluzione copernicana”, lo si sa, è metafora troppo spesso iperbolicamente abusata (anche) dalla dottrina penalistica, ma che ben s’attaglia – *si parva licet componere magnis*, s’intende – ad una descrizione piuttosto fedele dei risvolti sistematici prodotti dalla c.d. Legge Severino (l. 6 novembre 2012, n. 190, recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e l’illegalità nella pubblica amministrazione”) sul comparto dei delitti contro la pubblica amministrazione²⁰³.

Eppure, la complessiva temperie politica ed economica di sua gestazione, inconciliabile rispetto ad esigenze minime di ponderazione reclamate da

²⁰³ Tra la (esaminata) riforma del 1990 e la (esaminanda) riforma Severino, tuttavia, v’è da registrare l’intermezzo di alcuni interventi normativi che hanno inciso, però, soltanto tangenzialmente sugli assetti di tutela della disciplina penale della corruzione. Due i principali versanti che hanno caratterizzato siffatti interventi: da un lato, la tutela internazionale, dall’altro, le misure patrimoniali. Sul primo fronte, va anzitutto richiamata la l. 29 settembre 2000, n. 300, la quale, in attuazione della Convenzione PIF del 1995 (su cui v. par. 2.1 del presente capitolo) dispone l’innesto nel codice penale dell’art. 322-*bis*. Norma con la quale s’estende, nella sua primigenia versione, l’applicabilità dei delitti di peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione, nei confronti dei membri degli organi e dei funzionari delle Comunità Europee e degli Stati esteri. Sempre la menzionata novella, inoltre, interviene – con l’introduzione dell’art. 322-*ter* c.p. – sancendo l’applicabilità, agli artt. 314-320 c.p., della confisca diretta del profitto o del prezzo del reato e, in via sussidiaria, per equivalente del (solo) prezzo del reato (Sul punto, anche per le ulteriori innovazioni della Riforma, quali, ad esempio, l’introduzione delle fattispecie di cui agli artt. 316-*ter* e 640-*quater* c.p., v., per tutti: A. VENEGONI, *La protezione degli interessi finanziari dell’Unione Europea*, cit., pp. 13 ss.). Il cammino di riforma prosegue, poi, con la l. 27 marzo 2001, n. 97 che, per il tramite dell’art. 32-*quinquies* c.p., prevede che, alla condanna a pena detentiva di almeno tre anni per i delitti di corruzione passiva del pubblico ufficiale e dell’incaricato di pubblico servizio, consegua altresì l’estinzione del rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione. Rammentando, infine, che il d. lgs. 231/2001, pur nel suo approccio (originariamente) minimalista (cfr. sul punto D. CASTRONUOVO, *Art. 25-septies*, in D. CASTRONUOVO-G.VARRASO-G.DE SIMONE-E. GINEVRA-A. LIONZO (a cura di), *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, Milano, 2024), abbia incluso nel catalogo dei “reati presupposto” i delitti di corruzione attiva e passiva, la breve disamina può concludersi menzionando la l. 27 dicembre 2006, n. 296, la quale inserisce i delitti di corruzione tra quelli per i quali è possibile disporre la c.d. confisca allargata. Per una sintesi ragionata dei principali interventi normativi in materia di corruzione, si veda: C.D. LEOTTA, *La corruzione*, in A. MARANDOLA-B. ROMANO (a cura di), *Delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione*, Milano, 2020, pp. 197 ss.; M. PELLISSERO, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, in R. BARTOLI-M. PELLISSERO-S. SEMINARA, *Diritto penale. Lineamenti di parte speciale*, Torino, 2020, pp. 437 ss.; M. BENCINI-L. FANFANI-G. VICICONTE (a cura di), *Delitti di corruzione. Il sistema integrato di prevenzione e contrasto*, Milano, 2024, pp. 1 ss.).

qualsivoglia riforma penale, avrebbe dovuto scoraggiare, forse, l'adozione di un intervento normativo dalla così ampia gittata²⁰⁴. L'articolato, in effetti, vedeva la luce in un contesto in cui l'allora "Governo tecnico", sostenuto dalle c.d. larghe intese e presieduto da Mario Monti, si trovava a dover fronteggiare un momento di grave crisi finanziaria e recuperare la fiducia (perduta) dei mercati internazionali: obiettivi, tutti questi, che s'è ritenuto di poter perseguire, deformando però in parte lo strumento, anche per il tramite di una complessiva riforma anticorruzione²⁰⁵.

A quanto detto s'accompagna, naturalmente, anche il concorso di fattori dal carattere più strettamente giuridico, che – per comodità espositiva – possiamo distinguere in due diverse macrocategorie: "esogeni" gli uni, meramente (endo)ordinamentali, invece, gli altri.

Quanto ai primi, occorre anzitutto sottolineare come il contesto normativo sovranazionale, ben lungi dal limitarsi a delineare meri obblighi di penalizzazione per condotte ritenuti meritevoli di pena, abbia dispiegato la propria influenza sulla riforma al punto tale da condizionarne, a ben vedere, la stessa struttura e *ratio* di fondo²⁰⁶. Tracce dell'innovativo approccio "integrato" (prevenzione/repressione) prescelto anche dal legislatore nazionale, in effetti, possono ad esempio già rinvenirsi nella filosofia complessiva che anima la Convenzione di Merida, la quale, come detto, ampio spazio dedica anche al versante preventivo²⁰⁷.

Sollecitazioni internazionali, inoltre, che hanno inciso non soltanto per il tramite dei tradizionali strumenti pattizi (c.d. *hard law*), bensì anche nelle forme del condizionamento "indiretto" sul legislatore nazionale. Significativo, sul punto, ad esempio il richiamo ai rilievi critici formulati dal GRECO, organismo, come anche accennato, con funzioni di monitoraggio e supporto dell'attuazione della

²⁰⁴ La letteratura a commento della Riforma è vastissima. Ci si limita, dunque, a richiamare i volumi: B. G. MATTARELLA-M. PELLISERO, *La legge anticorruzione*, cit., pp. 1 ss.; R. BORSARI, *La corruzione a due anni dalla Riforma Severino*, cit., 1 ss.; e i contributi: L. STORTONI, *A proposito di leggi... miracolose!*, cit., pp. 53 ss.; E. DOLCINI-F. VIGANÒ, *Sulla riforma in cantiere dei delitti di corruzione*, in *DpC*, 2012; G. BALBI, *Alcune osservazioni in tema di riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione*, in *DpC*, 2012; V. VALENTINI, *Dentro lo scrigno del legislatore penale*, cit.; R. GAROFOLI, *La nuova disciplina dei reati contro la p.a.*, in *DpC*, 2013.

²⁰⁵ Così, A. MILONE, *La corruzione pubblica*, cit., p. 151; nello stesso senso, V. VALENTINI, *Dentro lo scrigno del legislatore penale*, cit., p. 1.

²⁰⁶ Sulle fonti internazionali di cui la Riforma costituisce attuazione, v. soprattutto: A. DI MARTINO, *Le sollecitazioni internazionali alla riforma dei delitti di corruzione*, in B. G. MATTARELLA-M. PELLISERO, *La legge anticorruzione*, cit., pp. 355 ss.; P. PUSTORINO, *In tema di applicazione nell'ordinamento italiano delle convenzioni internazionali sul contrasto alla corruzione*, in A. DEL VECCHIO- P. SEVERINO, *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, Milano, 2014, pp. 473 ss.

²⁰⁷ Cfr. Cap. II, par. 5.

Convenzione penale sulla corruzione²⁰⁸: in un rapporto di poco precedente rispetto all'approvazione della legge, l'organizzazione censurava in particolare l'insufficiente rigore delle sanzioni e l'eccessiva brevità dei termini di prescrizione per i delitti di corruzione, oltre ad evidenziare contestualmente diverse lacune della disciplina italiana concernenti le fattispecie di corruzione tra privati, traffico d'influenze illecite e corruzione del pubblico ufficiale straniero²⁰⁹. Del rapporto, non è disutile inoltre rammentare le opinioni espresse a proposito del delicato problema della distinzione tra corruzione e concussione, ove in particolare si paventavano rischi di possibili "strumentalizzazioni" della fattispecie concussiva, sia da parte dell'autorità inquirente che da parte dell'imputato, raccomandando di: «i) esaminare approfonditamente l'applicazione pratica del reato di concussione al fine di verificare il suo potenziale uso improprio nelle indagini e nel perseguimento di fatti di corruzione; ii) alla luce di tale esame, prendere misure appropriate per rivedere e precisare il campo di applicazione del reato, ove necessario»²¹⁰.

Spostando ora il *focus* sul versante interno, la riforma può invece leggersi come un tentativo di colmare l'enorme iato ch'era andato progressivamente creandosi, anche a causa della periodica emersione d'ipotesi "sistemiche" di corruzione, tra il dato positivo di alcune incriminazioni ed il c.d. "diritto vivente"²¹¹.

Diritto, quest'ultimo, ben poco "canonico", come testimoniato dalle numerose figure criminose d'autentica creazione giurisprudenziale che affollavano le aule giudiziarie, tra le quali certamente spicca la c.d. "concussione ambientale", che

²⁰⁸ Rilievi analoghi a quelli del Rapporto del GRECO, inoltre, erano Stati formulati nel report di "fase 3" (dicembre 2011) del WGB, e cioè dell'organo, facente capo all'OCSE, incaricato del monitoraggio dell'implementazione della Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali. Le censure dell'organizzazione, in parte coincidenti con quelli del GRECO, s'appuntavano, da un lato, sulla disciplina della concussione, di cui veniva criticata l'indeterminatezza dei confini applicativi rispetto alla corruzione e, dall'altro lato, sull'eccessiva brevità dei termini di prescrizione per i delitti di corruzione, ritenuti tali da pregiudicare del tutto l'efficace attuazione della Convenzione, la quale prevede, all'art. 6, che vi sia «un termine di decorso adeguato per le indagini e il perseguimento del reato». Cfr., sul punto: WGB, *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Italy*, December 2011, in www.oecd.org, soprattutto par. 28 ss.

²⁰⁹ Così, V. MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, cit., p. 98.

²¹⁰ GRECO, *Third Evaluation Round Evaluation Report on Italy Incrimination* (ETS 173 and 191, GPC 2) (Theme I), Strasburgo, 20-23 marzo 2012, p. 104; prima di esso: GRECO, *Evaluation Report on Italy, Joint First and Second Evaluation Round*, Strasburgo, 29 giugno-2 luglio 2009; *Joint First and Second Round Compliance Report on Italy* (Greci RC-I/II (2011), 32-41.

²¹¹ A. MILONE, *Corruzione pubblica e diritto penale*, cit., p. 153; V. SCALIA, *La corruzione: a never ending story*, cit., p. 591; T. PADOVANI, *La messa a "libro paga" del pubblico ufficiale ricade nel nuovo reato di corruzione impropria*, in *Guid. Dir.*, 2012, p. 10; o ancora, D. PULITANÒ, *La novella in materia di corruzione*, in *Cass. Pen.*, 2012, n. 1, p. 7, che parla di necessità di "ricucire la discrasia" tra diritto vivente e diritto vigente.

«tanta fortuna ebbe ai tempi di tangentopoli, pari allo spregio del divieto di analogia *in malam partem* di cui era frutto»²¹²; o ancora, restando in tema di interpretazioni analogiche ma guardando invece alla corruzione, a tutte quelle ipotesi, invero piuttosto ricorrenti ed a cui abbiamo già in parte fatto cenno, che la stessa prassi ha variamente denominato – meglio: forgiato, denominandole – come “corruzione per asservimento”, “messa al libro paga del pubblico ufficiale”, “corruzione *in incertis actis*”, “pagamenti a futura memoria” *etc.* Una eterogenea pletora di casi, cioè, tutti accomunati dalla circostanza che la dazione del privato non trovava immediata corrispondenza nel compimento di uno specifico atto d’ufficio del pubblico agente, ma che si giustificava, ad esempio, nella volontà di accattivarsene genericamente la benevolenza in vista di future prestazioni, ovvero di assoggettarne la complessiva funzione agli interessi del privato corruttore. Ipotesi molte delle quali, seppur espressione di una censurabile modalità di gestione della cosa pubblica, nel sistema d’incriminazioni ante-riforma avrebbero dovuto ritenersi nondimeno “atipiche”, ma che in giurisprudenza, con esercizi acrobatici non certo indifferenti ed obliterando *in toto* l’accertamento di un requisito essenziale della fattispecie (l’atto d’ufficio), venivano di fatto sussunte nell’art. 319 c.p.²¹³.

Questo dunque, pur se in estrema sintesi, il complesso di *rationes* alla base dell’intervento riformatore, cui va comunque riconosciuto il merito, si è detto, di prescegliere un approccio “integrato” di regolazione, che tenta – cioè – di coniugare assieme il versante della repressione, con quello della prevenzione, alla quale viene espressamente dedicata l’ampia prima parte del prodotto legislativo. Come dire: “sistemico” è il fenomeno da avversare, “sistemica” ha da essere la risposta ordinamentale all’uopo richiesta²¹⁴.

La Riforma, più precisamente, interviene in profondità sull’apparato amministrativo in cui s’insedia la corruzione, ammodernando e riordinando la

²¹² L. STORTONI, *A proposito di leggi...miracolose!*, cit., p. 53; C. E. PALIERO, *Criminalità economica e criminalità organizzata: due paradigmi a confronto*, cit., p. 144.

²¹³ «La mancata individuazione in concreto del singolo atto non fa venire meno il delitto di corruzione propria ove venga accertato che la consegna di denaro al pubblico ufficiale venne effettuata in ragione dallo stesso esercitata e per retribuirne i favori», così: Cass. Pen. Sez VI 30 novembre 1995, in A. D’AVIRRO (a cura di), *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, pp. 222-223; nello stesso senso, v. altresì, Cass. Pen., Sez. VI, 20 giugno 2007, n. 25418, in *Guid. Al Dir.*, 31, 2007, p. 69; Cass. Pen., Sez. VI, 7 dicembre 2006, n. 41603, *ivi*, 2007, p. 42; Cass. Pen., Sez. VI, 4 maggio 2006, n. 33435, in *Dir. E Giust.*, 2006, p. 42.

²¹⁴ Per una panoramica complessiva delle varie misure orientate alla prevenzione della l. Severino, v. M. CLARICH- B. G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione*, in *La legge anticorruzione*, cit., pp. 59 ss.; B. BEVILACQUA, *Le misure sanzionatorie amministrative e penali della legge anticorruzione (l. 6 novembre 2012, n. 190)*, in *DpC*, 2013, pp. 1 ss.

relativa disciplina, oltrech  introducendo delle novit  d'assoluto rilievo per il settore: in questo quadro, ad esempio, si colloca l'istituzione, in attuazione dell'art. 6 della Convenzione di Merida e degli artt. 20-21 della Convenzione penale contro la corruzione del CdE, di un organismo *ad hoc* per la prevenzione della corruzione, originariamente individuato nel c.d. CIVIT (Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrit  delle amministrazioni pubbliche), poi ridenominato – con d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito nella l. 30 ottobre 2013, n. 125 – in ANAC (Autorit  Nazionale Anticorruzione), con compiti di programmazione, vigilanza, ispezione e controllo sulla normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza della pubblica amministrazione²¹⁵.

Organismo, a cui viene assegnato un ruolo preminente nell'ambito della strategia, anch'essa inaugurata dalla riforma, della c.d. pianificazione "a cascata", in base alla quale ad esso compete di adottare il Piano Nazionale Anticorruzione (espressione di indicazioni dal carattere generale), mentre, a ciascun ente pubblico, di munirsi di un Piano Triennale di Prevenzione della corruzione, di un Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrit  e di un proprio Codice di comportamento, quali strumenti di mappatura del rischio corruttivo, parametrato alle specificit  di ciascuna amministrazione²¹⁶. Si realizza, in altri termini, uno spostamento dei "compiti di prevenzione" all'interno di ciascuna singola amministrazione, cui spetta – per espressa indicazione legislativa – altres  l'onere di nominare un soggetto, il c.d. RPC (responsabile per la prevenzione della corruzione), interlocutore privilegiato dell'ANAC e che potr  altres  essere chiamato a rispondere, sul piano erariale e disciplinare, nell'ipotesi di verifica di condotte corruttive all'interno dell'ente²¹⁷. Un sistema, come appare evidente, dunque largamente ispirato al sistema di gestione del rischio (*risk management*) tipico dei modelli di organizzazione e controllo, rilevanti ai fini della responsabilit  amministrativa da reato delle persone giuridiche, *ex d. lgs. 231/2001*.

Quali ulteriori coordinate significative inerenti alla prevenzione della corruzione, inoltre, meritano un ultimo richiamo la decisa valorizzazione della trasparenza

²¹⁵ Trattasi, pi  precisamente, di una delle autorit  amministrativa indipendente (c.d. *authorities*), le quali esercitano funzioni di controllo e regolamentazione (principalmente mediante l'adozione di atti di *soft law*, quali linee guida, codici di autodisciplina, *best practices* etc.) in settori considerati particolarmente sensibili o che richiedano saperi scientifici altamente qualificati. Sul punto, v. M. CLARICH, *Autorit  indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, 2005; o anche: M. CAMMELLI, *Amministrazione e mondo nuovo: medici, cure, riforme*, in L. TORCHIA (a cura di), *Attraversare i confini del diritto. Giornata di studio dedicata a Sabino Cassese*, p. 84.

²¹⁶ N. PARISI, *L'attivit  di contrasto alla corruzione sul piano della prevenzione*, p. 106.

²¹⁷ N. PARISI, *L'attivit  di contrasto alla corruzione sul piano della prevenzione*, p. 106.

amministrativa – secondo il noto paradigma della “amministrazione come casa di vetro” – attuata mediante il riordino della normativa in materia di obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte della pubblica amministrazione; o ancora, l’adozione di un nuovo codice di comportamento per i pubblici dipendenti (realizzato mediante il successivo D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62); l’adozione di norme per la protezione dei dipendenti che segnalano eventuali illeciti (c.d. *whistleblower*); il riordino, infine, della disciplina della incandidabilità, sospensione e decadenza dalle cariche pubbliche.

3.2. Le principali modifiche al sistema penale

Ancor più dirompenti, poi, le modifiche apportate al sistema penale, che confidiamo giovi esaminare partitamente, in ragione della marcata eterogeneità delle aree d’intervento.

i) Lo “spacchettamento” della concussione

Un sintetico cenno, anzitutto, alla fattispecie di concussione (art. 317 c.p.), che vede in larga misura ridisegnati i propri confini: la fattispecie di “costrizione”, infatti, pur rimanendo invariata sotto il profilo della descrizione della condotta punibile, registra nondimeno una drastica limitazione della propria portata applicativa in ragione dell’esclusione, dal novero dei soggetti attivi, della figura dell’incaricato di pubblico servizio²¹⁸. Da più parti censurata in letteratura²¹⁹, l’opzione legislativa poggia sul (discutibile) presupposto politico-criminale secondo cui l’incaricato di

²¹⁸ Per ulteriori approfondimenti sulla riforma, si vedano i molti contributi pubblicati sulla rivista *Diritto Penale Contemporaneo*, tra cui segnaliamo: V. MONGILLO, *L’incerta frontiera: il discrimine tra concussione ed induzione indebita nel nuovo stato penale della pubblica amministrazione*, in *DpC*, 2013; S. CAMAIONI, *Induzione indebita: un problema in più nel contrasto alla pubblica prevaricazione*, in *DpC*, 2015; A. SESSA, *Concussione e induzione indebita: il formante giurisprudenziale tra law in books e critica dottrinale*, in *DpC*, 2015; G. BALBI, *Sulle differenze tra i delitti di concussione e di induzione indebita a dare o promettere utilità*, in *DpC*, 2014; A. SPENA, *Per una critica dell’art. 319-quater c.p. Una terza via tra concussione e corruzione?*, in *DpC*, 2013; v., sul punto, altresì: L. STORTONI, *A proposito di leggi... miracolose!*, cit.; S. SEMINARA, *La riforma dei reati di corruzione e concussione come problema giuridico e culturale*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2012, n. 10, pp. 1235 ss.; F. C. PALAZZO, *Le norme penali contro la corruzione tra presupposti criminologici e finalità etico-sociali*, cit., p. 67 ss.

²¹⁹ In tal senso: F. C. PALAZZO, *Concussione, corruzione e dintorni: una strana vicenda*, in *Riv. Trim. dir. Pen. cont.*, 2012, p. 230 ss.; V. MONGILLO, *Le riforme in materia di contrasto alla corruzione introdotte dalla legge n. 69 del 2015*, in *DpC*, 2015, p. 3.

pubblico servizio non sarebbe in grado di ingenerare, nella sfera soggettiva del privato, quel necessario *metus publicae potestatis* che costituisce il nucleo centrale del disvalore della condotta costringitiva²²⁰.

Ma la modifica certamente più significativa in materia di concussione riguarda l'alternativa condotta di "induzione", la quale viene trasposta nel nuovo art. 319-*quater* c.p. ("Induzione indebita a dare o promettere utilità"), che presenta quale macroscopica modifica rispetto al precedente regime l'introduzione della punibilità, sia pur con pena decisamente più tenue, anche del privato "indotto", che sveste dunque gli abiti di "vittima", per indossare quelli – certo meno confortevoli – di concorrente necessario del reato²²¹.

A più riprese sollecitata dagli organismi sovranazionali – presso cui, come detto, era maldigerita la prassi dell'utilizzo strumentale (volto cioè ad ottenere facili "confessioni"/"assoluzioni") del delitto di concussione – l'innovazione legislativa concepisce, lo si deve riconoscere, una fattispecie degna di un manuale di zoologia fantastica à *la Borges*: non esattamente ascrivibile al paradigma della concussione, per via della punibilità anche del soggetto privato; non esattamente assimilabile – benché certamente più prossima²²² – alla corruzione, poiché difetta quel piano di necessaria parità che connota le relazioni tra *intraneus* ed *extraneus*. Fattispecie, dunque, che più che risolvere gli annosi problemi di distinzione tra concussione e corruzione, ne determina piuttosto l'emersione di nuovi, introducendo, per così dire, un "terzo incomodo", dalla sostanza offensiva e dalla coloritura assiologica d'invero ardua decrittazione²²³.

²²⁰ Così, R. BORSARI, *La corruzione pubblica*, cit., p. 54.

²²¹ Mentre, difatti, la pena per il pubblico agente è fissata tra un minimo di tre anni ed un massimo di otto, per il privato il legislatore fissa invece la reclusione fino a tre anni.

²²² Sul punto, anzi, in dottrina s'è criticamente osservato come l'introduzione della fattispecie abbia, di fatto, comportato l'introduzione nel nostro sistema di una nuova fattispecie corruttiva che però, sfornita del carattere di sinallagmaticità impresso dal requisito dell'atto d'ufficio, si rivela molto prossima ad un modello "clientelare" di corruzione, caratterizzato – come detto – da una sensibile anticipazione della tutela penale e da una dimensione offensiva "umbratile". Così, A. SPENA, *Per una critica dell'art. 319-*quater* c.p.*, cit., p. 229.

²²³ Così, F. C. PALAZZO, *Le norme penali contro la corruzione tra presupposti criminologici e finalità etico sociali*, cit., p. 67 ss.; *rebus sic stantibus*, del tutto prevedibili allora i (dis)orientamenti successivi in dottrina ed in giurisprudenza, volti a "riempire" di sostanza offensiva i contenuti dell'incerto concetto di "induzione" ed a tentare di delinearne i confini con le altre fattispecie: tentativi culminati nel – tutt'altro che risolutivo – intervento delle Sezioni Unite Maldera (Cass. pen., S.U., 24.10.2013 (dep. 14.3.2014), n. 12228, Pres. Santacroce, Rel. Milo, ric. Maldera) che, in punto di distinzione con la fattispecie di concussione, pur manifestando una certa preferenza per il criterio del vantaggio indebito, adotta nei fatti un prospettiva sostanzialmente sincretistica, delineando una norma «che diviene tassativa solo in sede di applicazione» (così: R. RAMPIONI, *Sempre più mobili i confini tra concussione e delitti di corruzione*, in R. BORSARI (a cura di), *La corruzione a due anni dalla "Riforma Severino"*, Padova, 2014, p. 168).

ii) *Introduzione del traffico d'influenze illecite e modifica alla fattispecie di corruzione tra privati*

Pur esulando dall'ambito del presente lavoro, qualche battuta s'impone, onde restituire la dimensione di sistematicità dell'intervento normativo, anche con riguardo all'introduzione del delitto di traffico d'influenze illecite ed alla parziale riscrittura del delitto di corruzione tra privati.

Quanto alla prima figura criminosa, con la riforma si concepisce – accanto al delitto di millantato credito (art. 346 c.p.) – un (ulteriore) *delict obstacle*, diretto a sanzionare condotte prodromiche rispetto alla futura ed eventuale realizzazione di condotte corruttive. Cifra dell'incriminazione, dunque, la marcata anticipazione della soglia della tutela penale, come ben emerge già a partire dalla sua primigenia formulazione: «Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 319 e 319-ter, sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere, a sè o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale, come prezzo della propria mediazione illecita verso il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio ovvero per remunerarlo, in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio, è punito con la reclusione da uno a tre anni funzionale alla punizione di condotte prodromiche rispetto all'esecuzione»²²⁴.

Ulteriori innovazioni interessano, come ricordato, anche la fattispecie di cui all'art. 2635 c.c., «Infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità», che viene ribattezzata dalla novella «Corruzione tra privati». Sul piano contenutistico, più precisamente, s'interviene modificandone due distinti – e concorrenti – versanti: i soggetti attivi e la tipicità. Mentre sotto il profilo v'è da segnalare l'estensione della punibilità – originariamente confinata ai soli “soggetti apicali” – anche ai “soggetti sottoposti alla loro direzione e vicinanza”, puniti molto meno severamente (reclusione fino ad un anno e sei mesi) rispetto ai vertici societari (reclusione da uno a tre anni), sul piano obiettivo la norma registra una significativa dilatazione del

²²⁴ Cfr. sul punto, tra i numerosi contributi molti: V. MAIELLO, *Il traffico di influenze indebite*, in B. G. MATTARELLA, M. PELLISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione*, Torino, 2013, p. 419 ss.; F. PRETE, *Prime riflessioni sul reato di traffico di influenze*, cit., 4; R. GAROFOLI, *La nuova disciplina dei reati contro la p.a.*, cit., 20; E. DOLCINI-F. VIGANÒ, *Sulla riforma*, cit., 242; V. VALENTINI, *Dentro lo scrigno del legislatore penale*, cit., 12 s.

fatto punibile, esteso agli atti compiuti anche in violazione (oltre che dei propri doveri d'ufficio, anche) degli "obblighi di fedeltà" dell'agente rispetto alla società²²⁵.

iii) Le modifiche in materia di corruzione

Sul terreno della corruzione si consuma, invece, un autentico mutamento di paradigma: da una concezione di tipo mercantile (corruzione come scambio di denaro o altra utilità in cambio di una condotta funzionale del pubblico agente) si passa ad una fisionomia decisamente più rassomigliante ad un modello di tipo clientelare (corruzione come scambio di denaro o altra utilità esclusivamente in ragione della qualità o del ruolo del pubblico agente)²²⁶.

Sgomberando il campo da un equivoco molto presente nel dibattito contrassegnante la riforma, può esser utile preliminarmente rammentare come la riscrittura dell'art. 318 c.p. non fosse affatto imposta da alcuna convenzione (o documento internazionale di altro tipo) in materia di contrasto alla corruzione sottoscritto dall'Italia. Come diffusamente illustrato nella precedente sezione, al contrario, se v'è un elemento costitutivo pressoché onnipresente nella descrizione legale dell'illecito fornita dalle fonti sovranazionali, esso è certamente rappresentato dall'elemento dell'atto d'ufficio²²⁷.

Più che in posticci obblighi d'incriminazione di natura internazionale, la modifica normativa trova invece fondamento, come anche più volte s'è rilevato, in esigenze processuali, e cioè nella necessità di – semplificare, mediante la soppressione di un requisito essenziale del fatto tipico, la prova dell'illecito, oltre che – sanzionare quelle ipotesi di mercimonio della pubblica funzione svincolate (o apparentemente svincolate) dal compimento di specifici atti d'ufficio. Trattandosi d'ipotesi – anche questo s'è detto – che in via pretoria erano già, di fatto, ricomprese nella fattispecie di corruzione propria, l'intervento può quindi considerarsi come una sostanziale positivizzazione (una sorta di "copertura legislativa *ex post*") degli esaminati orientamenti giurisprudenziali²²⁸.

²²⁵ V. le posizioni critiche di: R. BARTOLI, *Corruzione tra privati*, in B. G. MATTARELLA-M. PELLISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione*, cit., pp. 435 ss.; A. SPENA, *Corruzione tra privati*, in *Dir. pen. proc.*, 2013, n. 8, pp. 39 ss.; A. SPENA, *La corruzione privata e la riforma dell'art. 2635 c.c.*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, n. 2, pp. 690 ss.

²²⁶ Cfr. Cap. I, Par. II

²²⁷ Sul punto: S. SEMINARA, *La riforma dei reati di corruzione e concussione come problema giuridico e culturale*, cit., pp. 1235 ss.

²²⁸ In questo senso: E. DOLCINI-F. VIGANÒ, *Sulla riforma*, cit., pp. 232 ss.; T. PADOVANI, *La messa a "libro paga" del pubblico ufficiale ricade nel nuovo reato di corruzione impropria*, cit., p. 10.

Oltre alla rubrica (“Corruzione per l’esercizio della funzione”), il Legislatore, in questa prospettiva, ne ridefinisce totalmente i confini di tipicità, passando – cioè – dal sanzionare l’accordo per il compimento, avvenuto o a venire, di un “atto conforme ai doveri d’ufficio”, al semplice accordo avente ad oggetto “le funzioni” o i “poteri” del pubblico ufficiale. Contenuto del patto, di poi, che va ulteriormente rarefacendosi per via della contestuale – e connessa – espunzione del carattere di “retribuzione” a connotare ed a conferire natura sinallagmatica alle prestazioni dei due soggetti dello scambio corrotto, sino dunque alla costruzione di una fattispecie che punisce «il pubblico ufficiale che, per l’esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo denaro o altra utilità, o ne accetta la promessa».

Sull’esegesi dei singoli elementi costitutivi dell’illecito e sulle conseguenze sul versante dell’offesa concentreremo l’attenzione nei prossimi capitoli, anche se conviene sin d’ora porre l’accento sulle significative ricadute, sul piano sistematico, prodotte dalla descritta modifica normativa.

A questo riguardo, vale la pena soprattutto di rammentare che la riscrittura della norma determina un sostanziale sovvertimento degli equilibri di tutela del sistema dei delitti di corruzione: un sistema, cioè, che rinveniva il proprio baricentro nell’elemento dell’atto d’ufficio, a stagliare ed a orientare le risposte sanzionatorie delle ipotesi di corruzione antecedente/sussequente, propria/impropria. Se nel regime previgente, dunque, le fattispecie di cui agli artt. 318-319 c.p. si ponevano reciprocamente in rapporto di strutturale incompatibilità – in ragione della diversa connotazione (contrario/conforme) dell’atto d’ufficio – la riforma delinea un regime per cui la nuova fattispecie di corruzione per l’esercizio della funzione (generico mercimonio della funzione o dei poteri del pubblico ufficiale) assume il carattere di norma generale, rispetto alla quale l’art. 319 c.p. si pone reciprocamente in rapporto di specialità (mercimonio di specifici atti contrari ai doveri d’ufficio)²²⁹.

iiii) La politica delle pene

Un discorso a parte, infine, certamente lo meritano gli aggiustamenti operati sul complessivo apparato sanzionatorio dei delitti contro la pubblica amministrazione, che vedono registrare, oltre ad alcune sparute modifiche in materia di pene accessorie, un sensibile e progressivo innalzamento soprattutto delle pene principali, tanto nei minimi, quanto nei massimi.

²²⁹ Cfr. sul punto, L. STORTONI, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 155 ss.

L'operazione – sia pur con autorevoli eccezioni²³⁰ – non poteva che attrarre gli strali (inascoltati) di larga parte della dottrina: quanto ai massimi, ad esempio, s'è notato come la prassi non avesse affatto esibito l'assestamento di condanne orientate nella “fascia alta” della forbice edittale, elemento, questo, sintomatico della necessità d'intervenire in tal senso. Al contrario, studi condotti sulle sentenze definitive per corruzione e concussione nei vent'anni che vanno dal 1982 al 2002 avevano per contro dimostrato una netta prevalenza di condanne contenute al di sotto dei due anni di reclusione²³¹. Ancor più severo, ma altrettanto condivisibile, il giudizio sull'inasprimento dei minimi: «segno di fiducia ingiustificata nei giudici, aprioristica negazione della possibile esistenza – sotto ogni *nomen juris* – di fatti di diversa e a volte scarsa gravità; vincolo assurdo alla comminazione della pena e dunque insulto al principio di rieducazione costituzionalmente sancito»²³².

Più che all'appagamento di esigenze prasseologiche “reali” – la Relazione, sul punto, rende piena confessione – larga parte delle modifiche in punto di pena rispondono esclusivamente a ragioni d'ordine processuale, e cioè spalancare la porta alla custodia cautelare in carcere, far lievitare i termini di prescrizione del reato e, più in generale, evitare l'influsso di qualsiasi altro effetto estintivo del reato²³³.

Le fattispecie di peculato e di concussione (nella forma costrittiva), anzitutto, registrano soltanto un'impennata con riguardo al limite inferiore della cornice,

²³⁰ Si veda, ad es., la posizione espressa da C. F. GROSSO, *Novità, omissioni e timidezze della legge anticorruzione in tema di modifiche al codice penale*, in B. G. MATTARELLA-M. PELLISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, p. 12: «Che dire della linea di politica criminale che emerge da questo, pressoché generalizzato, aumento delle pene edittali? In via di principio, considerato che l'aumento delle pene può giovare sul terreno della prevenzione generale, il giudizio deve essere positivo, anche se non si può sottacere che gli effetti positivi potrebbero risultare indeboliti dalla mancata, contestuale, riforma generale della prescrizione. Sul terreno della prevenzione generale, particolarmente utile appare, comunque, che il legislatore abbia insistito, soprattutto, sull'aumento dei minimi edittali [...] in quanto sono stati frapposti, in questo modo, dei precisi paletti alla tendenza di molti giudici, soprattutto di appello, di annacquare le pene in concreto determinandole secondo dimensioni prossime ai minimi previsti».

²³¹ M. ZANOTTI, *Prime osservazioni critiche sulla legge n. 190/2012*, in *Ius17@ unibo.it* – Studi e materiali di diritto penale, 2012, n. 3, p. 42.

²³² L. STORTONI, *A proposito di leggi... miracolose!*, cit., p. 52.

²³³ Fortemente critico anche: S. SEMINARA, *La nuova disciplina della corruzione: profili introduttivi*, cit., p. 140: «Può la scelta di intervenire sulle cornici edittali essere giustificata dallo scopo di prolungare i termini della prescrizione e di limitare il ricorso al patteggiamento, la concessione della sospensione condizionale della pena e l'affidamento in prova ai servizi sociali? Salvo che per i fanatici assertori del principio che il fine giustifica i mezzi, una risposta fermamente negativa è imposta non solo dal pregiudizio che ne deriva alla coerenza e alla razionalità del sistema penale, ma anche all'esigenza di opporsi a confuse politiche criminali di tipo settoriale, che rendono sempre più utopistica l'attesa di un nuovo codice penale».

passando ad essere sanzionati, rispettivamente, con una soglia minima di pena fissata in quattro (in precedenza, tre) e sei (in precedenza, quattro) anni.

Totalmente ripensato, invece, è il compasso edittale di altre fattispecie, come ad esempio per la corruzione per l'esercizio della funzione. In luogo del previgente trattamento sanzionatorio – corruzione impropria antecedente, da sei mesi a tre anni; corruzione impropria susseguente, fino ad un anno – il novello art. 318 c.p. commina, invece, la reclusione da uno a cinque anni.

Non dissimile, ed anzi ancor più significativo, s'attesta l'inasprimento per la fattispecie di corruzione propria (art. 319 c.p.), ove i termini (sia minimo, che massimo) si rivelano quasi raddoppiati, arrivando, così, a prevedere la reclusione da quattro a otto anni (in precedenza, da due a cinque anni).

Annullando, in maniera costituzionalmente discutibile, qualsivoglia profilo di distinzione con la fattispecie di corruzione propria, inoltre, lievita anche la cornice della corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter c.p.), che passa ad essere sanzionata da un minimo di quattro, ad un massimo di dieci anni²³⁴.

Non si risparmiamo, come detto, neanche le pene accessorie, ove in particolare s'interviene estendendo a tutte le fattispecie di corruzione l'applicabilità, prima limitata ai soli delitti di concussione e peculato, dell'art. 317-bis c.p. (interdizione perpetua dai pubblici uffici). Sempre sul versante degli interventi sul regime sanzionatorio, si segnala infine la modifica dell'art. 322-ter c.p., consistente nell'estensione delle ipotesi di confisca obbligatoria per equivalente, nel caso di condanna o sentenza di patteggiamento per i delitti previsti dagli artt. 314 a 320 c.p., al "profitto" del reato, che si aggiunge dunque, quale oggetto confiscabile, al "prezzo" del reato previsto dalla previgente disciplina.

4. La legge Grasso

Sospinta dalla emersione d'imponenti scandali – Mose, Expo, Mondo di Mezzo – e supportata da ragioni di politica criminale non esattamente irreprensibili – con un *tweet*, così l'allora Presidente del Consiglio, Matteo Renzi, preannunciava la novella:

²³⁴ In precedenza, il trattamento sanzionatorio era fissato in 3-8 anni di reclusione. Solleva dubbi sotto il profilo della legittimità costituzionale della modifica: S. SEMINARA, *La nuova disciplina della corruzione: profili introduttivi*, cit., p. 140.

«Su 50 mila carcerati, solo 257 per corruzione. Non è serio. Non basta lo sdegno: regole più dure domani in Consiglio dei Ministri»²³⁵ – la l. 27 maggio 2015, n. 96, recante “Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio”, interviene apportando nuovamente, a poco meno di tre anni dalla Legge Severino, significative modifiche al complessivo sistema dei delitti di corruzione pubblica²³⁶.

Come agevole desumere dall’intitolazione, il perimetro dell’intervento normativo non è limitato alle (sole) fattispecie di corruzione, ma lambisce anche fenomenologie criminose notoriamente attigue rispetto a quelle di scambio illecito: da un lato, le false comunicazioni sociali, tradizionalmente considerate lo strumento “principe” per l’accantonamento di c.d. “fondi neri” funzionali al successivo pagamento di tangenti²³⁷; dall’altro, la criminalità organizzata che, della corruzione, suole tendenzialmente servirsi quale meccanismo di penetrazione nel circuito dell’economia legale. Accanto alle rilevate, consuete, interrelazioni tra i due fenomeni criminali, d’altro canto, la prassi più recente, in particolare nella vicenda di Mafia Capitale²³⁸, aveva peraltro esibito differenti (e probabilmente ancor più perniciose) tipologie di collegamenti tra fenomeno corruttivo ed organizzazioni criminali, le quali – come ben sintetizzato in dottrina – «non si limitano più a ricevere il supporto compiacente degli apparati amministrativi [...] bensì svolgono un ruolo servente, “erogando” violenza e altre forme di intimidazione e condizionamento, a presidio di *network* e sistemi inquinati dal germe della

²³⁵ Il sole 24 ore, Renzi: pochi corrotti in carcere, non è serio. “Regole più dure domani in CDM”, disponibile online, al link: https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-12-11/renzi-pochi-corrotti-carcere-non-e-serio-regole-piu-dure-domani-cdm-090648.shtml?uuid=AB2DGBPC&refresh_ce=1.

²³⁶ Per un commento della legge, cfr., tra gli altri: C. BENUSSI, *Alcune note sulla nuova attenuante del secondo comma dell’art. 323-bis c.p.*, in *DpC*, 2015; F. CINGARI, *Una prima lettura delle nuove norme penali a contrasto dei fenomeni corruttivi*, in *Dir. Pen. Proc.*, n.9, 2015, p. 809 ss; G. DOMENICONI, *Alcune osservazioni in merito alle modifiche apportate dalla legge n. 69/2015 alla disciplina dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, in *DpC*, 2016; V. MONGILLO, *Le riforme in materia di contrasto alla corruzione introdotte dalla legge n. 69 del 2015*, cit.; S. MILONE-A.M. PIOTTO, *Commento alla l. 69/2015*, in *LP*, 2016; M. PELLISSERO, “Nuove” misure di contrasto alla corruzione, in *Dir. Pen. Proc.*, 2015, 1, p. 5 ss; A. SPENA, *Dalla punizione alla riparazione? Aspirazione e limiti dell’ennesima riforma anticorruzione (legge n. 69/2015)*, in *SJ*, 2015; A. GAITO-A. MANNA, *L’estate sta finendo...*, in *Arch. Pen.*, 2018, pp. 1 ss.

²³⁷ Così, M. PELLISSERO, “Nuove” misure di contrasto alla corruzione, cit., p. 6; nello stesso senso, anche: E. DOLCINI, *La legge 190/2012: contesto, linee d’intervento, spunti critici*, in *DpC*, 2013, p. 7; A. ALESSANDRI, *Un’indagine empirica presso il Tribunale di Milano: le false comunicazioni sociali*, 2011, p. 22 ss.

²³⁸ Cfr., sul punto, Cap. I, par. 3.2.

corruzione sistemica, di cui fanno parte funzionari pubblici, imprenditori e faccendieri»²³⁹.

Ponendo ora a fuoco le innovazioni prodotte sul sistema dei delitti di corruzione, può dirsi che risultino essenzialmente due le strategie alla base dell'iniziativa: tradizionale l'una, piuttosto inconsueta invece, l'altra, che anzi aprirà la strada ad una metodologia di contrasto al fenomeno in parte nuova, oltre che notevolmente implementata anche dalla successiva legislazione in materia²⁴⁰.

Circa il primo profilo, occorre anzitutto osservare come (anche) la Legge Grasso proponga stancamente quale principale (e non certo rivoluzionario) "antidoto" un ulteriore, vertiginoso, irrigidimento del trattamento punitivo per larga parte dei delitti di corruzione²⁴¹.

Ciò vale, *in primis*, per le pene principali, in relazione alle quali va segnalato l'inasprimento, nel massimo, per la fattispecie di corruzione per l'esercizio della funzione, a seguito della riforma punita con la pena della reclusione fino a 6 anni (ante-riforma, il tetto edittale era invece fissato a 5 anni)²⁴². La scelta, come in dottrina non s'è mancato di rilevare, appare ancora una volta ispirata da ragioni di *realpolitik*, in quanto suscettibile di produrre il triplice effetto di i) dischiudere la possibilità di applicazione della custodia cautelare in carcere, ii) innalzare i relativi termini di prescrizione e – *last, but not least* – iii) precludere la possibile applicazione dell'estinzione del reato per particolare tenuità del fatto²⁴³.

²³⁹ V. MONGILLO, *Le riforme in materia di contrasto alla corruzione introdotte dalla legge n. 69 del 2015*, cit., p. 2.

²⁴⁰ Oltre alle modifiche che ci si appresta a considerare, inoltre, va rammentato come l'unica variazione alla formulazione tecnica a disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione risulti la (ri)espansione, all'incaricato di pubblico servizio, della fattispecie di corruzione. Scelta, questa, che in dottrina è parsa più che condivisibile: F. C. PALAZZO, *Concussione, corruzione e dintorni: una strana vicenda*, in *Riv. Trim. dir. Pen. cont.*, 2012, p. 2012, p. 230 ss.; v. anche la posizione di: V. MONGILLO, *Le riforme in materia di contrasto alla corruzione introdotte dalla legge n. 69 del 2015*, cit., p. 3 s.: «La Legge Severino, riportando indietro le lancette della storia, aveva estromesso la figura soggettiva tipizzata dall'art. 358 c.p., in modo da ripristinare il disposto originario del codice Rocco, innovato in chiave estensiva dalla l. n. 86/1990 [...] Tuttavia, le ragioni che nel 1990 sollevarono l'estensione della cerchia dei soggetti attivi della concussione non appaiono sorpassate nell'attuale contesto storico-giuridico, bensì acuite dalla progressiva dilatazione della figura in esame a livello sia normativo sia giurisprudenziale, specialmente a cagione dell'intenso processo di privatizzazione degli enti pubblici economici e di liberalizzazione dei servizi pubblici [...]».

²⁴¹ Così: R. BORSARI, *La corruzione pubblica*, cit., p. 74.

²⁴² Va inoltre registrato un intervento sul limite edittale massimo della pena anche per il delitto di peculato, che arriva ad esser sanzionato con la reclusione fino a 10 anni e 6 mesi, lasciando invece invariato il minimo, che resta fermo a 4 anni.

²⁴³ V. MONGILLO, *Le riforme in materia di contrasto alla corruzione introdotte dalla legge n. 69 del 2015*, cit., p. 5.

Per altri delitti, invece, è l'intero compasso edittale ad essere stato ripensato. Così, per la fattispecie di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio, che passa, a fronte del previgente regime (reclusione da 4 ad 8 anni), ad essere sanzionata con la reclusione da 6 a 10 anni; lo stesso dicasi per la corruzione in atti giudiziari che da 4-10 anni, diviene punita con la reclusione da 6 a 12 anni, con conseguenze significative anche sulla ipotesi aggravata di cui al comma secondo della stessa disposizione; il *valzer* si chiude con l'induzione indebita a dare o promettere utilità, la quale, per quanto concerne il fatto del pubblico agente, passa dai precedenti 3-8 anni a 6-10 anni, restando invece invariato il trattamento sanzionatorio per l'*extraneus* "induttore" (reclusione fino a 3 anni).

Non v'è tregua neanche per le pene accessorie. Sostituito, anzitutto, il termine di durata massimo dell'incapacità a contrattare con la pubblica amministrazione (32-ter c.p.), precedentemente fissato previsto in tre anni, con quello più elevato di cinque; abbassata, al contrario, a due anni di reclusione la durata della condanna minima che innesca l'estinzione del lavoro o di impiego rapporto di lavoro o di impiego nei confronti del dipendente di amministrazioni od enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica (art. 32-quinquies c.p.); la sospensione dall'esercizio di una professione o di una arte (art. 35 c.p.), infine, vede profondamente ridisegnati i confini della propria durata (minima e massima), che passa da un minimo di quindici giorni ad un massimo di tre mesi, ad un minimo di tre mesi ad un massimo di tre anni.

Lato sensu assimilabile ad una forma di irrigidimento del trattamento punitivo può inoltre considerarsi anche il cospicuo drappello di disposizioni, funzionali a garantire il recupero del vantaggio illecito conseguito dal pubblico agente: innovazioni, queste, che spostano sul paradigma della "riparazione" – beninteso: obbligatoria²⁴⁴ – le conseguenze sanzionatorie del patto corruttivo²⁴⁵.

Tra di esse, si segnala in primo luogo l'innesto del nuovo art. 322-*quater* c.p., a tenore del quale: «Con la sentenza di condanna per i reati previsti dagli articoli 314, 317, 318, 319, 319 ter, 319-*quater*, 320, 321 e 322-*bis*, è sempre ordinato il

²⁴⁴ In dottrina, difatti, non s'è mancato di osservare come il carattere obbligatorio, come pure il suo eventuale cumulo rispetto al risarcimento del danno arrecato, stridano e non poco con il carattere "riparatorio" dell'istituto. Così, M. ROMANO, *Art. 322-*quater**, in M. ROMANO (a cura di), *I delitti contro la pubblica amministrazione. I delitti contro i pubblici ufficiali*, cit., p. 342; nello stesso senso, v. S. SEMINARA, *Art. 322-*quater**, in G. FORTI-S. SEMINARA-S. ZUCCALÀ (a cura di), *Breviaria iuris. Commentario breve al codice penale*, Milano, 2017, p. 1071 ss.

²⁴⁵ A. SPENA, *Dalla punizione alla riparazione? Aspirazione e limiti dell'ennesima riforma anticorruzione (legge n. 69/2015)*, cit., p. 12.

pagamento di una somma pari all'ammontare di quanto indebitamente ricevuto dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di un pubblico servizio in favore dell'amministrazione di appartenenza, restando impregiudicato il diritto al risarcimento del danno».

Nello stesso senso – benché, come eccepito in letteratura, in parziale contrasto con la *ratio* originaria dell'istituto²⁴⁶ – vanno lette altresì le modifiche alla sospensione condizionale della pena (art. 165 c.p.), la cui concessione si rivela, a seguito dell'intervento riformatore, subordinata al pagamento di una somma equivalente al profitto del reato ovvero all'ammontare di quanto indebitamente percepito dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di un pubblico servizio, a titolo di riparazione pecuniaria in favore dell'amministrazione lesa.

A chiusura e completamento del catalogo delle misure latamente “riparatorie”, si collocano infine le modifiche processuali in tema di applicazione di pena su richiesta delle parti. Per evitare la potenziale elusione del disposto di cui all'art. 322-*quater* c.p. (che, come detto, fa espressa menzione della sola “sentenza di condanna”) quando si proceda con il suddetto rito speciale, infatti, il legislatore prescrive che «nei procedimenti per i delitti previsti dagli articoli 314, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater* e 322-*bis* del codice penale [...] alla restituzione integrale del prezzo o del profitto del reato»²⁴⁷.

Esaminati, dunque, i numerosi “correttivi” all'apparato sanzionatorio, possiamo ora passare a considerare la parte, per così dire, “innovativa” della Legge Grasso, vale a dire l'introduzione della c.d. “leva premiale” (anche) nell'attività di contrasto al fenomeno corruttivo. Trattasi, a dire il vero, di tipologia di misure non certo sconosciute ad altri settori dell'ordinamento e che rappresentano, per contro, uno dei tratti distintivi della legislazione dell'emergenza, come testimoniato dal loro largo utilizzo in relazione ai delitti commessi per finalità di terrorismo, mafia e traffico di sostanze stupefacenti²⁴⁸.

In questo quadro, il Legislatore concepisce una nuova circostanza attenuante ad effetto speciale, imperniata sulla condotta collaborativa *post-delictum* del reo e fruibile tanto dall'*intraneus*, quanto dall'*extraneus*. Collocata al comma secondo dell'art. 323-*bis* c.p., la disposizione, più precisamente, assicura un cospicuo sconto

²⁴⁶ R. BORSARI, *La corruzione pubblica*, cit., p. 77;

²⁴⁷ Sul punto, v. soprattutto: D. VIGONI, *Patteggiamenti e delitti contro la P.A. nella l. 27 maggio 2015, n. 69: gli effetti di chiaroscuro della riforma*, in *LP*, 2016.

²⁴⁸ Per ulteriori approfondimenti: C. BENUSSI, *Alcune note sulla nuova attenuante del secondo comma dell'art. 323-*bis* c.p.*, cit., pp. 2 ss.; A. F. MASIERO, *La leva premiale nel prisma delle fattispecie corruttive*, in *Arch. Pen.*, 2021, pp. 1 ss.

di pena (da un terzo a due terzi) nei confronti del soggetto che si sia adoperato efficacemente: i) per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori; ii) per assicurare le prove dei reati o il sequestro delle somme o altre utilità trasferite; iii) per l'individuazione degli altri responsabili.

5. La legge c.d. “Spazzacorrotti”

Ultimo approdo, probabilmente anche il punto più basso, della perenne riforma dei delitti di corruzione, è infine la legge 9 gennaio 2019, n. 3, recante “Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici”²⁴⁹.

Fortemente voluta soprattutto dalla componente pentastellata, l'intervento si colloca nel più generale quadro di una politica penale che gli esponenti dell'allora Governo “giallo-verde”, dichiaratamente populista²⁵⁰, proclamavano di voler condurre seguendo le stelle polari della “sicurezza” e della “certezza della pena”²⁵¹.

Coerente con simili premesse, l'estro del Legislatore ha dato alla luce una nuova, amplissima, legge anticorruzione, riuscita nell'invero difficile compito di

²⁴⁹ A commento della legge, tra i tanti, si vedano soprattutto i volumi: G. FLORA-A. MARANDOLA (a cura di), *La nuova disciplina dei delitti di corruzione. Profili penali e processuali*, cit.; R. ORLANDI-S. SEMINARA (a cura di), *Una nuova legge contro la corruzione. Commento alla legge 9 gennaio 2019, n. 3*, Torino, 2019; C. IASEVOLI (a cura di), *La c.d. Legge Spazzacorrotti. Croniche innovazioni tra diritto e processo penale*, Bari, 2019; ed i contributi: G. INSOLERA, *Ha senso rafforzare ulteriormente l'armamentario delle misure di contrasto alla corruzione?*, in *DisCrimen*, 2019; A. CAMON, *Disegno di legge spazzacorrotti e processo penale. Osservazioni a prima lettura*, cit.; V. MONGILLO, *La legge “Spazzacorrotti”: ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell'anticorruzione*, cit.; N. PISANI, *Il disegno di legge spazzacorrotti: solo ombre*, in *Cass. Pen.*, 11, 2018; M. GAMBARDELLA, *Il grande assente nella nuova legge Spazzacorrotti*, cit., p. 50; T. PADOVANI, *La spazzacorrotti. Riforma delle illusioni ed illusioni della riforma*, in *Arch. Pen.*, 2018; R. CANTONE, *DDL Bonafede: rischi e opportunità per la lotta alla corruzione*, in *Giur. Pen.*, 2018; D. PIVA, *Le sfide del DDL anticorruzione: effettività, proporzionalità e rieducazione all'insegna del “chi sbaglia paga, l'onestà conviene”*, in *GP-Web*, 2018; M. PELLISSERO, *Le nuove misure di contrasto alla corruzione: ancora un inasprimento sanzionatorio*, in *Quot. Giur.*, 2018.

²⁵⁰ Come esplicitamente affermato, nel corso di un incontro della scuola politica della Lega, dall'allora Premier, Giuseppe Conte. Il video dell'incontro, tenutosi a Milano il 14 ottobre 2018, è disponibile online al link: https://www.youtube.com/watch?v=U5m_owfDwW8.

²⁵¹ E. DOLCINI, *La pena ai tempi del diritto penale illiberale*, in *DpC*, 2019, p. 1.

scontentare davvero tutti (accademia²⁵², avvocatura²⁵³, magistratura²⁵⁴) e che già a partire dalla semantica, “Spazzacorrotti” – denominazione, si badi, non di origine mediatica, bensì coniata dagli stessi esponenti dell’esecutivo²⁵⁵ – non nasconde inquietanti ascendenze nei paradigmi del diritto penale del nemico²⁵⁶.

«Le parole sono importanti», verrebbe immediatamente (con Moretti) da tuonare, contro lo scadimento in un diritto penale degli *slogan*. Del resto, l’aggettivizzazione (“improrogabile”-“incisiva”-“severa”) adoperata nel manifesto programmatico dell’esecutivo (il c.d. Contratto per il Governo del cambiamento), per descrivere la legge di contrasto alla corruzione di cui ci si proponeva il varo, avrebbe forse già dovuto rendere “guardingo” l’interprete²⁵⁷, tantopiù considerando l’incoerente catalogo di misure di cui lo stesso documento prometteva l’adozione: «l’aumento delle pene per tutti i reati contro la pubblica amministrazione di tipo corruttivo per i quali debbono essere preclusi gli sconti di pena mediante un sistema che vieti l’accesso a riti premiali alternativi; il ‘DASPO’ per i corrotti e corruttori, ovvero l’interdizione dai pubblici uffici e la perpetua incapacità a contrarre con la pubblica amministrazione per chi è stato condannato definitivamente per un reato di tipo corruttivo contro la Pubblica Amministrazione; introduzione della figura dell’“agente sotto copertura” e, in presenza di elementi fondati, dell’“agente

²⁵² Oltre alle opinioni critiche in relazione ai singoli profili della legge, sono ben due i comunicati dell’associazione italiana dei professori di diritto penale, aspramente critici avverso la riforma e, più in generale, l’utilizzo dell’esecutivo in chiave populistica del diritto penale. Per la loro lettura, si rimanda al link: <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/6347-due-comunicati-dell-associazione-italiana-dei-professori-di-diritto-penale-su-recenti-modifiche-e-p>.

²⁵³ Significativo, sul punto, il comunicato ufficiale delle camere penali, ove si legge: «Resta scolpito il clamoroso precedente, che ha visto – come mai era accaduto prima d’ora – reagire unanimi, con i penalisti italiani l’intera comunità dei giuristi, e finanche il Consiglio Superiore della Magistratura. È stata una semina formidabile, che nel tempo raccoglierà i suoi frutti, contro il giustizialismo populista, in nome dei valori intramontabili delle idee liberali della giustizia penale». sul punto, oltre ai comunicati ufficiali delle Camere penali (<https://camerepenali.it/cat/9632/promulgata-la-legge-ed-spazzacorrotti.html>); v. anche lo sciopero organizzato contro il blocco della prescrizione dagli avvocati penalisti (<https://www.laprovinciacr.it/news/cronaca/233008/avvocati-penalisti-in-sciopero-flash-mob-contro-lo-spazzacorrotti.html>).

²⁵⁴ V. sul punto, il parere reso dal CSM nella delibera 19 dicembre 2018 sul DDL AC 1189, approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 6 settembre 2018, concernenti “Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici”, presentato alla Camera dei Deputati in data 24 settembre 2018.

²⁵⁵ Affatto emblematica è la foto che ritrae Giuseppe Conte, Giuseppe di Maio ed Alfonso Bonafede, nel corso di un incontro dedicato alla spiegazione del prodotto legislativo, con in mano dei documenti, ove il prodotto veniva appunto denominato come “Spazzacorrotti” (<https://www.ilpost.it/2018/09/07/ddl-anticorruzione/>).

²⁵⁶ In questi termini: T. PADOVANI, *La spazzacorrotti. Riforma delle illusioni ed illusioni della riforma*, cit., p. 9.

²⁵⁷ L’espressione è di L. STORTONI, *A proposito di leggi... miracolose!*, cit., p. 54.

provocatore”, per favorire l’emersione dei fenomeni corruttivi nella Pubblica Amministrazione»²⁵⁸.

E non c’è troppo da stupirsi, allora, se, in un provvedimento dedicato ai delitti contro la pubblica amministrazione e ad alcune misure in materia di finanziamento dei partiti politici, si trovi il tempo, quasi *en passant*, di travolgere un – da quelle correnti, indebitamente demonizzato – istituto dalla tradizione secolare, espressione di grande civiltà giuridica e dall’incontestabile fondamento costituzionale, quale la prescrizione del reato, modificata in senso sostanzialmente abrogativo²⁵⁹.

Di seguito, ad ogni modo, le principali misure adottate in materia di corruzione, in larga parte coincidenti con quanto “preannunciato” nell’ambito del menzionato “contratto di Governo del cambiamento”²⁶⁰.

i) Il mercato delle pene (principali, ma soprattutto accessorie)

Il *Leitmotiv* dichiarato – anzi, sbandierato – dell’intervento è certamente il sensibile irrigidimento del trattamento punitivo per larga parte dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione.

²⁵⁸ Così, il Contratto del Governo del cambiamento, p. 19; disponibile *online* al link: https://www.ansa.it/documents/1526568727881_Governo.pdf.

²⁵⁹ La disciplina della prescrizione, più precisamente, viene riformata sancendone, a prescindere dai differenti termini di prescrizione previsti per ciascun reato, il “blocco” a seguito della sentenza di primo grado. In senso fortemente critico, rispetto alla modifica: A. CAVALIERE, *Le norme “spazzacorruzione” nella l. n. 3, 2019*, in *LP*, 2019; O. MAZZA, *La riforma dei due orologi. La prescrizione fra miti populisti e realtà costituzionale*, in *SP*, 2019; G. INSOLERA, *La riforma giallo-verde del diritto penale: adesso tocca alla prescrizione*, in *DpC*, 2018; G. FLORA, *La nuova riforma dei delitti di corruzione. Verso la corruzione del sistema penale?*, cit., p. 4; D. MICHELETTI, *La prescrizione a cinque stelle*, in *DisCrimen*, 2018; R. BARTOLI, *Le modifiche alla disciplina della prescrizione: una sovversione dei principi*, *Dir. Pen. Proc.*, n.7, 2019, pp. 900 ss.; opposte le prospettive di: G.L. GATTA, *Una riforma dirompente: stop alla prescrizione del reato nei giudizi di appello e di cassazione*, in *DpC*, 2019; M. CHIAVARIO, *Frammenti di pensiero eterodosso sulla prescrizione*, in *LP*, 2019.

²⁶⁰ Le uniche novità di tipo, per così dire, “strutturale” riguardano le sole fattispecie di cui agli artt. 316-ter e 346-bis c.p.; mentre alla fattispecie di “Indebita percezione di erogazioni pubbliche” il Legislatore aggiunge un nuovo comma secondo, che introduce un reato proprio (pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio), commesso con abuso della propria qualità o dei propri poteri, quanto al “Traffico d’influenze illecite”, le modifiche sono decisamente più significative. La riforma, difatti, abroga la fattispecie di “millantato credito” (art. 346 c.p.) e ricomprende le fattispecie nella stessa previste in un’unica fattispecie “aspirapolvere”, e cioè proprio quella di cui all’art. 346-bis c.p. (Su queste modifiche, si veda, oltre alla bibliografia già menzionata: M. PICCIRILLO, *L’unificazione dei delitti di millantato credito e traffico d’influenze*, in G. FLORA-A. MARANDOLA, cit., pp. 21 ss.; S. SEMINARA, *I reati di indebita percezione di erogazioni, corruzione pubblica e corruzione privata*, in R. ORLANDI-S. SEMINARA, (a cura di), *Una nuova legge contro la corruzione. Commento alla legge 9 gennaio 2019, n. 3*, Torino, 2019, pp. 79 ss.).

È sulla pena, in altri termini, che si consuma l'esacerbazione, in chiave apertamente populista, di quei connotati emergenziali che già da tempo caratterizzavano, neanche troppo in controluce, la legislazione anticorruzione. Pena, la cui naturale funzione viene dunque profondamente distorta, sino a divenire uno «strumento di costruzione e rafforzamento mediatico del consenso politico»²⁶¹.

Rispetto al passato, tuttavia, il legislatore inverte in parte la rotta: non generalizzati innalzamenti delle pene principali – che, rassicuriamo immediatamente il nostro paziente lettore, comunque non mancano – bensì decisa valorizzazione delle pene accessorie, il cui carico afflittivo e la cui valenza stigmatizzante arrivano persino a sopravanzare quelle delle pene principali²⁶².

Quanto a quest'ultime, difatti, eccettuando la revisione delle cornici edittali delle fattispecie di traffico d'influenze illecite e di appropriazione indebita – inasprimento, peraltro, dichiarato di recente incostituzionale dalla Consulta²⁶³ – l'unica interpolazione significativa riguarda il delitto di corruzione per l'esercizio della funzione, che, da 1 a 5 anni, passa ad esser sanzionato con la reclusione da anni 3 ad anni 8²⁶⁴.

A sostegno dell'aggravamento sanzionatorio, sono principalmente due le ragioni addotte dal Legislatore, che spiega, nell'ambito della Relazione illustrativa: «La modifica intende consentire l'adeguamento della risposta repressiva alla concreta portata offensiva delle condotte riconducibili a tale fattispecie di reato, suscettibili di disvalore anche molto diverso, e di armonizzarla – pur mantenendo una congrua differenziazione di pene – rispetto al trattamento sanzionatorio previsto per il reato di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.) e di corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter c.p.)²⁶⁵».

²⁶¹ Così, molto efficacemente: R. BORSARI, *La corruzione pubblica*, cit., p. 78; nello stesso senso, anche A. MANNA, *Il fumo della pipa (il c.d. populismo politico e la reazione dell'Accademia e dell'Avvocatura)*, in *Arch. Pen.*, 3, 2018, *passim*; T. PADOVANI, *La spazzacorrotti. Riforma delle illusioni ed illusioni della riforma*, cit., p. 3.

²⁶² In tal senso, V. MONGILLO, *La legge "spazzacorrotti": l'ultimo approdo del diritto penale emergenziale*, cit., p. 276 ss.; M. ROMANO, *Commentario sistematico*, cit., p. 141.

²⁶³ Circa il delitto di traffico d'influenze illecite va segnalato difatti come la pena principale sia fissata da un minimo di un anno e sei mesi, ad un massimo di quattro anni e sei mesi. Quanto, invece, all'appropriazione indebita, con sentenza n. 46/2024, va segnalato come la Corte Costituzionale abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 646, primo comma, del codice penale, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera u), della legge 9 gennaio 2019, n. 3, «nella parte in cui prevede la pena della reclusione da due a cinque anni anziché fino a cinque anni».

²⁶⁴ Cfr. cap. IV, Sez. II, par. 4.

²⁶⁵ Relazione illustrativa, cit., p. 7.

Con le riportate, singolari – viene da chiedersi a che scopo, mutuando l’inesatta terminologia adoperata nella Relazione, “armonizzare” (!) il trattamento sanzionatorio di fattispecie che presentano nuclei di disvalore così divergenti, come gli artt. 318, 319 e 319 *ter* – motivazioni, si intrecciano dipoi argomenti dotati di maggior concretezza e che guardano invece al versante applicativo delle disposizioni inerenti alla corruzione.

Il *focus* della Relazione, più in particolare, s’incentra sulle – più volte richiamate – ipotesi di c.d. “corruzione per asservimento”, “iscrizione a libro paga del pubblico funzionario” etc., in relazione alla quale si rammenta come l’«indirizzo interpretativo andato consolidandosi (pur se con diverse sfumature) negli anni successivi alla riforma introdotta con la legge 190 del 2012 [...] tende a configurare tali gravi condotte di mercimonio della funzione quali forme di corruzione “per un atto contrario ai doveri d’ufficio”, ai sensi dell’art. 319 c.p., e non già quale corruzione per l’esercizio della funzione, ai sensi dell’art. 318 c.p.»²⁶⁶; salvo poi proseguire: «E allora, se una risposta punitiva adeguata si vuole comunque assicurare alla monetizzazione del *munus publicus*, pur se sganciata da una riconoscibile logica di formale sinallagmaticità con un determinato o determinabile atto dell’ufficio, facendola rifluire nell’alveo «naturale» della corruzione per l’esercizio della funzione di cui all’art. 318 c.p. (con il conseguente alleggerimento dell’onere probatorio del reato in sede processuale e maggiore effettività dell’azione penale), sembra necessario estendere la cornice edittale prevista per tale delitto, aumentandone sia il minimo che il massimo»²⁶⁷.

Parafrasando, l’intervento mira in sostanza ad “accontentare” – incrementando la pena della corruzione funzionale – quella cospicua parte della giurisprudenza che, in virtù del trattamento sanzionatorio maggiormente rigoroso (o forse per una ritenuta eccessiva mitezza di quello dell’art. 318 c.p.), tendevano (ancora!) a sussumere nella corruzione propria le ipotesi di dazione o di promessa o di denaro o altra utilità svincolati dal compimento di un atto d’ufficio del pubblico agente, e ciò anche a seguito dell’introduzione *ad hoc*, per mano della Riforma Severino, dell’art. 318 c.p.²⁶⁸. Ancora una volta, dunque, è l’acritico recepimento della prassi giurisprudenziale a guidare il Legislatore nell’attività di riforma.

²⁶⁶ Relazione illustrativa, cit., p. 8.

²⁶⁷ Relazione illustrativa, cit., p. 8.

²⁶⁸ Cfr. Cap. IV, Sez. II, par. 4.

Come anticipavamo, ad ogni modo, più che sul terreno delle pene principali, il fervore repressivo della novella trova il proprio principale terreno d'elezione nell'ambito delle pene accessorie, che vedono un deciso (e «clamoroso») ²⁶⁹ rafforzamento, ed un correlata “blindatura” dei loro effetti.

L'intervento, per questa via, colloca le pene accessorie al centro del sistema punitivo dei delitti contro la pubblica amministrazione, determinandone però uno stravolgimento della direzione teleologica e delle funzioni. È il noto (ma sempre valido) principio di derivazione hegeliana: intense modificazioni quantitative determinano modificazioni anche qualitative del fenomeno osservato. Ed è proprio ciò che avviene con le pene accessorie: alla tradizionale – ed oramai recessiva – coloritura specialpreventiva, s'associa di contro una fagocitante dimensione di prevenzione generale, d'intimidazione, «quando non vendicativa» ²⁷⁰. Il proponimento, in altri termini, del resto in linea con la stessa intitolazione della legge, è la più completa stigmatizzazione del reo, realizzata mediante la sua definitiva ostracizzazione dal “consesso sociale” ²⁷¹.

Questa, in estrema sintesi, la cornice che fa da sfondo agli interventi sulle pene accessorie, tradotti nella modifica alla disciplina della interdizione perpetua dai pubblici uffici e della incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione.

Le si estende, anzitutto, sotto il profilo soggettivo, includendo – cioè – anche le ipotesi di condanna irrogate nei confronti dell'incaricato di pubblico servizio (art. 320 c.p.) e del privato corruttore (art. 321 c.p.).

Le modiche interessano, inoltre, anche il versante oggettivo, in quanto s'allarga notevolmente il catalogo di fattispecie per le quali possono essere disposte, includendovi la corruzione per l'esercizio della funzione, l'induzione indebita a dare o promettere denaro o altra utilità, la corruzione internazionale, il traffico d'influenze illecite.

S'interviene – ed è proprio questo l'elemento qualificante – anche sul fronte temporale, sancendo la loro sostanziale perpetuità nelle ipotesi di sentenza di condanna alla pena della reclusione superiore ad anni due, facendo salva

²⁶⁹ M. ROMANO, *Commentario sistematico*, cit., p. 141.

²⁷⁰ G. FLORA, *La nuova riforma dei delitti di corruzione. Verso la corruzione del sistema penale?*, cit., p. 4.

²⁷¹ V. MONGILLO, *La legge “Spazzacorrotti”: ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell'anticorruzione*, p. 277; C. LONGOBARDO, *Le pene accessorie spazzeranno i corrotti?*, in C. IASEVOLI (a cura di), *La c.d. Legge Spazzacorrotti. Croniche innovazioni tra diritto e processo penale*, Bari, 2019, p. 141; N. PISANI, *Il disegno di legge spazzacorrotti: solo ombre*, cit., p. 3589.

esclusivamente l'ipotesi in cui venga riconosciuta la particolare tenuità del fatto (art. 323-bis, c. 1, c.p.). Là dove, invece, la condanna sia contenuta al di sotto dei due anni, il legislatore interviene comunque allungando vertiginosamente la durata delle due pene accessorie, che dunque passa da un minimo di 5 ad un massimo 7 anni, in luogo della precedente cornice sanzionatoria (1 a 5 anni).

Nella stessa direzione, le concorrenti interpolazioni all'istituto della riabilitazione, che si sostanziano nell'annessione di un nuovo comma all'art. 179 c.p., ove si dispone che l'istituto estintivo «non produce effetti» sulle pene accessorie perpetue. Quale parziale correttivo, la norma tuttavia prevede la possibilità, decorso un termine non inferiore a sette anni dalla riabilitazione, che la pena accessoria perpetua sia dichiarata estinta, nelle ipotesi in cui «il condannato abbia dato prove effettive e costanti di buona condotta», che spetterà al tribunale di sorveglianza valutare in concreto²⁷².

Ma gli inasprimenti, come anche s'è accennato, passano anche attraverso un sostanziale – in dottrina s'è parlato, edulcorando di – “recupero di effettività” delle stesse pene accessorie, incidendo, prima di tutto, sulla disciplina della sospensione condizionale della pena²⁷³.

Il legislatore della riforma, difatti, attribuisce al giudice – mediante la modifica dell'art. 166 c.p. – la facoltà di disporre, in deroga rispetto alla disciplina generale, che la sospensione non produca effetti nei confronti delle pene accessorie dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione e dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici. In punto di criteri valutativi ai fini della decisione del (liberissimo) giudice, la riforma è del tutto silente, anche se in dottrina s'è fondatamente ritenuto che il giudicante dovrà principalmente attenersi al parametro di cui all'art. 166, c. 1, c.p., valutando in concreto di conseguenza se sussista o meno il pericolo di reiterazione dell'illecito²⁷⁴.

Nello stesso senso, vanno lette inoltre le innovazioni alla disciplina del patteggiamento, ove il legislatore, introducendo un nuovo comma 1-ter all'art. 455 c.p.p., lascia nuovamente ampie praterie al giudicante, attribuendogli la potestà di

²⁷² Cfr. sul punto, le critiche alla nuova disciplina, incentrate soprattutto sul profilo della sostanziale perpetuità delle pene accessorie di: E. DOLCINI, *La pena ai tempi del diritto penale illiberale*, cit., p. 6; V. SCALIA, *La corruzione: a never ending story*, cit., pp. 667 ss.; M. GAMBARDELLA, *Il grande assente nella nuova legge Spazzacorrotti*, cit., p. 50; N. PISANI, *Il disegno di Legge “spazzacorrotti”: solo ombre*, cit. pp. 3589-3590.

²⁷³ Così, R. BORSARI, *La corruzione pubblica*, cit., p. 86.

²⁷⁴ In tal senso, V. MONGILLO, *La legge “Spazzacorrotti”: ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell'anticorruzione*, p. 274; nello stesso senso: CSM, *Parere sul testo del disegno di legge AC 1189*, Pratica num. 39/PA/2018, 19 dicembre 2018, p. 17.

decidere, nell'ipotesi in cui si proceda con il menzionato rito speciale, se applicare o meno le pene accessorie di cui si discute. Tutto ciò concorre, inevitabilmente, a depotenziare ulteriormente le già invero esanimi capacità deflative del rito²⁷⁵.

Intervenendo sull'art. 47 sulla legge sull'ordinamento penitenziario, infine, non si rinuncia neanche ad intervenire sulla messa alla prova: si precisa, a tal riguardo, e non senza qualche sospetto d'incostituzionalità, che l'esito positivo della messa alla prova non estingue gli effetti penali delle pene accessorie²⁷⁶.

ii) L'introduzione di una nuova causa di non punibilità

Nel solco già tracciato dalla precedente legge Grasso (l. 27 maggio 69, n. 2015), il Legislatore "spazzacorrotti" opta, altresì, per l'implementazione della "strategia della premialità", quale fattore di contrasto al fenomeno corruttivo.

Strategia che, rispetto al precedente intervento normativo, registra tuttavia un decisivo salto di qualità: dalla mera valenza attenuante (art. 323-*bis* c.p.), difatti, si passa alla garanzia della totale impunità (art. 323-*ter* c.p.) per il "pentito" (corruttore ovvero corrotto) che denunci la controparte e fornisca indicazioni utili per agevolare lo svolgimento delle indagini.

Dell'introduzione di una causa di non punibilità di tal fatta con riguardo (anche) ai reati contro la pubblica amministrazione, a dire il vero, si discuteva da tempo, e cioè quantomeno da Tangentopoli. Le ascendenze della nuova esimente, in effetti, vanno ricercate proprio nella (già menzionata) Proposta di Cernobbio, la quale considerava

²⁷⁵ A. GAITO-A. MANNA, *L'estate sta finendo...*, cit., p. 4.

²⁷⁶ *Lato sensu* assimilabili ad un ulteriore aggravamento del trattamento sanzionatorio, sono anche gli interventi realizzati in materia di ablazione patrimoniale (art. 578-*bis* c.p.p.), di responsabilità degli enti (art. 25 e 51, d. lgs. 231/2001) e di riparazione pecuniaria. Quanto a quest'ultimo profilo, vale la pena soprattutto di rammentare l'intervento sull'art. 322-*quater* c.p.: la norma, introdotta come si ricorderà dalla legge Grasso, poneva difatti un insieme di dubbi relativi alla concreta sua portata applicativa, in particolare nella parte in cui fissava l'oggetto della riparazione pecuniaria in "quanto indebitamente ricevuto dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di un pubblico servizio". La formula, difatti, apriva la strada ad una duplice interpretazione, potendosi intendere sia come l'equivalente del prezzo o del profitto del reato, con l'evidente conseguenza di rendere la suddetta riparazione alternativa rispetto ad eventuali misure ablatorie, e così limitando sensibilmente la portata applicativa dell'istituto; oppure, ed attribuendogli una portata decisamente più ampia, poteva essere intesa anche includente beni che non rappresentassero l'immediato prezzo o profitto del reato, con effetti potenzialmente distorsivi, in quanto avrebbe potuto consentire un cumulo di tale istituto con le menzionate misure ablatorie. Problema, che il legislatore risolve mediante la riscrittura dell'art. 322-*quater* c.p., che, da un lato, assoggetta all'obbligo di riparazione pecuniaria anche il privato corruttore, e dall'altro – risolvendo la segnalata incongruenza, sostituisce la dubbia formula (quanto indebitamente ricevuto), con «una somma equivalente al prezzo o al profitto del reato a titolo di riparazione pecuniaria in favore dell'amministrazione lesa dalla condotta del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio». Sul punto, v. V. SCALIA, *La corruzione: a never ending story*, cit., p. 634.

l'introduzione di una causa di non punibilità per il “delatore”, alla stregua di un autentico “pilastro” (e più precisamente, il “secondo”) delle diverse proposte anticorruzione²⁷⁷.

Dai contenuti di quelle Proposte, il Legislatore del 2019 attinge a piene mani, e ciò già a partire dalla filosofia di fondo, ben esemplificata nell'ambito della Relazione illustrativa: «Duplice, infatti, è lo scopo perseguito: sul piano special-preventivo, rompere il muro di omertà e la catena di solidarietà che protegge fattispecie tipicamente bilaterali [...] e consentire l'acquisizione di elementi probatori normalmente molto difficili da assicurare al processo, utili per accertare e reprimere i fatti delittuosi»; «sul piano general-preventivo, disincentivare le condotte illecite, introducendo un “fattore di insicurezza”», cosicché «l'ingresso nello scambio illecito diventa insicuro e rischioso»²⁷⁸.

Dando concreta attuazione a simili indicazioni di principio, il Legislatore concepisce una nuova causa di non punibilità, applicabile ad una vasta gamma di fattispecie contro la pubblica amministrazione, e, più precisamente, a tutti i delitti di corruzione (318, 319, 319-ter, 320,321, 322-bis), all'induzione indebita a dare o a promettere denaro o altra utilità (319-quater c.p.), nonché, «limitatamente ai delitti di corruzione e d'induzione indebita ivi indicati», per quelle fattispecie poste a tutela della concorrenza del mercato nell'ambito delle procedure contrattuali pubbliche (353, 353-bis, 354 c.p.)²⁷⁹.

Numerose, tuttavia, sono le condizioni che devono contestualmente ricorrere, affinché l'avvenuta denuncia possa escludere la punibilità dell'agente: i) deve trattarsi, anzitutto, di denuncia “volontaria”, che è formula che se, da un lato, non appare incompatibile con valutazioni di tipo, per così dire, “opportunistico” da parte del denunciante, dall'altro lato, presuppone che la stessa debba comunque essere il frutto d'una libera scelta e non, invece, condizionata da fattori esterni; ii) deve trattarsi, poi, di denuncia “adeguata”, in quanto non è sufficiente che il denunciante si limiti a descrivere il fatto di reato, bensì è necessario che fornisca «indicazioni utili e concrete per assicurare la prova del reato e per individuare gli altri responsabili»; iii) deve avere carattere di “tempestività”, poiché si pretende che la stessa avvenga entro quattro mesi dalla commissione del fatto; iv) deve avere contenuto, per così dire, “riparatorio”, in quanto la non punibilità è subordinata alla

²⁷⁷ R. CANTONE-A. MILONE, *Prime riflessioni sulla causa di non punibilità di cui all'art. 323-ter c.p.*, in *DpC*, 6, 2019, p. 6.

²⁷⁸ Relazione illustrativa, cit., p. 23.

²⁷⁹ Risalta, inspiegabilmente, l'assenza del traffico d'influenze illecite.

messa a disposizione dell'utilità percepita o, in caso di impossibilità, di una somma di denaro di valore equivalente, ovvero all'indicazione di elementi utili e concreti per individuarne il beneficiario effettivo²⁸⁰.

Per quanto certamente da condividere negli intenti – rompere il “bozzolo omertoso” tra corruttore e corrotto e favorire l'emersione di vicende corruttive che altrimenti rimarrebbero sommerse – le riserve già avanzata dalla dottrina maggioritaria avverso la causa di non punibilità immaginata a Cernobbio, restano tuttavia in larga misura valide anche con riguardo a quella della legge “spazzacorrotti”²⁸¹.

Su tutte, il rischio di potenziali strumentalizzazioni: la promessa d'impunità nei confronti del collaborante, in effetti, rischia di fornire «al corrotto o al corruttore una temibile “arma di persuasione” nei confronti del correo perché questi perseveri nel compimento di attività rientranti nel patto corruttivo”»²⁸².

Né può tacersi, inoltre, l'ulteriore rischio che la misura produca l'effetto esattamente opposto rispetto a quello desiderato dal Legislatore. Da condividere, in altri termini, sono i timori di chi prospetta degli effetti finanche criminogeni della novella causa di non punibilità, e ciò proprio in quei contesti – *id est*, la corruzione sistemica – in cui la si vorrebbe prevalentemente operante.

Oltre a restare incomprensibile il perché, ad esempio, un imprenditore (lo stesso, a parti invertite, vale anche per il pubblico ufficiale) dopo aver concluso un accordo fortemente vantaggioso, pagando una cospicua tangente, dovrebbe, così *ex abrupto*, esporsi alle incognite della collaborazione, il punto vero è che, proprio in quei contesti d'illegalità diffusa, si corre il rischio di “cementare” ulteriormente i legami

²⁸⁰ A queste condizioni di carattere generale, tuttavia, il Legislatore associa anche degli ulteriori requisiti volti ad evitare possibili strumentalizzazioni della misura (c. 4): da un lato, si sancisce l'inoperatività della causa di non punibilità nelle ipotesi di preordinazione («La causa di non punibilità non si applica quando la denuncia di cui al primo comma è preordinata rispetto alla commissione del reato denunciato»); dall'altro, la si esclude, per evitare potenziali abusi, per l'agente sotto copertura che abbia agito in violazione delle disposizioni dell'articolo 9 della legge 16 marzo 2006, n. 146.

²⁸¹ C.F. GROSSO, *L'iniziativa Di Pietro su Tangentopoli. Il Progetto anticorruzione di Mani pulite fra utopia punitiva e suggestione premiale*, in *Cass. pen.*, 1994, p. 2346; S. MOCCIA, *Il ritorno alla legalità come condizione per uscire a testa alta da Tangentopoli*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1996, p. 465; G. FIANDACA, *Legge penale e corruzione*, in *Foro.it.*, 1998, pp. 3 ss.; G. MARRA, *Il delitto di corruzione tra modernità (empirica) e tradizione (dogmatica): problemi interpretativi e prospettive di riforma*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1998, p. 1016 ss.; A. SESSA, *Infedeltà e oggetto della tutela nei reati contro la pubblica amministrazione. Prospettive di riforma*, Napoli, 2006, p. 317 ss.; F. SGUBBI, *Considerazioni critiche sulla proposta anticorruzione*, in *Riv. Trim. dir. Pen. ec.*, 1994, pp. 941 ss.

²⁸² G. FIANDACA, *Legge penale*, cit., p. 3.

di natura corruttiva tra componente pubblica e privata, e ciò per il timore della denuncia anche di pregressi illeciti in caso di rottura del patto corruttivo²⁸³.

iii) Le operazioni sotto copertura

In limine, tra il sostanziale ed il processuale, si collocano di poi le innovazioni, sospinte dal diritto convenzionale pattizio, concernenti la possibilità di ricorrere alle c.d. operazioni sotto copertura anche per il perseguimento dei delitti contro la pubblica amministrazione²⁸⁴.

La materia, come si sa, è regolata dall'art. 9 della l. 16 marzo 2006, n. 146 che, legittimandole in relazione ad una vasta – e non poco eterogenea – schiera di fenomenologie criminose, ne fissa le relative condizioni di liceità. Tra di esse, figurano limitazioni di diverso genere: limiti soggettivi (le operazioni devono essere disposte da organi appartenenti al vertice delle forze di polizia; chi le espleta, deve disporre della qualifica di ufficiale ed appartenere a strutture specializzate, o alla Direzione investigativa antimafia); oggettivi (possono essere disposte soltanto per il catalogo di reati tassativamente previsti e soltanto in relazione alle condotte espressamente regolamentate; l'organo che dispone l'esecuzione deve dare preventiva comunicazione al pubblico ministero competente per le indagini) e finalistici (le operazioni devono essere disposte al solo fine di acquisire elementi di prova in ordine ai reati elencati)²⁸⁵.

In questo composito quadro, la legge in commento incide, per un verso, estendendo il novero dei reati per i quali le operazioni sono ammissibili e, per altro verso, allargando – e cioè, adattandole alle nuove sfere di criminalità – i margini di manovra dell'agente sotto copertura.

²⁸³ V. MONGILLO, *La legge "Spazzacorrotti"*, cit., p. 268.

²⁸⁴ Come riporta anche la Relazione illustrativa (p. 29), difatti, la modifica normativa dà attuazione all'art. 50 della Convenzione di Merida, la quale prevede l'adozione di «Tecniche investigative speciali», tra cui la «consegna controllata» e le «operazioni sotto copertura», al fine di contrastare efficacemente i fenomeni corruttivi.

²⁸⁵ Per approfondimenti, v. G. AMARELLI, *Le operazioni sotto copertura*, in V. MAIELLO (a cura di), *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione ed armi*, Torino, 2015, p. 180; P. IELO, *L'agente sotto copertura per i reati di corruzione nel quadro delle tecniche speciali di investigazioni attive e passive*, in *DpC*, 2019; B. FRAGASSO, *L'estensione delle operazioni sotto copertura ai delitti contro la pubblica amministrazione: dalla giurisprudenza della Corte EDU, e dalle Corti americane, un freno allo sdoganamento della provocazione poliziesca*, in *DpC*, 2019; R. CANTONE- G.L. GATTA, *A proposito del ricorso ad agenti provocatori per contrastare la corruzione*, in *DpC*, 2019.

Sono ben tredici le nuove fattispecie annoverate nell'elenco: non solo i reati di corruzione attiva e passiva, domestica e internazionale, incluse le condotte istigatorie (artt. 318, 319, 319-*bis*, 319-*ter*, 320, 321, 322, 322-*bis*), ma anche la concussione (art. 317 c.p.) e l'induzione indebita (ma nella sola forma attiva *ex art.* 319-*quater*, comma 1, c.p., in quanto l'indotto per definizione è spinto al reato dall'abuso del pubblico agente), il traffico di influenze illecite (art. 346-*bis* c.p.), la turbata libertà degli incanti (art. 353 c.p.) e del procedimento di scelta del contraente da parte della p.a. (art. 353-*bis* c.p.).

Un vasto novero di reati, dunque, per i quali come detto si dilatano, corrispondentemente, anche le condotte facoltizzate per il pubblico ufficiale, il quale, a seguito della riforma, oltre a quelle già previste (e dunque, ad esempio, quale "infiltrato *intraneus*", ricevere denaro o altra utilità, accettarne l'offerta o la promessa), potrà anche – in veste d'*extraneus* – «corrispond[ere] denaro o altra utilità in esecuzione di un accordo illecito già concluso da altri, promett[ere] o da[re] denaro o altra utilità richiesti da un pubblico ufficiale o da un incaricato di un pubblico servizio o sollecitati come prezzo della mediazione illecita verso un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o per remunerarlo o comp[er]e attività prodromiche e strumentali».

Come ben emerge dal tenore delle modifiche normative – ma ve n'è traccia, a dire il vero, anche nella Relazione²⁸⁶ – il Legislatore dimostra di tenere in debita considerazione la distinzione, delineata dai giudici di Strasburgo ed oramai stabilmente penetrata anche nella nostrana giurisprudenza di legittimità²⁸⁷, tra la figura dell'agente sotto copertura o agente infiltrato (*undercover agent*) e la (inammissibile) figura dell'agente provocatore (*agent provocateur*).

La Corte EDU, difatti, ha avuto modo a più riprese di chiarire la summenzionata – molto chiara in linea teorica, meno sul piano applicativo – distinzione, precisando come debbano considerarsi raccolte in violazione del diritto ad un equo processo (art. 6 CEDU), tutte quelle prove acquisite mediante una attività di natura istigatoria dell'agente infiltrato, nelle ipotesi in cui, ad esempio, abbia fatto nascere nei confronti dell'indagato un proposito criminoso, prima, inesistente²⁸⁸. Secondo

²⁸⁶ Relazione illustrativa, cit., p. 31.

²⁸⁷ Nel senso dell'inutilizzabilità delle prove raccolte mediante provocazione, tra le altre: Cass., sez. III, 3 giugno 2008, rv. 240269; Cass. Pen. Sez. III, 3 maggio 2011, n. 17199; Cass. Pen. Sez. III, 10 gennaio 2013, n. 1258.

²⁸⁸ *Ex multis*: Teixeira de Castro c. Portogallo, n. 25829/94, 9 giugno 1998; Calabrò c. Italia e Germania, n. 59895/00, 21 marzo 2002; Ramanauskas c. Lituania, n. 74420/01, 5 febbraio 2008; Scholer c. Germania, n. 14212/10, 18 dicembre 2014; Furcht c. Germania, n. 54648/09, 23 ottobre

siffatto orientamento giurisprudenziale, in estrema sintesi, occorre che l'attività dell'infiltrato si risolva in una "investigazione essenzialmente passiva" (come osservazione e raccolta di materiale probatorio) e che non determini alcuna incidenza causale sul processo deliberativo in ordine alla commissione del reato da parte del soggetto indagato. Breve: non si devono "creare" colpevoli per poi perseguirli, ma occorre perseguire chi sta già commettendo, ovvero s'appresta a commettere un crimine²⁸⁹.

Anche al netto degli scrupoli del legislatore, ad ogni modo, in dottrina si sono comunque evidenziati possibili rischi di una potenziale strumentalizzazione della figura dell'agente, e ciò soprattutto nelle ipotesi in cui quest'ultimo vesta i panni dell'*intraneus* dello scambio corruttivo.

Se, difatti, le condotte potenzialmente realizzabili dall'agente in qualità di privato corruttore non sembrano destare particolari problemi in ordine al possibile sconfinamento nella vera e propria provocazione, in parte diverso è il discorso nelle ipotesi in cui l'agente agisca in qualità di pubblico ufficiale. In letteratura, difatti, s'è a ragione osservato come le attività di ricevere denaro o altra utilità, ovvero di accettarne l'offerta, si rivelino nient'affatto incompatibili con una attività d'istigazione iniziale, determinando dunque dei potenziali rischi sulla tenuta del sistema descritto²⁹⁰.

Ad esser stata messa in discussione, più in radice, è stata dipoi la stessa utilità della figura, soprattutto tenendo conto del contesto operativo in cui l'agente, indagando per reati di corruzione, si trova concretamente a dover operare.

Pur non essendo mancate le riserve anche nelle ipotesi di corruzione pulviscolare²⁹¹, i dubbi sull'utilità della figura riguardano, soprattutto, le ipotesi di corruzione

2014; Sequiera c. Portogallo, n. 73557/01, 6 maggio 2003; V. c. Finlandia, n. 40412/98, 24 aprile 2007.

²⁸⁹ R. CANTONE-G. L. GATTA, *A proposito del ricorso ad agenti provocatori per contrastare la corruzione*, cit., p. 1.

²⁹⁰ V. MONGILLO, *La legge "Spazzacorrotti"*, cit., p. 257; nello stesso senso: A. CAMON, *Disegno di legge spazzacorrotti e processo penale*, cit., p. 6.

²⁹¹ Sul punto, v. T. PADOVANI, *Riforma delle illusioni ed illusioni della riforma*, cit., p. 5 s.: «Una prospettiva migliore sembra dischiudersi per l'ambito della corruzione non connessa a circuiti contrattuali definiti, per quelle ipotesi, cioè, in cui l'occasione criminosa scaturisce da contingenze occasionali [...]. In questi casi l'inserimento dell'agente sotto copertura sembra poter avvenire con maggior facilità. In tali casi, tuttavia, il suo ruolo finirà col risultare pericolante, e cioè pericolosamente inclinato sul versante dell'agente provocatore. Si consideri il caso del privato che disponga di una conversazione registrata, da cui si possa desumere l'intenzione del pubblico ufficiale di ottenere indebitamente una somma di denaro. L'agente sotto copertura non potrebbe certo suggerire di definire l'accordo col pubblico ufficiale, riservando la consegna del denaro ad un incaricato costituito, ovviamente, dall'agente sotto copertura stesso. Così facendo, questi si renderebbe istigatore del patto corruttivo non ancora concluso [...] È allora lecita la domanda: che ci

sistemica. Come s'è cercato di spiegare, difatti, i contesti d'illegalità diffusa caratterizzanti la corruzione di tipo sistemico originano dei "circuiti chiusi", in cui è sostanzialmente precluso l'accesso d'estranei: «In tali casi, la stessa struttura del delitto presuppone ed implica un ambito più o meno vasto, in cui tutti finiscono col conoscersi. Accade, cioè, quel che accade in ogni vicenda contrattuale: prima di stipulare l'accordo operano meccanismi selettivi di affidabilità personale; trattandosi di accordi criminosi, la valutazione di affidabilità si fa tanto più occhiuta quanto maggiore sia il rischio. Supporre che un agente sotto copertura riesca a costruire una "leggenda" (come si suol dire nel linguaggio dei servizi segreti) a tenuta stagna, equivale a cullare il sonno raccontandosi favole»²⁹².

iv) Delitti contro la pubblica amministrazione e art. 4-bis, l. 26 luglio 1975, n. 354
A chiusura del cerchio, infine, l'inclusione di un vasto novero di delitti contro la pubblica amministrazione (artt. 314 c. 1, 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater c.1, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis c.p.), nel «tragico elenco» di cui all'art. 4-bis della legge sull'ordinamento penitenziario²⁹³.

Prodotto della legislazione antimafia dei primi anni '90, la menzionata disposizione prevede – come è noto – un regime carcerario particolarmente gravoso, limitato ad alcune sfere criminalità che destano particolare allarme sociale e differenziato a seconda che il condannato collabori o meno con la giustizia: esclusione, in altri termini, dell'applicabilità dei c.d. benefici penitenziari e delle misure alternative (fatta salva la liberazione anticipata) alla detenzione, salvo che il condannato non presti la propria collaborazione all'autorità giudiziaria. Simile rigidità applicativa, come altrettanto noto, è stata in parte temperata dall'intervento della Corte costituzionale, con intervento poi legislativamente recepito con l. 279/2002, ove in particolare s'è chiarito che le suddette limitazioni risultano inoperanti là dove non sia in concreto possibile l'esercizio di una fattiva collaborazione o, alternativamente, se la collaborazione possibile sia oggettivamente irrilevante²⁹⁴.

sta a fare l'agente provocatore nel contrasto alla corruzione? Forse solo danni alla causa, e magari anche a sé stesso.

²⁹² COSÌ: T. PADOVANI, *Riforma delle illusioni ed illusioni della riforma*, cit., p. 5; nello stesso senso anche: A. CAMON, *Disegno di legge spazzacorrotti e processo penale*, cit., p. 6; V. MONGILLO, *La legge "Spazzacorrotti"*, cit., p. 258.

²⁹³ L'espressione è di: T. PADOVANI, *Riforma delle illusioni ed illusioni della riforma*, cit., p. 9.

²⁹⁴ Ha rilevato il contrasto della disciplina con gli artt. 3 e 27, in particolare, Corte cost., n. 357/1994.

L'inclusione dei delitti contro la pubblica amministrazione nel catalogo, «apparentemente confinata nei sobborghi rimossi dell'esecuzione penale»²⁹⁵, si carica inoltre di grande significato simbolico là dove se ne considerino le conseguenze anche sotto il profilo processuale: l'impossibilità, ex art. 656, c. 9, c.p.p., per il pubblico ministero di sospendere l'ordine di esecuzione della pena detentiva, in effetti, fa sì che al condannato sia in ogni caso garantito (e cioè a prescindere dalla realizzabilità concreta di un'utile collaborazione) “un assaggio di pena”, e cioè un obbligatorio passaggio intramurario²⁹⁶.

Inutile, forse, rammentare come la modifica abbia attirato le censure, stranamente ma significativamente concordi, di dottrina, avvocatura e magistratura²⁹⁷.

Critiche che s'appuntavano non soltanto sulla distonia e – costituzionalmente discutibile – indebita associazione dei delitti di corruzione con sfere di criminalità radicalmente dissimili, ma soprattutto sulle ricadute sul piano pratico, che connotano d'autentica vessatorietà la misura.

²⁹⁵ V. MANES, *L'estensione dell'art. 4-bis ord. pen. ai delitti contro la p.a.: profili di illegittimità costituzionale*, in *DpC*, 2, 2019, p. 107.

²⁹⁶ D. PULITANÒ, *Tempeste sul penale. Spazzacorrotti e altro*, in *DpC*, 2019, p. 242.

²⁹⁷ Significative, sul punto, le considerazioni del CSM, Pratica nu. 39/PA/2018, p. 18: «l'assimilazione di tali reati a quelli già contemplati genera riserve tenuto conto che la ratio sottesa all'art. 4-bis è quella di assoggettare a un regime penitenziario differenziato e connotato da particolare rigore chi si è reso autore di reati che destano particolare allarme sociale e tendenzialmente riferibili a contesti di criminalità organizzata». Le censure della letteratura, inoltre, interessavano il versante intertemporale della misura, e ciò soprattutto a fronte dell'orientamento della giurisprudenza di legittimità, sostenuto finanche dalle SSUU, volto a riconoscere come le disposizioni concernenti l'esecuzione delle pene e delle misure alternative alla detenzione, riguardando esclusivamente le modalità esecutive della pena (e non la sua irrogazione o comunque l'accertamento del reato), «non hanno carattere di norme penali sostanziali e pertanto [...] soggiacciono al principio del *tempus regit actum*, e non alle regole in materia di successione di norme penali nel tempo dell'art. 2 c.p. e dall'art. 25 Cost.» (Così, Cass. Pen. Sez. Un., 30 maggio 2006, n. 24561). Ciò, tuttavia, non ha impedito la formazione, specie nella giurisprudenza di merito, di diversi (e talora antitetici) orientamenti in relazione all'applicazione sul versante intertemporale delle nuove misure (cfr. sul punto, anche per una argomentata critica della posizione delle SSUU: L. MASERA, *Le prime decisioni di merito in ordine alla disciplina intertemporale applicabile alle norme in materia di esecuzione della penale contenute nella c.d. Legge Spazzacorrotti*, in *DpC*, 2019). Di recente, tuttavia, la Consulta ha condivisibilmente dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lett. b) della legge 9 gennaio 2019, n. 3, «i) in quanto interpretato nel senso che le modificazioni introdotte all'art. 4-bis, [...] si applichino anche ai condannati che abbiano commesso il fatto anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019, in riferimento alla disciplina delle misure alternative alla detenzione previste dal Titolo I, Capo VI, della legge n. 354 del 1975, della liberazione condizionale [...] e del divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione previsto dall'art. 656, comma 9, lettera a), del codice di procedura penale; ii) nella parte in cui non prevede che il beneficio del permesso premio possa essere concesso ai condannati che, prima dell'entrata in vigore della medesima legge, abbiano già raggiunto, in concreto, un grado di rieducazione adeguato alla concessione del beneficio stesso». A commento della decisione, v. V. MANES-F. MAZZACUVA, *Irretroattività e libertà personale: l'art. 25, comma 2, rompe gli argini dell'esecuzione penale*, in *SP*, 2020; V. SCALIA, *La corruzione: a never ending story*, cit., pp. 767 ss.

Tenuto conto della loro tipologia e struttura, in effetti, larga parte dei delitti ricompresi nell'elenco – si pensi, in particolare, al peculato ovvero alla concussione – si rivela del tutto incompatibile con qualsivoglia forma di collaborazione utile da parte del condannato²⁹⁸. Il discorso poi non muta, quantomeno nei suoi caratteri essenziali, neanche con riguardo alla corruzione: se, da un lato, può forse avere senso pretendere una qualche forma di contributo collaborativo nelle ipotesi di corruzione sistemica, lo stesso discorso non vale, invece, per le ipotesi c.d. pulviscolari, che pure rappresentano – come visto nel precedente capitolo – le forme di manifestazione della corruzione più ricorrenti nella prassi. Tutto ciò implica, quale conseguenza, che larga parte dei condannati, non potendo fornire alcuna collaborazione utile, risulteranno destinatari del regime ordinario, soltanto dopo però – ed è forse proprio questo il punto – una breve gitarella in carcere.

²⁹⁸ In questi termini: D. PULITANÒ, *Tempeste sul penale. Spazzacorrotti e altro*, cit., p. 238.

Cap. III: L'offesa nei delitti di corruzione pubblica

1. Il prestigio della pubblica amministrazione

L'operazione volta all'individuazione della oggettività giuridica presidiata dai delitti di corruzione pubblica presenta – conviene osservare sin da subito – delle peculiarità e delle insidie per molti versi forse maggiori rispetto a quelle riscontrabili in relazione ad altre tipologie d'illecito.

Ed infatti, alla – consueta – «estrema fluidità» dei parametri a disposizione dell'interprete che scelga d'avventurarsi alla ricerca del bene giuridico, s'accompagna, con riguardo alle fattispecie corruttive, una altrettanto accentuata – ma al contempo certo inusuale – eterogeneità delle possibili ragioni di politica criminale contestualmente in grado di giustificarne l'incriminazione²⁹⁹. Sono piuttosto numerose, in effetti, le potenziali motivazioni da porre a fondamento dell'inflizione della massima sanzione ordinamentale per chi faccia (e per chi contribuisca a fare) mercimonio delle pubbliche funzioni, che è attività – come ormai dovrebbe esser chiaro – suscettibile d'ingenerare notevoli disfunzioni alla vita in comunità sotto diversi e ben concorrenti profili.

Tradotto in termini penalistici, tutto ciò presuppone un impegno d'attento e minuzioso discernimento nell'operazione di “selezione” del bene, motivato soprattutto dalle delicate conseguenze – in coerenza con le funzioni allo stesso assegnate dalle concezioni di matrice garantistico-liberale³⁰⁰ – dell'opzione dogmatica rispetto non soltanto all'esegesi degli elementi costitutivi delle singole

²⁹⁹ Così, condivisibilmente: G. BALBI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 25.

³⁰⁰ Senza nessuna pretesa di completezza, visto il carattere plurisecolare del dibattito si segnalano soprattutto i contributi di: F. ANGIONI, *Contenuto e funzioni del concetto di bene giuridico*, Milano, 1983; ID., *Beni costituzionali e criteri orientativi sull'area dell'illecito penale*, in A. M. STILE (a cura di), *Bene giuridico e riforma della parte speciale*, Napoli, 1985, pp. 57 ss.; F. BRICOLA, voce *Teoria generale del reato*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. XIX, Torino, 1973, pp. 7 ss.; ID., *Legalità e crisi: l'art. 25, commi 2° e 3°, della Costituzione rivisitato alla fine degli anni '70* in *Quest. crim.*, 1980, pp. 179 ss.; M. DONINI, *Il principio di offensività. Dalla penalistica italiana ai programmi europei*, in *DpC*, 2013, pp. 4 ss.; G. FIANDACA, *Il «bene giuridico» come problema teorico e come criterio di politica criminale*, in A. M. STILE (a cura di), *Bene giuridico e riforma della parte speciale*, cit., pp. 9 ss.; ID., *Sul bene giuridico. Un consuntivo critico*, Torino, 2014; W. HASSAMER, *Il bene giuridico nel rapporto di tensione tra Costituzione e diritto naturale*, in *Dei delitti e delle pene*, 1984, pp. 104 ss.; V. MANES, *Bene giuridico e riforma dei delitti contro la p.a.*, in *Ind. pen.*, 2000, pp. 1361 ss.; ID., *Il principio di offensività nel diritto penale. Canone di politica criminale, criterio ermeneutico, parametro di ragionevolezza*, Torino, 2005; R. RAMPIONI, *Bene giuridico e delitti dei pubblici ufficiali contro la p.a.*, Milano, 1984; S. SEMINARA, *Gli interessi tutelati nei reati di corruzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1993, pp. 951 ss.; L. STORTONI, *L'abuso di potere nel diritto penale*, cit., pp. 28 ss.

fattispecie, ma finanche alla stessa rilevanza penale del fatto ed, ancor più, alla legittimità costituzionale della scelta incriminatrice.

Come accennato nel corso dell'introduzione, ad ogni buon conto, la questione dell'interesse protetto continua a dividere (e non poco) le riflessioni della dottrina, presso la quale sono state avanzate, nel tempo, una lunga serie di diverse ipotesi ricostruttive, che vale la pena di criticamente passare in rassegna, prima di prendere posizione sul tema.

In questa prospettiva, occorre anzitutto rammentare come l'opinione tradizionalmente maggioritaria in letteratura, ma con significativi echi anche in giurisprudenza, tendesse ad individuare il bene giuridico dei delitti di corruzione – secondo alcune posizioni, in concorso anche con altri beni – nel “prestigio della pubblica amministrazione”³⁰¹.

Una concezione questa che, anche a dispetto di quanto espressamente dichiarato nell'ambito della relazione ministeriale, possiamo dire permeasse, a ben vedere, già l'assetto normativo del codice Zanardelli.

La menzionata relazione, difatti, prendendo *ex professo* in esame i delitti contro la pubblica amministrazione, ne individuava l'offesa esclusivamente nel “regolare esercizio dei pubblici poteri”; affermazioni, dipoi, in parte confermate anche nella relazione senatoria, ove in particolare si spiegava trattarsi d'illeciti offensivi del “retto e libero esercizio della azione amministrativa”, come pure della “retta e libera azione del Governo nell'esercizio del potere amministrativo”³⁰².

Senonché, la previsione, accanto alla corruzione propria (prevista nella sola forma antecedente), della punibilità anche per le ipotesi di corruzione per atto conforme, nella forma sia antecedente, sia e soprattutto susseguente – fattispecie, quest'ultima, del tutto inoffensiva rispetto ai beni “dichiarati” nelle due relazioni – disvelava una prospettiva di tutela evidentemente orientata alla salvaguardia (non tanto del “regolare funzionamento”, ma) più che altro della “buona reputazione” della pubblica amministrazione³⁰³.

³⁰¹ In tal senso: V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 212; N. LEVI, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, in E. FLORIAN (a cura di), *Trattato di diritto penale*, Milano, 1935, pp. 271-298; R. PANNAIN, *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, Napoli, 1966, p. 114; R. VENDITTI, voce *Corruzione*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, p. 755; S. RICCIO, voce *Corruzione (delitti di)*, in *Noviss. dig. it.*, IV, Torino, 1959, pp. 898 ss.; in giurisprudenza, si veda: Cass. 30 ottobre 1995, in *Giust. Pen.*, 1997, p. 53; Cass. 16 gennaio 1986, in *Riv. Pen.*, 1987, p. 383.

³⁰² Sul punto, anche per l'analisi delle differenze contenutistiche tra le due diverse relazioni, v. F. TAGLIARINI, *Il concetto di pubblica amministrazione nel codice penale*, cit., pp. 55 ss.

³⁰³ G. BALBI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 25.

Prestigio, che diverrà in seguito l'oggettività giuridica di riferimento per il complessivo sistema dei delitti contro la pubblica amministrazione, anche nell'ambito della successiva codificazione del 1930³⁰⁴.

E non è certo arduo inferirne i motivi, là dove si tenga conto dell'assetto dei rapporti tra Leviatano ed autonomia individuale teorizzato e voluto del regime fascista: vedere nel "prestigio" l'offesa dei delitti di corruzione, difatti, presuppone una immagine quasi "sacrale" della attività della pubblica amministrazione, fondata sul principio di autorità, oltretutto – e soprattutto – collocata in posizione di netta ed aprioristica sovra ordinazione rispetto ai consociati³⁰⁵.

Non sorprende, allora, che lo stesso Guardasigilli proponesse – progetto, come è noto, poi naufragato – l'introduzione, tra i delitti dei pubblici ufficiali, di una fattispecie di mera infedeltà, ove il fulcro del disvalore (evento di pericolo del reato) s'incentrava proprio sulla lesione del prestigio o degli interessi della pubblica amministrazione: «Il pubblico ufficiale o il pubblico impiegato esercente un servizio pubblico, che si rende infedele nell'adempimento dei doveri dell'ufficio o servizio, in modo da compromettere il prestigio o gli interessi della pubblica Amministrazione, è punito, qualora il fatto non sia preveduto come reato da una particolare disposizione di legge, con la reclusione fino a tre anni»³⁰⁶.

La descritta impostazione, tuttavia, sembra ad oggi esporsi a censure pressoché insuperabili, tanto da esser quasi unanimemente rigettata, e con argomenti pienamente sottoscrivibili, da parte della nostrana dottrina.

In primis, per via della patente genericità del concetto di "prestigio della pubblica amministrazione"³⁰⁷.

Sul punto, non è superfluo rilevare come costituisca una opinione diffusa in letteratura quella secondo cui il canone di sufficiente determinatezza (per alcuni, "precisione"³⁰⁸) non debba limitarsi ad interessare la (sola) tipicità della fattispecie

³⁰⁴ S. SEMINARA, *Gli interessi tutelati nei reati di corruzione*, cit., pp. 952 ss.

³⁰⁵ F. BRICOLA, *Tutela penale della pubblica amministrazione e principi costituzionali*, in S. CANESTRARI-A. MELCHIONDA (a cura di), *Scritti di diritto penale*, Vol II, Tomo I, Milano, 1997, p. 2409; nello stesso senso anche: C. PEDRAZZI, *Millantato credito, trafic d'influence, influence peddling*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 1968, p. 914.

³⁰⁶ *Progetto definitivo*, cit., p. 114, ed in particolare l'art. 329 c.p.

³⁰⁷ Nel senso della genericità del concetto: F. BRICOLA, *Tutela penale della pubblica amministrazione e principi costituzionali*, cit., p. 2407; A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale*, cit., pp. 145 s.; R. RAMPIONI, *Bene giuridico e delitti dei pubblici ufficiali contro la PA*, cit., p. 297.

³⁰⁸ Così: G. MARINUCCI-E. DOLCINI-G. GATTA, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Milano, 2024, pp. 73 ss.

incriminatrice, ma debba per contro rappresentare un carattere tendenziale anche della oggettività giuridica protetta³⁰⁹.

«Simile criterio», s'è autorevolmente rilevato, «deve essere facilmente afferrabile, per evitare che il legislatore possa minacciare con la pena tutto ciò che a suo avviso dovrebbe essere mantenuto intatto e inalterato. L'idea del bene giuridico conduce, quindi, a una politica penale razionale: il legislatore deve misurare le sue decisioni con criteri equi e chiari, utilizzandoli allo stesso tempo per la loro giustificazione e critica»³¹⁰. Il bene giuridico, secondo questa condivisibile linea di pensiero, deve dunque poter identificare una “situazione di valore” concretamente afferrabile, e questo – può aggiungersi alle riportate osservazioni – non soltanto per garantirne il corretto svolgimento delle relative funzioni sul piano critico, dogmatico ed ermeneutico, ma soprattutto per la centralità dallo stesso assunta sul terreno delle funzioni della pena.

Con riguardo alla prevenzione generale, anzitutto, s'è osservato come la determinatezza (anche) dell'interesse protetto garantisca ai consociati di avere ben stagliata la “tavola dei valori” posta alla base del patto sociale, cioè a dire un quadro assiologico di riferimento che, in quanto contenutisticamente preciso, risulta conseguentemente idoneo ad orientarne i relativi comportamenti.

Ma quel che più conta – perché è ciò che la Costituzione pretende sia la pena – è che il carattere di “afferrabilità” concettuale del bene giuridico rappresenta un presupposto indefettibile soprattutto ai fini della rieducazione, in quanto siffatto teleologismo si rivela vanificato in radice nelle ipotesi in cui il reo non abbia la piena contezza e comprensione del valore sociale, espresso dall'interesse protetto, concretamente offeso dal compimento dell'illecito³¹¹.

Caratteristiche, tutte queste, delle quali però appare essenzialmente sfornito il concetto di “prestigio della pubblica amministrazione”, che al contrario rimane affatto vago ed impalpabile, un po' per via dei suoi contenuti sostanzialmente reputazionali – si fa, cioè, dipendere l'offesa del reato, dalla semplice “percezione”

³⁰⁹ F. ANGIONI, *Contenuto e funzioni del concetto di bene giuridico*, cit., p. 194; E. MUSCO, *Bene giuridico e tutela dell'onore*, Milano, 1974, p. 128; S. MOCCIA, *Il diritto penale tra essere e valore. Funzione della pena e sistematica teleologica*, Napoli, 1992, p. 177; A. CAVALIERE, *Riflessioni sul ruolo dell'offensività nella teoria del reato costituzionalmente orientata*, in G. GIOSTRA-G. INSOLERA (a cura di), *Costituzione, diritto e processo penale*, 1998, Milano, pp. 148-151.

³¹⁰ W. HASSAMER-F. MUÑOZ CONDE, *Introducción alla criminologia y al Derecho penal*, 1989, Barcelona, p. 105 (traduzione nostra).

³¹¹ S. MOCCIA, *Il diritto penale tra essere e valore*, cit., p. 177.

della pubblica amministrazione da parte della collettività – un po', e soprattutto, per via del suo strutturarsi attraverso parametri prevalentemente etici³¹².

Con la denunciata scarsa determinatezza, si salda inoltre – fornendo ulteriori argomenti che parimenti inducono a rigettare l'impostazione di cui si discute – anche la (conseguente) scarsa pregnanza selettiva del concetto in discorso.

Una potenziale lesione del prestigio della pubblica amministrazione, a dire il vero, appare ravvisabile in qualsiasi “deviazione dal protocollo” da parte del funzionario, e questo in quanto la suddetta nozione si rivela talmente duttile e malleabile, da potersi adattare a qualsiasi pur insignificante trasgressione dal corretto (e non necessariamente dal legale) agire amministrativo.

Il fisiologico risvolto di simili premesse è che, così concepito il bene giuridico, lo stesso non può fungere affatto – in ossequio al principio di offensività ed ai canoni di frammentarietà, sussidiarietà ed *extrema ratio* – da “setaccio” delle condotte “autenticamente” lesive, bensì, ed anzi in direzione opposta rispetto alle sue funzioni, finisce con il determinare una espansione incontrollata dell'area del penalmente rilevante. Questo, a tacere poi della sua inservibilità a spiegare le differenze tra illecito penale e violazione meramente disciplinare: «non si può dubitare che qualsiasi delitto dei pubblici ufficiali offenda il prestigio della pubblica amministrazione, il quale però, proprio per questo, non può servire affatto a circoscrivere la portata delle singole norme incriminatrici e a chiarirne le reciproche relazioni; e non è di alcuna utilità neppure per distinguere i delitti in esame dagli illeciti disciplinari»³¹³.

Ma oltre e forse più che dalle illustrate ragioni, l'impossibilità di individuare nel “prestigio della pubblica amministrazione” l'oggetto di tutela delle fattispecie corruttive discende soprattutto dalle profonde modificazioni, rispetto all'impianto complessivo del codice Rocco, impresse dall'entrata in vigore della Costituzione all'assetto dei rapporti tra potere statale ed individuo³¹⁴.

La Carta costituzionale, difatti, ha reso anacronistico qualsiasi riferimento al bene giuridico di cui si discorre, e ciò – almeno – sotto un duplice angolo visuale: per un verso, ed in negativo, minando alla base il fondamento storico-politico sul quale si basa simile concezione e, per altro verso, e cioè in positivo, fissando dei valori-mezzo

³¹² In tal senso: G. BALBI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 32.

³¹³ Così, A. M. STILE, voce *Amministrazione pubblica (Delitti contro la)* in *Dig. disc. pen.*, I, Torino, 1987, p. 129.

³¹⁴ Sull'opportunità di un ripensamento, in chiave costituzionalmente orientata, dell'oggettività giuridica dei delitti contro la pubblica amministrazione, per tutti: F. BRICOLA, *Tutela penale della pubblica amministrazione e principi costituzionali*, cit., p. 2408.

e dei valori-fine – sui quali ci soffermeremo nel prosieguo³¹⁵ – che presidiano organizzazione ed attività della pubblica amministrazione e di cui occorre tener conto anche sul piano giuridico-penale.

Quanto al primo profilo, non può seriamente dubitarsi di come la concezione volta a concepire, nel “prestigio”, l’offesa dei delitti di corruzione «tra[gga] alimento da una concezione superata dell’amministrazione pubblica in termini di autoritarismo fine a sé stesso, piuttosto che di servizio al pubblico»³¹⁶. Una concezione, dunque, secondo la quale la amministrazione si collocherebbe in posizione di sostanziale primazia rispetto al privato, sconfessata però da plurime disposizioni della Costituzione, che le riconoscono per contro un potere (soltanto) subordinato e funzionale alla cura ed al perseguimento di interessi pubblici.

Tra i numerosi canoni costituzionali che suffragano l’asserzione, in dottrina s’è menzionato, ad esempio, il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.): se, da una parte, la relativa accezione formale (c.1) nega in radice la possibilità che l’appartenenza alla burocrazia possa implicare una situazione di preminenza o comunque garantire vantaggi di altro genere rispetto ai privati, l’accezione sostanziale del principio (c.2), imponendo la rimozione dei relativi ostacoli, considera invece quale prioritario il pieno sviluppo della persona umana, come anche – ed ai nostri fini soprattutto – la sua partecipazione alla vita politica ed economica.

Non dissimile il discorso per ciò che attiene all’art. 98 Cost., il quale, prevedendo al comma primo che «I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione», fissa, come prioritario, il perseguimento dell’interesse pubblico nell’agire del pubblico funzionario, determinando un sostanziale rovesciamento della configurazione stagliata dal regime fascista.

Significativo, infine, il richiamo anche al disposto di cui all’art. 28 Cost., là dove, prevedendo la diretta responsabilità (penale, civile e amministrativa) dei funzionari per «gli atti compiuti in violazione dei diritti», esclude – correlativamente – l’ipotizzabilità di forme di immunità giustificate dal sol fatto di rivestire un incarico pubblicistico³¹⁷.

L’elenco delle disposizioni della Costituzione che depongono nel senso indicato, come pare evidente, potrebbe allungarsi notevolmente: ciò che qui occorre conclusivamente porre in rilievo è che la complessiva architettura della Costituzione

³¹⁵ Cfr., Cap. III, par. 6 ss.

³¹⁶ C. PEDRAZZI, *Millantato credito, trafic d’influence, influence pedling*, cit., p. 914 s.

³¹⁷ Sul punto, diffusamente: F. BRICOLA, *Tutela penale della pubblica amministrazione e principi costituzionali*, cit., p. 2409; A. SESSA, *Infedeltà e oggetto di tutela*, cit., pp. 87 ss.

si pone in urto frontale con la concezione che vede nel “prestigio della pubblica amministrazione” il bene giuridico dei delitti di corruzione (e, più in generale, dei delitti contro la pubblica amministrazione) deprivandola di fondamento, per le ragioni indicate, sia sul piano storico-politico, che su quello più strettamente giuridico.

2. Il dovere di fedeltà del funzionario nei confronti dell'amministrazione

Tra le impostazioni maggiormente accolte nell'ambito della dottrina tradizionale, vale la pena poi di richiamare quella volta a considerare i delitti di corruzione come lesivi del “dovere di fedeltà del pubblico funzionario nei confronti della pubblica amministrazione”³¹⁸.

Il reato, più in particolare, troverebbe la propria essenza offensiva nella rottura, da parte del pubblico ufficiale, del patto fiduciario con la pubblica amministrazione, realizzato per il tramite della violazione del divieto di *pecuniam capere* in vista del compimento, avvenuto o a venire, di atti contrari o comunque conformi ai propri doveri d'ufficio.

L'obiezione di fondo che pare possibile muovere a questa impostazione è di tipo radicale ed attiene alla possibilità stessa di considerare il reato, sotto il profilo sostanziale, come una forma di “violazione del dovere”.

Sono ben note, del resto, le ascendenze di siffatta concezione: identificare il reato come una forma di violazione del dovere, difatti, rappresentava uno dei pilastri fondamentali nell'attività di ripensamento complessivo del diritto penale da parte del regime nazionalsocialista; un diritto penale, cioè, pensato non tanto come strumento di tutela degli interessi (personali e collettivi) funzionali alla vita in comunità, ma appunto come strumento per garantire l'obbedienza del singolo agli indirizzi della politica del regime³¹⁹.

³¹⁸ Accolgono questa prospettiva interpretativa: F. GIANNITI, *Studi sulla corruzione del pubblico ufficiale*, Milano, 1970, p. 76; G. MAGGIORE, *Diritto penale. Parte speciale*, II, Bologna, 1961, p. 159; R. VENDITTI, *Corruzione*, cit., p. 755.

³¹⁹ Così: F. ANGIONI, *Contenuto e funzioni del bene giuridico*, cit., pp. 118 ss.; rilievi simili anche in: E. MUSCO, *Bene giuridico e tutela dell'onore*, cit., pp. 73 ss.; R. RAMPIONI, *Bene giuridico e delitti dei pubblici ufficiali contro la PA*, cit., p. 155.

Il punto, dunque, è che simile impostazione – come in dottrina non s'è del resto mancato di far notare – si rivela pericolosamente lontana dal diritto penale del fatto e, contestualmente, pericolosamente vicina al diritto penale d'autore e questo in quanto: «un diritto penale del dovere deve necessariamente partire dalla persona dell'obbligato e della sua cerchia dei doveri e compiere a un livello più elevato la vietata alternativa tra diritto penale del fatto e diritto penale d'autore»³²⁰.

Marginalizzando all'estremo l'idea di reato come offesa ad un bene giuridico si determina, conseguentemente, un definitivo appiattimento dell'illecito sulla sola qualifica soggettiva dell'agente; un illecito, al quale s'assegna, per questa via, la fisionomia di un atto di mera disobbedienza del pubblico funzionario nei confronti della pubblica amministrazione.

Tutto ciò determina, quale riflesso – e con ciò veniamo al secondo *punctum dolens* della impostazione in esame –, che l'oggettività giuridica così individuata risulta idonea ad illuminare soltanto una parte (e peraltro, anche quella meno rilevante) del fatto corruttivo.

Concepire l'offesa dei delitti di corruzione nell'obbligo di fedeltà nei confronti dell'amministrazione, in effetti, vuol dire indifferenza totale rispetto ai risvolti dell'accordo corruttivo sul concreto svolgimento dell'attività amministrativa, come anche sulla posizione dei privati che ne entrino potenzialmente in contatto³²¹.

Una prospettiva quindi che, polarizzata esclusivamente sui rapporti “interni” alla pubblica amministrazione (funzionario-amministrazione), oblitera *in toto* la considerazione della dimensione lesiva esterna (privati-amministrazione) della corruzione, sconfessando però la funzione principale della amministrazione stessa, che è, come ricordato, la cura ed il perseguimento dell'interesse collettivo.

Quanto sin qui osservato induce, d'altro canto, anche a dubitare, in relazione al “dovere di fedeltà del funzionario”, che siffatto oggetto giuridico disponga del necessario carattere di “personalità”, integrante – secondo la dottrina maggioritaria – uno dei presupposti di legittimazione essenziali per l'intervento sulla libertà personale dei consociati attraverso il diritto penale³²².

³²⁰ F. ANGIONI, *Contenuto e funzioni del concetto di bene giuridico*, cit., pp. 118 s., che riporta il pensiero di F. SCHAFFSTEIN, *Das Verbrechen als Pflichtverletzung*, in *Grundfragen der neuen Rechtswissenschaft*, 1935, Berlin, p. 114.

³²¹ Nello stesso senso, anche: I. OLAIZOLA NOGALES, *El delito de cohecho*, Valencia, 1999, p. 82.

³²² Sul punto, per una l'ampia ricostruzione del dibattito (e per la correlata bibliografia): G. COCCO, *Beni giuridici funzionali vs. beni giuridici personalistici*, in C.E. PALIERO- E. DOLCINI (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, Milano, 2006, pp. 167 ss.

Certo, discutere di “personalismo” dell’interesse protetto rispetto ad offese concernenti beni superindividuali potrebbe sembrare *prima facie* quasi un paradosso: in letteratura, tuttavia, è da tempo pacifico che pretendere la stretta attinenza alla persona umana – così può interpretarsi il carattere di “personalità” – non implica affatto escludere dall’ambito della tutela penale gli interessi collettivi, ma presuppone, piuttosto, che il bene giuridico debba rimanere saldamente ancorato all’appagamento di esigenze e bisogni del singolo e funzionali alla vita in comunità, e che debba risultare idoneo a realizzare un determinato scopo utile per il sistema sociale o per una parte di esso³²³.

Caratteristiche, però, delle quali il “dovere di fedeltà” – ma l’obiezione potrebbe essere invero estesa anche al “prestigio della pubblica amministrazione” – fa serenamente a meno, in quanto, più che alla rispondenza ad esigenze personali o collettive, siffatto oggetto giuridico sembra per contro volto a garantire una cieca ed, appunto, “fideistica” obbedienza della burocrazia nei confronti del potere statale.

3. La non-venalità del pubblico agente

Non è poi mancato chi, soprattutto in letteratura, ha ritenuto di poter ravvisare l’offesa dei delitti di corruzione – talvolta unicamente, talaltra assieme ad altri beni – nell’interesse alla “non venalità del pubblico agente”³²⁴.

Si spiegava, più in particolare, che mentre la corruzione impropria è volta ad «evitare il danno che deriva all’Amministrazione dalla venalità dei soggetti ad essa preposti», la corruzione propria andrebbe invece a configurarsi quale reato plurioffensivo, e ciò in quanto accanto alla lesione (comunque presente) alla “non venalità”, ne risulterebbe comunque inficiato anche il «corretto funzionamento della pubblica amministrazione»³²⁵.

³²³ Imprescindibile, qui, il richiamo al funzionalismo tedesco: H. RUDOLPH-E. HORN-E. SAMSON, *Systematischer Kommentar zum Strafgesetzbuch*, Frankfurt, 1895, p. 4; G. JAKOBS, *Strafrecht*, Berlin-New York, 1983, p. 33; autori menzionati da G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, Bologna, 2021, p. 5; con riflessioni riprese tra gli altri anche da M. ROMANO, *Commentario sistematico del codice penale*, I, Milano, 1986, p. 260.

³²⁴ F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, II, Milano, 1986, p. 789; nello stesso senso anche: F. GIANNITI, *Studi sulla corruzione del pubblico ufficiale*, cit., pp. 76 e 166 ss.; N. LEVI, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., pp. 271 e 298; con riguardo alla sola corruzione impropria susseguente: R. VENDITTI, *Corruzione*, cit., p. 755.

³²⁵ Così: F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 789.

Come da più parti osservato in dottrina, le premesse da cui muove simile impostazione appaiono pienamente condivisibili: da un lato, incontrovertibile appare il carattere – fatte salve, naturalmente, le eccezioni di legge – d’assoluta gratuità dell’attività amministrativa; dall’altro, altrettanto corretta appare la considerazione, quale momento centrale dell’offesa nelle fattispecie corruttive, dello sfruttamento economico dell’ufficio da parte del pubblico agente³²⁶.

Ciò che convince poco, ad ogni modo, è che tutte le potenziali declinazioni della (invero, non poco fumosa) nozione di “non-venalità”, a ben vedere, appaiono poco confacenti con le caratteristiche, ma soprattutto le funzioni tradizionalmente attribuite al bene giuridico.

Là dove s’interpretasse la “non venalità” alla stregua di una forma di “dovere di non venalità” – *id est*, di gratuità – del pubblico funzionario, difatti, varrebbero in larga misura le considerazioni già svolte a proposito dell’(im)possibilità di considerare il reato alla stregua della violazione di un dovere³²⁷.

Là dove s’interpretasse, invece, la “non venalità” come una sorta di “caratteristica personale” del pubblico agente si finirebbe con il concepire una fattispecie volta a sanzionare un mero atteggiamento interiore, risultando quindi del tutto incompatibile – come ben osservato in dottrina – con un diritto penale del fatto³²⁸. S’arriverebbe, per ciò stesso, a concepire l’illecito, ancora una volta, come un fatto di mera disobbedienza rispetto alla “concezione morale dominante”, dai toni eticizzanti e moraleggianti, ben lontano quindi dal poter rappresentare, anche per via dell’innegabile genericità del concetto, una “situazione di valore” concretamente “offendibile” e “tutelabile”³²⁹.

4. L’interesse a che gli atti d’ufficio non formino oggetto di compravendita privata

Ulteriore impostazione, autorevolmente avanzata in letteratura e che può vantare qualche sporadico richiamo anche in giurisprudenza, è volta a ricondurre l’oggetto

³²⁶ S. SEMINARA, *Gli interessi tutelati nei reati di corruzione*, cit. p. 968.

³²⁷ Cfr., sul punto il paragrafo precedente (Cap. III, par. 2).

³²⁸ Nello stesso senso, anche G. BALBI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 50.

³²⁹ G. BALBI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 50.

di tutela dei delitti di corruzione, all’“interesse dello Stato a che gli atti d’ufficio non formino oggetto di compravendita privata”³³⁰.

L’imparzialità ed il buon andamento, seguendo questa prospettiva, sarebbero tutelati soltanto in via indiretta e mediata, in quanto – si spiega – gli stessi non sarebbero né lesi e né tantomeno messi in pericolo nelle ipotesi sia di corruzione propria susseguente, sia di corruzione impropria (antecedente e susseguente)³³¹.

Ebbene, già a partire da queste prime enunciazioni, non possono non scorgersi le trame argomentative tipiche delle concezioni metodologiche.

Il procedimento ermeneutico volto all’individuazione del bene giuridico, cioè, sembra muovere, anche nella impostazione qui considerata, dalla tipicità delle fattispecie, per poi andare alla ricerca di una possibile entità che sia in grado di “giustificare”, ma con ragionamento evidentemente *ex post*, la punibilità della corruzione in ciascuna sua forma. In altri termini: è la fattispecie che crea il bene giuridico, non il bene – come vorrebbe quantomeno la versione originaria della concezione liberale³³² – che conferisce legittimazione alla scelta incriminatrice.

L’interesse protetto, dunque, nient’altro che una ripetizione di quanto già espresso dalla tipicità della fattispecie, viene in sostanza fatto scadere a mero strumento di recezione dell’esistente, deprivandolo correlativamente – ed è proprio questo il punto – di quella funzione critica della opzione legislativa, che ne costituisce al contempo l’essenza e la naturale funzione.

Quanto detto, inoltre, si combina con quella che in dottrina è stata definita – sempre quale ulteriore obiezione alla tesi qui considerata – come una sorta di “confusione di fondo nei rapporti tra mezzo a fine”: s’è acutamente rilevato, difatti, che il divieto di compravendita degli atti d’ufficio non può considerarsi come un bene in sé, ma tutt’al più come uno strumento (un mezzo, appunto) attraverso cui tutelare un *aliud*, e cioè i (“reali”) valori-fine verso cui devono tendere l’organizzazione e l’attività amministrativa³³³. Come dire, cioè che «il turpe mercato è la modalità di lesione del bene, non il bene protetto: la compravendita della funzione è l’espressione puntuale

³³⁰ A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 150; negli stessi termini anche: C.F. GROSSO, voce “Corruzione”, in *Dig. Disc. Pen.*, III, Torino, 1989, p. 156; in giurisprudenza, si veda Cass. 22 agosto 1994, in *Cass. Pen.*, 1995, p. 3341; Cass., 19 maggio 1994, in *Giust. Pen.* 1995, p. 2851.

³³¹ Così: A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale*, cit., p. 150.

³³² R. RAMPIONI, *I delitti di corruzione. Studi su casi*, Padova, 2008, p. 34.

³³³ G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 221.

della forma tipica di aggressione al bene giuridico, ma non rappresenta un valore autonomo»³³⁴.

Tutto ciò a tacere il dato, anch'esso non poco significativo, che l'appiattimento di tutti i delitti di corruzione in fattispecie di danno rispetto all'“interesse a che gli atti d'ufficio non formino compravendita di compravendita privata” s'attesta del tutto inidoneo a cogliere le differenze in termini di disvalore (e, correlativamente, di trattamento sanzionatorio) tra il delitto di corruzione propria (che incide, in negativo, anche sul corretto funzionamento della pubblica amministrazione) e quello di corruzione impropria (che non determina, invece, simili conseguenze)³³⁵.

5. La corruzione quale reato contro beni economici? Le indicazioni europee e sovranazionali in punto di offensività dei delitti di corruzione

Della circostanza che parte della dottrina consideri la corruzione come una delle fenomenologie criminose assimilabili alla criminalità economica, ricorderà il nostro paziente lettore, s'è già in parte accennato nel corso del precedente capitolo, dedicato all'analisi delle fonti sovranazionali³³⁶.

Vari sarebbero – a voler dar credito a simili prospettive – gli elementi che connoterebbero in tal senso l'illecito: «Per quanto la definizione di quest'ultima [n.d.r., la criminalità economica] rimanga assai problematica, al punto finanche da potersi dubitare della validità scientifica di tale concetto di categoria che appare come una “intricata e variopinta tavolozza”, è indubbio che essa inglobi la corruzione. Molteplici sono gli indici dello stretto legame che avvince la corruzione al mondo degli affari [...] la natura tendenzialmente associativa di tale forma di criminalità, con il frequente coinvolgimento di attori economici [...] la complessità e la sofisticazione tecnica delle stesse dinamiche corruttive con il ricorso ad elaborati meccanismi di intermediazione, circolazione del denaro e dissimilazione [...] la immancabile commissione congiunta di altri reati tradizionalmente economici»³³⁷.

³³⁴ R. RAMPIONI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 51, che riporta anche i rilievi di M. DEL GAUDIO, voce *Corruzione*, in *Dig. Disc. Pen.*, 2000, p. 119.

³³⁵ Cfr., G. BALBI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 35.

³³⁶ Cfr. Cap. II, Sez. I, par. 1 ss.

³³⁷ S. MANACORDA, *La corruzione internazionale del pubblico agente*, cit., p. 14.

Del resto, si tratta dello stesso ordine d'idee – anche su questo profilo abbiamo insistito a lungo³³⁸ – in cui si colloca la stragrande maggioranza degli atti normativi sovranazionali, ove, accanto al richiamo ai più tradizionali beni istituzionali (imparzialità, buon andamento etc.), è costante l'attenzione alle disfunzioni specificamente economiche prodotte dalla corruzione, tra le quali vengono spesso richiamate l'inefficace allocazione delle risorse pubbliche, le distorsioni sul fronte concorrenziale, le alterazioni dei prezzi di mercato, la riduzione degli investimenti esteri, come anche l'aumento del costo del credito a carico delle imprese³³⁹.

Senza soluzione di continuità con le individuate premesse, e con questo veniamo al dunque, parte della dottrina ha ritenuto di poter qualificare l'illecito corruttivo alla stregua di un delitto offensivo soprattutto di beni giuridici aventi connotazione economicistica³⁴⁰. Alcune elaborazioni, poi, procedono alla ricostruzione dell'offesa in maniera decisamente più articolata e raffinata, identificando cioè un duplice e concorrente livello di lesività del fatto corruttivo: «il collocarsi del fenomeno nel cruciale snodo dei rapporti tra i “piani alti” dell'economia e della politica [h]a finito [...] per riflettersi su una altra grandezza di rilievo estremo: dimensioni e la natura del danno prodotto da questi fatti, non più ristretto alle un po' logore e sfilacciate categorie del “buon andamento” e della “imparzialità” della pubblica amministrazione, ma esteso all'integrità dell'economia nazionale, alla regole della concorrenza e allo stesso funzionamento delle istituzioni democratiche»³⁴¹; tutto ciò dovrebbe indurre a ricostruirne l'oggettività giuridica «“ad assetto variabile”, caratterizzata da un involucro di “imparzialità e/o buon andamento” della pubblica amministrazione», via via riempito da un «secondo livello di interessi, da individuare di volta in volta in rapporto al tipo di attività della pubblica amministrazione coinvolta nei fatti di corruzione»³⁴².

Per quanto innegabilmente suggestiva, restano comunque varie le ragioni che inducono a rigettare (anche) simile concezione, tra le quali vale la pena anzitutto di porre l'accento sulla sua, estrema, settorialità.

La impostazione in esame, in effetti, sembra condividere le stesse aporie che abbiamo visto diffusamente caratterizzare larga parte della attività di riforma legislativa in materia di corruzione: una attività normativa, vale a dire, che è stata

³³⁸ Cap. II, Sez. I, par. 1-5.

³³⁹ Cfr., sul punto, ancora Cap. II, Sez. I, par. 4.

³⁴⁰ G. FORTI, *L'insostenibile pesantezza*, cit., p. 508; ID, *La corruzione del pubblico amministratore*, cit., p. 148; nello stesso senso, anche: R. BORSARI, *La corruzione pubblica*, cit., pp. 367 ss.

³⁴¹ G. FORTI, *L'insostenibile pesantezza*, cit., p. 508.

³⁴² G. FORTI, *L'insostenibile pesantezza*, cit., p. 509.

pensata e predisposta precipuamente – si pensi, ad esempio, alle forbici sanzionatorie (soprattutto per quanto concerne l'aumento dei minimi), o ancora agli strumenti investigativi (soprattutto per quanto concerne l'impiego degli agenti sotto copertura) – in funzione del contrasto ad ipotesi di corruzione di tipo sistemico; tutto ciò, però, trascurando che le forme di corruzione sistemica s'aggiungono e non si sostituiscono a quelle di tipo pulviscolare, che peraltro continuano a rappresentare, come osservato nel primo capitolo, quelle statisticamente più ricorrenti nella prassi³⁴³.

Ritenere l'offesa dei delitti di corruzione rivolta, dunque, a beni quali "l'integrità dell'economia nazionale", come anche la "concorrenza", è prospettiva che s'espone, in buona sostanza, alle medesime critiche.

Come opportunamente osservato in dottrina, difatti, simili oggettività giuridiche se, per un verso, appaiono forse in parte confacenti ad alcune tipologie di corruzione sistemica, restano, per altro verso, del tutto estranee alle ipotesi di tipo pulviscolare, con riguardo alle quali l'offesa – come vedremo – s'attesta di contro diretta alla legale esplicazione della pubblica funzione³⁴⁴. Ed anzi, proprio la circostanza che la forma sistemica rappresenti una delle potenziali "degenerazioni" del fenomeno corruttivo, cioè a dire statisticamente l'eccezione, dovrebbe forse indurre – conseguentemente – a desistere dall'elevare a regola le oggettività giuridiche che la stessa offende.

Ma più a fondo, le perplessità concernenti simile teoria s'appuntano soprattutto sul relativo substrato oggettuale, e ciò poiché l'offensività della corruzione finisce con l'essere parametrata non tanto al singolo fatto corruttivo (accordo funzionale all'asservimento della funzione ovvero alla commissione di un atto contrario ai doveri d'ufficio da parte del pubblico ufficiale), bensì all'insieme dei rapporti illeciti che compongono le ipotesi di corruzione sistemica.

Cerchiamo di spiegarci meglio.

Indiscutibile appare il rilievo secondo cui – si badi – un complesso ramificato e stabile di accordi corruttivi creatosi, ad esempio, in relazione all'assegnazione di un appalto per la costruzione di una delle "grandi opere", esibisca una potenzialità offensiva astrattamente estesa a beni quali l'economia nazionale, la concorrenza etc. Altrettanto vero, però, è che simile proiezione offensiva afferisce, per così dire, alla "somma algebrica" dei singoli accordi corruttivi che compongono il circuito della

³⁴³ Cfr. Cap. I, par. 4.

³⁴⁴ G. BALBI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 35.

corruzione sistemica, e non invece all'accordo individuale tra funzionario e pubblico ufficiale con oggetto l'emanazione di un atto ovvero l'esercizio della funzione. Arduo, in effetti, appare immaginare come un singolo *pactum sceleris* possa (realmente) mettere in pericolo l'economia nazionale o il mercato: in questo senso, dunque, la elaborazione in discussione appare, se non altro, quantomeno viziata per eccesso.

In dottrina, infine, s'è fondatamente dubitato della "tenuta" della teoria anche dal punto di vista, per così dire, strutturale, e cioè con riguardo alla descritta configurazione "a due livelli", consistenti come detto in un: i) «involucro di "imparzialità e/o buon andamento"»; che andrebbe ad essere completato da un ii) «secondo livello di interessi, da individuare di volta in volta in rapporto al tipo di attività della pubblica amministrazione coinvolta»³⁴⁵.

Più che esplicativa dell'offesa del fatto corruttivo, in effetti, la variabilità dell'assetto – s'è osservato – finirebbe, deprivando dei contenuti reali gli interessi offesi, con il garantire alla teorica una sorta di "adattabilità" di fondo, indubbiamente molto duttile, ma che «contraddicendo il carattere di frammentarietà del diritto penale, nega la stessa funzione di garanzia del singolo riconosciuta al diritto penale»³⁴⁶.

6. L'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione

La dottrina attualmente maggioritaria, pur supportando le conclusioni con impianti argomentativi (talvolta anche significativamente) differenti, opina nel senso di ritenere che l'offesa dei delitti di corruzione sia prevalentemente diretta ai beni dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione³⁴⁷.

³⁴⁵ G. FORTI, *L'insostenibile pesantezza*, cit., p. 509.

³⁴⁶ R. RAMPIONI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 57.

³⁴⁷ F. BRICOLA, *Tutela penale della pubblica amministrazione e principi costituzionali*, cit., pp. 2407 ss.; F. TAGLIARINI, *Il concetto di pubblica amministrazione nel codice penale*, cit., pp. 130 ss.; G. VASSALLI, *Corruzione propria e corruzione impropria*, cit., pp. 305 ss.; R. RAMPIONI, *Bene giuridico e delitti dei pubblici ufficiali contro la p.a.*, cit., pp. 257 ss.; ID., *Progetto di riforma ed oggetto della tutela dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, in AA.VV. *La riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione*, in A. M. STILE (a cura di), Napoli, 1987, pp. 59 ss.; A.M. STILE, voce *Amministrazione pubblica*, cit., pp. 129 ss.; A. MANNA, *Corruzione e finanziamento illegale ai partiti*, cit., pp. 116 ss.; V. MANES, *L'atto di ufficio nelle fattispecie di corruzione*, cit., pp. 924 ss.; G. BALBI, *I delitti di corruzione*, cit., pp. 35 ss.; G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 225; G. FORNASARI, *Delitti di corruzione*, in A. BONDI-A. DI MARTINO-G. FORNASARI, *Reati contro la pubblica amministrazione*, Torino, 2008, pp. 192 ss., 206; M. CATENACCI, *Considerazioni politico criminali: il bene giuridico tutelato dagli artt. 314 – 335 c.p.*, in M. CATENACCI (a cura di), *Reati contro la pubblica amministrazione*, Torino, 2022, pp. 9 ss.; F. CINGARI,

Valorizzando la portata immediatamente precettiva – e non soltanto programmatica – dell’art. 97 Cost., più in dettaglio, l’imparzialità viene ad essere concepita, «ridotta nella sua consistenza fondamentale», nella “obiettività” dell’azione amministrativa³⁴⁸, e cioè nella «esigenza che la pubblica amministrazione non usi i suoi poteri per porsi in condizione di vantaggio nei confronti dei singoli consociati, ovvero per avvantaggiare ingiustamente taluno nei confronti di altri»³⁴⁹.

Il buon andamento dovrebbe essere inteso, invece, come «non limitato ai parametri di efficienza e produttività della pubblica amministrazione», ma anche come la «esigenza dell’assoluta identità tra l’attività della pubblica amministrazione e l’interesse pubblico», ed anzi, ancor più in generale, come la stessa «legittimità dell’azione amministrativa»³⁵⁰.

Trasponendo simili concettualizzazioni sul versante penalistico, la letteratura prevalente ritiene di poter ravvisare una offesa contestualmente rivolta ad entrambi i menzionati beni, anzitutto, nelle fattispecie di corruzione propria, tanto nelle ipotesi antecedenti, quanto in quelle susseguenti.

Il pericolo nei confronti del principio d’imparzialità, s’argomenta, deriverebbe dalla accettazione (o dalla ricezione) di utilità indebite, la quale, alterando la “posizione complessiva” (non più imparziale) del pubblico funzionario, cagionerebbe un potenziale sviamento della azione amministrativa dall’imprescindibile perseguimento dell’interesse pubblico³⁵¹.

Trattandosi poi d’accordo funzionale all’omissione, al ritardo, ovvero al compimento di un atto “contrario” ai doveri d’ufficio dell’intraneo, l’illecito risulterebbe offensivo altresì del buon andamento dell’amministrazione, e questo in quanto il *pactum* determinerebbe in aggiunta un pericolo anche per il «corretto uso od esercizio delle pubbliche funzioni»³⁵².

Più complesso il discorso, invece, per quanto attiene alla corruzione per l’esercizio della funzione, soprattutto con riguardo alle fattispecie susseguenti.

A tal riguardo, la totale riscrittura dell’art. 318 c.p. da parte della Riforma Severino non sembra avere tutto sommato alterato i termini del dibattito formatosi in

Repressione e prevenzione della corruzione pubblica, cit., pp. ; V. MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, cit., pp. 150 ss.; C. BENUSSI, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, tomo I, *I delitti dei pubblici ufficiali*, in G. MARINUCCI-E. DOLCINI (diretto da), *Trattato di diritto penale. Parte Speciale*, Padova, 2013, pp. 591 ss.

³⁴⁸ R. RAMPIONI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 52.

³⁴⁹ G. BALBI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 35.

³⁵⁰ G. BALBI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 35.

³⁵¹ G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 225.

³⁵² R. RAMPIONI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 52.

relazione al previgente delitto di corruzione impropria, e ciò poiché, oltre ad assorbire integralmente le fattispecie prima riconducibili alla “vecchia” *figura criminis*, la “nuova” disposizione non sembra connotarsi per un mutamento della *ratio* di tutela complessiva, bensì per un suo – per certo vistoso – allargamento, realizzato dal passaggio dalla punizione per il mercimonio dell’atto (conforme), a quello della complessiva funzione.

Per quanto attiene alla corruzione (impropria e funzionale) antecedente, la dottrina maggioritaria, seguita da parte della giurisprudenza³⁵³, ne individua una offesa esclusivamente rivolta nei confronti del principio di imparzialità³⁵⁴. L’accordo corruttivo, difatti, non incidendo sul legale (o comunque efficiente) funzionamento della pubblica amministrazione, metterebbe soltanto in pericolo l’esercizio imparziale del pubblico potere, e ciò «per la semplicissima ed incontestabile ragione che l'*intranseus*, accettando la retribuzione o la promessa, non si trova più in una situazione di estraneità agli interessi privati e quindi non è più in condizione di non subire influenze diverse dal legame agli interessi generali della collettività, impersonata dallo Stato»³⁵⁵.

Decisamente meno lineare, per converso, la ricostruzione della dimensione offensiva delle ipotesi di corruzione impropria susseguente.

Con riguardo ad esse, sembra invero difettare qualsiasi profilo di potenziale lesività (anche) in relazione all’imparziale esplicazione dell’attività amministrativa, intervenendo la dazione (o la promessa) in un momento successivo rispetto all’emanazione dell’atto (conforme): simile stato di cose, se ha indotto parte della dottrina, onde giustificare l’incriminazione, a ricorrere a beni (vaporosissimi) quali la “la non venalità”, il “dovere di fedeltà del funzionario” *et similia*, ha persuaso altri esponenti della letteratura a sollevare seri dubbi in punto di legittimità costituzionale della figura criminosa (alla luce, soprattutto, del principio di offensività), suggerendo conseguentemente di trasformare il reato in un illecito dal carattere meramente disciplinare³⁵⁶.

³⁵³ «La retribuzione viola solo il c.d. dovere esterno di non accettare retribuzioni da privati e dimostra che il pubblico ufficiale (o l’incaricato di pubblico servizio) non è imparziale, compiendo atti per retribuzione». Così: Cass. Pen. 17.12.1996, in *Riv. Pen.*, 1997, p. 31; nello stesso senso, anche Cass. Pen. 13.2.1995, in *Cass. Pen.*, 1995, p. 2129.

³⁵⁴ G. VASSALLI, *Corruzione propria e corruzione impropria*, cit., p. 305; F. TAGLIARINI, *Il concetto di pubblica amministrazione nel codice penale*, cit., p. 153; R. RAMPIONI, *Bene giuridico e delitti dei pubblici ufficiali*, cit., pp. 304 ss.

³⁵⁵ G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., pp. 23.

³⁵⁶ Così, F. BRICOLA, *Tutela penale della pubblica amministrazione*, cit., p. 2415; R. RAMPIONI, *Bene giuridico e delitti dei pubblici ufficiali contro la p.a.*, cit., pp. 311 ss.

7. Le “parzialità” dei richiami all'imparzialità ed al buon andamento

Condivisibile quasi integralmente nel resto, la teorica poc'anzi sunteggiata sconta nondimeno, quale principale limite di fondo, una sorta di generalizzata incompletezza, che le impedisce d'illuminare adeguatamente (tutte) le potenziali proiezioni dell'offesa delle fattispecie di corruzione.

Quasi tutte le impostazioni dottrinali aderenti al descritto indirizzo interpretativo, difatti, tendono ad esaurire celermente il discorso effettuando dei generici richiami alla “imparzialità” ed al “buon andamento” della pubblica amministrazione, obliterando però le profonde differenze, rilevanti anche sotto il profilo della oggettività giuridica tutelata, che intercorrono tra le tre diverse funzioni statuali, e cioè quella amministrativa, giudiziaria e legislativa.

La questione, come appare evidente, interseca in punti qualificanti il noto dibattito riguardante la nozione di “pubblica amministrazione” accolta nel Codice penale; dibattito, al quale pare opportuno perciò dedicare qualche sintetico cenno, prima di entrare nel vivo della questione rilevante ai nostri più circoscritti fini³⁵⁷.

A questo riguardo, difficilmente revocabile in dubbio – *de jure condito* – è l'affermazione secondo cui la nozione penalistica di “pubblica amministrazione” accolta dal codice penale vada nel senso della sostanziale unitarietà delle tre differenti funzioni: come testimoniato dalla inequivoca nozione di pubblico ufficiale di cui all'art. 357 c.p., il codice non detta uno statuto differenziato per ciascuna delle articolazioni del potere statale, riconducendole per contro ad un (unico) concetto, suscettibile di ricomprendere in sé l'intera attività dello Stato e degli altri enti pubblici. Impostazione, del resto coerente con la concezione dello Stato tipica del

³⁵⁷ Sul punto, tra i numerosissimi lavori, si vedano soprattutto: S. RICCIO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, Torino, 1955, pp. 7 ss.; C. BENUSSI, *Diritto penale della pubblica amministrazione*, Lavis, 2016, pp. 2 s.; A. MANNA, *Introduzione ai reati contro la pubblica amministrazione*, in A. CADOPPI-S. CANESTRARI-A. MANNA-M. PAPA, *Trattato di diritto penale, Vol II, I delitti contro la pubblica amministrazione*, Milano, 2010; F. C. PALAZZO, *La tutela penale della pubblica amministrazione e il rapporto tra legalità e politica*, in S. VINCIGUERRA-F. DASSANO (a cura di), *Scritti in memoria di Giuliano Marini*, Napoli, 2019, pp. 623 ss.; F. TAGLIARINI, *Il concetto di pubblica amministrazione nel codice penale*, cit., pp. 55 ss.; L. STORTONI, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 103 ss.; R. RAMPIONI, *Bene giuridico e delitti dei pubblici ufficiali contro la p.a.*, cit., 257 ss.; A.M. STILE, voce *Amministrazione pubblica*, cit., 129 ss.; G. FIANDACA- E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 225; A. BONDI, *Nozioni comuni e qualifiche soggettive*, in A. BONDI- A. DI MARTINO-G. FORNASARI (a cura di), *Delitti di corruzione*, cit., pp. 30 ss.

regime fascista, nell'ambito del quale il principio di separazione dei poteri veniva di fatto relegato a mero di criterio interno di ripartizione delle competenze.

Della congruità e della correttezza dei risvolti penalistici della suddetta impostazione, tuttavia, autorevole dottrina ha da tempo – *de jure condendo* – fondatamente dubitato, evidenziando come l'entrata in vigore della Costituzione abbia seriamente messo in discussione il paradigma codicistico.

La legge fondamentale, in effetti, «sulla scia di una diffusione della sovranità, conferisce autonome caratteristiche ed autonomi principi alle relative funzioni», evidenziando dunque delle vistose – e francamente incontestabili – divergenze delle quali non può non tenersi conto anche in sede giuridico-penale³⁵⁸. Funzioni, cioè, che seppur accomunate dal doveroso rispetto del principio di legalità (che comunque assume, per ciascuna di esse, connotazioni dissimili), presentano delle disomogeneità evidenti tanto sotto il profilo della organizzazione, della azione e delle finalità, quanto dal punto di vista dello *status* dei soggetti in esse incardinati³⁵⁹. Prima di esaminare le conseguenze di simili prese d'atto sul versante dell'offesa delle fattispecie corruttive, conviene sinteticamente rammentare che, rispetto all'opportunità di una potenziale “scomposizione” del concetto di pubblica amministrazione, non sono tuttavia mancate anche delle voci critiche nell'ambito della nostrana dottrina, favorevoli – cioè – al mantenimento di una sua concezione (anacronisticamente ancora) “monolitica”.

Rivendicando, soprattutto, il carattere di autonomia del diritto penale rispetto agli altri settori dell'ordinamento³⁶⁰, s'è ad esempio osservato che «se è indubbio che la valutazione di una condotta oggettivamente identica può a volte differenziarsi a

³⁵⁸ F. BRICOLA, *Tutela penale della pubblica amministrazione e principi costituzionali*, cit., p. 2388 ss.; nello stesso ordine d'idee anche V. SCALIA, *La corruzione: a never ending story*, cit., pp. 492 ss; L. STORTONI, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., pp. 103 ss; ID. *La nuova disciplina dei delitti dei Pubblici Ufficiali contro la P.A.: profili generali e spunti problematici*, cit., pp. 709 ss; R. RAMPIONI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 20 ss.

³⁵⁹ Differenze, per altro, che naturalmente non sfuggono neanche alla dottrina amministrativistica: si veda, sul punto, l'opinione di Costantino Mortati, il quale riteneva che «questi tre tipi di funzioni, anche se fossero concentrate nello stesso organo non verrebbero a perdere le loro caratteristiche differenziali inerenti allo specifico contenuto di ciascuna». (C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1969, p. 135; v. anche nello stesso senso, tra gli altri, anche: E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2024, pp. 23 ss; F. MODUGNO, voce *Poteri (divisione dei)*, in *Noviss. Dig. It.*, Torino, 1966, p. 487 s.; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 2010, p. 668; V. CERULLI-IERELLI, *Politica e amministrazione tra atti “politici” e “organi a carattere professionale”*, in *Dir. Pub.*, 2009, n. 1, p. 101 s.).

³⁶⁰ A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale*, cit., p. 6; nello stesso senso anche M. PELLISSERO, *Disposizioni comuni*, in C.F. GROSSO-M. PELLISSERO (a cura di), *Reati contro la pubblica amministrazione*, in C.F. GROSSO-T. PADOVANI-A. PAGLIARO (diretto da), *Trattato di diritto penale. Parte speciale*, Milano, 2015, p. 26.

seconda dell'appartenenza di un soggetto all'uno o all'altro potere, è altrettanto vero che tecnicamente dispersiva si rivelerebbe almeno in generale la diversificazione delle norme a seconda dell'Autore»³⁶¹.

Le riportate obiezioni, tuttavia, non paiono affatto cogliere nel segno: quanto al primo profilo, va infatti osservato che il carattere d'autonomia del diritto penale non può in alcun modo essere intesa come disancoramento legislativo dallo "steccato" costituzionale, entro il quale (anche) lo *ius terribile* deve ritenersi evidentemente confinato. Né a diversa conclusione può giungersi con riguardo alla asserita "dispersività tecnica" delle soluzioni normative derivanti da una costruzione differenziata. Indubbiamente, la previsione unitaria di fattispecie valevoli per ciascun potere dello Stato s'attesta soluzione decisamente più lineare rispetto alla potenziale frammentazione di esse: il punto, però, è che tra una soluzione normativa lineare, ma costituzionalmente e dogmaticamente scorretta ed una soluzione normativa dispersiva, ma rispettosa dei dettami della Costituzione e dei diversi coefficienti di offensività dei singoli fatti oggetto d'incriminazione, crediamo sia sempre doveroso prediligere la seconda rispetto alla prima.

Questo precisato, e tentando ora di riprendere le fila del discorso, pare allora opportuno iniziare a porre in evidenza i principali elementi di discontinuità sottesi alle tre differenti funzioni statuali, onde coglierne le principali implicazioni in punto di offensività delle fattispecie corruttive.

Della funzione amministrativa s'è già in parte detto (e comunque ci ritorneremo)³⁶²: sia sufficiente pertanto rammentare come, pur avendo subito delle profonde trasformazioni rispetto all'entrata in vigore della Costituzione – graduale estensione delle competenze, progressiva ibridazione dei modelli d'intervento etc. – l'organizzazione e l'attività della pubblica amministrazione, in tutte le loro proteiformi e variegata estrinsecazioni, devono nondimeno ispirarsi ai valori-fine unitariamente fissati dall'art. 97 Cost. nei principi di imparzialità e di buon andamento³⁶³.

³⁶¹ M. ROMANO, *Commentario sistematico*, cit., p. 8, che tuttavia poco oltre correggeva il tiro, aggiungendo: «con ciò non s'intende ovviamente sottovalutare né il fatto che la struttura del singolo reato può non consentire la realizzazione, indifferentemente, da part di ognuno degli appartenenti ai diversi poteri, né che l'esercizio della singola pubblica funzione può condizionare decisamente l'interpretazione della singola norma e pertanto la sua concreta applicazione».

³⁶² Cfr. Cap. III, par. 9.

³⁶³ V. sul punto, anche per numerosi richiami alla dottrina amministrativistica: R. RAMPIONI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 16.

Gli stessi interessi giuridici che, anche al netto di qualche precisazione che ci apprestiamo a rassegnare, devono ritenersi direttamente offesi anche là dove il delitto di corruzione intersechi la funzione giudiziaria.

Non è disutile, a questo riguardo, osservare come la legalità della funzione giudiziaria si esplica (secondo scansioni ed) attraverso parametri costituzionali in parte differenti rispetto a quelli tipici di quella amministrativa, e cioè, soprattutto, attraverso i principi della soggezione del giudice soltanto alla legge (art. 101 c. 2 Cost.), dell'indipendenza della magistratura (art. 104 Cost.) ed infine del giusto processo regolato dalla legge (ragionevole durata-terzietà ed imparzialità del giudice etc.; art. 111 Cost.)³⁶⁴. Principi, d'altro canto, che vantano un espresso riconoscimento anche nell'ambito del contesto normativo eurounionale, nell'ambito del quale l'indipendenza del giudicante assurge a condizione finanche essenziale per la garanzia del valore – ex art. 2 TUE – dello Stato di diritto; indipendenza, d'altra parte, opportunamente declinata dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea in una duplice ma complementare dimensione: sul piano interno, anzitutto, come “equidistanza” del giudicante rispetto alle parti ed agli interessi di cui le stesse sono portatrici (e cioè, secondo la nostrana accezione di “imparzialità”); sul piano esterno, invece, come autonomia del giudicante rispetto a potenziali influenze e pressioni da parte di altri poteri dello Stato (e cioè, secondo l'accezione nostrana di “indipendenza”)³⁶⁵.

Ciò premesso, crediamo tuttavia che le (ribadiamo: innegabili) differenze intercorrenti tra le due funzioni, non giustifichino il richiamo ad oggettività giuridiche differenti rispetto all'imparzialità ed al buon andamento, che devono dunque considerarsi, anche con riguardo alla funzione giudiziaria, gli interessi offesi dai fatti di corruzione.

E questo per diverse ragioni.

Anzitutto, perché la funzione giudiziaria si compone, oltre che dell'attività del giudice (di seguito considerata), anche di quel complesso d'attività, per così dire, “ausiliarie” (strumentali e preparatorie), svolte da soggetti quali cancellieri, ufficiali giudiziari, membri dell'ufficio del processo etc.; rispetto ad essi, trattandosi l'amministrazione della giustizia nient'altro che una delle articolazioni della

³⁶⁴ Per un inquadramento generale dei principi costituzionali in materia di giurisdizione, si veda: P. TONINI-C. CONTI, *Manuale di procedura penale*, Milano, 2022, p. 28 ss.

³⁶⁵ Corte di Giustizia, Grande sez., 25 luglio 2018, causa C-216/18 PPU, Minister for justice and equality (carenze del sistema giudiziario), LM, Eu: C:2018:586; Corte di Giustizia, Grande Sez., 24 giugno 2019, causa c-619/18, Commissione europea c. Repubblica di Polonia, EU:C:2019:615; sul punto, v. V. SCALIA, *La corruzione: a never ending story*, cit., p. 518.

pubblica amministrazione, i parametri regolatori dell'organizzazione e della relativa attività devono evidentemente considerarsi quelli di cui all'art. 97 Cost.

Ma anche con riguardo all'attività giurisdizionale, a ben vedere, le differenze rispetto alla funzione amministrativa s'attestano per molti versi soltanto apparenti. Si pensi, *in primis*, al principio d'imparzialità, che è criterio che deve guidare tanto l'attività del pubblico agente, tanto quella del giudice, in virtù del disposto di cui all'art. 111 Cost., che la considera finanche come uno dei cardini essenziali del giusto processo («Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale»). Imparzialità, s'aggiunga, che presenta contenuti del tutto sovrapponibili nell'ambito delle due diverse funzioni: non dissimilmente da quella del pubblico funzionario, difatti, anche la “postura” del giudicante dev'essere connotata – come ben illustrato dalla dottrina processualpenalistica – da quella necessaria «equidistanza del soggetto (e conseguentemente dell'attività) rispetto ad interessi alieni rispetto all'interesse pubblico»³⁶⁶.

Lo stesso può affermarsi per quanto attiene anche al buon andamento, espressamente qualificato, dalla stessa Corte costituzionale, come un principio informatore (anche) dell'attività *stricto sensu* giurisdizionale: valga, sul punto, il richiamo a quelle decisioni ove s'è giunti al riconoscimento dell'incostituzionalità delle disposizioni che imponevano l'obbligo di redazione di sommario processo verbale, con indicazione dell'unanimità o dissenso, per le decisioni degli organi giudicanti collegiali, o ancora a quelle sentenze in materia di determinazione delle prestazioni essenziali nelle ipotesi di astensione collettiva degli avvocati dalle udienze³⁶⁷.

A riprova (per così dire, “indiretta”) di quanto siano andati dicendo sta, dipoi, la considerazione di quelle posizioni dottrinali, le quali, pur (opportunamente) sensibili ad una costruzione differenziata della nozione di pubblica amministrazione, giungono (meno opportunamente) a ritenere che gli interessi offesi dalla corruzione incidenti sulla funzione giudiziaria non possano considerarsi quelli di cui all'art. 97 Cost. Posizioni che, in punto d'individuazione dell'interesse offeso, menzionano ad esempio beni quali “l'impermeabilità dei processi e delle decisioni giudiziarie”, ovvero ancora la “indipendenza del giudicante”³⁶⁸.

³⁶⁶ V. sul punto: P. TONINI-C. CONTI, *Manuale di procedura penale*, cit., p. 21.

³⁶⁷ Così: Corte Cost., n. 18/1989; Corte Cost., n. 171/1996.

³⁶⁸ Nel primo senso: V. SCALIA, *La corruzione: a never ending story*, cit., p. 519; propende per la sola indipendenza, invece: R. RAMPIONI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 25.

Trattasi, evidentemente, di posizioni scarsamente condivisibili, in quanto, la prima, risolvendosi in nient'altro che in una espressione perifrastica per designare l'imparzialità, perché per molti versi imprecisa, invece, la seconda. Va considerato, difatti, che, quantomeno nell'ambito della nostrana tradizione costituzionale, quello di "indipendenza", è principio che afferisce precipuamente, nella sua dimensione esterna, all'assenza di condizionamenti derivanti da altri poteri dello Stato (soprattutto l'esecutivo); nella sua dimensione interna, invece, come assenza di condizionamenti derivanti dalla stessa magistratura (ed è questo il motivo dell'esclusione del principio gerarchico nell'ambito dell'attività giudicante). Pertanto, qualificare in questi termini l'offesa, oltre che fuorviante, appare se non altro (quantomeno) riduttivo.

Profondamente diverso, infine, è il discorso con riguardo alla funzione legislativa, rispetto alla quale richiamare l'imparzialità ed il buon andamento come beni giuridici offesi dai delitti di corruzione che incidano su di essa, equivale a fare un richiamo sostanzialmente scorretto.

Invocare, anzitutto, l'"imparzialità della funzione legislativa" sembra avvicinarsi ad una autentica *contradictio in adiecto*. Questo in quanto la "parzialità" è una caratteristica connaturata alla attività del parlamentare (e degli altri esercenti la funzione legislativa), dal momento che trattasi d'esponenti di partiti e di gruppi politici, per definizione, portatori di interessi parziali³⁶⁹.

Non va troppo diversamente, neanche con riguardo al principio del "buon andamento"³⁷⁰. Si pensi, onde comprenderne l'inconciliabilità con la funzione legislativa, all'esempio dell'ostruzionismo parlamentare: pratica, questa, certamente distonica rispetto alle esigenze di efficienza ed efficacia del procedimento legislativo, ma che per contro deve ritenersi pienamente legittima, alla luce delle garanzie di libertà che la Costituzione assegna all'attività parlamentare. Non è certamente un caso, allora, che la stessa Corte costituzionale abbia *apertis verbis* ed in diverse occasioni sancito la sostanziale inapplicabilità del

³⁶⁹ Sul punto, diffusamente: R. ALAGNA, *Lobbying e diritto penale. Interessi privati e decisioni pubbliche tra libertà e reato*, Torino, 2018, pp. 121 ss; F. TAGLIARINI, *Il concetto di pubblica amministrazione nel codice penale*, cit., p. 221; M. C. UBIALI, *Attività politica e corruzione. Sull'opportunità di uno statuto penale differenziato*, Milano, 2020, p. 182; più in generale, sulla complessità dei rapporti tra intervento penale ed attività politica (con specifico riguardo al tema dei c.d. reati ministeriali), cfr. L. MASERA, *Immunità della politica e diritti fondamentali. I limiti all'irresponsabilità penale dei ministri*, Torino, 2020, pp. 41 ss.

³⁷⁰ F. TAGLIARINI, *Il concetto di pubblica amministrazione nel codice penale*, cit., p. 219.

principio in discorso alla attività *lato sensu* politica³⁷¹. Ad ulteriore conferma della sostanziale incompatibilità dei principi in discorso con l'attività legislativa si pone, infine, il differente statuto di garanzie e prerogative che il dettato costituzionale staglia per la posizione del politico e di quella pubblico amministratore. Per avvedersene, sia sufficiente il confronto tra le due disposizioni costituzionali di riferimento: da un lato, l'art. 28, il quale prevede che «I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti»; l'art. 68, quanto alla figura degli esponenti del parlamento, prevede invece che: «I membri del parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni».

8. Delitti di corruzione e funzione legislativa

Alla luce delle svolte considerazioni, s'impone dunque qualche ulteriore e pur sintetica considerazione sul delicato binomio “offesa dei delitti di corruzione” e “funzione legislativa”, la quale, secondo l'indirizzo giurisprudenziale consolidato, si rivela suscettibile di ricomprendere in sé «tutte le attività in cui si esplica lo svolgimento del mandato parlamentare (dalla presentazione di proposte di legge, alle attività conoscitive, dalle funzioni di rappresentanza a quelle di indirizzo e di controllo sulle attività di governo, mediante mozioni, risoluzioni, interpellanze etc., quelle strettamente gestionali, quelle di “autodichia”», oltre a quelle più propriamente concernenti l'emanazione di leggi (nazionali e regionali) ovvero di atti aventi forza di legge³⁷². Quanto alle connotazioni essenziali della funzione, se dagli art. 55 e ss. appare agevolmente desumibile la soggezione alla legge ed alla Costituzione, sia dei soggetti facentene parte, sia con riguardo alla connessa attività (art. 70 Cost.), il parametro fondamentale che ne regola l'esercizio s'attesta, come ampiamente noto, l'art. 67 della Costituzione, a tenore del quale «Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di

³⁷¹ L. IANNUCILLI-A. DE TURA, *Il principio di buon andamento dell'amministrazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in CC, 2020, disponibile online al link: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_212.pdf.

³⁷² Così, Cass. Pen., Sez. VI, 6.6.2017, n. 36769.

mandato»³⁷³. Codificando il principio della libertà del mandato, la disposizione attribuisce ai parlamentari – e, secondo la dottrina costituzionalistica, in maniera implicita anche ai consiglieri regionali³⁷⁴ – una amplissima autonomia d’azione che, potendosi concretizzare in scelte totalmente libere nei fini, trova la propria fonte direttamente nell’investitura popolare³⁷⁵.

Ad allargare ulteriormente il possibile campo d’azione del parlamentare concorre dipoi – in questo secondo caso, con in proposito soprattutto di evitare potenziali abusi ovvero strumentalizzazioni del potere giudiziario – anche il successivo art. 68 Cost., il quale, come anticipato, sancisce la immunità in relazione alle «opinioni espresse e dei voti dati nell’esercizio delle loro funzioni».

Già a partire da questo (più che) stringata ricostruzione delle norme fondamentali regolanti la funzione legislativa, emerge evidentemente come la corruzione del parlamentare ponga delle problematiche per molti versi differenti rispetto a quella incidente sulla pubblica amministrazione in senso stretto, prima fra le quali e soprattutto, la necessità di trovare un equilibrio tra le libertà costituzionalmente sancite (artt. 67, 68 etc.) e la necessità – comunque presente – di reprimere eventuali abusi mediante il diritto penale³⁷⁶.

Difficoltà che, specie considerando la perdurante assenza di una fattispecie *ad hoc* che tenga conto delle segnalate caratteristiche, sono oramai ben note alla giurisprudenza, che ha intrapreso una (non semplice) opera d’adattamento delle fattispecie vigenti (artt. 318 e 319 c.p.), all’attività politica.

Quanto alla fattispecie di corruzione per l’esercizio della funzione, più precisamente, le criticità discendono soprattutto dalla (più che) ampia tipicità della fattispecie, volta a punire «Il pubblico ufficiale, che, per l’esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità, o ne accetta la promessa». L’alveo applicativo dell’onnivora incriminazione, come appare evidente già dal relativo tenore letterale, è suscettibile di attrarre a sé non soltanto attività pienamente lecite, ma finanche essenziali per l’esercizio dell’attività politica, come ad esempio l’attività di finanziamento privato ai partiti nelle sue varie declinazioni (campagne elettorali, iniziative politiche etc.). Trattasi, in altre parole, di una figura criminosa rispetto alla quale il confine tra lecito ed illecito si rivela pressoché evanescente e che, quando applicata in relazione all’attività politica, fa sì

³⁷³ L. STORTONI, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 104 ss.

³⁷⁴ T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p. 668.

³⁷⁵ M. C. UBIALI, *Attività politica e corruzione*, cit., p. 182.

³⁷⁶ Così, opportunamente: V. SCALIA, *La corruzione: a never ending story*, cit., p. 519.

che qualsiasi dazione del privato possa essere potenzialmente letta quale “sintomo” di un accordo corruttivo³⁷⁷.

Ma le specificità della funzione parlamentare emergono in maniera ancor più nitida considerando le opzioni interpretative adottate dalla giurisprudenza con riguardo alla fattispecie di corruzione propria.

Rispetto ad essa, difatti, ha prevalso un atteggiamento pretorio piuttosto rispettoso delle prerogative di libertà coesenziali alla funzione legislativa, giunto sino al riconoscimento della sostanziale inapplicabilità della fattispecie – vista l'impossibilità di qualificare l'atto in termini di contrarietà al dovere – con riguardo alla figura del parlamentare: «Può dunque in via generale affermarsi che nei confronti del parlamentare non è mai configurabile il reato di corruzione propria (per atto contrario ai doveri di ufficio), antecedente e/o susseguente, previsto dall'art. 319 c.p., ostandovi il combinato disposto degli artt. 64, 67 e 68 Cost.»³⁷⁸.

Questa evidente difformità contenutistica, colta anche dalla Cassazione nell'arresto *supra* menzionato, dimostra allora come la proiezione offensiva della “corruzione politica” non possa in alcun modo essere rappresentata dall'imparzialità e dal buon andamento della pubblica amministrazione.

Si rende necessario, per ciò stesso, il richiamo ad oggettività giuridiche differenti rispetto a quelle evocate, la cui individuazione – oggetto (anche recentemente) di appositi studi monografici³⁷⁹ – presupporrebbe ben altro approfondimento rispetto a quello consentito in questa sede. Ai nostri fini, conviene limitarsi pertanto ad attingere al dibattito di quei Paesi che – opportunamente – hanno introdotto una fattispecie *ad hoc* per l'incriminazione della corruzione nell'ambito dell'attività parlamentare; dibattito, all'esito del quale si concorda sul fatto che l'oggettività giuridica presidiata dai delitti di corruzione “politica” debba ritenersi “l'integrità e la correttezza del processo decisionale regionale e parlamentare”³⁸⁰.

³⁷⁷ M. C. UBIALI, *Attività politica e corruzione*, cit., p. 207 ss.

³⁷⁸ Cassazione penale, sez. VI, sentenza 11/09/2018 n° 40347; tra i tanti commenti, v. D. FALCINELLI, *Nel castello di carte dell'attività politica impropriamente corrotta Considerazioni sul rapporto tra i delitti ex artt. 318 e 319 c.p.*, in *Arch. Pen.*, 2019, pp. 2 ss.

³⁷⁹ M. C. UBIALI, *Attività politica e corruzione*, cit.; R. ALAGNA, *Lobbying e diritto penale. Interessi privati e decisioni pubbliche tra libertà e reato*, cit.

³⁸⁰ Questa l'opinione maggioritaria della dottrina tedesca; v. sul punto: V. SCALIA, *La corruzione: a never ending story*, cit., p. 509 ss.

9. Brevi annotazioni sul buon andamento

Qualche ulteriore precisazione ci sembra opportuno svolgere con riguardo ai principi di imparzialità e (soprattutto) di buon andamento della pubblica amministrazione, e cioè di quelli che devono ritenersi i beni giuridici offesi dai delitti di corruzione pubblica, quando incidenti sulle funzioni amministrativa e giudiziaria. Rispetto alle osservazioni già svolte, più in particolare, s'impone uno sforzo di migliore delimitazione contenutistica dei menzionati interessi, in dottrina, spesso oggetto di interpretazioni (fors'anche eccessivamente) estensive.

Non sorgono particolari problemi interpretativi in relazione al principio d'imparzialità, il quale, per pacifico riconoscimento, esibisce una triplice (ma complementare) dimensione: i) imparzialità quale strumento regolatore dell'esercizio del pubblico potere; ii) imparzialità soggettiva, concernente la "posizione" del pubblico funzionario ("parte imparziale"); iii) imparzialità, quale garanzia (individuale) di parità di trattamento per i soggetti che entrano direttamente in contatto con la pubblica amministrazione³⁸¹.

Ridotta ai minimi termini, l'imparzialità può dunque essere considerata come "equidistanza" (o anche neutralità), e cioè come pari indifferenza ovvero pari attenzione rispetto ad interessi differenti rispetto all'interesse primario. Come è stato efficacemente rilevato: «considerazione di "tutti e soli" gli interessi umani avvalorati dal diritto, nell'ordine e nell'armonia in cui il sistema o un legittimo e coerente indirizzo politico li avvalora; ed, allora, è anche pari trattamento di fattispecie parimenti avvalorate e diverso trattamento di fattispecie diverse»³⁸².

Meno convincenti, ci paiono invece le letture comunemente fornite del principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

³⁸¹ Quest'ultima accezione, è quella fatta propria dall'ordinamento dell'Unione Europea. All'art. 41 della Carta di Nizza, difatti, è sancito il principio di buona amministrazione: «1. Ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione. 2. Tale diritto comprende in particolare: a) il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio; b) il diritto di ogni persona di accedere al fascicolo che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale; c) l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni. 3. Ogni persona ha diritto al risarcimento da parte dell'Unione dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni, conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri. 4. Ogni persona può rivolgersi alle istituzioni dell'Unione in una delle lingue dei trattati e deve ricevere una risposta nella stessa lingua».

³⁸² Così, A. CERRI, *Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Enc. Treccani* (vers. online), 2013.

Passando in rassegna le posizioni dottrinali sul tema, in effetti, è agevolmente ravvisabile una (piuttosto diffusa) tendenza a fornirne una interpretazione tanto largheggiante, quanto però indivisibile: una interpretazione, cioè, che tende a sovrapporre – confondendo – il concetto di “buon andamento” con quello di “legalità” amministrativa, in una sorta di “sineddoche ermeneutica”, che finisce tuttavia con la svalutazione dell’autonomia e della portata precettiva del principio. S’afferma, ad esempio che: «Il concetto di buon andamento [...] va anche al di là di quello, più generale, di “buona amministrazione”, non attenendo soltanto al merito delle decisioni ma, più ampiamente, anche alla legittimità dell’azione amministrativa. Nella sua dimensione prammatica, esso dunque si sostanzia – pur non identificandosi integralmente – nella “attuazione di un potere – da parte della p.a. – nel rispetto dei limiti che presiedono alla sua espansione»³⁸³. O ancora: «Buon andamento, tuttavia, non va inteso esclusivamente quale “merito amministrativo”, ricomprendendo in sé anche la “validità” e, dunque, la legittimità dell’azione amministrativa»³⁸⁴.

Trattasi d’impostazioni, come anticipavamo, che convincono molto poco.

Sul punto, non è superfluo anzitutto rammentare che il principio del buon andamento ha registrato – sia presso la letteratura amministrativistica, sia nell’ambito della giurisprudenza costituzionale – un processo di progressiva “emancipazione” concettuale, tanto rispetto al principio di imparzialità, quanto a quello di legalità amministrativa.

Emancipazione, all’esito della quale si conviene sulla circostanza che il buon andamento non coincide affatto con “legale andamento” della pubblica amministrazione, ma esprime la (più circoscritta) l’esigenza che la amministrazione agisca «nel modo più adeguato e conveniente possibile», sulla base dei criteri – codificati nella legge sul procedimento (l. 241/1990) – della economicità, efficacia, efficienza (le c.d. tre e), pubblicità e trasparenza³⁸⁵.

Difformità contenutistica, d’altronde, ben tenuta in considerazione anche dalla Corte costituzionale, la quale, «sul piano dei significati», ha di volta in volta individuato il principio con la esigenza di «predisposizione di strutture e moduli di organizzazione volti ad assicurare un’ottimale funzionalità; o rappresentato come obiettivo di tempestività e efficienza o come esigenza generale di efficienza

³⁸³ Così, G. BALBI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 39 s.

³⁸⁴ Così, R. RAMPIONI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 61; nello stesso senso, anche: G. FORNASARI, *Delitti di corruzione*, cit., p. 206; G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 223.

³⁸⁵ E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 62.

dell'azione amministrativa; o definito “principio di efficienza”; o inteso come economicità di gestione e contenimento dei costi dei servizi pubblici»³⁸⁶.

Per tali ragioni, continuare ad identificarlo con la legalità amministrativa rappresenta evidentemente una forzatura, in ragione delle segnalate asimmetrie dei relativi ambiti di operatività (non tutti gli atti compiuti in violazione di legge, possono automaticamente ritenersi lesivi delle esigenze di efficacia, efficienza, economicità etc. della pubblica amministrazione).

Conviene, pertanto, assegnare al principio dei contenuti coerenti con la sua effettiva portata precettiva, e ciò soprattutto in ragione dei risvolti che siffatta l'operazione è suscettibile di produrre sul versante penalistico.

Concepire il buon andamento secondo i suoi contenuti “reali”, difatti, assegna al bene non soltanto una maggiore determinatezza rispetto alla (indiscutibilmente più generica nozione di) legalità amministrativa, ma gli garantisce, soprattutto, una migliore “spendibilità” sotto il profilo ermeneutico, nella misura in cui consente di considerare come lesive soltanto quelle condotte effettivamente incidenti sulla efficacia, efficienza, economicità etc. della pubblica amministrazione, escludendo – correlativamente – dal rimprovero quelle irregolarità aventi natura meramente formale.

Viceversa, l'impostazione volta a sovrapporre il buon andamento con la legalità amministrativa, oltre a tradire l'assegnazione al diritto penale di una funzione (ulteriormente) sanzionatoria, tratteggia un bene sfornito di qualsiasi pregnanza selettiva e che, in definitiva, più che circoscrivere l'area della penalità finisce, al contrario, per allargarla.

³⁸⁶ L. IANNUCILLI-A. DE TURA, *Il principio di buon andamento dell'amministrazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit.

Cap. IV: Disvalore e struttura dei delitti di corruzione pubblica

Sez. I: Profili comuni ai delitti di corruzione generica e di corruzione propria

1. Questioni preliminari: reato a concorso necessario o illeciti distinti?

Dopo aver individuato l'interesse protetto (meglio: gli interessi protetti), il *focus* può dunque ora spostarsi sull'analisi delle principali componenti strutturali – e sulle loro reciproche interferenze – caratterizzanti i singoli delitti di corruzione.

Trattazione, che tuttavia presuppone, a monte, lo scioglimento di un nodo dal carattere (logicamente) preliminare, afferente alla natura stessa degli illeciti in discorso: si allude, evidentemente, all'annoso – ma quanto mai vivo – dibattito sulla loro configurazione in termini di reato a concorso necessario ovvero come distinti illeciti monosoggettivi (corruzione attiva e passiva).

Con la consapevolezza che proporre una esauriente disamina richiederebbe, probabilmente, una autonoma tesi dottorale e dunque limitandoci a richiamarne *per incidens* soltanto i tratti davvero essenziali, pare opportuno in via di premessa rammentare che la questione trae origine dalla (equivoca) tecnica normativa adoperata dal legislatore, il quale, dopo aver modellato le relative disposizioni (artt. 318 e 319 c.p.) sullo schema del reato monosoggettivo del pubblico ufficiale, dispone l'applicazione delle medesime pene anche per il privato corruttore (art. 321 c.p.).

Di qui, la formazione di due contrapposti orientamenti, il primo, prevalente in dottrina e che vanta amplissimi consensi anche in giurisprudenza, volto a patrocinare la tesi del reato plurisoggettivo³⁸⁷; il secondo, rimasto minoritario, che opina invece nel senso dell'autonomia delle due incriminazioni³⁸⁸.

³⁸⁷ In dottrina, accolgono questa impostazione, tra gli altri: L. STORTONI, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 157; G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 224; G. FORNASARI, *Delitti di corruzione*, cit., p. 202; C. BENUSSI, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 240; F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 424; M. PELLISSERO, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 519; G. COCCO, *La corruzione generica a quattro anni dalla riforma. Questioni dogmatiche e applicative*, in *Ind. Pen.*, 2017, n. 1, p. 13; S. VINCIGUERRA, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, Padova, 2008, p. 196 s.; C.F. GROSSO, *Corruzione*, cit., p. 155; in giurisprudenza, *ex plurimis*: Cass. Pen., Sez. VI, 14.9.2021, n. 33965; Cass. Pen., Sez. VI, 10.4.2015, n. 24535; Cass. Pen., Sez. VI, 4.5.2006, n. 33435; Cass. Pen., Sez. VI, 18.7.1997, n. 3297.

³⁸⁸ In questa diversa prospettiva, invece: A. PAGLIARO-M. PARODI GIUSINO, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 187; A. SPENA, *Art. 318 c.p.*, in M. RONCO-B. ROMANO (a cura di), *Codice penale commentato*, Torino, 2012, p. 1622 ss.; P. DI VICO, *Il delitto del corruttore*, in *Annali di dir. e*

Un primo argomento fatto valere a sostegno del primo indirizzo afferisce, anzitutto, alla formulazione dell'art. 321 c.p.

Alla stregua di simili prospettive, difatti, la fattispecie non svolgerebbe alcuna funzione incriminatrice, bensì – come del resto testimonierebbe anche il *nomen juris*: “Pene per il corruttore” – una mera funzione, per così dire, “estensiva” del trattamento sanzionatorio: la disposizione, nella misura in cui s’astiene dal procedere ad una compiuta descrizione del fatto del privato, non disciplinerebbe – si spiega – una autonoma figura criminosa, ma si limiterebbe soltanto ad estendere le pene previste dagli articoli precedenti, nei confronti appunto dell'*extraneus*³⁸⁹.

Ulteriore ordine di ragioni, anch'esse di carattere normativo, che dovrebbe indurre a concludere nel senso indicato troverebbe di poi fondamento nel disposto di cui all'art. 322 c.p., volto – come è noto – a sanzionare le ipotesi di istigazione alla corruzione.

Là dove si trattasse di due autonome figure di reato, si osserva perspicuamente, la norma non avrebbe alcuna ragion d'essere, in quanto la punibilità delle ipotesi ivi tipicizzate potrebbe già farsi autonomamente discendere dall'applicazione della disciplina generale del tentativo³⁹⁰.

Non s'è mancato di porre l'accento, inoltre, sul fatto che l'ordinamento giuridico faccia scaturire, sotto distinti ma ben concorrenti profili, conseguenze affatto unitarie dall'accordo corruttivo: medesimo, ad esempio, è il trattamento sanzionatorio per corruttore e corrotto, come anche uniforme è la disciplina, tra le altre cose, delle cause di estinzione del reato, della assoluzione per insussistenza del fatto e del risarcimento del danno³⁹¹.

A riprova della natura plurisoggettiva delle fattispecie, infine, si sono altresì rimarcate le paradossali conseguenze – una sorta, quindi, di argomento c.d. apagogico – che deriverebbero dall'accoglimento dell'opposta tesi, in relazione soprattutto all'ipotesi di concorso del terzo. Concependo la corruzione attiva e quella passiva come due distinti reati, infatti, bisognerebbe essere disposti a riconoscere che il terzo concorra sia nel delitto del pubblico ufficiale, che in quello del privato, con risvolti dunque evidentemente irragionevoli³⁹².

proc. pen., 1936, p. 392; C. D. LEOTTA, *La corruzione*, cit., p. 137; G. BALBI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 8 ss.

³⁸⁹ Così, tra gli altri: C. BENUSSI, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 240.

³⁹⁰ M. ROMANO, *Commentario sistematico del codice penale*, cit., p. 161.

³⁹¹ S. VINCIGUERRA, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 196.

³⁹² M. ROMANO, *Commentario sistematico del codice penale*, cit., p. 161.

Sull'opposto versante, e con ragioni altrettanto valide, chi propende per la tesi dei due distinti illeciti monosoggettivi ha fatto *in primis* notare come la stessa interpretazione dell'art. 321 c.p. potrebbe invero condurre a conclusioni del tutto antitetiche rispetto a quelle poc'anzi richiamate.

La funzione incriminatrice della norma, s'è obiettato, emergerebbe del fatto che, in sua assenza, la punibilità del privato non potrebbe farsi discendere da alcuna altra disposizione: non dagli artt. 318 e ss. (che incriminano, come detto, i soli contegni del soggetto qualificato), e neppure dal combinato disposto di essi con l'art. 110 c.p., e ciò poiché le norme sul concorso eventuale postulano l'incriminazione di una condotta – quella appunto del concorrente eventuale – la cui realizzazione non è necessaria ai fini dell'integrazione dell'illecito, cosa che evidentemente non è in materia di corruzione, ove «la condotta del corruttore è un presupposto essenziale della condotta del corrotto»³⁹³.

Si è eccepito, poi, quanto all'art. 322 c.p., che detta disposizione ben potrebbe rappresentare una di quelle ipotesi di c.d. “tentativo eccettuato”, e cioè uno di quei casi in cui l'ordinamento, pur il fatto assumendo rilievo penale sulla base della disciplina generale del tentativo, procede comunque ad una sua valutazione autonoma per scopi eminentemente sanzionatori³⁹⁴.

Il modello dell'autonomia sembrerebbe, d'altronde, anche maggiormente in linea con il principio di offensività, in quanto consentirebbe di meglio valorizzare le differenze intercorrenti, in termini di lesività, tra le ipotesi di corruzione attiva e passiva, e ciò poiché, mentre quest'ultima si sostanzierebbe in un reato di abuso di potere, implicante una strumentalizzazione del pubblico ufficio per finalità private, simile proiezione offensiva, di converso, esulerebbe del tutto dalle ipotesi di corruzione attiva. Differenze – con ciò rispondendo a quanto poc'anzi rilevato a proposito delle conseguenze (unitarie) derivanti dall'accordo criminoso – di cui l'ordinamento peraltro tiene conto, ad esempio, in materia di confisca allargata (art. 240-bis c.p.: applicabile ai soli responsabili di corruzione passiva), circostanza attenuante della particolare tenuità (art. 323-bis, c.1, c.p. anch'essa applicabile solo alle corruzioni passive), o ancora riparazione pecuniaria (art. 322-*quater* c.p.: applicabile invece solo alle corruzioni attive)³⁹⁵.

³⁹³ C. D. LEOTTA, *La corruzione*, cit., p. 137.

³⁹⁴ A. SPENA, *Art. 318 c.p.*, cit., p. 1622 ss.

³⁹⁵ V. sul punto diffusamente: C. D. LEOTTA, *La corruzione*, cit., p. 137.

Pur non disconoscendo la plausibilità di molte delle obiezioni avanzate dall'orientamento di segno contrario, crediamo sia opportuno – vista anche la sostanziale ambivalenza del dettato normativo – optare per l'accoglimento della tesi del reato a concorso necessario, in quanto riflettente in maniera maggiormente fedele il modello d'illecito corruttivo delineato dal nostrano codice penale.

Ciò è vero, anzitutto, sotto il profilo della descrizione legale del tipo, primo indice “sintomatico” circa il carattere plurisoggettivo della *figura criminis*.

Il doppio binomio “dare/ricevere” - “promettere/accettare” staglia in effetti delle condotte criminose dal carattere strutturalmente relazionale, la cui effettiva integrazione presuppone indefettibilmente, e questo già sul piano naturalistico, l'intervento di (almeno) due soggetti. Trattasi, per ciò stesso, di contegni che il legislatore tratteggia come speculari e complementari e che – come del resto non può far a meno di riconoscere anche chi propende per l'opposta teoria – assumono connotazione «già concettualmente bilaterale»³⁹⁶. Condotte, in ultima analisi, sfornite d'autonomia sul piano tanto logico, quanto ontologico, se non reciprocamente integrate da quelle del concorrente necessario.

A non dissimili conclusioni, d'altro canto, si giunge anche ponendo a fuoco il versante offensivo delle fattispecie.

La tesi dell'autonomia sembra invero trascurare un dato centrale – ed affatto incontrovertito in letteratura³⁹⁷ – e cioè che il nucleo del disvalore dei delitti di corruzione s'impenna tutto sull'accordo criminoso concluso tra le parti. L'epicentro dell'offesa, evidentemente, non risiede tanto nel fatto di consegnare ovvero in quello di ricevere denaro per compiere atti d'ufficio, quanto e piuttosto nello stesso *pactum*: è l'intersezione delle due (convergenti) volontà, in altre parole, che pone in pericolo l'imparziale (e in caso di corruzione propria, anche l'efficace) funzionamento della pubblica amministrazione. Modalità di produzione dell'offesa, che sembra quindi implicare quella necessaria «cooperazione paritaria tra più soggetti», componente – anch'essa – qualificante la categoria dell'illecito plurisoggettivo³⁹⁸.

³⁹⁶ A. SPENA, *Art. 318 c.p.*, cit., p. 1625.

³⁹⁷ V. tra gli altri: A. GARGANI, *Le fattispecie di corruzione tra riforma legislativa e diritto vivente: il 'sentiero interrotto' della tipicità del fatto*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2014, n. 9, p. 1031; M. PELLISSERO, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 522.

³⁹⁸ I. MERENDA, *I reati a concorso necessario tra coautoria e partecipazione*, Roma, 2017, pp. 22 ss.

2. La struttura assente: le condotte di corruzione tra oggettivismo e soggettivismo

Le condotte tipicizzate dai delitti di corruzione possono alternativamente consistere, per quanto attiene al fatto del pubblico ufficiale, nel “ricevere” o “accettare la promessa” di denaro o di altra utilità e, quanto all'*extraneus*, nel “dare” o “promettere” il medesimo oggetto materiale.

Trattasi, con tutta evidenza, di condotte c.d. soggettivamente pregnanti, ove cioè il dolo innerva significativamente l'illecito già sul versante della tipicità (soggettiva)³⁹⁹. Così, ad esempio, “dare del denaro” non può essere inteso meramente come “consegnare del denaro”, ma implica altresì la consapevolezza i) che altri riceva l'oggetto della dazione; ii) del nesso di strumentalità della dazione rispetto al compimento, avvenuto o a venire, di una attività funzionale da parte del soggetto qualificato. Configurazione, questa, non certo scevra di conseguenze, e questo in quanto, là dove difetti il descritto substrato psicologico, si dovrà concludere per l'insussistenza del fatto tipico (e non invece dell'elemento subiettivo).

L'esegesi delle singole condotte, riproposte tralattivamente da un vasto novero di fattispecie di parte speciale e per le quali non sono previste forme particolari, non ha invero creato soverchi problemi interpretativi.

Basti perciò limitarsi a rammentare come il contegno consistente nel “dare” non vada inteso esclusivamente come un comportamento di trasferimento materiale, bensì in senso più ampio, sino a ricomprendervi, ad esempio, anche il semplice consentire il godimento, il trattenimento presso sé, la messa a disposizione, del denaro o dell'altra utilità⁴⁰⁰.

Generalmente, si conviene anche sulla circostanza che il “ricevere” designi essenzialmente «l'agire del soggetto in quanto termine dell'altrui condotta di trasferimento»⁴⁰¹. Azione che implica, dunque, l'instaurazione di una signoria (anche solo di mero fatto) o di un potere sulla *res*, tale per cui il soggetto recettore ne possa godere, disporre ovvero che la possa trattenere presso sé⁴⁰².

³⁹⁹ Così, tra gli altri: A. SPENA, *Art. 318 c.p.*, cit., p. 1622 ss.; C. D. LEOTTA, *La corruzione*, cit., p. 137; G. BALBI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 8 ss.; sulla tipicità soggettiva, v. di recente: K. SUMMERER, *Tipicità soggettiva. Il dolo e la colpa nel fatto*, Torino, 2024.

⁴⁰⁰ C.F. GROSSO, *Corruzione*, cit., p. 152.

⁴⁰¹ A. PAGLIARO-M. PARODI GIUSINO, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 194.

⁴⁰² C. D. LEOTTA, *La corruzione*, cit., p. 209.

La condotta di “promessa”, invece, va interpretata – non in senso civilistico, ma più in generale – come una manifestazione di volontà con oggetto una determinata prestazione futura. Sul punto, non è superfluo osservare come la dottrina prevalente ritenga che, ai fini della relativa integrazione, non sia necessaria una dichiarazione esplicita di accettazione da parte dell’agente: il rilievo muove, con tutta evidenza, dall’osservazione dell’esperienza pratica, che dimostra come spesso le trattative – e non dissimilmente la finalizzazione delle stesse – vengano condotte in maniera volutamente ambigua e larvata, in funzione elusiva rispetto all’attività investigativa. Quanto infine all’”accettazione”, conformemente rispetto a quanto rilevato in punto di “promessa”, si ritiene comunemente che non sia necessaria una dichiarazione esplicita da parte dell’accettante, ma che la stessa possa desumersi anche da fatti concludenti. Da condividere, a tal riguardo, anche l’idea che l’accettazione della promessa con riserva mentale di non compiere l’atto, non valga in alcun modo ad escludere la rilevanza penale del fatto⁴⁰³.

Già a partire da questa (più che) sommaria descrizione delle condotte, crediamo sia emerso un dato sul quale vale la pena sia pur brevemente riflettere, e cioè la (soltanto) apparente simmetria della fisionomia dei delitti di corruzione.

La tradizionale definizione di reato-contratto, in effetti, ben s’attaglia certamente alle azioni di “promettere” e “accettare la promessa”, espressione – come visto – dell’incontro delle volontà tra corruttore e corrotto.

Mantenendo la metafora contrattuale, si è portati dipoi a riconoscere come la modalità alternativa di consumazione prevista dalle fattispecie – e cioè “dare-ricevere” denaro o altra utilità – integri più che altro una forma di “esecuzione” dell’accordo stesso: la consegna della ventiquattrore ricolma di denaro, altro non è – con tutta evidenza – se non l’adempimento delle proprie “obbligazioni” da parte del privato.

Balza all’occhio, tuttavia, l’assenza totale di considerazione rispetto al secondo terminale del contratto, e cioè il pubblico ufficiale. Rompendo la simmetria, difatti, l’ordinamento si disinteressa totalmente di ciò che avviene sull’altro versante del patto, essendo – come noto – del tutto irrilevante che il soggetto qualificato ponga in essere (o meno) l’atto d’ufficio ovvero eserciti i suoi poteri o le sue funzioni.

Ed il dato non può non sorprendere.

Sorprende cioè come, nell’ambito della struttura del fatto, non trovi alcuna traduzione giuridica, anche solo in forma di conseguenza – evento, condizione

⁴⁰³ C. D. LEOTTA, *La corruzione*, cit., p. 209.

obiettiva, circostanza etc. – ciò che paradossalmente rappresenta (o meglio: che dovrebbe rappresentare) il nucleo essenziale del disvalore dell'illecito corruttivo, e cioè l'effettivo compimento dell'atto d'ufficio da parte del pubblico ufficiale. L'elemento quindi che, in quanto “risultato materiale” dell'accordo criminoso, si rifrange – alterandolo – sul concreto svolgimento dell'attività amministrativa.

S'incentra, per converso, tutto il peso dell'illecito sul (solo) disvalore d'azione – prevedendo reati di mera condotta – con soluzione conseguentemente orientata tanto all'anticipazione della tutela, quanto – e forse soprattutto – verso una legislazione di stampo soggettivista⁴⁰⁴.

La stessa tendenza verso il soggettivismo – *rectius*: «verso una svalutazione del momento oggettivo del reato costituito dall'offesa all'interesse tutelato»⁴⁰⁵ – che si può del resto notare esaminando la (connessa) direzione offensiva delle figure criminose in discorso.

Ci s'arresta, cioè, alla soglia del pericolo astratto, che è categoria normativa da adoperare – secondo gli insegnamenti della miglior dottrina – con sorvegliata parsimonia, visti i non marginali profili di frizione con i principi di offensività, colpevolezza, materialità, *extrema ratio*. Categoria, che dà luogo – notoriamente – a reati di “mera disobbedienza” e che dovrebbe essere per ciò stesso essere impiegata soltanto a presidio di quel limitatissimo novero di beni giuridici collocati (davvero) al vertice della gerarchia dei valori di una determinata comunità sociale. Il discorso regge per l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione?

Quale che sia la risposta, rimane in ogni caso questa la tecnica di tutela predisposta dal legislatore, che fonda il complessivo sistema delle fattispecie corruttive sulla equazione secondo cui l'accettazione di utilità indebita da parte di un funzionario pubblico determina potenziali rischi per l'imparziale e l'efficace funzionamento della pubblica amministrazione.

Così facendo, però, la distanza rispetto alla lesione effettiva degli interessi protetti rimane intuibilmente siderale, in quanto è soltanto il compimento dell'atto che determina la (reale) alterazione dell'imparzialità, come anche del buon andamento della amministrazione. È soltanto con la realizzazione dell'attività funzionale, in altri termini, che l'amministrazione diviene, privilegiando gli interessi del privato-corruttore, effettivamente parziale; così come è soltanto con il compimento dell'atto

⁴⁰⁴ N. MAZZACUVA, *Il disvalore di evento nell'illecito penale*, Milano, 1983, *passim*; diversa, invece, la prospettiva di: M. O. MANTOVANI, *Contributo ad uno studio sul disvalore di azione nel sistema penale vigente*, Bologna, 2014, pp. 12 ss.

⁴⁰⁵ N. MAZZACUVA, *Il disvalore di evento nell'illecito penale*, cit., p. 51.

contrario ai doveri d'ufficio che si va compromettendo l'efficace funzionamento della macchina amministrativa.

Il discorso, si badi, potrebbe estendersi anche alle altre oggettività giuridiche variamente richiamate dalla dottrina per spiegare la proiezione offensiva degli illeciti in discorso (prestigio, concorrenza etc.). Emblematico, in particolare, risulta il richiamo al dovere di fedeltà del pubblico agente, soltanto “minato” dall'accettazione del denaro, ma effettivamente “violato” soltanto con lo svolgimento della attività funzionale da parte dell'intraneo.

Comunque la si guardi, insomma, non crediamo d'esagerare se asseriamo che si va normativamente trascurando – sul piano della tipicità e correlativamente su quello dell'offesa – l'autentico *kern* dei fatti di corruzione, e cioè il compimento dell'atto da parte del soggetto qualificato, momento di effettiva incidenza dell'accordo sull'attività amministrativa. Sarebbe quindi il caso d'iniziare seriamente a riflettere sull'opportunità d'includerlo nel tipo (anche magari soltanto sotto forma di condizione obiettiva o circostanza), e questo poiché non ci pare che queste (legittime) esigenze di anticipazione della tutela possano giustificare questo (illegittimo) slittamento verso un diritto penale d'impronta soggettivista.

3. Cenni alla seconda diade: il denaro e l'(onnivora) “altra utilità”

Soltanto qualche rapida battuta – perché trattasi di questioni d'invero agevole soluzione – in merito alle nozioni di “denaro o altra utilità”, omogeneamente (artt. 318-319-321-322 c.p.) impiegate dal legislatore per designare il “prezzo” della corruzione, e cioè il *quid* che alternativamente sospinge (corruzione antecedente), ovvero ricompensa (corruzione susseguente) la condotta funzionale posta in essere dal soggetto *intraneus* alla pubblica amministrazione.

Mentre l'interpretazione del concetto di “denaro” – con il quale s'intendono «sia le monete italiane e straniere aventi corso legale sia le carte di pubblico credito»⁴⁰⁶ – non ha mai destato particolari difficoltà applicative, con riguardo alla locuzione “altra utilità”, va invece dato atto di qualche tentativo, soprattutto di matrice dottrinale, di circoscriverne la portata.

⁴⁰⁶ C.F. GROSSO, *Corruzione*, cit., p. 6

Secondo un primo orientamento, che può vantare anche qualche sporadico avallo nell'ambito della giurisprudenza più risalente, l'"altra utilità" dovrebbe ritenersi suscettiva di ricomprendere esclusivamente i vantaggi aventi connotazione economico-patrimoniale⁴⁰⁷. Questo, s'argomentava, in quanto la stessa è legislativamente posta in alternativa rispetto al denaro (denaro "o" altra utilità), il che presupporrebbe una certa omogeneità strutturale tra le due differenti nozioni⁴⁰⁸. Alle medesime conclusioni, inoltre, giungeva altra parte della dottrina, sulla base però di scansioni argomentative in parte differenti, e cioè valorizzando il carattere di necessaria proporzione che deve sussistere tra l'attività del pubblico ufficiale e la dazione del privato, l'accertamento della quale sarebbe tuttavia reso possibile soltanto dall'attribuzione di consistenza patrimoniale alla prestazione di quest'ultimo⁴⁰⁹.

Non è poi mancato chi, sempre fornendone letture piuttosto restrittive, ha invece ritenuto di poter escludere dall'alveo applicativo della "altra utilità" tutti quei beni o vantaggi non dotati del carattere di "trasferibilità"⁴¹⁰. Impostazioni, che facevano prevalentemente leva sulla fisionomia delle condotte: l'attività di "dare" (come anche quella di "ricevere") presupporrebbe – di per sé – qualcosa che può essere concretamente "data" (o comunque "ricevuta"), e dunque che risulti materialmente trasferibile, con contestuale estromissione di qualsiasi bene che non presenti le descritte caratteristiche.

Tuttavia, la dottrina maggioritaria e la giurisprudenza – e con argomenti, riteniamo, pienamente sottoscrivibili – rigettano entrambe le segnalate prospettive interpretative, accogliendo per converso un concetto "ampio" di altra utilità, in quanto tale, suscettibile di ricomprendere «anche le prestazioni di natura non patrimoniale, assumendo rilievo, quale oggetto della dazione o promessa, qualsiasi vantaggio materiale o morale, che costituisca la controprestazione posta a base dell'accordo corruttivo e si trovi in un rapporto di proporzionale corrispettività

⁴⁰⁷ P. DI VICO, *Il delitto del corruttore*, cit.; G. BETTIOL, *In tema di interesse privato in atti di ufficio*, in *Studi Petrocelli*, I, 1972, p. 279; P. GIANNITI, *Il concetto di "utilità" nel diritto penale*, in *ScP*, 1967, p. 196; per la giurisprudenza, si veda: v. Cass. 8-6-1965, *MACP*, 1966, p. 178; Cass. Pen. Sez. III, 3.5.1991; Cass. Pen. Sez. III, 15.1.1988.

⁴⁰⁸ P. GIANNITI, *Il concetto di "utilità" nel diritto penale*, cit., pp. 196 ss.

⁴⁰⁹ G. FORNASARI, *Delitti di corruzione*, cit., p. 202.

⁴¹⁰ C. SALTELLI, *La nozione di "utilità" nel codice penale*, in *AP*, 1939, p. 529; R. PANNAIN, *I delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione*, cit., pp. 137 ss.

rispetto all'esercizio dei poteri o della funzione, ovvero al compimento dell'atto contrario ai doveri d'ufficio»⁴¹¹.

Ed invero, l'impossibilità di limitare la "altra utilità" ai soli vantaggi patrimoniali sembra a ben vedere discendere già dalla formulazione normativa delle disposizioni in discorso, ed in particolare dai rapporti intercorrenti tra detto elemento ed il "denaro". Rispetto alla "altra utilità", difatti, il "denaro" si pone in termini di specie a genere: la circostanza che il legislatore abbia esplicitato una delle possibili *species* non implica di certo che il concetto di genere debba presentare le medesime sue caratteristiche⁴¹². Ciò che si realizza, in altri termini, è una autentica inversione logica.

Un discorso non dissimile vale anche con riguardo a quelle impostazioni volte a ritenere che l'altra utilità debba presentare necessariamente "trasferibile", frutto, in sostanza, d'una limitazione piuttosto arbitraria della portata delle norme. Resta fermo, sul punto, il tradizionale insegnamento dottrinale, secondo cui l'altra utilità non va intesa «nel senso che qualche cosa debba spostarsi da un soggetto a un altro [...]. Necessaria e sufficiente è la idoneità della condotta di un soggetto a fornire una utilità per un altro soggetto, cioè a soddisfarne un bisogno. E la utilità può essere fornita, tanto con la dazione materiale di una cosa, quanto lasciando sfruttare un'idea, quanto offrendo prestazioni di qualsiasi natura, attive od omissive, le quali siano in grado di appagare bisogni altrui»⁴¹³.

4. Sulla "retribuzione" e sulla perdurante necessità del suo accertamento

Non poche discussioni ha suscitato, dipoi, il requisito della c.d. retribuzione, pacificamente interpretato in letteratura come esigenza d'accertamento della

⁴¹¹ Così: Cass. pen., Sez. VI, Sent., 08.01.2021, n. 10084; nello stesso senso: *ex multis*, Cass. Pen., Sez. VI, 13.7.2018, n. 51765; Cass. Pen., Sez. VI, 14.10.2014, n. 45847; Cass. Pen., Sez. VI, 18.6.2010, n. 24656; così, tra gli altri, in dottrina: L. STORTONI, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 158; G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit. p. 225; C. BENUSSI, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 648; G. FORNASARI, *Delitti di corruzione*, cit., p. 202; C. BENUSSI, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 240; F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 424.

⁴¹² A. SPENA, *Art. 318 c.p.*, cit., p. 1642.

⁴¹³ A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 128.

proporzionalità tra il valore della dazione (denaro o altra utilità) elargita dal privato e l'attività funzionale posta in essere dal pubblico agente.

Esigenza, che nell'assetto normativo antecedente alla Riforma Severino, veniva fatta discendere, quanto all'art. 318 c.p., dall'inequivoca formulazione letterale della disposizione, la quale recitava: «Il pubblico ufficiale, che, per compiere un atto del suo ufficio, riceve, per sé o per un terzo, in denaro od altra utilità una retribuzione che non gli è dovuta, o ne accetta la promessa, è punito [...]».⁴¹⁴

Un espresso richiamo alla “retribuzione”, invece, esulava del tutto – come esula tutt'ora – dal disposto di cui all'art. 319 c.p., e ciò aveva indotto dottrina e giurisprudenza a chiedersi se la proporzionalità tra le controprestazioni dovesse comunque formare oggetto d'accertamento per entrambe le fattispecie criminose, ovvero soltanto in relazione al delitto di corruzione impropria.

Pur non mancando posizioni dottrinali di segno contrario⁴¹⁵, la giurisprudenza prevalente, seguita da altra parte della letteratura, riteneva di non poter soprassedere alle differenze testuali tra i due articoli, concludendo conseguentemente nel senso della doverosità di tale verifica soltanto in relazione all'art. 318 c.p.⁴¹⁶. L'opzione normativa, per quanto indubbiamente criticabile, si spiegava esser frutto d'una precisa opzione di natura politico-criminale: «è proprio il ben più accentuato disvalore che caratterizza la corruzione propria, infatti, a spiegare la maggiore ampiezza di tale fattispecie, sì da determinarne la realizzabilità anche in difetto di quella proporzione tra prestazione e controprestazione al contrario richiesta in una fattispecie ben più problematica sul piano dei principi di offensività, come quella di corruzione impropria»⁴¹⁷.

L'entrata in vigore della riforma del 2012, ad ogni buon conto, ha radicalmente mutato i termini del dibattito, in quanto la riformulazione dell'art. 318 c.p., caratterizzata – come detto – dall'espunzione dalla lettera della norma

⁴¹⁴ Per completezza, va inoltre segnalato come il concetto di retribuzione figurava anche nel comma secondo della menzionata disposizione, là dove, disciplinando la corruzione impropria passiva susseguente, si prevedeva che: «Se il pubblico ufficiale riceve la retribuzione per un atto d'ufficio da lui già compiuto, la pena è della reclusione fino ad un anno». Cfr., sul punto, Cap. II, Sez. II, par. 1.

⁴¹⁵ In tal senso: G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 222; A. PAGLIARO, *La retribuzione indebita*, cit., p. 65; G. FORTI, *L'insostenibile pesantezza della “tangente ambientale”*, cit., p. 492.

⁴¹⁶ Così, invece: L. STORTONI, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 121; G. BALBI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 75; G. FORNASARI, *Delitti di corruzione*, cit., p. 211; in giurisprudenza, v. Cass. Pen., Sez. VI, 22.4.2009, n. 23776; ad es. Cass. Pen., Sez. VI, 26.11.2002, n. 15232.

⁴¹⁷ G. BALBI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 75.

dell'elemento della "retribuzione", ha delineato un sistema in cui nessuna delle due fattispecie ne effettua un esplicito richiamo.

Ciò determina, con tutta evidenza, l'insorgere di un duplice e concorrente ordine di questioni differenti: anzitutto, va compreso se, anche in assenza d'indicazioni normative espresse, occorra comunque accertare (e per quali figure criminose) il carattere proporzionale tra le due prestazioni; in secondo luogo, e solo in caso di risposta affermativa, è necessario inoltre chiarire la latitudine (ampiezza) del sindacato che il suo riconoscimento concretamente postula, oltre che i criteri da impiegare ai fini della sua valutazione.

Quanto al primo profilo, si segnala anzitutto la posizione di chi, a commento della disposizione di cui all'art. 318 c.p., scioglie il complesso nodo in maniera invero piuttosto *tranchant*: «sembra non essere più necessaria oggi la verifica della proporzionalità tra le due prestazioni, nella misura in cui il nuovo reato, dando vita a una generale figura di corruzione che prescinde dalla stessa individuazione di uno o più specifici atti d'ufficio, mira a sanzionare *tout court* il mercimonio della funzione e dei poteri dei pubblici funzionari, vietando sempre e comunque il perseguimento di interessi privati in cambio di denaro o altra utilità»⁴¹⁸.

L'impostazione, in sostanza, giunge a dette conclusioni a partire soprattutto dall'eliminazione dell'elemento dell'atto d'ufficio (e dalla circostanza che il legislatore ha dato vita ad una ampia fattispecie volta ad incriminare il generico mercimonio della funzione): impostazione, questa, evidentemente da rigettare, e ciò non soltanto per l'inconferenza rispetto al problema in oggetto della soppressione dell'elemento dell'atto d'ufficio – si può rispondere che: i) la corruzione generica ricomprende ancora le "vecchie" ipotesi di corruzione impropria (corruzione per atto conforme); ii) anche la svendita della complessiva funzione spesso s'estrinseca nel compimento di differenti atti (conformi ai doveri) d'ufficio; iii) nulla osta a che anche l'asservimento della funzione possa formare oggetto di un controllo di proporzionalità – ma soprattutto perché omette di considerare come la "proporzione" tra le due prestazioni, come la dottrina ha da tempo lucidamente evidenziato, rappresenta un dato essenzialmente "connaturato" ai delitti di corruzione.

⁴¹⁸ M. C. ARDENGHI, *Corruzione per l'esercizio della funzione*, in S. CANESTRARI-L. CORNACCHIA-G. DE SIMONE (a cura di), *Manuale di diritto penale. Parte speciale. Delitti contro la pubblica amministrazione* Bologna, 2015, pp. 160 s.

Dare o promettere denaro o altra utilità nei confronti di un pubblico ufficiale, affinché questi compia atti del proprio ufficio (o eserciti le sue funzioni), «altro non vuol dire se non retribuirlo»⁴¹⁹; né diverso discorso vale con riguardo alle condotte del soggetto qualificato: ricevere o accettare denaro per compiere atti (o per esercitare le proprie funzioni), vuol dire in sostanza farsi retribuire per lo svolgimento della propria attività. Se è vero, quindi, che il concetto di retribuzione non può prescindere da una certa proporzione tra le due controprestazioni, è anche vero, allora, che l'esigenza di proporzione rappresenta un dato caratterizzante tutte le forme di corruzione (propria-impropria-funzionale).

Un dato, d'altra parte, intrinsecamente correlato all'idea di corruzione come "sinallagma", non a caso oggetto di valorizzazione anche da parte della giurisprudenza più recente, che ha correttamente statuito, sul punto, che «occorre che l'utilità, pur priva di contenuto patrimoniale, s'inserisca in una relazione di tipo finalistico-strumentale o causale rispetto all'esercizio dei poteri o della funzione ovvero al compimento dell'atto contrario ai doveri d'ufficio, e che la stessa, quale oggetto della dazione o promessa alla base dell'accordo corruttivo, si trovi in un rapporto di proporzionale corrispettività con la controprestazione»⁴²⁰.

Certo, sul significato da attribuire al concetto di "retribuzione" occorre comunque intendersi. Per quanto si tratti, come visto, di requisito insito nelle stesse condotte, bisogna in ogni caso evitare di sovradimensionarne eccessivamente la portata: la verifica della "proporzionalità", in altri termini, non può certo risolversi in una sorta di controllo di "equivalenza" tra il valore della dazione e quello della attività funzionale svolta dal pubblico ufficiale, come se si trattasse di un autentico contratto a prestazioni corrispettive⁴²¹.

Ciò sembra suggerito non soltanto dall'assenza di un richiamo esplicito nella lettera delle disposizioni – fattore, a cui bisogna comunque attribuire un certo significato, non potendosi l'attività interpretativa trasformare in attività sostanzialmente creativa d'elementi del fatto tipico – ma soprattutto dalla circostanza che spesso, per la complessità delle dinamiche corruttive, un accertamento di tal fatta si rivela sostanzialmente irrealizzabile. A tacere, poi, della circostanza che postulare la

⁴¹⁹ A. PAGLIARO, *La retribuzione indebita*, cit., p. 65.

⁴²⁰ Cass. pen., Sez. VI, 15.03.2021, n. 10084; nello stesso senso, altrettanto di recente, anche: Cass. pen., Sez. VI, 23.02.2021, n. 7007.

⁴²¹ Nello stesso senso, anche: L. STORTONI, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 160; G. LOSAPPIO, *Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio*, in S. CANESTRARI-L. CORNACCHIA-G. DE SIMONE (a cura di), *Manuale di diritto penale. Parte speciale. Delitti contro la Pubblica Amministrazione*, Mulino, Bologna, 2015, p. 185.

doverosità di un accertamento di sostanziale corrispondenza tra prestazioni, potrebbe portare a conseguenze finanche paradossali, e cioè a «legittimare forme di corruzione *discount* con effetti criminogeni agevolmente intuibili»⁴²².

Conviene, per le indicate ragioni, propendere quindi per una accezione “debole” del requisito, che porti a riconoscere che la retribuzione vada più che altro interpretata in senso negativo, e cioè come “non manifesta sproporzione” tra le due prestazioni, la sussistenza della quale evidentemente induce ad escludere in radice che nel caso concreto vi sia in presenza di un accordo illecito.

Resta, infine, da sciogliere il delicato problema dei criteri d'accertamento.

A questo fine, va rammentato anzitutto che un primo indice – concernente, in particolare, il problema dei *munusculum*, e cioè quei donativi di modico valore, offerti al pubblico agente per gratitudine, riconoscenza etc. – può anzitutto rinvenire nel disposto di cui all'art. 4 del d.P.R. 23 aprile 2013, n. 62 (Codice di comportamento dei dipendenti pubblici); norma che se esclude recisamente che possa essere il pubblico ufficiale a “richiedere” le regalie, legittima, di converso, quelle effettuate su iniziativa del privato, fissando all'uopo una soglia massima di euro 150⁴²³.

Per quanto possa costituire sicuramente un valido punto di partenza, l'utilità di simile indicazione normativa appare comunque abbastanza limitata, e ciò non soltanto poiché applicabile alle sole ipotesi di donativi di modico valore – nulla dicendo, invece, sulle vicende corruttive di maggior consistenza economica – ma anche in quanto fondata su parametri eminentemente oggettivi (la fissazione di soglie minime) che, per le ragioni che ci apprestiamo a rassegnare, devono considerarsi per molti versi insoddisfacenti nell'ambito del giudizio *de quo*.

Da condividere, sul punto, ci paiono le osservazioni di quella parte della dottrina che rammentava come la valutazione della proporzionalità tra prestazioni assume in sé una innegabile connotazione (anche e soprattutto) soggettivistica: retribuzione proporzionata, si è notato, è soltanto quella che il pubblico ufficiale percepisce come tale, alla luce delle circostanze caratterizzanti il caso concreto, « dipende[ndo essa] in gran parte dalle valutazioni dei soggetti coinvolti nella vicenda corruttiva: sono il privato e il pubblico agente, col loro scambio, a "fare il mercato" (s'intende: il

⁴²² G. LOSAPPIO, *Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio*, cit., p. 185.

⁴²³ Significativo, sul punto, è osservare che secondo la Corte di Cassazione, il mancato superamento della soglia normativamente stabilita (150 euro, appunto) non determina di per sé l'esclusione del delitto di corruzione propria, che deve ritenersi integrato laddove la regalia sia finalizzata alla definizione di una pratica amministrativa in senso favorevole al privato corruttore. Così, Cass. Pen., Sez. VI, 3.10.2017, n. 49524.

mercato illecito) relativamente all'atto compravenduto; è dal loro scambio che dipende l'individuazione del giusto prezzo dell'atto»⁴²⁴.

In effetti, valutare la proporzionalità delle prestazioni esclusivamente tramite in ricorso a parametri oggettivi appare, per molti versi, esercizio dell'impossibile, e questo in virtù della (tanto ovvia, quanto incontrovertibile) ragione che non è possibile assegnare agli atti d'ufficio una sorta di "prezzo di mercato", dipendendo il "valore" degli stessi, più che altro dalle stime dei soggetti direttamente coinvolti. Tutto ciò sembra spostare il sindacato, dalla (pura) proporzionalità, verso una valutazione più che altro d'idoneità causale, dovendosi accertare in concreto, mediante l'impiego d'indici tanto oggettivi, quanto soprattutto soggettivi, se la dazione o la promessa fatta dal privato risulti idonea – *rectius*: non assolutamente inidonea – allo scopo, e cioè sia in grado di persuadere il pubblico ufficiale al compimento della attività funzionale⁴²⁵.

Sez. II: La corruzione generica (art. 318 c.p.)

1. Dall'oggetto al soggetto; dal processo al codice; dall'atto alla funzione

La disposizione di cui all'art. 318 c.p., all'esito della complessiva riscrittura realizzata per il tramite della legge Severino (l. 6 novembre 2012, n. 190), punisce, con la reclusione da anni tre ad anni otto, «il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa».

Il più accentuato profilo di discontinuità rispetto al previgente regime normativo può certamente considerarsi l'espunzione del requisito dell'atto d'ufficio, rimpiazzato dal più generico richiamo – quanto all'individuazione dell'oggetto dell'accordo – all'esercizio delle "funzioni" o dei "poteri" del soggetto qualificato. Ne viene fuori, con tutta evidenza, una incriminazione dalla tipicità piuttosto accogliente, quasi – verrebbe da dire – "onnicomprensiva", e che, della complessiva sistemica dei delitti di corruzione pubblica, dovrebbe costituire senz'altro il perno,

⁴²⁴ A. SPENA, *Art. 318 c.p.*, cit., p. 1631.

⁴²⁵ In questo senso, anche: A. SPENA, *Art. 318 c.p.*, cit., p. 1628; G. BALBI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 87.

in quanto norma di carattere generale, in rapporto alle (speciali) ipotesi di corruzione propria e di corruzione in atti giudiziari, che dovrebbero trovare invece applicazione soltanto al ricorrere dei relativi elementi specializzanti, e cioè – rispettivamente – l’individuazione di un atto contrario ai doveri d’ufficio (art. 319 c.p.), ovvero la finalità di favorire o danneggiare altri, in un processo civile, penale ovvero amministrativo (art. 319-ter c.p.).

A volerne tentare una preliminare perimetrazione, può osservarsi come siano essenzialmente due i (macro)gruppi di fattispecie abbracciate dalla norma.

La vaghezza dell’espressione (“per l’esercizio delle funzioni o dei poteri”), anzitutto, consente di includervi le ipotesi – prima ricomprese nel “vecchio” delitto di corruzione impropria – di accordo strumentale al mercimonio di atti conformi ai doveri d’ufficio del pubblico ufficiale.

Altra – e ben dissimile – fenomenologia criminosa ivi contemplata, è inoltre quella di “corruzione senza atto”, locuzione, con la quale possiamo (stipulativamente) designare quelle dinamiche corruttive in cui il *pactum sceleris* appaia sostanzialmente “muto”, in quanto non caratterizzato, sotto il profilo oggettuale, dal compimento di specifici ed individuati atti d’ufficio da parte del pubblico agente. Per intenderci, si tratta di quelle vicende che la prassi ha variamente denominato come corruzione per asservimento, messa al libro paga, corruzione *in incertis actis*, pagamenti a futura memoria etc.

Altrettanto condivisa in letteratura, d’altro canto, è l’opinione secondo cui, considerata l’ampiezza del suo tenore letterale, la norma non postuli necessariamente un esercizio “legittimo” delle funzioni o dei poteri da parte del pubblico ufficiale: «la nozione di esercizio della funzione o dei poteri è infatti tanto generica e comprensiva da includere nel proprio ambito sia l’attività conforme ai doveri d’ufficio e alle finalità istituzionali, sia quella che si svolge in violazione di tali doveri o frustrando lo scopo per cui poteri e funzioni sono attribuiti»⁴²⁶.

Ebbene, già da queste prime, sintetiche, annotazioni di premessa, piuttosto agevole appare cogliere molti dei (numerosi) profili di criticità che la vaghezza (quasi eterea) della disposizione inevitabilmente reca in sé, molti dei quali formeranno oggetto di considerazione nel corso dei prossimi paragrafi.

Ciò sul quale vale la pena ora di soffermarsi, invece – e che probabilmente rappresenta una unitaria chiave di lettura per cogliere larga parte delle questioni di

⁴²⁶ T. PADOVANI, *La messa a “libro paga” del pubblico ufficiale ricade nel nuovo reato di corruzione impropria*, cit., p. 9.

seguito passate in rassegna – è più che altro l’ambiguità di fondo sulla quale sembra per molti aspetti poggiare la fattispecie di cui si discorre.

Per un verso, trattasi di una disposizione, della cui necessità sotto il profilo politico-criminale, nessuno – crediamo – possa fondatamente dubitare.

La esperienza processuale più e meno recente – alle volte deflagrando anche in casi particolarmente eclatanti (Tangentopoli, Mafia Capitale etc.) – hanno in effetti dimostrato come non sempre la “liquidità” raggiunta dagli scambi corruttivi possa essere agevolmente ricondotta a disposizioni che presuppongono, rigidamente, il mercimonio di specifici atti d’ufficio. Di qui, pressoché inevitabile appare il ricorso ad una norma corredata da una cornice più ampia, diretta a presidiare l’imparziale esplicazione del pubblico potere, rispetto a quelle ipotesi di stabili (quando non sistemiche) cointeressenze pubbliche-private.

Per altro verso, tuttavia, simili bisogni di tutela vanno pur sempre coniugati con i canoni fondamentali che presiedono l’intervento del diritto penale sulla libertà personale dell’individuo.

La segnalata “liquidità” delle fenomenologie criminose che l’art. 318 c.p. pretende d’attrarre a sé – occorre riconoscere – rende particolarmente arduo (forse impossibile?) procedere ad una precisa tipicizzazione dell’illecito, astrarre, cioè, dei referenti di tipicità che allo stesso tempo possano dirsi idonei allo scopo, ma comunque rispettosi dei canoni costituzionali.

Fisiologica conseguenza di tutto ciò è che la fattispecie non soltanto esibisce evidenti *deficit* di determinatezza, ma soprattutto – a causa della pressoché inesistente pregnanza selettiva del fatto tipico – sembra curvare vertiginosamente l’incriminazione dal fatto, verso l’autore⁴²⁷. Non essendo ben chiari i contegni che s’intendono stigmatizzare, in altri termini, il disvalore finisce con l’impernarsi tutto sul soggetto attivo del reato, delineando per questa via una figura criminosa ove «il protagonista è il funzionario dall’atteggiamento incline al favoritismo o all’affarismo, dal temperamento clientelare: e in questa regressione dalla “fattispecie” al “tipo criminologico d’autore” [...] la funzione selettiva della magmatica *materia criminis* abbracciata dal perimetro fluido della fattispecie e

⁴²⁷ Si veda sul punto: L. STORTONI, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 153: «Essa sottende la nozione socio-criminale che al termine viene dato e che, a ben vedere, si radica più su di un tipo di autore che su specificati comportamenti; più precisamente il riferimento è ad uno dei soggetti agenti, quello qualificato. La figura del funzionario corrotto, così carica di disvalore e di capacità stigmatizzante, è imperniata sulla violazione del dovere di non venalità, dato comune, tuttavia, ad una pluralità fenomenica cui non corrisponde un identico rilievo penale».

sempre ai confini con mere violazioni deontologiche risulta affidata all'intuizionismo del giudice»⁴²⁸.

2. “Per” l’esercizio della funzione o del potere: letture causali vs finalistiche. Il nodo (meglio: l’irrelevanza penale) della corruzione impropria susseguente

Nella versione antecedente alla riforma Severino, la fattispecie di cui all’art. 318 c.p. tipicizzava – come già ricordato – due differenti “sottoclassi” d’ipotesi criminose: nel comma primo (c.1), anzitutto, la corruzione impropria antecedente, con la quale s’incriminava l’accordo tra il privato ed il pubblico agente funzionale al compimento, da parte di quest’ultimo, di (successivi) atti conformi ai relativi doveri posizionali; nel comma secondo (c.2), invece, la corruzione impropria susseguente, punita, oltre che con pena decisamente più mite, esclusivamente nella forma passiva⁴²⁹.

Prevedibile, allora, come la (non del tutto perspicua) riscrittura della disposizione – concentrata, ora, in un unico e comprensivo comma – avrebbe dato luogo ad incertezze interpretative, concernenti soprattutto il destino della corruzione impropria susseguente. *Figura criminis*, appena il caso di rammentare, di cui la dottrina (non a torto) invoca da tempo la depenalizzazione, e ciò tanto per via della natura tutto sommato bagatellare dei fatti di cui la stessa costituisce espressione, quanto e soprattutto per l’assoluta sua inoffensività rispetto ai beni giuridici dell’imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione⁴³⁰.

Incertezze che evidentemente s’appuntano sul significato da assegnare alla preposizione “per” l’esercizio della funzione, con riguardo alla quale ci si chiede, sin dall’entrata in vigore della nuova norma, se la stessa debba essere intesa in senso causale – a causa dell’(avvenuto) esercizio della funzione – ovvero in senso finalistico – in vista del (futuro) esercizio della funzione.

A questo riguardo, la dottrina maggioritaria, seguita dalla giurisprudenza pressoché unanime, opina nel senso di ritenere che l’espressione vada letta sia in senso causale,

⁴²⁸ Così: V. MANES, *Corruzione senza tipicità*, cit., pp. 1139 s.

⁴²⁹ Cfr. sul punto, Cap. II, Sez. II, par. 1.

⁴³⁰ Così: F. BRICOLA, *Tutela penale della pubblica amministrazione*, cit., p. 2415; R. RAMPIONI, *Bene giuridico e delitti dei pubblici ufficiali contro la p.a.*, cit., pp. 311 ss.

sia finalistico⁴³¹: «la scelta legislativa», s'è spiegato a commento della riforma, «è veramente innovativa, frutto della convinzione, maturata anche dagli stimoli europei, che per fare terra bruciata attorno al fenomeno corruttivo occorra punire anche comportamenti ambigui, ma potenzialmente incentivanti, non necessariamente lesivi dei beni giuridici di riferimento, individuati dall'ortodossia dottrinarica, anche a costo di punire un comportamento semplicemente frutto di malcostume e di scarsa sensibilità per l'“autorevolezza” della pubblica amministrazione, sovente porta d'ingresso verso atteggiamenti più apertamente e direttamente incisivi su buon andamento ed imparzialità»; traendo le logiche conseguenze da simili premesse, allora s'è asserito che «lo scioglimento della discussa corruzione impropria nella più generica corruzione funzionale [...] comporta la sottoposizione a pena del privato che retribuisce il p.a. per un atto dovuto già compiuto (corruzione susseguente), conseguenza che il sistema previgente escludeva, sul presupposto che in tal caso il patto corruttivo esprimesse un disvalore meritevole di stigmatizzazione solo dal lato passivo (violazione del dovere funzionale, prestigio della p.a.)»⁴³².

Su posizioni non dissimili, dipoi, si colloca anche la giurisprudenza prevalente, che ha avuto modo – ed a più riprese – di precisare come: «i fatti di corruzione impropria, per atto conforme ai doveri d'ufficio, continuano ad essere penalmente rilevanti, ai sensi dell'art. 318 c.p., come novellato dalla legge n. 190 del 2012, che, nella sua ampia previsione li ricomprende integralmente ampliando, la nuova norma, l'area di punibilità ad ogni fattispecie di monetizzazione del *munus publicus*, pur se sganciata da una logica di “formale sinallagmaticità”»⁴³³.

Le conseguenze discendenti dall'accoglimento di simile impostazione, come agevole inferire, sono autenticamente dirompenti: a voler dar credito a simili prospettive,

⁴³¹ Questa la prospettiva fatta propria, tra gli altri, da: L. STORTONI, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 163; G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit. p. 223; T. PADOVANI, *La messa ‘a libro paga’ del pubblico ufficiale ricade nel nuovo reato di corruzione impropria*, cit., p. 9 ss; C. BENUSSI, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 653; A. GARGANI, *La riformulazione dell'art. 318 c.p.: la corruzione per l'esercizio della funzione*, in *LP*, 2013, p. 619 ss; F. CINGARI, *La corruzione per l'esercizio della funzione*, in B. G. MATTARELLA-M. PELLISSERO, *La legge anticorruzione*, cit., p. 413; D. PULITANÒ, *Legge anticorruzione (L. 6 novembre 2012, n. 190)*, in *Cass. Pen.*, 2012, (suppl. a) n. 11, p. 8; E. DOLCINI, *Appunti su corruzione e legge anticorruzione*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2013, n.2, p. 543.

⁴³² Così, D. BRUNELLI, *Le disposizioni penali nella legge contro la corruzione: un primo commento*, in *Federalismi*, 2012, pp. 6 ss.

⁴³³ Così: Cass. pen., Sez. VI, 25.09.2014, n. 47271; nello stesso senso, *ex plurimis*, anche: Cass. pen., Sez. VI, 23.01.2014, n. 10889; Cass., Sez. VI, 11.1.2013, n. 19189; Cass., Sez. VI, 11.2.2013, n. 11792; Cass., Sez. VI, 23.1.2014, n. 10889.

difatti, la riforma avrebbe determinato i) l'equiparazione, sotto il profilo sanzionatorio, tra le fattispecie di corruzione impropria antecedente e susseguente; ii) l'estensione delle condotte di promessa/accettazione anche alle ipotesi di corruzione impropria susseguente; iii) *last but not the least*, l'estensione della punibilità per l'ipotesi di corruzione impropria susseguente, anche al privato corruttore, prima espressamente esclusa dal mancato richiamo al comma 2 dell'art. 318 c.p., da parte dell'art. 321 c.p.

A fronte della descritta (e prevalente) opinione, va comunque segnalata la presenza di un ulteriore orientamento, rimasto tuttavia minoritario, volto a riconoscere valenza esclusivamente finalistica alla locuzione "per l'esercizio" della funzione e che perciò stesso giunge a conclusioni radicalmente dissimili da quelle poc'anzi sintetizzate, prima fra le quali, l'avvenuta abrogazione delle fattispecie di corruzione impropria susseguente (sia nella forma attiva, che passiva)⁴³⁴.

Quest'ultima posizione, a nostro avviso, appare quella senz'altro preferibile, e ciò sia perché maggiormente rispondente alla volontà del legislatore storico, sia in quanto suffragata da significativi argomenti di natura sistematico-testuale.

In effetti, l'idea di introdurre una fattispecie "onnivora" – che ricomprendesse, cioè, le forme antecedenti e susseguenti – era stata inizialmente avanzata nell'ambito dei lavori preparatori. La formulazione originaria di quello che sarebbe dovuto essere il "nuovo" delitto di corruzione, difatti, avrebbe dovuto punire, sul modello del codice penale spagnolo e tedesco, le dazioni ricevute dal pubblico ufficiale "in relazione" all'esercizio della funzione.

Il punto, però, è tale prospettiva è stata successivamente abbandonata nel corso del dibattito parlamentare: a seguito delle numerose critiche ricevute dalla fattispecie in punto di scarsa determinatezza, difatti, fu lo stesso Ministro della Giustizia a dichiararsi favore alla sostituzione della generica locuzione "in relazione", con quella "per l'esercizio" della funzione, specificando come tale modifica – si badi – fosse diretta a «definire le ipotesi di reato sulla base di una precisa finalizzazione»⁴³⁵.

⁴³⁴ In questa prospettiva si collocano: E. LA ROSA, *La riforma dei delitti di concussione e corruzione*, in *GI*, 2015, p. 1013; C. F. GROSSO, *Novità, omissioni e timidezze della legge anticorruzione in tema di modifiche al codice penale*, cit., p. 10; S. SEMINARA, *I delitti di concussione, corruzione per l'esercizio della funzione e induzione indebita*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2013, n. 8, p. 19; R. BARTOLI, *Il nuovo assetto della tutela a contrasto del fenomeno corruttivo*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2013, n. 3, p. 355.

⁴³⁵ Sul punto: Camera dei deputati, XVI Legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari 654, Commissioni riunite (I e II), 22 maggio 2012, in *www.camera.it*, pag. 11 ss., p. 11; per una documentata ricognizione dei lavori parlamentari, v. V. MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, cit., pp. 165 ss.

A fugare qualsiasi dubbio mai residuasse, di poi, sta quanto significativamente riportato dallo stesso Servizio studi della Camera dei deputati, il quale, nell'ambito di un *dossier* esplicativo della complessiva riforma ("Elementi per a valutazione in assemblea"), spiegava come, a seguito della riscrittura della norma, «risulta inoltre soppressa l'ipotesi più lieve per il pubblico ufficiale che riceve la retribuzione per un atto già compiuto»⁴³⁶.

La volontà del legislatore, d'altro canto, va anche ricostruita alla luce di quelli che sono stati, per così dire, i "fattori scatenanti" l'intervento normativo, che possono considerarsi – come spiegato nel corso del secondo capitolo⁴³⁷ – le "spinte" sovranazionali, da un lato, e dall'altro la necessità di adeguare il tessuto normativo alle "nuove" forme di corruzione (asservimento-messa al libro paga etc.) emerse nella prassi. Ebbene, né le fonti internazionali – che stagliano, come visto, obblighi d'incriminazione per la sola forma antecedente – e né tantomeno le descritte modificazioni criminologiche del genotipo corruttivo – rispetto alle quali, la figura criminosa in discorso, appare del tutto eccentrica (corruzione per asservimento susseguente?) – sembrano presentare alcuna attinenza con la corruzione impropria susseguente, apportando ulteriori argomenti che sembrano portare l'interpretazione nel senso poc'anzi indicato.

Oltre agli esaminati argomenti di natura storica, tuttavia, la lettura in chiave solo finalistica della fattispecie sembra inoltre poter vantare anche dei riscontri di carattere più strettamente normativo, derivanti dal raffronto della attuale formulazione della norma, sia con il previgente testo dell'art. 318 c.p., sia con la fattispecie di cui all'art. 319 c.p.

Quanto al primo profilo, non totalmente privo di significato appare anzitutto il dato che, mentre nella previgente formulazione le fattispecie susseguenti erano espressamente contenute in un apposito comma, il secondo, quest'ultimo sia stato radicalmente soppresso dalla riforma, optando al contrario per far convergere l'incriminazione in un unico comma.

Né a diverse conclusioni si giunge, peraltro, confrontando le (ben diverse) tecniche normative adoperate dagli artt. 318 e 319 c.p.: quest'ultima incriminazione, difatti, staglia nitidamente la distinzione tra gli accordi retribuiti "per omettere" o "per ritardare" o "per compiere" un atto contrario ai doveri d'ufficio, da quelli conclusi

⁴³⁶ Servizio Studi-Camera dei deputati-XVI Legislatura-Dossier di documentazione, Prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione - A.C. 4434-A, 8 maggio 2012 n. 513/2, in documenti.camera.it

⁴³⁷ Cfr. Cap. II, Sez. II, par. 5.

“per aver omesso” o “per aver ritardato” o “per aver compiuto” un atto contrario ai doveri d’ufficio. Questo dimostra che, quando il legislatore ha inteso punire la corruzione susseguente, lo ha fatto esplicitamente, mediante – cioè – il ritaglio di spazi di tipicità *ad hoc*, a differenza di quanto invece avviene con riguardo alla fattispecie di corruzione per l’esercizio della funzione.

Pur non avendo stretta attinenza con il profilo della esegesi della norma, vanno infine tenuti in adeguata considerazione anche i risvolti derivanti dall’accoglimento dell’una o dell’altra opzione ermeneutica, e ciò soprattutto in ragione del fatto che interpretarla sia in senso causale che finalistico implica, in buona sostanza, conferire legittimazione ad una fattispecie gravemente viziata da incostituzionalità.

Una violazione del principio di uguaglianza, anzitutto, è rinvenibile nella previsione di un medesimo trattamento per situazioni radicalmente dissimili, e cioè per la corruzione impropria nella forma antecedente – ove è la dazione che muove l’agente al compimento dell’attività funzionale – e la corruzione impropria susseguente – ove la dazione assume funzione meramente “retributiva” dell’attività già svolta. *Vulnus* costituzionale, con il quale dipoi si combina anche l’inosservanza dei più elementari principi della criminologia: sin scontato, sul punto, appare rammentare che l’assoggettamento alla medesima pena di fatti di diversa gravità (uno più grave, l’altro meno grave) costituisce una spinta criminogena verso il compimento di quello più grave, tendenzialmente molto più vantaggioso nei confronti dell’autore.

Ancor più evidenti, inoltre, sono i profili di frizione con il principio di proporzionalità sanzionatoria. Il punto sarà meglio approfondito nel prosieguo, basti però anticipare come in virtù degli innalzamenti registrati per via delle riforme Grasso e Spazzacorrotti, allo stato attuale, la corruzione per l’esercizio della funzione è punita con la reclusione da anni tre ad anni otto: è davvero tollerabile un trattamento punitivo così draconiano per la ricezione (o finanche per l’accettazione della promessa) di una determinata utilità successiva al compimento di un atto conforme ai doveri d’ufficio del pubblico ufficiale?⁴³⁸.

3. Il problema della corruzione per asservimento. Ovvero: il sorprendente potere della pena di modificare la tipicità

⁴³⁸ Cfr. Cap. IV, Sez. II, par. 4.

Vale la pena ora di focalizzare l'attenzione sul problema della corretta qualificazione giuridica di alcune fattispecie, le quali, anche a fronte dell'enorme loro rilevanza prasseologica, hanno nondimeno vissuto, per così dire, "sorti alterne", nell'ambito della complessiva evoluzione del diritto vivente.

S'allude, più in dettaglio, allo strano caso della corruzione senza atto (*in incertis actis*), e dunque a tutte quelle ipotesi, eterogenee quanto a connotazioni criminologiche ed a sostanza offensiva, ove l'accordo corruttivo prescinde – anche solo poiché processualmente non se ne giunge alla prova – dal compimento di un determinato atto d'ufficio da parte del pubblico ufficiale⁴³⁹.

Per non fare che qualche esempio, vanno anzitutto ricondotti nella menzionata categoria i c.d. pagamenti a futura memoria: quelle fattispecie, più precisamente, in cui l'*extraneus* retribuisce l'agente pubblico non già con il proposito di "acquistare" uno specifico atto, bensì al solo scopo di ingraziarsene genericamente i favori, in vista del futuro (ed al momento del *pactum* ancora imprecisato) compimento di una determinata attività funzionale.

Ulteriore – benché per molti versi simile – figura di corruzione senz'atto, inoltre, la c.d. corruzione per asservimento (in alcune sentenze, si legge anche di "stabile messa a libro paga"), che concerne invece le ipotesi in cui le (continuative) elargizioni del privato risultano strumentali all'acquisto "in blocco" della funzione pubblica; casi, cioè, mutuando una tanto ricorrente, quanto però censurabile espressione di matrice giurisprudenziale, in cui il pubblico ufficiale «non vende atti, ma sé stesso, il suo essere pubblico ufficiale, la sua funzione, il futuro esercizio del potere pubblico», piegando così l'esercizio dei suoi poteri e delle sue funzioni agli interessi privatistici del corruttore⁴⁴⁰.

⁴³⁹ Sulla questione v. soprattutto: G. FIDELBO, *La corruzione "funzionale" e il contrastato rapporto con la corruzione propria*, in *GI*, 2020; T. PADOVANI, *La messa a "libro paga" del pubblico ufficiale ricade nel nuovo reato di corruzione impropria*, cit., p. 1 ss.; M. GAMBARDELLA, *Il nodo delle "stabile messa a libro paga dell'agente pubblico" in tema di corruzione*, in *PdeP*, 2020, pp. 1 ss.; N. ORTU, *L'equilibrio irrequieto tra discrezionalità amministrativa, corruzione per l'esercizio della funzione e per atto contrario ai doveri d'ufficio*, in *Cass. Pen.*, 2023, n. 9, pp. 2848 ss.

⁴⁴⁰ «Il chiaro riferimento all'atto dell'ufficio aveva tuttavia fatto emergere evidenti difficoltà in tutti i casi di sistemici rapporti "clientelari" tra soggetti pubblici e privati, cioè quei rapporti che prescindevano da una stretta logica di formale sinallagma, in quanto fondati non sul mercimonio di specifici atti - singoli o molteplici - quanto, piuttosto, sull'asservimento della parte pubblica, che si poneva stabilmente a disposizione di quella privata. [...] Si trattava di casi in cui l'oggetto del patto corruttivo era, per così dire, muto, nel senso che al momento in cui l'accordo illecito veniva concluso, il pubblico ufficiale non "vendeva" atti, ma sé stesso, il suo essere pubblico ufficiale, la sua funzione, il futuro esercizio del potere pubblico». Così, da ultimo: *Cass. pen.*, Sez. VI, Sent., 10.1.2024, n. 1245; espressione presente anche in: *Cass. pen.*, Sez. VI, Sent., 28.11.2023, n. 47670; *Cass. pen.*, Sez. VI, Sent., 03.5.2021, n. 16781.

Ebbene, conviene anticipare sin d'ora che porre a raffronto, da un lato, le modifiche legislative in punto di trattamento sanzionatorio delle disposizioni di cui agli artt. 318 e 319 c.p., con, dall'altro, la qualificazione giuridica data dalla prassi a simili fattispecie, restituisce un quadro invero ben poco edificante, in quanto contrassegnato da una divaricazione profonda e sistematica dal principio di legalità penale.

Un quadro cioè ove, a tipicità invariata, le valutazioni giurisprudenziali in ordine alla qualificazione delle descritte fattispecie in termini di corruzione per l'esercizio della funzione/corruzione propria risentono sensibilmente – *rectius*, esclusivamente – del trattamento sanzionatorio previsto dalle due disposizioni: trattamento sanzionatorio che dunque finisce con l'assumere una bizzarra funzione ermeneutica, orientando *contra reum* la lettura dei singoli elementi costitutivi.

Con la precisazione che nella disamina non verranno prese in considerazione le vicende corruttive, pur caratterizzate da “stabile asservimento”, ma nelle quali risulti individuabile – sia perché già compiuto, sia perché parte integrante dell'oggetto dell'accordo – il compimento di atti contrari ai doveri d'ufficio⁴⁴¹, conviene ora ripercorrere brevemente le tappe principali dell'evoluzione giurisprudenziale in relazione al problema in oggetto, comparandole con le modificazioni in punto di pena registrate dalle norme.

i) La situazione antecedente alla Riforma Severino

S'è già detto di come, anche prima dell'intervento riformatore del 2012 ma soprattutto in assenza di una fattispecie che autorizzasse l'interprete a prescindere dall'accertamento del requisito dell'atto d'ufficio, la giurisprudenza pressoché unanime tendeva a ricomprendere le fattispecie di corruzione senz'atto nell'ambito del delitto di corruzione propria⁴⁴².

⁴⁴¹ In questi casi, difatti, la giurisprudenza ritiene (correttamente) configurabile, in virtù del principio dell'assorbimento, esclusivamente il delitto di cui all'art. 319 c.p.; si veda sul punto: Cass. pen., Sez. VI, 8.6.2023, n. 1245, secondo la quale: «In tema di corruzione, lo stabile asservimento del pubblico ufficiale ad interessi personali di terzi, con episodi sia di atti contrari ai doveri d'ufficio che di atti conformi o non contrari a tali doveri, configura un unico reato permanente, previsto dall'art. 319 cod. pen., in cui è assorbita la meno grave fattispecie di cui all'art. 318 stesso codice, con conseguente radicamento della competenza per territorio nel luogo di inizio della consumazione; nello stesso senso, tra le molte altre, anche: Cass. pen., Sez. VI, 30.3.2023, n. 22390; Cass. pen., Sez. VI, 21.10.2020, n. 16781; Cass. Pen., Sez. VI, 18.7.2019, n. 51126; Cass. Pen., Sez. VI, 21.10.2020, n. 16781.

⁴⁴² Cfr. sul punto, Cap. II, Sez. II, par. 4.

Basti allora limitarsi a rammentare come, in questa prima fase, la posizione della Corte regolatrice sul punto poteva considerarsi quella secondo cui: «ai fini della configurazione del reato di corruzione e in particolare di quella prevista dall'art. 319 c.p. non è necessario che l'accordo sia strumentale a uno specifico atto individuato *ab origine*, mentre è sufficiente un collegamento di tale accordo anche con un *genus* di atti individuabili o addirittura l'asservimento – più o meno sistematico – della funzione pubblica agli interessi del privato corruttore; situazione che si realizza nel caso in cui il privato promette o consegna al soggetto pubblico, che accetta, denaro o altra utilità, per assicurarsene, senza ulteriori specificazioni, i futuri favori»⁴⁴³.

ii) *La situazione successiva alla Riforma Severino*

Con la previsione *ad hoc* – la norma, anche questo lo abbiamo più volte ricordato, mirava proprio a dare “copertura legale” ai menzionati orientamenti – della fattispecie di corruzione per l'esercizio della funzione da parte della legge Severino, tutto lasciava pensare che le condotte in oggetto dovessero trovare la loro naturale collocazione nell'ambito del “nuovo” art. 318 c.p., punito – ed il dato, come vedremo, non è affatto di poco conto – con la reclusione da uno a cinque anni, e quindi in maniera sensibilmente più mite rispetto alla fattispecie di cui all'art. 319 c.p. (reclusione da anni quattro ad anni otto).

Sennonché, anche dopo la novella, la giurisprudenza assolutamente maggioritaria – salvo qualche sporadica e numericamente inconsistente eccezione⁴⁴⁴ – ha continuato non soltanto a sussumere le ipotesi di asservimento nell'ambito applicativo nell'art. 319 c.p., ma ha finanche “patrocinato” simile opzione ermeneutica, ricorrendo ad argomentazioni dalle coloriture (non tanto giuridiche, quanto autenticamente) politico-criminali, sulle quali a breve concentreremo l'attenzione.

Simile stato di cose, naturalmente, non poteva che destare condivisibili perplessità nella letteratura, presso la quale, censurando questo rinnovato allontanamento dai sentieri della legalità, s'è parlato apertamente di *interpretatio abrogans* dell'art. 318

⁴⁴³ Così: Cass. pen., Sez. feriale, Sent., 08.09.2009, n. 34834; nello stesso senso, *ex plurimis*: Cass. Pen., Sez. VI, 5.10.2006, n. 33435, secondo cui «la mancata individuazione in concreto del singolo atto non fa venire meno il delitto di corruzione propria ove venga accertato che la consegna di denaro al pubblico ufficiale venne effettuata in ragione della funzione dallo stesso esercitata e per retribuirne i favori»; Cass. Pen., Sez. VI, 30.11.1995, in A. D'AVIRRO (a cura di), *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, pp. 222-223; v. altresì, Cass. Pen., Sez. VI, 20 giugno 2007, n. 25418, in *Guid. Al Dir.*, 31, 2007, p. 69; Cass. Pen., Sez. VI, 7 dicembre 2006, n. 41603, *ivi*, 2007, p. 42; Cass. Pen., Sez. VI, 4 maggio 2006, n. 33435, in *Dir. E Giust.*, 2006, p. 42.

⁴⁴⁴ Così, ad es., Cass. Pen., Sez. VI, 11.1.2013, n. 19189.

c.p., in patente contrasto, oltre che con il tenore letterale delle due disposizioni, anche con la volontà del legislatore della riforma⁴⁴⁵.

Anche in questa seconda fase, in effetti, ritiene granitica la giurisprudenza: «ai fini della configurabilità del reato di corruzione propria occorre avere riguardo non ai singoli atti, ma all'insieme del servizio reso dal pubblico ufficiale al privato; per cui, anche se ogni atto separatamente considerato corrisponde ai requisiti di legge, l'asservimento costante alla funzione, per danaro, agli interessi del privato concreta il reato di corruzione *ex art. 319 c.p.*»⁴⁴⁶.

Ma non è tutto.

Come anticipavamo, difatti, siffatta scelta interpretativa veniva finanche apertamente difesa, mediante l'impiego di una (per vero, singolare) metodologia argomentativa che faceva leva – ed il dato, francamente, lambisce il paradosso – sulla “valorizzazione” dei principi di garanzia che presiedono l'intervento penale, e cioè l'offensività, la proporzionalità della pena e la ragionevolezza.

Il ragionamento è invero piuttosto semplice, ed assume quale premessa (implicita) la circostanza che il trattamento sanzionatorio dell'art. 318 c.p. risulta sensibilmente più mite rispetto a quello di cui all'art. 319 c.p.: i) lo stabile asservimento della funzione è una condotta (offensività) più grave rispetto al mercimonio del singolo atto contrario ai doveri d'ufficio; ii) applicare il trattamento sanzionatorio dell'art. 318 c.p. non consentirebbe di dare una risposta sanzionatoria ragionevole e proporzionata al disvalore del fatto; iii) dunque, anche nei casi in cui non sia individuato uno specifico atto contrario ai doveri d'ufficio, deve comunque ritenersi applicabile l'art. 319 c.p.

Si veda: « Di poi appare comunque almeno discutibile che la fattispecie o categoria criminosa dell'asservimento dell'intera funzione (pubblico ufficiale corrotto posto a c.d. libro paga del privato corruttore), disegnata dall'evoluzione giurisprudenziale e pacificamente sussunta nell'ipotesi di corruzione propria (antecedente o successiva) *ex art. 319 c.p.*, possa o debba essere oggi ricondotta nella previsione del novellato art. 318 c.p. (prima intestato alla corruzione per un atto di ufficio), come apparirebbe ad una prima lettura [...]. Da un altro lato appare ben singolare che una

⁴⁴⁵ Si fa menzione di vere e proprie interpretazioni abrogatrici in: A. GARGANI, *Le fattispecie di corruzione tra riforma legislativa e diritto vivente*, cit., p. 1031; M. PELLISSERO, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 526.

⁴⁴⁶ Così: Cass. pen., Sez. VI, 10.10.2013, n. 41898; Nel senso della sussumibilità delle ipotesi in discorso nell'art. 319 c.p., *ex plurimis*: Cass. Pen., Sez. VI, 28.2.2014, n. 9883; Cass. pen., Sez. VI, Sent., 10.10.2013, n. 41898; Cass. pen., Sez. VI, Sent., 04.06.2014, n. 23354; Cass. Pen., Sez. VI, 23.9.2014, n. 6056; Cass. Pen., Sez. VI, 25.11.2015, n. 47471.

disciplina normativa (quella introdotta dalla L. n. 190 del 2012) tesa ad armonizzare le disposizioni sanzionatorie di sempre più diffusi fenomeni di corruzione e a renderne più agevole l'accertamento e la perseguibilità, offra il fianco a possibili rilievi in termini di graduazione dell'offensività, di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di proporzionalità della pena (art. 27 Cost.). Rilievi non privi di spessore allorchè si consideri che la condotta di un pubblico ufficiale che compia per denaro o altra utilità ("venda") un solo suo atto contrario all'ufficio (ad esempio rilasci un permesso di accesso in z.t.l. non consentito, ecc.) sia punito con una cospicua pena oscillante tra i quattro e gli otto anni di reclusione (come da novellato incremento delle pene dell'art. 319 c.p.). Laddove un pubblico funzionario stabilmente infedele, che ponga l'intera sua funzione e i suoi poteri al servizio di interessi privati per un tempo prolungato, con contegni di infedeltà sistematici e in relazione ad atti contrari alla funzione non predefiniti o non specificamente individuabili *ex post* (in caso diverso si rifluirebbe, come è ovvio, nella previsione dell'art. 319 c.p.), si vedrebbe oggi - secondo la tesi del ricorrente - irrazionalmente punito con una pena assai più mite, quale quella prevista dal riformato art. 318 c.p., (da uno a cinque anni di reclusione). E ciò malgrado appaiano in tutta evidenza indiscutibili la ben maggiore offensività e il più elevato disvalore giuridico e sociale della seconda condotta, integrata appunto dall'asservimento costante e metodico dell'intera funzione del pubblico ufficiale ad interessi personali di terzi privati»⁴⁴⁷.

Come è agevole desumere, quella della giurisprudenza, non rappresenta una episodica deviazione dal dato di tipicità delle incriminazioni, ma – come del resto testimoniato dalla riproposizione dei medesimi rilievi anche in numerose altre decisioni⁴⁴⁸ – va considerata alla stregua di una meditata presa di posizione, che assume le vesti d'autentica “reazione” alla (vera o presunta) inadeguatezza del tessuto normativo, che procede a sanzionare in maniera meno severa l'asservimento della funzione, rispetto al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio.

Inadeguatezza, questa, del resto censurata anche da alcuni esponenti della nostrana dottrina, che osservavano a tal riguardo: «che il mercimonio della funzione sia oggettivamente meno grave della compravendita di un atto contrario ai doveri d'ufficio, è valutazione in sé alquanto opinabile [...] può invece apparire

⁴⁴⁷ Così: Cass. pen., Sez. VI, 28.2.2014, n. 9883.

⁴⁴⁸ La stessa singolare interpretazione dei principi fondamentali in materia penale è ravvisabile, difatti, anche in: Cass. Pen., Sez. II, 25.11.2015, n. 47471; Cass. Pen., Sez. VI, 23.9.2014, n. 6056.

comparativamente ben più grave proprio il comportamento del soggetto pubblico che asservisce agli interessi dei privati l'intera sua attività funzionale»⁴⁴⁹.

Il punto, però, è che anche se fosse vero – e non è sempre detto⁴⁵⁰ – che la “corruzione senz'atto” sia sempre più grave della corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio, questo, non rappresenterebbe comunque giustificazione – e né tantomeno attenuante – per la violazione dei principi di tassatività e tipicità realizzata dalle descritte decisioni, le quali, sostituendosi in sostanza al legislatore (a cui, solo, spettano le valutazioni in ordine alla gravità degli illeciti), devono comunque considerarsi apertamente *contra legem*.

iii) La situazione successiva alla Legge Spazzacorrotti

L'impulso verso il definitivo superamento dell'orientamento giurisprudenziale che, per almeno tre decenni, ha continuato disinvoltamente a ricondurre la corruzione *in incertis actis* nell'alveo dell'art. 319 viene impresso dal significativo inasprimento del trattamento sanzionatorio dell'art. 318 c.p. (che passa ad essere sanzionato con la reclusione tre ad otto anni), operato dalla Legge Spazzacorrotti⁴⁵¹.

Inasprimento, questo, che anzi – come dichiarato nell'ambito della relazione illustrativa del prodotto legislativo⁴⁵² – rinviene la propria giustificazione, nella

⁴⁴⁹ G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., pp. 223 s.

⁴⁵⁰ Non è detto poiché, come spiegato, le ipotesi di “corruzione senz'atto” presentano un coefficiente di eterogeneità tale, da rendere difficilmente sostenibile l'assunto: può davvero ritenersi che dei meri pagamenti a futura memoria siano più gravi rispetto al mercimonio di un atto contrario ai doveri d'ufficio, suscettibile – cioè – d'incidere, oltre che sull'imparzialità, anche sulla legalità ed eventualmente sul buon andamento della azione amministrativa?

⁴⁵¹ Prima dell'intervento riformatore, conviene rammentare, il trattamento sanzionatorio era fissato nella reclusione da anni uno a cinque. Tra la riforma Severino e la legge Spazzacorrotti, va inoltre segnalato l'inasprimento sanzionatorio sull'art. 318 c.p., invero piuttosto tenue, operato dalla legge Grasso, post-Tangentopoli romana, che interviene soltanto sul massimo edittale della disposizione, portandolo da 5 a 6 anni. L'intervento, però, probabilmente anche perché interessante il massimo e non il minimo della fattispecie, non sembra modificare l'opinione giurisprudenziale in punto di qualificazione giuridica delle fattispecie. Ed infatti, a fronte di alcune sporadiche (Cass. Pen. Sez. VI, 7.7.2016, n. 40237; Cass. Pen. Cass. pen., Sez. VI, Sent., 11.12.2018, n. 4486) decisioni volte a ricondurre le descritte ipotesi nell'ambito della fattispecie di cui all'art. 318, l'orientamento assolutamente prevalente continua ad irrogare le pene previste dall'art. 319 c.p. (così: Cass. Pen., Sez. VI, 19.4.2018, n. 51946; Cass. Pen., Sez. VI, 19.9.2018, n. 45184; Cass. Pen., Sez. VI, 5.4.2018, n. 29267; Cass. Pen., Sez. VI, 19.9.2017, n. 54036; Cass. Pen., Sez. VI, 15.9.2017, n. 46492; Cass. Pen., Sez. VI, 3.5.2016, n. 51765).

⁴⁵² Così nella relazione: «L'indirizzo interpretativo andato consolidandosi (pur se con diverse sfumature) negli anni successivi alla riforma introdotta con la legge 190 del 2012 [...] tende a configurare tali gravi condotte di mercimonio della funzione quali forme di corruzione “per un atto contrario ai doveri d'ufficio”, ai sensi dell'art. 319 c.p., e non già quale corruzione per l'esercizio della funzione, ai sensi dell'art. 318 c.p.» ; salvo poi proseguire: «E allora, se una risposta punitiva adeguata si vuole comunque assicurare alla monetizzazione del *munus publicus*, pur se sganciata da una riconoscibile logica di formale sinallagmaticità con un determinato o determinabile atto

precipua esigenza di assecondare il “disagio” della magistratura nell’applicare la (ritenuta, troppo mite) cornice edittale di cui all’art. 318 c.p., alle ipotesi di corruzione per asservimento.

Ed il risultato – se di risultato, si può parlare – è stato per molti versi conseguito, considerando come, ad oggi, la giurisprudenza pressoché pacifica tende (finalmente) a ricondurre le ipotesi di corruzione senz’atto nell’ambito applicativo dell’art. 318 c.p.⁴⁵³: «lo stabile asservimento del pubblico ufficiale ad interessi personali di terzi, realizzato attraverso l’impegno permanente a compiere od omettere una serie indeterminata di atti ricollegabili alla funzione esercitata, è sussumibile nella previsione dell’art. 318 c.p., e non in quella, più severamente punita, dell’art. 319 c.p., salvo che la messa a disposizione della funzione abbia in concreto prodotto il compimento di atti contrari ai doveri di ufficio»⁴⁵⁴.

La frattura con il principio di legalità appare dunque, quantomeno al momento, ricomposta, ed è significativo aggiungere come in alcune sentenze sia stata la stessa Corte di Cassazione a riconoscere come una “spinta determinante”, in direzione del superamento del precedente indirizzo, sia derivata proprio dall’inasprimento sanzionatorio registrato dalla corruzione per l’esercizio della funzione. Con parole dal sapore vagamente “confessorio”, s’è precisato infatti che: «la recente modifica apportata all’art. 318 c.p. dalla L. n. 3 del 2019, che ha consistentemente aumentato la pena per il reato di corruzione per l’esercizio della funzione, ha indubbiamente eliso una delle argomentazioni maggiormente valorizzate dall’indirizzo che riconduce all’art. 319 c.p. “la messa a libro paga” del pubblico funzionario e contribuisce a sgomberare il campo da possibili fraintendimenti»⁴⁵⁵.

Approdati al termine di questa breve panoramica e prima ancora di concludere, confidiamo giovi porre brevemente a fuoco, allargando per un momento l’angolo

dell’ufficio, facendola rifluire nell’alveo «naturale» della corruzione per l’esercizio della funzione di cui all’art. 318 c.p. (con il conseguente alleggerimento dell’onere probatorio del reato in sede processuale e maggiore effettività dell’azione penale), sembra necessario estendere la cornice edittale prevista per tale delitto, aumentandone sia il minimo che il massimo». Cfr. Cap. II, Sez. II, par. 5.

⁴⁵³ Cass. pen., Sez. VI, 05.03.2024, n. 23203; Cass. pen., Sez. VI, 11.5.2023, n. 35779; Cass. pen., Sez. VI, 19.9.2019, n. 45184; Cass. pen., Sez. VI, 26.4.2019, n. 33828; Cass. pen., Sez. VI, 18.10.2022, n. 45863; Cass. pen., Sez. VI, 22.10.2019, n. 18125; Cass. pen., Sez. VI, 18.10.2022, n. 45863; Cass. pen., Sez. VI, 23.09.2020, n. 1863; Cass. Pen. 19.7.2019, n. 32401; per la giurisprudenza di merito, si v. Corte d’Appello Ancona, sent., 26/05/2021, n. 420.

⁴⁵⁴ Cass. pen., Sez. VI, 18.10.2022, n. 45863.

⁴⁵⁵ Così: Cass. pen., Sez. VI, 10.1.2024, n. 1245; ulteriori decisioni che attribuiscono espressa rilevanza al trattamento sanzionatorio in funzione dell’interpretazione: Cass. pen., Sez. VI, 25.08.2023, n. 35779; Cass. pen., Sez. VI, 03.5.2021, n. 16781; Cass., Sez. VI, 22.10.2019, n. 18125.

visuale, i non trascurabili risvolti prodotti delle esaminate posizioni della giurisprudenza, sul versante strettamente sistematico.

Ripercorrere l'evoluzione della prassi in materia di corruzione per asservimento, anzitutto, crediamo abbia evidenziato un ruolo di non poco momento dell'opinione giurisprudenziale, sulla complessiva attività di riforma dei delitti di corruzione. Il formante giurisprudenziale, detto diversamente, sembra aver prestato – per così dire – una collaborazione fattiva al processo di progressivo ripensamento della sistematica, orientando e condizionando l'operato del legislatore in relazione a scelte affatto qualificanti.

Ne costituiscono riprova, ad esempio, l'introduzione della fattispecie di corruzione per l'esercizio della funzione, "anticipata", se così si può dire, sul versante processuale; espressione della menzionata tendenza, parimenti, sono anche i successivi ritocchi al rialzo (l. Grasso e Spazzacorrotti) operati sulla disposizione di cui all'art. 318 c.p., dichiaratamente effettuati – come più volte ricordato – proprio per superare le remore della magistratura nell'applicare le pene di cui all'art. 318 c.p. alle ipotesi di asservimento.

Dinanzi alle istanze emerse nella prassi, tuttavia, può osservarsi un atteggiamento per molti versi peculiare tenuto dal legislatore, diverso – vale a dire – da quello assunto in numerose altre occasioni, anche nello stesso settore dei delitti contro la pubblica amministrazione. Un atteggiamento, cioè, nient'affatto oppositivo – come quello serbato, ad esempio, nell'emblematica vicenda dell'abuso d'ufficio⁴⁵⁶ – ma volto piuttosto all'acritico e asettico recepimento dell'esigenze repressive di fonte giudiziale. Verrebbe provocatoriamente da parlare, mutuando una felice espressione della nostrana dottrina, di "legislazione caudataria", per designare questa forma di legislazione che, ben lungi dal prendere posizione, si limita soltanto a "tenere la coda" alla prassi⁴⁵⁷.

Un secondo – ma strettamente interconnesso – dato che crediamo sia emerso dalla disamina giurisprudenziale poc'anzi svolta attiene, invece, alla "postura" assunta della magistratura, rispetto alle (vere o presunte) incongruenze del dato normativo.

⁴⁵⁶ Come ampiamente noto, la fattispecie di abuso d'ufficio ha rappresentato un terreno di scontro costante tra legislatore e magistratura, culminato con la definitiva abrogazione: da un lato, numerosi tentativi del legislatore di tassativizzare la norma; dall'altro, interpretazioni giurisprudenziali, volte progressivamente a svilire la portata delle innovazioni; sia consentito, sul punto, il richiamo a: G.S. CALIFANO, *In claris non fit interpretatio: di nuovo sull'abuso d'ufficio*, in *Ind.Pen.*, n. 2, 2022.

⁴⁵⁷ L'espressione, riferita all'ermeneutica, è stata pronunciata dal Prof. Tullio Padovani, nell'ambito del Convegno "Ricordando Franco Bricola. L'eredità scientifica e culturale di un Maestro a trent'anni dalla sua scomparsa", dedicato alla memoria del Prof. Franco Bricola, tenutosi a Bologna, in data 28-29 Maggio 2024.

Non ci pare azzardato asserire che, quantomeno in materia di corruzione senz'atto, la giurisprudenza ha dettato negli anni proprie, personalissime, linee di politica criminale, contrassegnate dalla sostanziale indifferenza rispetto al tenore letterale delle incriminazioni e che hanno assunto quale unico τέλος, la volontà di assicurare una risposta punitiva “severa” per i fatti in discorso. Gli elementi costitutivi delle fattispecie, in tal modo, trasformati in fungibili ed inutili orpelli, sacrificati sugli affollati altari della pena e della esigenza di punire.

Il giudice, in questo contesto, assume le vesti di (ennesimo) moralizzatore della vita in comunità, che, correggendo le amnesie del distratto legislatore, dispensa senza meno verità e giustizia. Se ci si riflette, è il solito *refrain* del diritto penale come (unica) etica pubblica⁴⁵⁸.

Un compito, quello auto-assegnatosi dalla magistratura, che si è consumato, però, come sempre *in corpore vili*, e cioè sul corpo di quei soggetti condannati alla reclusione per un fatto non previsto come reato da alcuna fattispecie incriminatrice (e cioè, come chi è stato condannato per fatti di corruzione senz'atto, prima dell'intervento della legge Severino), come anche sul corpo di quei soggetti che hanno ricevuto il quadruplo degli anni di reclusione, rispetto a quelli che la legge prevedeva per il reato da loro effettivamente commesso (come chi, responsabile di corruzione senz'atto, è stato condannato per il delitto di corruzione propria, anche a seguito della riforma Severino).

4. L'eterogenesi dei fini: la corruzione generica tra pan-penalizzazione ed esigenze di proporzionalità della pena

A causa della (più che ampia) sua formulazione letterale, la disposizione di cui all'art. 318 c.p. descrive, allo stato, una ipotesi d'illecito dalla natura proteiforme e per molti versi ambigua, una sorta cioè di “fattispecie-ricettacolo”, potenzialmente in grado di ricomprendere in sé una vasta, e non poco eterogenea, gamma di differenti contegni criminosi⁴⁵⁹.

⁴⁵⁸ Sul punto, per tutti: M. DONINI, *Il diritto penale come etica pubblica*, cit., *passim*.

⁴⁵⁹ L'aggettivazione come proteiforme ed ambigua è di: T. PADOVANI, *Concussione, induzione indebita, corruzione: nella notte nera delle vacche nere*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2024, n. 2, p. 581.

In virtù della sostanziale continuità normativa rispetto alla previgente versione, anzitutto, l'incriminazione si presta a sanzionare – come già detto – le fattispecie di corruzione impropria nella forma (a nostro avviso, soltanto) antecedente, e dunque l'accettazione ovvero la ricezione di denaro o altra utilità, in vista del futuro compimento di un atto conforme ai doveri d'ufficio da parte del pubblico ufficiale. Guardando all'esperienza processuale più recente, presto ci s'avvede come si tratti d'ipotesi dal carattere perlopiù bagatellare: può in via esemplificativa pensarsi al caso del professionista (architetto) che, interessato alla celere definizione di una pratica edilizia, allunghi una tangente di pochi euro (150) al funzionario, il quale, avendoli accettati, si attiva – senza però violare alcuna disposizione di legge – limitandosi a sollecitare il collega competente all'emanazione dell'atto⁴⁶⁰.

La stessa norma, però – anche questo s'è più volte rammentato – appare idonea ad includere nel tipo anche fattispecie decisamente meno innocue, come ad esempio quelle di “messa al libro paga del pubblico ufficiale”. Si può fare menzione, sempre attingendo alla prassi, alla nota vicenda di Mafia Capitale, nell'ambito della quale numerosi funzionari comunali percepivano regolarmente – una sorta, cioè, di stipendio parallelo – una retribuzione da alcuni privati imprenditori, realizzando così l'asservimento costante della propria funzione alle esigenze dei corruttori⁴⁶¹.

Orbene, non sfugge davvero a nessuno come l'equiparazione sanzionatoria dei due gruppi di casi poc'anzi richiamati presenti indiscutibili profili di irragionevolezza, discendenti, in primo luogo, dalle profonde differenze in termini di disvalore caratterizzanti le due richiamate ipotesi: mentre lo stabile asservimento della funzione rappresenta un oggettivo pericolo per il futuro svolgimento (corretto ed imparziale) della attività amministrativa, larga parte delle ipotesi di corruzione impropria, invece, si rivelano sintomatiche d'un atteggiamento meramente venale da parte del pubblico agente, non esibendo per contro alcun profilo di pericolosità per i menzionati beni⁴⁶².

Irragionevolezza, inoltre, che si coglie anche tenendo conto del differente substrato criminologico nel contesto del quale le due diverse forme di corruzione

⁴⁶⁰ Cass. pen., Sez. VI, 08.09.2021, n. 33251.

⁴⁶¹ Cass. Pen., Sez. VI, 12.6.2020, n. 18125.

⁴⁶² Così: S. SEMINARA, *I delitti di concussione, corruzione per l'esercizio della funzione e induzione indebita*, cit., p. 19; nello stesso senso, tra gli altri, anche: L. STORTONI, *A proposito di leggi... miracolose!*, cit., p. 56; G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 223; F. CINGARI, *Gli incerti confini del delitto di corruzione per l'esercizio della funzione*, in *Dir. Pen. Proc.*, n. 8, 2014, p. 972; F. C. PALAZZO, *Gli effetti “preterintenzionali” delle nuove norme penali contro la corruzione*, cit., p. 19.

tendenzialmente allignano. Se, per un verso, le ipotesi di corruzione per asservimento spesse volte si radicano in più vasti contesti di corruzione “sistemica”, la corruzione impropria descrive, per altro verso, fatti assimilabili a quella di tipo “pulviscolare”, integrando cioè delle episodiche deviazioni dal normale (e non dal legale) funzionamento della pubblica amministrazione.

L’eterogeneità dei contenuti d’illecito tra i due gruppi di casi induce, di per sé sola, a dubitare della legittimità costituzionale della disposizione sotto il profilo del rispetto del principio di uguaglianza/ragionevolezza, stante la previsione del medesimo trattamento punitivo per due situazioni che, per le ragioni esposte, devono considerarsi profondamente dissimili.

Ma con la descritta distonia si coniuga, di poi, la (connessa) palese violazione del principio di proporzionalità sanzionatoria, e ciò poiché, quando comminata in relazione alle ipotesi di corruzione impropria, la pena attualmente prevista dall’art. 318 c.p. s’appalesa evidentemente irragionevole, tantopiù considerando i più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale con riguardo al principio⁴⁶³.

Non è superfluo, a questo riguardo, osservare come la Corte costituzionale abbia progressivamente proceduto, specie negli ultimi tempi, ad una decisa valorizzazione del canone della proporzionalità, realizzata mediante una graduale estensione del relativo sindacato, attraverso la «moltiplicazione dei parametri di giudizio e degli schemi decisori, ed il crescente ricorso a sentenze di tipo manipolativo-additivo»⁴⁶⁴. L’originario *self-restraint* – ispirato, oltre che dall’ossequio al principio di riserva di legge (le scelte in punto di sanzione, in effetti, presentano natura marcatamente politica), anche e soprattutto dal timore di creare lacune di tutela (a seguito della declaratoria d’incostituzionalità) – nella lettura del principio ha ceduto dunque il passo ad metodologie di controllo sempre più incisive che, svincolandosi dal rigido giudizio di tipo triadico (proporzionalità estrinseca), sono giunte ad un controllo “per linee interne” alla fattispecie (proporzionalità intrinseca), volto cioè a valutare

⁴⁶³ Nello stesso senso: T. PADOVANI, *Concussione, induzione indebita, corruzione: nella notte nera delle vacche nere*, cit., p. 582.

⁴⁶⁴ Così: G. PONTEPRINO, *La “storia infinita” del sindacato sulla proporzionalità della pena*, in *SP*, 2024, p. 2; la bibliografia formatasi sul principio di proporzionalità sanzionatoria (e sulla sua interpretazione da parte della Corte costituzionale) è oramai sterminata; ci si limita, pertanto, a segnalare i lavori di: F. VIGANÒ, *La proporzionalità della pena*, Torino, 2021; F. C. PALAZZO, *Il principio di proporzione e i vincoli sostanziali del diritto penale*, *DisCrimen*, 2018, pp. 1 ss.; A. MERLO, *Considerazioni sul principio di proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale in materia penale*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2016, n. 3, pp. 1428 ss.; F. MAZZACUVA, *Il principio di proporzionalità delle sanzioni nei recenti tracciati della giurisprudenza costituzionale: le variazioni sul tema rispetto alla confisca*, in *LP*, 2020; S. CORBETTA, *La cornice edittale della pena e il sindacato di legittimità costituzionale*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 1997, n. 1, pp. 36 ss.

se il disvalore espresso dall'illecito risulti o meno proporzionato al trattamento sanzionatorio previsto dalla disposizione⁴⁶⁵.

Intuibile come, nell'ambito del descritto sindacato, un ruolo senz'altro di primo piano venga assegnato al principio rieducativo, il quale, per giurisprudenza costituzionale consolidata, non concerne la sola fase esecutiva, ma obbliga tanto il legislatore, al momento della previsione astratta della fattispecie, quanto i giudici della cognizione, al momento dell'irrogazione della pena in concreto⁴⁶⁶. In questa prospettiva, allora, «laddove la proporzione tra sanzione e offesa difetti manifestamente, perché alla carica offensiva insita nella condotta descritta dalla fattispecie normativa il legislatore abbia fatto corrispondere conseguenze punitive di entità spropositata, non ne potrà che discendere una compromissione *ab initio* del processo rieducativo, processo al quale il reo tenderà a non prestare adesione, già solo per la percezione di subire una condanna profondamente ingiusta (sentenze n. 251 e n. 68 del 2012), del tutto svincolata dalla gravità della propria condotta e dal disvalore da essa espressa»⁴⁶⁷.

Ebbene, proprio nell'ambito delle sentenze ascrivibili al menzionato giudizio di proporzionalità intrinseca, uno dei moduli argomentativi maggiormente impiegati dalla Consulta – probabilmente financo il principale, vista l'assenza di ulteriori parametri idonei ad orientare il giudizio – consiste, in sostanza, nella creazione di sottoclassi d'ipotesi criminose, ricomprese nell'alveo applicativo della disposizione indiziata di incostituzionalità, rispetto alle quali il trattamento sanzionatorio ivi previsto si dimostra eccessivamente gravoso. Il giudice costituzionale, in altri termini, astraе dalla norma determinate fattispecie – che in realtà, spesso coincidono con il contesto fattuale del giudizio *a quo* – in relazione alle quali la risposta punitiva minacciata risulta eccessiva.

Così, ad esempio, nella sentenza “capostipite” del giudizio di proporzionalità intrinseca, il giudice delle Leggi, chiamato a giudicare sulla costituzionalità del delitto di alterazione di stato (art. 567, c. 2, c.p.), rivela come le pene dallo stesso previste s'attestino evidentemente sproporzionate «nelle ipotesi in cui l'obbiettivo dell'agente – sia pur perseguito, in un'ottica scorretta, mediante la commissione di

⁴⁶⁵ Sul giudizio di proporzionalità intrinseca, v. soprattutto: V. MANES, *Proporzione senza geometrie*, in *GP*, 2016, pp. 2105 ss.; A. PUGIOTTO, *Cambio di stagione nel controllo di costituzionalità sulla misura della pena*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2019, n. 2, pp. 785 ss.; P. INSOLERA, *Controlli di costituzionalità sulla misura della pena e principio di proporzionalità: qualcosa di nuovo sotto il sole*, in *Ind. Pen.*, 2017, pp. 174 ss.

⁴⁶⁶ Così, *ex plurimis*: Corte Cost. n. 313/1990; Corte Cost. n. 343/1993; Corte Cost. n. 422/1993.

⁴⁶⁷ Così, tra le altre: Corte cost. 216/2016.

un falso – sia effettivamente quello di attribuire un legame familiare al neonato, che altrimenti ne resterebbe privo». Quando applicato ai casi in cui «il reo sia guidato dal fine, non già di pregiudicare, bensì di favorire, sia pur commettendo un reato, l'interesse del neonato», riconosce quindi la Corte, la risposta sanzionatoria appare del tutto incongrua in relazione al concreto disvalore del fatto⁴⁶⁸.

Stilemi argomentativi, del resto condivisi – in quasi tutte le decisioni contrassegnanti il descritto sindacato e quindi anche – nella recentissima decisione che ha riconosciuto la incostituzionalità del minimo edittale del delitto di appropriazione indebita, il cui trattamento sanzionatorio era stato significativamente innalzato – si badi – proprio dalla legge Spazzacorrotti.

Censurando le ragioni che avevano indotto il legislatore ad inasprire la cornice edittale della fattispecie – e cioè la presunta contiguità del delitto rispetto alle fattispecie corruttive⁴⁶⁹ – obietta la Corte che non soltanto le fattispecie di appropriazione indebita «nella gran maggioranza dei casi – nulla hanno a che vedere con condotte prodromiche alla corruzione, e in particolare con la costituzione di “fondi neri” dai quali poter attingere per tale scopo», ma ai nostri fini soprattutto che rappresenta un «dato di comune esperienza che il delitto di appropriazione indebita comprende condotte di disvalore assai differenziato: produttive ora di danni assai rilevanti alle persone offese, ora (come nel caso oggetto del giudizio *a quo*) di pregiudizi patrimoniali in definitiva modesti, anche se non necessariamente di particolare tenuità ai sensi dell'art. 131-*bis* c.p.»⁴⁷⁰.

Tralasciando, perché si tratterebbe di un fuor d'opera, di svolgere delle riflessioni sulla pericolosità di siffatto incedere argomentativo – anche un triplice omicidio, in

⁴⁶⁸ Così, Corte cost. 216/2016; sul punto, va nondimeno rilevato che delle cadenze argomentative assimilabili al sindacato di proporzionalità intrinseca sono – in misura però ancora embrionale – ravvisabili già nella precedente decisione (Corte Cost. 341/1994) che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della fattispecie di oltraggio a pubblico ufficiale; si veda: «ulteriore sintomo della definitiva affermazione, nella coscienza sociale, della convinzione della palese incongruenza della previsione sanzionatoria impugnata è dato dall'atteggiamento dei giudici di merito che, nel ritenere la norma incriminatrice dell'oltraggio volta a colpire una gamma estremamente vasta di comportamenti, compresi quelli di tenue o minima offensività, per di più in riferimento ad una platea notevolmente estesa di soggetti passivi, hanno continuato ad avvertire il disagio di essere tenuti a dare risposte sanzionatorie manifestamente eccessive, tanto da continuare a investire questa Corte di ripetute questioni di costituzionalità».

⁴⁶⁹ [S]ebbene non si tratti di un delitto contro la pubblica amministrazione» – si legge nella relazione – «il reato di appropriazione indebita è strumento che consente comunemente (come il reato di falso in bilancio o i reati tributari) di formare provviste illecite utilizzabili per il pagamento del prezzo della corruzione. Sembra pertanto opportuno, nella prospettiva di un contrasto efficace non solo dei fenomeni corruttivi, ma anche delle attività prodromiche alla corruzione, mantenere la procedibilità d'ufficio per le ipotesi di maggiore gravità di appropriazione indebita».

⁴⁷⁰ La decisione in questione è Corte Cost. 46/2024.

effetti, potrebbe essere animato da più che nobili ragioni, ma ciò non crediamo determini automaticamente l'incostituzionalità del trattamento sanzionatorio della relativa fattispecie incriminatrice – ciò che occorre qui evidenziare è che applicando le indicazioni desumibili dal descritto indirizzo alla fattispecie di corruzione per l'esercizio della funzione, ci pare del tutto consequenziale il riconoscimento della radicale incostituzionalità dell'art. 318 c.p.

Tantopiù considerando che la dottrina e la giurisprudenza maggioritarie ritengono applicabile la disposizione anche alle ipotesi di corruzione impropria susseguente, il minimo edittale attualmente fissato in tre anni appare dunque assolutamente sproporzionato: i casi suscettibili di rientrare nella previsione normativa – lo si è dimostrato con esempi, per giunta emergenti dalla prassi – esprimono un disvalore (non equiparabile ai casi di asservimento, oltre che) tutto sommato piuttosto tenue, del tutto inconciliabile – in definitiva – con l'irragionevole asprezza del castigo attualmente comandato dalla norma.

Anche per ovviare alle descritte incongruenze, parrebbe opportuno – in prospettiva *de lege ferenda* – superare la descritta impostazione “dicotomica” (artt. 318 e 319 c.p.), caratterizzante l'attuale sistema dei delitti di corruzione, scorporando dalla corruzione per l'esercizio della funzione, le fattispecie di corruzione impropria.

Mutuando il modello già vigente presso altri ordinamenti (*in primis*, quello spagnolo), occorrerebbe – cioè – ripensare la sistemica, fondandola su tre diverse figure criminose, opportunamente differenziate anche dal punto di vista del trattamento punitivo: al vertice, la corruzione propria, seguita dalla corruzione funzionale ed infine la corruzione impropria.

Ultroneo sarebbe diffondersi troppo a sottolineare i benefici di simile assetto.

Oltre a vantare un solido ancoraggio di tipo criminologico (si è spiegato, difatti, come la corruzione sistemica s'aggiunge e non si sostituisce a quella di tipo pulviscolare, che anzi continua a rappresentare – secondo le rilevazioni più recenti – quella più diffusa⁴⁷¹) l'opzione proposta garantirebbe indubbi vantaggi sotto il profilo della tassatività (derivanti dall'introduzione di una fattispecie di corruzione impropria, fondata sul richiamo all'elemento dell'atto d'ufficio) e consentirebbe di tener conto, in ossequio ai principi di offensività ed uguaglianza, delle enormi differenze in termini di disvalore tra la corruzione senz'atto e la corruzione per atto conforme, assicurando una risposta sanzionatoria effettivamente parametrata alla

⁴⁷¹ Cfr. Cap. I, par. 3.1 ss.

gravità dell'illecito (con Sciascia, potremmo dire che a ciascuno verrebbe finalmente restituito il suo).

Sez. III: La corruzione propria (art. 319 c.p.)

1. L'atto d'ufficio tra "determinatezza" e "determinabilità"

L'elemento dell'atto d'ufficio costituisce una delle componenti senz'altro centrali – in passato, finanche l'architrave – del complessivo (sotto)sistema dei delitti di corruzione pubblica delineato dal codice penale italiano.

Rappresentando la "merce" compravenduta dal privato in cambio del denaro o di altra utilità, esso difatti contribuisce a connotare in chiave sinallagmatica le speculari prestazioni dell'*extraneus* e del pubblico agente, restituendo per tale via l'immagine della corruzione, come quella di un (turpe) mercato.

Elemento, d'altro canto, imprescindibile anche ai fini della individuazione dei contenuti d'illecito contrassegnanti la vicenda corruttiva nella relativa dimensione concreta: è soltanto a partire dall'atto, ad esempio, che è possibile stabilire se il passaggio di utilità ha per scopo la retribuzione di un pubblico agente per una determinata attività rientrante nell'ambito delle sue competenze (o anche, più in generale, nella sua sfera d'intervento); se si tratta di corruzione antecedente ovvero susseguente, di una corruzione propria ovvero impropria; se l'accordo interessa l'esercizio di un potere discrezionale⁴⁷².

La assoluta centralità di siffatto requisito, del resto, non era certo trascurata già dalla dottrina più risalente: definendo la corruzione (o baratteria di magistrato), scriveva ad esempio Carrara che essa deve individuarsi nella «vendita conclusa tra un privato e un pubblico ufficiale di un atto appartenente al ministero di questo, che di regola dovrebbe essere gratuito»⁴⁷³; significativo, sul punto, il richiamo anche a quanto rilevato da Majno, secondo il quale, tra le componenti essenziali degli illeciti corruttivi, va ricompreso il fatto «che il contratto fra il corruttore e il pubblico ufficiale corrotto si riferisca ad un atto d'ufficio di questo, si tratti poi di un atto che direttamente entri nella competenza propria del pubblico ufficiale o che gli sia stato

⁴⁷² A. SPENA, *Art. 318 c.p.*, cit., p. 1628.

⁴⁷³ F. CARRARA, *Programma del corso di diritto criminale*, Prato, 1883, p. 2545.

legislativamente delegato»⁴⁷⁴; ancor più esplicita, infine, è la posizione del Manzini, che rammentava la necessità, ai fini dell'integrazione delle fattispecie in discorso, che l'oggetto del mercimonio risultasse determinato nella sua "essenza specifica", «poiché ciò è inerente all'elemento della 'retribuzione', che implica un corrispettivo, il quale a sua volta richiede un determinato termine di paragone»⁴⁷⁵.

Nell'ambito della dottrina e della giurisprudenza più recenti, tuttavia, la descritta centralità sembra, considerando le letture ermeneutiche di volta in volta proposte, per molti versi in via di sostanziale superamento.

Da più parti, in effetti, non s'è potuto fare a meno d'osservare un processo di graduale "smaterializzazione"⁴⁷⁶ (volatilizzazione⁴⁷⁷; rarefazione⁴⁷⁸: come sempre, la fantasia classificatoria della dottrina penalistica non incontra limiti di sorta) del requisito dell'atto d'ufficio. Un processo, s'aggiunga, che muovendo dal momento della mera "interpretazione" – si pensi alle (esaminate) decisioni realizzanti la sostanziale cancellazione del requisito – è approdato, come visto, financo nella "legislazione", per il tramite della fattispecie di cui all'art. 318 c.p.

Là dove l'elemento dell'atto d'ufficio è invece rimasto, e cioè quantomeno nel testo dell'art. 319 c.p., le cose non sembrano essere andate poi troppo diversamente.

Anche con riguardo all'esegesi della fattispecie di corruzione propria, difatti, va registrata la tendenza alla progressiva dilatazione contenutistica del requisito, prevalentemente (anche se non esclusivamente) ispirata da esigenze di natura probatoria. Due i principali punti di fuga di simile tendenza.

Probabilmente da condividere, anzitutto, l'idea – in dottrina assolutamente maggioritaria, ancor più in giurisprudenza – secondo cui la nozione di atto d'ufficio non designi soltanto – come una prima lettura del codice sembrerebbe invero lasciar intendere – l'atto amministrativo in senso stretto (provvedimento, proposta, parere, etc.), bensì vada interpretata in senso più ampio, come «ogni esercizio di poteri inerenti all'ufficio» del pubblico agente, cioè a dire come «tutte le attività giuridicamente rilevanti anche se di tipo materiale»⁴⁷⁹. Interpretazione, questa, che

⁴⁷⁴ L. MAJNO, *Commento al codice penale italiano*, Verona, 1902, p. 599.

⁴⁷⁵ V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., 220.

⁴⁷⁶ P. SEVERINO, *La nuova Legge anticorruzione*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2013, n. 1, p. 8.

⁴⁷⁷ F. CINGARI, *Repressione e prevenzione della corruzione pubblica. Verso un modello di contrasto "integrato"*, cit., p. 108.

⁴⁷⁸ M. PELLISSERO, *La nozione di atto d'ufficio nel delitto di corruzione tra prassi e teoria*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2000, n. 8, p. 1014.

⁴⁷⁹ Così: L. STORTONI, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 163 si tratta, a dire il vero, di un assunto pressoché pacifico in letteratura; ci si limita pertanto a richiamare (anche per la correlata bibliografia): G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 182; G.

sembra trovare appiglio sistematico, da un lato, nell'inconferenza del richiamo agli atti *stricto sensu* amministrativi, in relazione ai soggetti esercenti la funzione legislativa, anch'essi naturalmente destinatari della disciplina penale in materia di corruzione; dall'altro lato, e per gli stessi motivi, nell'estensione delle norme in esame (anche) all'incaricato di pubblico servizio, il quale – come è noto – non necessariamente dispone del potere di manifestare la volontà della pubblica amministrazione per mezzo dell'emanazione di atti⁴⁸⁰.

A parziale contenimento della vocazione espansiva della nozione d'atto d'ufficio appena ricordata, tuttavia, sta l'opinione – anch'essa largamente condivisa – secondo cui l'attività funzionale oggetto di scambio da parte del pubblico ufficiale debba in ogni caso rappresentare “espressione” del – *id est*: presentare stretta attinenza con il – suo ufficio. Ciò induce, evidentemente, a considerare esclusi dal fuoco dell'incriminazione quegli atti posti in essere soltanto “in occasione” dell'ufficio, e cioè quelli realizzati facendo valere soltanto il prestigio, l'influenza, correlati alla qualifica, ma non strumentalmente connessi all'esercizio dei poteri o delle funzioni del pubblico agente⁴⁸¹.

Con simile interpretazione (piuttosto largheggiante) del concetto, si combina dipoi, quale ulteriore fattore che ha senz'altro contribuito al sostanziale allentamento della centralità sistematica del requisito, il progressivo (e non poco criticabile) passaggio – ora dettaglieremo meglio l'assunto – dalla “determinatezza”, alla mera “determinabilità” dell'atto d'ufficio. La questione, come agevole intuire, afferisce essenzialmente al tema della prova: mentre difatti, in un primo momento, dottrina e giurisprudenza pretendevano che l'atto compravenduto fosse oggetto di precisa individuazione nel caso concreto, col tempo ci si è progressivamente accontentati della (mera) individuabilità astratta dell'atto, alla luce delle competenze e della sfera d'intervento del pubblico ufficiale.

Emblematica espressione del primo (ed oramai superato) indirizzo interpretativo – s'è già detto, peraltro, di come il Manzini richiedesse che l'atto fosse determinato nella sua “essenza specifica” – è ad esempio quanto rivelato da alcune pronunce piuttosto risalenti, secondo le quali «è tipico della corruzione che gli atti di ufficio da compiersi dal pubblico ufficiale debbono essere ben determinati; l'incontro dei

FORNASARI, *Delitti di corruzione*, cit., p. 198; G. LOSAPPIO, *Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio*, cit., p. 173; C. D. LEOTTA, *La corruzione*, cit., p. 137.

⁴⁸⁰ L. STORTONI, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 163

⁴⁸¹ V. sul punto, anche per puntuali richiami giurisprudenziali: V. SCALIA, *La corruzione: a never ending story*, cit., p. 616 s.

consensi fra corruttore e corrotto concerne infatti la negoziazione illecita di un atto amministrativo individuato nel suo oggetto»⁴⁸².

Il rigore metodologico contrassegnante simile argomentare ha tuttavia ceduto il passo, come anticipato, ad interpretazioni decisamente più lasche del requisito in discorso; l'opinione attualmente dominante, sul punto, è nel senso che: «ai fini della integrazione del reato di cui all'art. 319 cod. pen., è sufficiente la mera individuabilità del *genus* di atti da compiere, e detta operazione è possibile in ragione della competenza o della concreta sfera di intervento del pubblico ufficiale, così da essere suscettibile di specificarsi in una pluralità di atti singoli non preventivamente fissati o programmati, ma pur sempre appartenenti al *genus*»⁴⁸³.

Per quanto rappresenti quello ampiamente prevalente – il *consensus gentium*, in realtà, convinceva già poco in teologia, figuriamoci nel diritto – crediamo che l'orientamento in discorso s'appalesi per molti versi indivisibile: più corretto, pertanto, ci pare pretendere che l'atto d'ufficio, ai fini dell'applicazione dell'art. 319 c.p., debba risultare precisamente individuato nell'ambito della vicenda concreta.

Espressione di una logica di tipo autenticamente presuntivo – come dire: non è chiaro quale sia l'atto d'ufficio oggetto dell'accordo, ma è ragionevole sospettare, tenendo conto delle attribuzioni del pubblico agente, che sia questo – stridente con i rigidi canoni che dovrebbero presiedere l'accertamento della responsabilità penale, la descritta tesi sembra anzitutto infirmata da una non trascurabile aporia di fondo. Asserire che l'atto può anche essere determinabile in astratto, alla luce – si badi – della “competenza” o della “sfera d'intervento” del pubblico ufficiale, in effetti, equivale a confondere – sovrapponendo – l'accertamento dell'”atto” con quello della “competenza” alla sua emanazione, che rappresenta – però – un *posterius* sul piano logico-giuridico rispetto alla preventiva individuazione dell'attività funzionale oggetto di scambio. Le due distinte – per quanto strettamente interconnesse – verifiche, difatti, si pongono in due momenti logici che sono e che van tenuti ben

⁴⁸² Cass. pen., Sez. VI, 24 novembre 1981, Taldone, in *Cass. pen.*, 1983, 586; in senso conforme, anche Cass. pen., Sez. Un., 30 aprile 1955, Colombaro, in *Arch. pen.*, 1956, II, 76.

⁴⁸³ Così, da ultimo: Cass. pen., Sez. VI, 10.01.2024, n. 1245; nello stesso senso anche: Cass. Pen., Sez. VI, 18.1.2021, n. 1863; Cass. Pen., Sez. VI, 15.2.2020, n. 34567; Cass. Pen., Sez. feriale, 25.8.2009, n. 34834; Cass. Pen., Sez. VI, 2.10.2006, n. 2818; Cass. Pen, Sez. VI, 19.11.1997, n. 4232; in dottrina, si veda ad es. A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale*, cit., p. 173, secondo cui «l'atto (o l'attività) pubblicistico deve essere determinato o determinabile: se pur, quindi, sussiste il reato anche quando non è definito lo specifico atto, deve però pur sempre trattarsi di una attività individuabile nel genere anche se solo con riferimento allo scopo che si vuol conseguire»; nello stesso senso, tra gli altri, anche: L. STORTONI, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 158; G. FORNASARI, *Delitti di corruzione*, cit., p. 199; S. SEMINARA, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 149; V. SCALIA, *La corruzione: a never ending story*, cit., p. 612.

distinti, in quanto i) prima, occorre individuare con precisione l'atto d'ufficio; ii) e soltanto dopo, è possibile chiedersi se lo stesso rientri (o meno) nell'ambito delle competenze del pubblico ufficiale.

L'orientamento in discorso, invece, finisce in sostanza con il "surrogare" l'accertamento di un requisito essenziale del fatto (*id est*, l'atto d'ufficio), mediante il ricorso all'etereo (e probatoriamente molto "comodo") criterio della competenza, determinando una sostanziale – ed indebita – dilatazione della portata applicativa dell'art. 319 c.p., in aperto contrasto (anche) con il suo tenore letterale⁴⁸⁴.

Ma l'argomento probabilmente più significativo che sembra ulteriormente suffragare la tesi in discorso rinviene il proprio fondamento sul piano sistematico. Se l'orientamento volto a ritenere sufficiente la mera determinabilità astratta dell'atto poteva avere una propria ragion d'essere (ma non una giustificazione) nel vigore della sistematica antecedente alla legge Severino, con il "nuovo" assetto, non è eccessivo asserire che la suddetta impostazione sia stata in larga misura destituita di fondamento.

Nella disciplina antecedente all'intervento normativo, difatti, il legislatore delineava un sistema fondato su due disposizioni – artt. 318 e 319 c.p. – entrambe facenti richiamo al requisito dell'atto d'ufficio (conforme e contrario); di tal ché, la mancata (precisa) individuazione dell'attività funzionale oggetto di mercimonio avrebbe dovuto – quanto meno in linea teorica – indurre a concludere per l'insussistenza del fatto, visto il difetto di uno dei suoi elementi costitutivi.

Il punto, però, è che la riforma del 2012 ha radicalmente modificato i rapporti tra le due fattispecie, prevedendo una norma generale, l'art. 318 c.p., rispetto alla quale il successivo art. 319 c.p. presenta proprio quale elemento specializzante l'individuazione di un atto contrario ai doveri d'ufficio: ciò sembra implicare, a meno di non voler rovesciare i rapporti tra le due incriminazioni e svilire la portata dell'elemento che tra le stesse funge da *discrimen* (e che giustifica, peraltro, il più elevato trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 319 c.p.), che là dove l'attività funzionale non risulti precisamente individuata nella vicenda concreta, dovrà trovare applicazione il delitto di cui all'art. 318 c.p.

⁴⁸⁴ Ed è proprio sul piano letterale, in effetti, che può cogliersi un secondo indice che sembra indurre a concludere nel senso poc'anzi indicato. La disposizione di cui all'art. 319 c.p., difatti, incriminando l'accettazione di utilità strumentale all'omissione, al ritardo, ovvero al compimento di "un" atto d'ufficio, sembra esprimere ("un" atto) una chiara esigenza di determinatezza dell'attività funzionale oggetto di mercimonio, negando cittadinanza a quelle interpretazioni che s'accontentano della mera determinabilità dell'atto d'ufficio.

Del resto, viene qui in questione lo stesso principio di legalità penale, che, come autorevole dottrina non ha mancato di far notare, «non si esaurisce certo nel divieto di incriminazioni non contemplate dalla legge, ma comprende anche l'obbligo di rispettare i confini che la legge ha voluto sancire tra fattispecie affini»⁴⁸⁵.

Ragionando *de jure condendo*, si potrebbe pensare d'aggiungere, alla descrizione legale del fatto, un aggettivo (“determinato”-“specifico” etc.) da associare al requisito dell'atto d'ufficio che esprima inequivocamente l'esigenza di precisa individuazione dell'attività funzionale oggetto di scambio. Oltre a tassativizzare ulteriormente l'illecito, crediamo che simile ritocco possa consentire di meglio stagliare i rapporti tra l'art. 318 c.p. (fattispecie generale) e l'art. 319 c.p. (fattispecie speciale), contribuendo ad arginare le tendenze (indebitamente) espansive del delitto di corruzione propria emerse nella prassi.

2. La contrarietà dell'atto ai doveri posizionali del pubblico agente

Rappresentando l'elemento su cui s'impenna il (maggior) disvalore della fattispecie, la contrarietà dell'atto ai doveri d'ufficio del pubblico agente conferisce legittimazione al (più severo) trattamento sanzionatorio previsto delitto di corruzione propria, rispetto a quello di corruzione per l'esercizio della funzione.

Questo in quanto, alla messa in pericolo dell'esercizio imparziale del pubblico potere – nucleo offensivo, evidentemente, comune alle due disposizioni – s'accompagnano, con riguardo alla figura criminosa di cui all'art. 319 c.p., dei profili di pericolosità potenzialmente estesi, come spiegato, anche al buon andamento della amministrazione⁴⁸⁶.

Nello stesso «orizzonte logico-concettuale» della “contrarietà” ai doveri d'ufficio, d'altro canto, si collocano anche i fatti di “omissione” e “ritardo” nella emanazione di un atto doveroso⁴⁸⁷: omissione e ritardo, tuttavia, in relazione ai quali la contrarietà agli obblighi posizionali del soggetto qualificato s'attesta, per così dire, *in re ipsa*, presupponendo le stesse la presenza di un obbligo giuridicamente vincolante d'agire (o d'agire tempestivamente) violato dal pubblico funzionario⁴⁸⁸.

⁴⁸⁵ Così, G. VASSALLI, *Corruzione propria e corruzione impropria*, cit., p. 322.

⁴⁸⁶ Cfr. Cap. III, par. 6.

⁴⁸⁷ G. BALBI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 87.

⁴⁸⁸ A. SPENA, *Art. 318 c.p.*, cit., p. 1622 ss.

Se l'esegesi delle nozioni di "omissione" («mancato compimento dell'atto») e di "ritardo" («compimento dopo la scadenza del termine espressamente o implicitamente determinato alla luce dei suoi effetti giuridici»)⁴⁸⁹ non ha dato adito a particolari problemi interpretativi, lo stesso non può certo affermarsi per quanto invece attiene all'elemento della contrarietà al dovere, requisito, che ha per contro alimentato un lungo e serrato dibattito, andato progressivamente polarizzandosi attorno a due principali (e contrapposte) posizioni.

Secondo parte della dottrina, anzitutto, il requisito in esame può dirsi integrato anche solo là dove l'atto oggetto di mercimonio si ponga in contrasto con i c.d. "doveri generici" gravanti sul pubblico ufficiale nei confronti dell'amministrazione⁴⁹⁰. Doveri, quali ad esempio la fedeltà, correttezza, obbedienza, imparzialità etc., dal contenuto precettivo non sempre agevolmente decifrabile e che spesso trovano fonte nello stesso dettato della Costituzione (ad es. artt. 54 e 97 Cost.).

La dottrina maggioritaria, invece, rigetta simile impostazione, asserendo al contrario che la valutazione in ordine alla contrarietà al dovere «non può che essere fatta se non in relazione ai singoli e specifici doveri dell'ufficio (e non già con riferimento ai doveri generici di comportamento del pubblico ufficiale)», precisando inoltre che «la contrarietà ai doveri d'ufficio presuppone, allora, un rinvio alle norme – proprie del diritto amministrativo – che regolano e disciplinano lo svolgimento dell'attività dell'ufficio: essa implica dunque la illegittimità dell'atto, alla stregua delle norme che disciplinano i vizi tipici dell'atto amministrativo»⁴⁹¹.

Un discorso a parte merita invece il dibattito svoltosi sul versante giurisprudenziale, anch'esso in larga misura contrassegnato dall'alternato accoglimento delle due posizioni poc'anzi brevemente sunteggiate.

Pur manifestando una netta preferenza per la tesi dei doveri generici, in effetti, non sono mancate decisioni (anche piuttosto risalenti), tese ad escludere la possibilità di radicare la contrarietà dell'atto sulla violazione dei meri doveri di fedeltà, imparzialità etc., ritenendo per contro necessaria l'individuazione di un parametro

⁴⁸⁹ L. STORTONI, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 162.

⁴⁹⁰ Così, F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 355; A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale*, cit., p. 191; P. GIANNITI, *Studi sulla corruzione*, cit., p. 188.

⁴⁹¹ Così: G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 233; nella stessa prospettiva, tra gli altri: L. STORTONI, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 162; G. FORNASARI, *Delitti di corruzione*, cit., p. 122; C. BENUSSI, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 206; G. LOSAPPIO, *Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio*, cit., p. 176; C. D. LEOTTA, *La corruzione*, cit., p. 137.

normativo – sia esso di legge ordinaria, o secondaria – concretamente violato da parte del pubblico agente nell'esercizio dei suoi poteri⁴⁹².

Quanto ondivago sia l'atteggiamento della giurisprudenza sul tema, lo si può del resto desumere dal paradigmatico confronto di due recentissime decisioni della Sezione sesta: pur riportando la medesima affermazione (probabilmente copia-incollata), difatti, le due sentenze (a distanza di pochi mesi) presentano tuttavia quale significativa differenza un'unica frase, l'assenza della quale tuttavia stravolge completamente l'essenza del principio di diritto – e determina, in sostanza, l'accoglimento dell'opposta tesi – sancito ed applicato nel caso concreto.

Così, in aprile (2023), i giudici di legittimità spiegavano che: «La contrarietà ai doveri d'ufficio, peraltro, può in concreto manifestarsi non soltanto in relazione ad atti illeciti (perché vietati da atti imperativi) o illegittimi (perché dettati da norme giuridiche riguardanti la loro validità ed efficacia), ma anche in relazione a quegli atti che, pur formalmente regolari, prescindono, per consapevole volontà del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, dall'osservanza di doveri istituzionali espressi in norme di qualsiasi livello, ivi compresi quelli di correttezza ed imparzialità»⁴⁹³.

Esattamente il contrario, in sostanza, di quanto invece riferito nel successivo agosto (2023), ove, omettendo il richiamo al profilo dei doveri generici, ci si limitava a ritenere che: «La contrarietà ai doveri d'ufficio, peraltro, può, in concreto manifestarsi in relazione ad atti illeciti (perché vietati da atti imperativi) o illegittimi (perché dettati da norme giuridiche riguardanti la loro validità ed efficacia)». S'aggiunga inoltre – ed è proprio questo il punto – che in simile vicenda la Corte regolatrice giungeva finanche ad escludere la configurabilità della fattispecie di corruzione propria nel caso concreto, e ciò proprio in ragione del mancato reperimento di una disposizione di legge che vietasse il comportamento tenuto da parte del pubblico ufficiale: «Osserva il Collegio che non è stata individuata alcuna norma che espressamente vieti il comportamento contestato all'imputato: manca

⁴⁹² Si veda, sul punto, Cass. Pen. 9.11.1967, Verri, in *Cass. Pen.* 1968, p. 1054: «tra i doveri d'ufficio non può ritenersi compreso il dovere, del tutto generico, che ha l'impiegato di serbare un comportamento corretto e non contrastante con le finalità di giustizia della PA o che comunque ne menomi il prestigio: tali doveri sono quelli derivanti al p.u. dal proprio ordinamento giuridico o da norme di legge, di regolamento, di istruzioni interne relative al servizio da espletare»; nello stesso senso, anche: Cass. Pen. 13.2.1997. Schemmari, in *Guid. Dir.*, 17/1997, p. 68.

⁴⁹³ Cass. pen., Sez. VI, 19.04.2023, n. 16672.

del tutto un riferimento giuridico certo, che possa consentire di ritenere vietato quanto posto in essere, che, sicuramente, è deontologicamente scorretto»⁴⁹⁴.

Dopo aver per sommi capi tratteggiato il (confuso) “stato dell’arte”, pare opportuno osservare che né la tesi dei doveri generici e né quella dei doveri specifici possano considerarsi veramente appaganti, esponendosi, la prima, a censure pressoché insuperabili, perché per molti versi incompleta, invece, la seconda.

I principali difetti della prima tesi si colgono, soprattutto, sotto il profilo sistematico. Ed invero, la stessa sembra determinare una eccessiva dilatazione dell’ambito applicativo dell’art. 319 c.p. – derivante dall’inclusione nel tipo di qualsiasi (anche minima) deviazione dal “fedele” agire del pubblico funzionario – a detrimento dell’applicazione del delitto di corruzione funzionale, spinto verso una sostanziale cancellazione. Soprattutto non pare condivisibile poi, e sempre in una visione di sistema, come l’irrogazione di un trattamento sanzionatorio decisamente più elevato, come quello previsto dal delitto di corruzione propria, venga fatta in sostanza discendere da parametri affatto vaghi ed impalpabili (violazione del dovere di fedeltà, imparzialità etc.), in spregio ad esigenze minime di determinatezza della fattispecie, di prevedibilità e di certezza del diritto⁴⁹⁵.

Seppur decisamente più in linea con le esigenze, di portata costituzionale, poc’anzi richiamate, neanche la tesi dei doveri “specifici” può tuttavia meritare acritico recepimento, in quanto – come detto – sostanzialmente incompleta.

Ed infatti, l’ipotesi ricostruttiva sembra, per così dire, “funzionare” soltanto al ricorrere di due specifiche e strettamente interconnesse condizioni: i) *in primis*, là dove l’oggetto del mercimonio si sostanzia in un atto amministrativo in senso stretto (onde s’ancora il giudizio di contrarietà ai doveri d’ufficio ai vizi di incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere); ii) in secondo luogo, là dove lo svolgimento dell’attività funzionale da parte del pubblico ufficiale s’attesti puntualmente regolata dalla legge. Il punto, però, è che non sempre le due condizioni ricorrono e né tantomeno ricorrono congiuntamente.

Per pacifico riconoscimento dottrinale, ad esempio, l’elemento dell’atto d’ufficio può essere anche integrato da meri comportamenti materiali del pubblico agente, rispetto ai quali il richiamo ai vizi tipici dell’atto amministrativo s’appalesa del tutto inconferente. Né diversamente può dirsi con riguardo alla seconda condizione-presupposto della teorica, e ciò in quanto non sempre il concreto svolgimento

⁴⁹⁴ Cass. pen., Sez. VI, 25.08.2023, n. 35779.

⁴⁹⁵ Nello stesso senso: G. BALBI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 87.

dell'attività amministrativa trova espressa regolazione normativa, ed anzi rimangono piuttosto numerose le sfere d'attività – specie se di carattere discrezionale – ove la legge s'arresta a fissare soltanto dei criteri di orientativi e di massima⁴⁹⁶.

In queste ipotesi, dunque – ed è ciò che comunemente avviene nella prassi – v'è la naturale tendenza a fare “rispandere” i doveri “generici”, onde concludere nel senso della contrarietà dell'atto posto in essere dal pubblico agente.

Per evitare, dunque, simili indebiti processi “riespansivi”, ma allo stesso tempo anche di qualificare come conforme (vista l'assenza di parametri legali) una attività magari gravemente lesiva del buon andamento della pubblica amministrazione, la teorica descritta, che può certamente ritenersi valida ed applicabile in via, per così dire, “principale”, abbisogna certamente d'integrazioni, chiamate ad operare laddove l'attività amministrativa compravenduta non presenti le descritte caratteristiche.

A questo fine, muovendo dal dato di tipicità della fattispecie (“dovere d'ufficio”), non è disutile rammentare come ciascun “dovere” – a prescindere dalla sua concreta natura – trova diretta esplicazione in una serie di “regole di comportamento” che ne costituiscono l'essenza e ne stagliano concretamente i contenuti. Così, ad esempio, il generico (fastidioso)⁴⁹⁷ dovere di fedeltà coniugale, trova essenzialmente attuazione in più dettagliate norme di condotta, quali appunto il divieto di intrattenere di rapporti extraconiugali, l'obbligo di assistenza morale e materiale del coniuge, il divieto di contrarre nuovo matrimonio etc.

Ebbene, tenendo conto di simili interrelazioni tra “dovere” e “norma di condotta”, non ci pare errato asserire che, là dove l'attività amministrativa non risulti legislativamente regolata, il giudizio di contrarietà ai doveri d'ufficio non possa – per le ragioni che poc'anzi rassegnavamo – ancorarsi alla generica violazione dei meri doveri generici, ma vada al contrario parametrato ad una precisa regola di condotta, che i) costituisca precisa “attuazione” del dovere violato e che ii) presenti stretta “inerenza” all'attività amministrativa concretamente oggetto di mercimonio. Nell'ipotesi in cui, quindi, non vi sia il dettato normativo ad orientare il giudizio, l'interprete sarà perciò chiamato ad una opera di “concretizzazione” dei contenuti

⁴⁹⁶ L. STORTONI, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 163 «la fattispecie penale sconta la già rilevata incompleta attuazione, nel nostro ordinamento amministrativo, dell'art. 97 Cost. che prevede la riserva di legge in materia di organizzazione dei pubblici uffici»

⁴⁹⁷ Viene in mente, la (dissacrante) definizione data da Fabrizio De André al dovere di fedeltà coniugale: «fastidioso prurito con il divieto assoluto di grattarsi». Frase pronunciata nel corso di un concerto dal vivo: <https://www.youtube.com/watch?v=VY6ATt2uWis>.

del dovere presuntamente inosservato, onde accertare se, a partire dallo stesso, fosse desumibile o meno un preciso parametro comportamentale che, correlato alla tipologia d'attività oggetto di scambio, vietasse quel determinato contegno. Regole di condotta – appena il caso di precisare – che non possono farsi aprioristicamente coincidere con la violazione del dovere “generico”, ma devono per contro presentare caratteri di determinatezza, preesistenza e riconoscibilità da parte del pubblico agente.

In tal modo, si possono evitare d'attrarre nell'alveo di tipicità dell'art. 319 c.p. tutte quelle condotte espressione di mera disobbedienza del pubblico ufficiale nei confronti della pubblica amministrazione, attribuendo soltanto rilievo – e creando, per tale via, una feconda interazione tra fatto ed offesa – alle sole violazioni del pubblico funzionario effettivamente incidenti sull'imparzialità e sul buon andamento del pubblico potere.

3. Il mercimonio della discrezionalità amministrativa

Il problema del mercimonio di atti discrezionali rappresenta, probabilmente, la questione maggiormente dibattuta dell'intera sistematica dei delitti di corruzione. Non è certo arduo inferirne i motivi: le ipotesi in cui l'attività risulti legislativamente regolata nell'*an, quomodo, quando*, e perciò stesso vincolata, descrivono invero una sfera piuttosto ristretta della complessiva attività della amministrazione, perdipiù prevalentemente relegata alla fase di mera esecuzione⁴⁹⁸.

Rilevanza quantitativa, con la quale d'altro canto si combina anche la circostanza che il binomio diritto penale-discrezionalità amministrativa presuppone, a monte, un delicato (e non sempre agevole) bilanciamento tra le esigenze potenzialmente antitetiche, quali, da un lato, la repressione degli abusi posti in essere dai pubblici funzionari e, dall'altro, quella di preservare l'insindacabilità del merito amministrativo, precipitato essenziale della stessa separazione dei poteri⁴⁹⁹.

L'attività discrezionale, dunque, costituisce il momento qualificante dell'azione amministrativa, anche perché, con essa, l'amministrazione delega al funzionario

⁴⁹⁸ V. sul punto, T. PADOVANI, *Vita morte e miracoli dell'abuso d'ufficio*, in *GP-Web*, 2020, p. 9.

⁴⁹⁹ M. S. GIANNINI, *L'interpretazione dell'atto amministrativo e la teoria generale dell'interpretazione*, Milano, 1939, p. 207

l'estrinsecazione della propria volontà, attribuendogli una facoltà di scelta che dovrebbe assumere quale principale limite il perseguimento dell'interesse pubblico. Una attività, pertanto, che presuppone una «meditata valutazione comparativa degli interessi ed una scelta, libera da impropri condizionamenti ed indebite influenze, tra le diverse soluzioni possibili per la realizzazione del pubblico interesse e delle specifiche finalità dell'ufficio»⁵⁰⁰.

Rispetto alla complessità delle evocate questioni, l'atteggiamento di parte della dottrina e della giurisprudenza, per molto tempo, è stato caratterizzato dall'accoglimento di soluzioni tanto radicali, quanto però per molti versi semplicistiche. In una parola: elusive.

A giudizio di parte della letteratura, ad esempio, la corruzione per atto discrezionale dovrebbe sempre, ed in ogni caso, qualificarsi come corruzione impropria, e ciò poiché – in tesi – il funzionario pubblico godrebbe di una libertà d'apprezzamento insindacabile da parte del giudice penale, che precluderebbe in radice la possibilità di qualificare come contraria ai doveri d'ufficio la relativa attività⁵⁰¹.

Non è necessario l'impiego di eccessivo sforzo argomentativo per evidenziare le incongruenze caratterizzanti simile impostazione, che omette soprattutto di considerare che il potere discrezionale non rappresenta un potere, per così dire, preesistente ed al di sopra della legge, bensì – ed al contrario – un potere che in essa trova la propria fonte di legittimazione, e che nei limiti dalla stessa stagliati dev'essere perciò esercitato.

In prospettiva diametralmente opposta, invece, si pongono quelle opinioni – patrociniate soprattutto in sede giurisprudenziale – che, in maniera altrettanto indebitamente aprioristica, considerano la corruzione per atto discrezionale automaticamente come corruzione propria⁵⁰². L'accettazione di denaro da parte del pubblico ufficiale, si ritiene, determinerebbe un sostanziale “inquinamento” del futuro esercizio del potere discrezionale, alterando così l'imparzialità del funzionario e rendendo sempre contraria ai doveri d'ufficio l'attività posta in essere dallo stesso.

Opzione ricostruttiva, come pare evidente, anch'essa difficilmente difendibile, se non altro poiché, spostando arbitrariamente il giudizio sulla contrarietà dall'atto

⁵⁰⁰ Così, Cass. Pen., Sez. VI, 12 febbraio 2016, n. 7731.

⁵⁰¹ A. PIRAS, *Discrezionalità amministrativa*, in *ED*, XIII, Milano, 1964, p. 72.

⁵⁰² Cass. pen., Sez. VI, 25/01/1982; Cass. Pen. 14.2.1970, in *Cass. Pen.*, 1971, p. 761. Sul punto v. L. STORTONI, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 163.

sulla accettazione dell'utilità, finisce in sostanza con l'obliterare *in toto* l'accertamento di un elemento costitutivo del fatto.

Meritevoli d'accoglimento, per queste ragioni, appaiono senz'altro quelle teoriche, le quali, rifuggendo da qualsiasi automatismo semplificadorio, tendono piuttosto ad operare un giudizio caso per caso rispetto alla contrarietà o meno ai doveri d'ufficio dell'atto discrezionale oggetto di mercimonio.

Tra le numerose impostazioni che si pongono su questo crinale, merita anzitutto d'essere rammentata la c.d. teoria della motivazione, secondo la quale occorrerebbe propendere nel senso della contrarietà al dovere dell'atto, nelle ipotesi in cui il pubblico agente, esercitando un potere connotato da discrezionalità, si sia "lasciato motivare" dalla retribuzione indebitamente percepita⁵⁰³.

Impostazione, questa, che convince molto poco, nella misura in cui determina una (eccessiva) soggettivizzazione del giudizio, «quasi che ad esser incriminata, a prescindere da qualsiasi proiezione di essa nel reale, sia la non perfetta limpidezza del processo motivazionale dell'*intraneus* e non l'obiettivo contrasto del suo operato con l'interesse collettivo»⁵⁰⁴. A ciò possiamo aggiungere che la prospettiva trascura inoltre che, anche se "motivato" dalla dazione ricevuta dal privato, l'atto posto in essere dal pubblico ufficiale potrebbe nondimeno risultare perfettamente aderente all'interesse pubblico, oltre che pianamente conforme alla legalità amministrativa: applicare l'art. 319 c.p. a simili ipotesi, con tutta evidenza, integrerebbe una soluzione ermeneutica apertamente *contra legem*.

Né a diverse conclusioni si perviene, dipoi, con riguardo a quelle successive posizioni, le quali, pur muovendo dalle premesse di fondo della teoria della motivazione, hanno tentato di attribuirgli, per così dire, una maggiore "sostanza obiettiva" (c.d. teoria della motivazione obiettivata)⁵⁰⁵. Si sostiene, in estrema sintesi, che là dove l'oggetto del *pactum* si configuri come un atto discrezionale, occorrerebbe qualificare come corruzione propria tutti quei casi in cui l'atto

⁵⁰³ Così, P. GIANNITI, *Studi sulla corruzione*, cit., p. 145 s.; S. RICCIO, voce *Corruzione*, cit., p. 903.

⁵⁰⁴ Così, condivisibilmente: G. BALBI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 96.

⁵⁰⁵ Si tratta, come noto, alla c.d. teoria della motivazione obiettivata, sostenuta da N. LEVI, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 138 e quindi ripresa ed ulteriormente sviluppata da M. ROMANO, *Fatto di corruzione e atto discrezionale del pubblico ufficiale*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 1967, n. 3, pp. 1314-1325; Così, sostanzialmente anche G. BALBI, *I delitti di corruzione*, cit., pp. 97 ss., secondo cui «dovrà ritenersi configurata la corruzione propria, per atto discrezionale, quando l'atto concretamente adottato risulti, in forza della retribuzione, apprezzabilmente differente rispetto alla gamma di quelli ragionevolmente realizzabili assumendo ad unico parametro orientativo l'ottimizzazione dell'interesse pubblico fondante la razionalità, e i limiti, del potere discrezionale».

concretamente posto in essere risulti sensibilmente diverso rispetto a quello che il pubblico agente avrebbe adottato in assenza di compenso⁵⁰⁶.

Il problema è che, simili impostazioni, per quanto certamente condivisibili in astratto, non dettino alcuna indicazione specifica in ordine al “come” valutare se l’atto sarebbe stato (o meno) diverso in assenza di retribuzione. Senza poi tacere dei (più che) ampi margini d’incertezza da cui pare avvolto il configurato giudizio, che sembra in definitiva risolversi in una sorta di “procedimento di eliminazione mentale” (come dire: elimino la retribuzione e verifico se l’atto sarebbe stato lo stesso), che tuttavia presenta ardue difficoltà d’attuazione pratica.

Anche per ovviare a simili incertezze, la dottrina attualmente maggioritaria suole ancorare il giudizio di contrarietà dell’atto, anche nell’ipotesi di atto discrezionale, alle norme di matrice amministrativistica che regolano l’esercizio del potere: «è dunque al diritto amministrativo senza intrusione di criteri penalistici (ove questi non siano espressamente ed univocamente imposti dalla norma penale) che bisogna fare capo per giudicare se un atto discrezionale è o meno contrario ai doveri d’ufficio»⁵⁰⁷.

Non dissimilmente rispetto a quanto osservato a proposito della contrarietà dell’atto ai doveri d’ufficio, dunque, il parametro di riferimento resta allora la legge amministrativa: «Correttamente impostato il problema, di contro, può ritenersi sussistere la corruzione propria solo quando l’atto discrezionale sia affetto da uno dei vizi tipici, ivi compreso l’eccesso di potere, che è, anch’esso, vizio di carattere oggettivo»⁵⁰⁸.

Opinioni, queste, assolutamente da condividere, a patto d’integrarle con quanto poc’anzi riferivamo a proposito del giudizio di contrarietà al dovere: nell’ipotesi in cui non vi sia la legge amministrativa ad orientare il giudizio, quindi, non potrà farsi

⁵⁰⁶ V. ad es. Cass. Pen., Sez. VI, 9.7.2009, n. 36083: «Si configura il delitto di corruzione impropria e non quello di corruzione propria in relazione ad un atto adottato dal pubblico ufficiale nell’ambito di attività amministrativa discrezionale, soltanto qualora sia dimostrato che lo stesso atto sia stato determinato dall’esclusivo interesse della P.A. e che pertanto sarebbe stato comunque adottato con il medesimo contenuto e le stesse modalità anche indipendentemente dalla indebita retribuzione». Analogamente già: C., Sez. VI, 4.2.1998; C., Sez. VI, 12 6.1997.

⁵⁰⁷ G. VASSALLI, *Corruzione propria e corruzione impropria*, cit., p. 329; nella stessa prospettiva, inoltre, anche la giurisprudenza maggioritaria: Cass., sez. VI, 3.2.2016, n. 6677, rv. 267187; Cass., sez. VI, 4.2.2014, n. 23354, rv. 260533, secondo cui: «l’esercizio del potere discrezionale, oggetto di scambio corruttivo, integra corruzione propria se il corrotto, violando le regole che disciplinano l’esercizio del potere, abbia pregiudizialmente inteso realizzare l’interesse del privato corruttore; se invece, l’atto compiuto ha perseguito l’interesse pubblico tipizzato dalla norma attributiva del potere, e non sia stato violato alcun dovere specifico, è configurabile il delitto di corruzione per l’esercizio della funzione».

⁵⁰⁸ L. STORTONI, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 164.

meramente richiamo ai “doveri generici” per qualificare come contraria ai doveri d’ufficio una determinata attività discrezionale, ma occorrerà per contro accertare la violazione di una specifica norma di condotta da parte del pubblico ufficiale, strettamente attinente all’esercizio del potere oggetto di mercimonio.

4. Sulla corruzione propria susseguente

L’estensione della punibilità alle ipotesi di corruzione propria nella forma susseguente ha rappresentato uno dei principali tratti differenziali della codificazione del 1930, rispetto all’assetto delineato dal Codice Zanardelli⁵⁰⁹.

Seppur indubbiamente permeata da una visione di fondo di stampo pedagogico-eticizzante e per quanto prevalentemente orientata al rafforzamento della tutela del prestigio della pubblica amministrazione, la suddetta opzione, come ricordato nel corso del secondo capitolo, era comunque riuscita a mantenere una certa razionalità sotto il profilo sistematico, testimoniata soprattutto dal mantenimento di un trattamento sanzionatorio apprezzabilmente differenziato (*id est*: più mite) per le fattispecie di corruzione susseguente, rispetto alle omologhe figure antecedenti. Con osservazioni tanto sintetiche quanto però condivisibili, spiegavano a tal riguardo i compilatori del Codice: «il fatto della ricezione o accettazione successiva e non preordinata all’atto compiuto, assume un carattere di minor gravità, ond’è più lievemente punita»⁵¹⁰.

Razionalità sistematica, tuttavia – anche su questo s’è a lungo insistito⁵¹¹ – gravemente compromessa dalla successiva riforma del 1990, che è intervenuta sull’art. 319 c.p. su due distinti ma concorrenti versanti, e cioè i) equiparando il trattamento sanzionatorio per le fattispecie antecedenti e susseguenti, oltre che ii) estendendo (in maniera altrettanto discutibile) anche alla corruzione susseguente le condotte speculari di promessa/accettazione di denaro o di altra utilità⁵¹².

Non v’è troppo da interrogarsi sulle ragioni che hanno mosso il legislatore del 1990, anche perché oggetto – per così dire – di candida confessione nel corso dei lavori preparatori⁵¹³: ragioni, cioè, d’ordine meramente probatorio, che vanno più

⁵⁰⁹ Cfr. Cap. II, Sez. II, par. 1.

⁵¹⁰ *Relazione al codice*, cit., p. 130.

⁵¹¹ Cfr. Cap. II, Sez. II, par. 2.

⁵¹² Molto critico, sul punto: G. BALBI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 184.

⁵¹³ Significativo sul punto, il richiamo alla Relazione senatoria del senatore proponente, On. Battello, «evitare comode scappatoie e dimostrare maggiore severità verso qualsiasi ipotesi di corruzione

precisamente rinvenute nella volontà di evitare di punire con una pena inferiore, poiché qualificabili come corruzioni susseguenti, quelle ipotesi in cui in giudizio si arrivi alla prova della dazione successiva al compimento dell'atto, ma difetti la prova certa che l'accordo tra corruttore e corrotto sia intervenuto prima di esso⁵¹⁴. In estrema sintesi: «si voleva evitare il rischio, insomma, di punire un fatto più grave con una sanzione minore, e si è risolto il problema stabilendo di punire anche il fatto “minore” con la sanzione più grave»⁵¹⁵.

Quali che siano state le ragioni del legislatore, va osservato che la fattispecie di cui all'art. 319 c.p., così concepita, esibisce plurimi profili di contrasto con il dettato costituzionale, puntualmente posti in evidenza da parte della dottrina.

Pare opportuno muovere, a questo riguardo, rammentando come secondo una linea di pensiero sicuramente da condividere, per quanto rimasta comunque minoritaria in letteratura, la fattispecie di corruzione propria susseguente si porrebbe anzitutto in contrasto con il principio di offensività.

Ed infatti, assumendo (come la dottrina maggioritaria assume) l'imparzialità ed il buon andamento quali interessi giuridici protetti, la naturale conseguenza di simile opzione dogmatica non può che essere il riconoscimento (a cui, però, la stessa dottrina giunge soltanto di rado) di come le fattispecie susseguenti s'attestino del tutto inoffensive rispetto alle delineate oggettività giuridiche, gravemente indiziando la fattispecie d'incostituzionalità⁵¹⁶.

Collocandosi in un momento successivo rispetto al compimento dell'atto, la dazione (o la promessa) interviene, in queste ipotesi, quando l'offesa al corretto funzionamento della pubblica amministrazione si è già invero compiutamente realizzata. La lesione agli interessi offesi, inverata dal compimento dell'atto contrario ai doveri d'ufficio, si pone dunque in una dimensione pre-tipica (tra i meri presupposti di fatto) costituendo l'elargizione del denaro, evidentemente, l'effetto e non invece la causa dell'esercizio distorto del potere da parte del pubblico ufficiale. L'unico modo di dare (forzosa) legittimazione alla corruzione propria susseguente è individuarne l'oggettività giuridica presidiata in quei “beni trasversali anni '40”⁵¹⁷,

propria». Così: X Legislatura, Relazione della Seconda Commissione Permanente (Giustizia), atti 2078, p. 58.

⁵¹⁴ L. STORTONI, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., pp. 165; G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., pp. 128; G. FORNASARI, *Delitti di corruzione*, cit., p. 122; C. BENUSSI, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 206.

⁵¹⁵ G. BALBI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 184.

⁵¹⁶ G. BALBI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 52.

⁵¹⁷ V. VALENTINI, *Dentro lo scrigno del legislatore penale. Alcune disincantate osservazioni sulla recente legge anticorruzione*, cit., p. 17.

quali il prestigio della pubblica amministrazione, il dovere di fedeltà *et similia*, che tuttavia, per le ragioni ampiamente esposte nel corso del precedente capitolo, non dovrebbero trovare cittadinanza alcuna in un diritto penale ispirato ed aderente a Costituzione. S'è perspicuamente osservato, a questo proposito: «Non che queste fattispecie [n.d.r.: le corruzioni susseguenti] non tutelino nulla. C'è, al contrario, un bouquet ricco, ma confuso, in cui trovano spazio un po' il prestigio, un po' di fedeltà, un po' di fedeltà e di probità, c'è la non venalità dell'agente pubblico, se vogliamo anche il timore del diffondersi di un certo malcostume e i rischi di possibili ulteriori ripercussioni. Il punto è che non tutelano nulla che, alla luce dei principi caratterizzanti il nostro ordinamento penale – così come modellato dai principi costituzionali – risulti adeguato a giustificare, a legittimare, la posizione di una norma incriminatrice»⁵¹⁸.

Con il difetto di offensività si coniugano, dipoi, degli evidenti profili di frizione anche con i principi di uguaglianza e di proporzionalità sanzionatoria, oggetto questi di censura pressoché unanime da parte della dottrina.

Ed invero, la fattispecie disciplina anzitutto – *id est*: punisce – in maniera uguale situazioni profondamente differenti: da un lato (c. antecedente), v'è un accordo che ha una diretta incidenza causale sul cattivo esercizio del potere da parte del pubblico ufficiale; dall'altro lato (c. susseguente), v'è di contro un illecito che rappresenta espressione di un atteggiamento tutt'al più biasimevole, ma comunque inoffensivo rispetto al corretto funzionamento della pubblica amministrazione⁵¹⁹.

Né a diverse conclusioni può giungersi in relazione al (connesso) profilo della proporzionalità sanzionatoria, rispetto alla quale valgano le considerazioni già svolte con riguardo alla fattispecie di corruzione per l'esercizio della funzione. Sia sufficiente, sul punto, limitarsi ad osservare che il trattamento sanzionatorio attualmente previsto (6-10 anni) dalla disposizione, quando applicato alle fattispecie di dazione dell'utilità (ed ancor più: alla sola promessa) successiva rispetto al compimento dell'atto, appaia assolutamente irragionevole.

⁵¹⁸ G. BALBI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 52. Non è superfluo sul punto rammentare, inoltre, come dei seri dubbi di legittimità costituzionale sulle fattispecie di corruzione impropria susseguente erano stati già avanzati anche da altra parte della dottrina più risalente; per tutti: F. BRICOLA, *Tutela penale della pubblica amministrazione*, cit., p. 2415; v. anche R. RAMPIONI, *Bene giuridico e delitti dei pubblici ufficiali contro la p.a.*, cit., pp. 311 ss.; cfr., sul punto, cap. III, par.

⁵¹⁹ L. STORTONI, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., pp. 165; G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., pp. 128; G. FORNASARI, *Delitti di corruzione*, cit., p. 122; M. PELLISSERO, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 524; A. SPENA, *Art. 318 c.p.*, cit., p. 1629 ss.; C. D. LEOTTA, *La corruzione*, cit., p. 137; G. BALBI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 52 ss.

L'ennesimo punto di caduta del sistema rispetto al modello d'illecito penale disegnato dalla Costituzione induce ora, complice anche la fase (conclusiva) del lavoro, a svolgere delle considerazioni di più ampio respiro, onde tentare in qualche misura di tirare le somme di quanto sino a questo momento siamo andati dicendo. A guardarlo dall'alto, questo sistema, ed ancor più a comprenderne le ragioni del lento ma progressivo dissesto, v'è quasi la tentazione – per così dire – di gettare la spugna o, se si predilige il riferimento ai classici, di “lanciare lo scudo”, e cioè di smettere d'interrogarsi sulla sua razionalità, proporzionalità, giustizia.

Là dove si analizzino le cause di questo graduale allontanamento dal selciato costituzionale, in effetti, ben presto ci s'avvede di come le stesse esibiscano un unico, sommo, comune denominatore: il processo.

Ad esigenze probatorie, ad esempio, risponde come appena visto l'incoerente equiparazione tra corruzione propria antecedente e susseguente.

Le stesse esigenze – *id est*: semplificare la prova del reato, mediante la cancellazione del requisito dell'atto d'ufficio – alla base anche, sia pure con il concorso d'altri fattori di cui s'è detto, della complessiva (rivedibile) riscrittura dell'art. 318 c.p.

Esigenze processuali, non va trascurato, preponderanti anche in relazione agli incessanti interventi (al rialzo) sulle cornici edittali: strumentalizzazioni e distorsioni della pena, in estrema sintesi, allo scopo di allungare i tempi delle indagini, precludere l'accesso a meccanismi estintivi e via dicendo.

S'è giunti persino ad assicurare la totale impunità nei confronti di chi, folgorato sulla via di Damasco, fornisca elementi utili all'attività investigativa, denunciando la controparte dell'accordo corruttivo (art. 323-*ter* c.p.).

Trattasi di questioni non certo nuove: è il ben noto problema della processualizzazione delle incriminazioni e più in generale del diritto penale⁵²⁰.

Il punto, però, è che, esaminando il sistema dei delitti di corruzione, non può tacersi l'impressione d'una autentica degenerazione. E questo anche perché, come in dottrina non s'è mancato di rilevare, orientare lo *ius terribile* in direzione esclusivamente del processo non rappresenta di certo una operazione neutra, ma al contrario «sottende una un'opzione politica di segno repressivo: privilegiare

⁵²⁰ Sul punto, si vedano soprattutto: T. PADOVANI, *La disintegrazione attuale e le prospettive di riforma: il problema della comminatoria edittale*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 1992, pp. 431 ss.; T. PADOVANI, *Il crepuscolo della legalità nel processo penale*, in *Ind. Pen.*, 1999, pp. 527 ss.; A. GARGANI, *Processualizzazione del fatto e degli strumenti di garanzia*, in *LP*, 2013, pp. 839 ss.

l'esercizio del potere punitivo, anche a costo di affievolire la sensibilità garantistica»⁵²¹.

Non sarebbe poi troppo lontano dal vero ch'intendesse a tal riguardo obiettare che il diritto penale, come s'insegna, "è ragion pratica e non ragion pura": è strumento, cioè, che vive prevalentemente nella sua dimensione processuale. Pensare in astratto soluzioni normative, magari ultra aderenti ai principi, ma del tutto svincolate da una potenziale proiezione applicativa – e su questo non può che convenirsi – altro non è che un esercizio sterile.

Altro, tuttavia, è la ricerca di risposte normative aderenti al dato di realtà, altro ancora è tollerare – mutuando una locuzione molto ricorrente nel sistema che abbiamo tentato di descrivere – questo "stabile asservimento" del diritto penale alle esigenze processuali, tantopiù quando ciò, snaturandone istituti e categorie dogmatiche, lo induce a porsi urto frontale con il disposto costituzionale.

Viene in definitiva da chiedersi se sia nel giusto chi, con pessimistico ma forse lucido disincanto, osservava che siamo cultori di una scienza che non esiste più⁵²².

⁵²¹ V. MONGILLO, *La lotta alla corruzione tra frammentazione della tipicità e tattiche di semplificazione probatoria*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2024, fasc. 2, p. 562.

⁵²² Parole, queste, pronunciate dal Prof. Luigi Stortoni, nel corso della *Lectio Magistralis "Il diritto penale come prima ratio"*, tenutasi, il 10 maggio 2021, in forma telematica e disponibile online al link: <https://www.youtube.com/watch?v=WNktRJrlywc>.

Bibliografia:

R. ALAGNA, *Lobbying e diritto penale. Interessi privati e decisioni pubbliche tra libertà e reato*, Torino, 2018;

A. ALESSANDRI, *Un'indagine empirica presso il Tribunale di Milano: le false comunicazioni sociali*, Milano, 2011;

G. AMARELLI, *Le operazioni sotto copertura*, in V. MAIELLO (a cura di), *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione ed armi*, Torino, 2015;

G. AMARELLI-C. VISCONTI, *Da 'mafia capitale' a 'capitale corrotta'. La cassazione derubrica i fatti da associazione mafiosa unica ad associazioni per delinquere plurime*, in *SP*, 2020;

E. AMMANNATO, *La misura giudiziaria della corruzione: il terzo livello dell'effettività penale*, in *SP*, 2021;

F. ANGIONI, *Contenuto e funzioni del concetto di bene giuridico*, Milano, 1983;

F. ANGIONI, *Beni costituzionali e criteri orientativi sull'area dell'illecito penale*, in A. M. STILE (a cura di), *Bene giuridico e riforma della parte speciale*, Napoli, 1985;

F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale, II*, Milano; 1986;

F. ARAGONA, *La corruzione nella storia: il periodo greco e romano*, in *Gnosis*, 2017, n.1;

M. C. ARDENGHI, *Corruzione per l'esercizio della funzione*, in S. CANESTRARI-L. CORNACCHIA-G. DE SIMONE (a cura di), *Manuale di diritto penale. Parte speciale. Delitti contro la pubblica amministrazione*, Bologna, 2015;

M. ARNONE-E. ILIOPULOS, *La corruzione costa, effetti economici, istituzionali, sociali*, Milano, 2005;

J. BACIO TERRACINO, *The International Legal Framework against Corruption*, Cambridge, 2012;

G. BALBI, *I delitti di corruzione. Un'indagine strutturale e sistematica*, Napoli, 2003;

G. BALBI, *Alcune osservazioni in tema di riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione*, in *DpC*, 2012;

G. BALBI, *Sulle differenze tra i delitti di concussione e di induzione indebita a dare o promettere utilità*, in *DpC*, 2014;

R. BARTOLI, *Il nuovo assetto della tutela a contrasto del fenomeno corruttivo*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2013, n.3;

R. BARTOLI, *Corruzione tra privati*, in B. G. MATTARELLA-M. PELLISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013;

R. BARTOLI, *Le modifiche alla disciplina della prescrizione: una sovversione dei principi*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2019, n. 7;

E. BASILE, *Brevi note sulla nuova direttiva PIF*, in *DpC*, 2017;

M. BENCINI-L. FANFANI-G. VICICONTE (a cura di), *Delitti di corruzione. Il sistema integrato di prevenzione e contrasto*, Milano, 2024;

C. BENUSSI, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, in G. MARINUCCI-E. DOLCINI (diretto da), *Trattato di diritto penale. Parte Speciale, Tomo I, I delitti dei pubblici ufficiali*, Padova, 2013;

C. BENUSSI, *Alcune note sulla nuova attenuante del secondo comma dell'art. 323-bis c.p.*, in *DpC*, 2015;

- C. BENUSSI, *Diritto penale della pubblica amministrazione*, Lavis, 2016;
- J.M. BERGOGLIO, *Guarire dalla corruzione*, Verona, 2013;
- A. BERNARDI, *L'uropeizzazione del diritto e della scienza penale*, Torino, 2004;
- A. BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione europea*, in *DpC*, 2012;
- P. BERNASCONI, *Corruzione di funzionari esteri: normativa e prassi sovranazionale*, in G. FORNASARI-N. LUISI (a cura di), *La corruzione: profili storici, attuali, europei e sovranazionali*, Trento, 2001;
- G. BETTIOL, *In tema di interesse privato in atti di ufficio*, in *Studi Petrocelli*, n.1, 1972;
- B. BEVILACQUA, *Le misure sanzionatorie amministrative e penali della legge anticorruzione (l. 6 novembre 2012, n. 190)*, in *DpC*, 2013;
- A. BONDI, *Nozioni comuni e qualifiche soggettive*, in A. BONDI- A. DI MARTINO- G. FORNASARI (a cura di), *Reati contro la pubblica amministrazione*, Torino, 2004;
- G. BONDI, *La direttiva relativa alla tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea. Problematiche e prospettive in vista della scadenza dell'obbligo di attuazione*, in *Riv. trim. Dir. Pen. Ec.*, 2018, n. 3/4;
- F. BONELLI-M. MANTOVANI (a cura di), *Corruzione nazionale ed internazionale*, Milano, 2014;
- R. BORSARI (a cura di), *La corruzione a due anni dalla Riforma Severino*, Padova, 2015;
- R. BORSARI, *La corruzione pubblica. Ragioni per un cambiamento della prospettiva penale*, Torino, 2020;

F. BRICOLA, voce *Teoria generale del reato*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. XIX, Torino, 1973;

F. BRICOLA, *Legalità e crisi: l'art. 25, commi 2° e 3°, della Costituzione rivisitato alla fine degli anni '70*, in *Quest. crim.*, 1980;

F. BRICOLA, *Tutela penale della pubblica amministrazione e principi costituzionali*, in S. CANESTRARI-A. MELCHIONDA (a cura di), *Scritti di diritto penale*, Vol II, Tomo I, Milano, 1997;

C. A. BRIOSCHI, *Corruption*, Washington, 2017;

D. BRUNELLI, *Le disposizioni penali nella legge contro la corruzione: un primo commento*, in *Federalismi.it*, 2012;

A. CADOPPI, *La disciplina della corruzione nelle legislazioni italiane dell'Ottocento*, in *Ind. Pen.*, 2001, n.2;

F. CALDERONE, *La lotta alla corruzione in campo comunitario e internazionale*, in *Riv. Trim. dir. Pen. Ec.*, 2001;

G. S. CALIFANO, *In claris non fit interpretatio: di nuovo sull'abuso d'ufficio*, in *Ind. Pen.*, 2022, n. 2;

G. S. CALIFANO, *Est modus in rebus: brevi e rapsodiche note sulla proposta di direttiva sulla lotta alla corruzione*, in *Dpei*, 2024;

S. CAMAIONI, *Induzione indebita: un problema in più nel contrasto alla pubblica prevaricazione*, in *DpC*, 2015;

M. CAMELLI, *Amministrazione e mondo nuovo: medici, cure, riforme*, in L. TORCHIA (a cura di), *Attraversare i confini del diritto. Giornata di studio dedicata a Sabino Cassese*, Bologna, 2016;

- A. CAMON, *Disegno di legge spazzacorrotti e processo penale. Osservazioni a prima lettura*, in *Arch. Pen.*, 2018;
- R. CANTONE, *DDL Bonafede: rischi e opportunità per la lotta alla corruzione*, in *Giur. Pen.*, 2018;
- R. CANTONE- G.L. GATTA, *A proposito del ricorso ad agenti provocatori per contrastare la corruzione*, in *DpC*, 2019;
- R. CANTONE-A. MILONE, *Prime riflessioni sulla causa di non punibilità di cui all'art. 323-ter c.p.*, in *DpC*, 2019;
- F. CARRARA, *Programma del corso di diritto criminale*, Prato, 1883;
- E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2024;
- S. CASSESE, *Gli italiani e la corruzione*, *il Foglio*, 2024;
- D. CASTRONUOVO, *La colpa penale*, Milano, 2009;
- D. CASTRONUOVO, *Clausole generali e diritto penale*, in AA.VV., *Scritti in onore di A.M. Stile*, Napoli, 2013;
- D. CASTRONUOVO, *Tranelli del linguaggio e "nullum crimen". Il problema delle clausole generali nel diritto penale*, in *LP*, 2017;
- D. CASTRONUOVO, *Art. 25-septies*, in D. CASTRONUOVO, G. VARRASO, G. DE SIMONE, E. GINEVRA, A. LIONZO (a cura di), *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, Milano, 2024;
- M. CATENACCI, *Considerazioni politico criminali: il bene giuridico tutelato dagli artt. 314 – 335 c.p.*, in M. CATENACCI (a cura di), *Reati contro la pubblica amministrazione*, Torino, 2022;

A. CAVALIERE, *Riflessioni sul ruolo dell'offensività nella teoria del reato costituzionalmente orientata*, in G. GIOSTRA-G. INSOLERA (a cura di), *Costituzione, diritto e processo penale*, Milano, 1998;

A. CAVALIERE, *Le norme "spazzacorruzione" nella l. n. 3, 2019*, in *LP*, 2019;

M. CENTORRINO- M. LISCIANDRA, *La teoria economica della corruzione*, in M. CENTORRINO-M. LISCIANDRA-N. PARISI-G. RINOLDI (a cura di), *La corruzione fra teoria economica, normativa internazionale, modelli d'organizzazione d'impresa*, 2010, n. 18;

A. CERRI, *Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Enc. Treccani* (vers. online), 2013

V. CERULLI IERELLI, *Politica e amministrazione tra atti "politici" e "organi a carattere professionale"*, in *Dir. Pub.*, n. 1, 2009

M. CHIAVARIO, *Frammenti di pensiero eterodosso sulla prescrizione*, in *LP*, 2019
G. COCCO, *Beni giuridici funzionali vs. beni giuridici personalistici*, in C.E. PALIERO- E. DOLCINI (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, Milano, 2006

F. CINGARI, *Repressione e prevenzione della corruzione pubblica. Verso un modello di contrasto "integrato"*, Torino, 2012;

F. CINGARI, *La corruzione per l'esercizio della funzione*, in B. G. MATTARELLA-M. PELLISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013;

F. CINGARI, *Gli incerti confini del delitto di corruzione per l'esercizio della funzione*, in *Dir. Pen. Proc.*, n. 8, 2014;

F. CINGARI, *Una prima lettura delle nuove norme penali a contrasto dei fenomeni corruttivi*, in *Dir. Pen. Proc.*, n.9, 2015;

M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Il Mulino, Bologna, 2005;

M. CLARICH- B. G. MATTARELLA, La prevenzione della corruzione, in B. G. MATTARELLA-M. PELLISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013;

G. COCCO, *Beni giuridici funzionali vs. beni giuridici personalistici*, in C.E. PALIERO-E. DOLCINI, *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, Milano, 2006;

G. COCCO, *La corruzione generica a quattro anni dalla riforma. Questioni dogmatiche e applicative*, in *Ind. Pen.*, 2017, n.1;

G. COLOMBO-P. DAVIGO-A. DI PIETRO-F. GRECO-O. DOMINIONI-D. PULITANÒ-F. STELLA-M. DI NOIA, *Proposte in materia di prevenzione della corruzione e dell'illecito finanziamento ai partiti*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1994;

S. CORBETTA, *La cornice edittale della pena e il sindacato di legittimità costituzionale*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 1997, n. 1;

G. CORRADO-L. PAGANETTO, *Corruzione, efficienza del sistema produttivo e crescita economica*, in M. D'ALBERTI (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, Napoli, 2017;

M. CUGAT-MAURI, *La pequeña delincuencia*, Barcellona, 2015;

A. D'AVIRRO (a cura di), *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, Cedam, Padova, 1999;

P. DAVIGO- G. MANNOZZI, *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Roma-Bari, 2008;

G. DE AMICIS, *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale. Verso un sistema integrato di forme e strumenti di collaborazione tra le autorità giudiziarie*, Milano, 2007;

- M. DEL GAUDIO, voce *Corruzione*, in *Dig. Disc. Pen.*, 2000;
- A. DEL VECCHIO- P. SEVERINO (a cura di), *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, Milano, 2014;
- D. DELLA PORTA, *Lo scambio occulto*, Bologna, 1992;
- D. DELLA PORTA-A. VANNUCCI, *La corruzione come sistema. Meccanismi, dinamiche attori*, Bologna, 2021;
- L. DELLA RAGIONE, “*Mafia capitale*” e “*Mafia corrotta*”: la parabola definitiva della Suprema Corte nel processo di stabilizzazione giurisprudenziale dell’associazione di tipo mafioso, in *LP*, 2020;
- M. DELMAS-MARTY, *Globalization and multinational corporation*, 2008, disponibile online al link: www.goodplanet.info;
- P. DI VICO, *Il delitto del corruttore*, in *Annali di dir. e proc. pen.*, 1936;
- E. DOLCINI- F. VIGANO’, *Sulla riforma in cantiere dei delitti di corruzione*, in *DpC*, 2012;
- E. DOLCINI, *La legge 190/2012: contesto, linee d’intervento, spunti critici*, in *DpC*, 2013, p. 7
- E. DOLCINI, *Appunti su corruzione e legge anticorruzione*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2013, n.2;
- E. DOLCINI, *La pena ai tempi del diritto penale illiberale*, in *DpC*, 2019;
- G. DOMENICONI, *Alcune osservazioni in merito alle modifiche apportate dalla legge n. 69/2015 alla disciplina dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, in *DpC*, 2016;

M. DONINI, *Diritto penale di lotta. Ciò che il dibattito sul diritto penale del nemico non deve limitarsi a esorcizzare*, in *Studi sulla questione criminale*, 2007;

M. DONINI, *Il principio di offensività. Dalla penalistica italiana ai programmi europei*, in *DpC*, 2013;

M. DONINI, *Il diritto penale come etica pubblica*, Modena, 2014;

M. DONINI, *Gli aspetti autoritari della mera cancellazione dell'abuso di ufficio*, in *SP*, 2024;

U. DRAETTA, *La nuova Convenzione OECD e la lotta alla corruzione nelle operazioni commerciali internazionali*, in *Dir. Comm. Internz.*, 1998;

D. FALCINELLI, *Nel castello di carte dell'attività politica impropriamente corrotta Considerazioni sul rapporto tra i delitti ex artt. 318 e 319 c.p.*, in *Arch. Pen.*, 2019;

D. FALCINELLI, *Della Mafia e di altri demoni. Storie di Mafie e racconto penale della tipicità mafiosa (spunti critici estratti dal sigillo processuale su Mafia Capitale)*, in *Arch. Pen.*, 2020;

M. J. FARRALES, *What is corruption? A history of corruption studies and the great definitions debate*, San Diego, 2005;

G. FIANDACA, *Il «bene giuridico» come problema teorico e come criterio di politica criminale*, in A.M. STILE (a cura di), *Bene giuridico e riforma della parte speciale*, Napoli, 1985;

G. FIANDACA, *Legge penale e corruzione*, in *Foro.it.*, 1998

G. FIANDACA, *Esigenze e prospettive di riforma dei reati di corruzione e concussione*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2000, n. 3;

G. FIANDACA, *Sul bene giuridico. Un consuntivo critico*, Torino, 2014

G. FIANDACA, *Mani pulite trenta anni dopo: un'impresa giudiziaria straordinaria; ma non esemplare*, in *GI*, vers. online al link: <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-e-societa/2177-mani-pulite-trenta-anni-dopo-un-impresa-giudiziaria-straordinaria-ma-non-esemplare-di-giovanni-fiandaca> 2022;

G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, Bologna, 2021

G. FIDELBO, *La corruzione "funzionale" e il contrastato rapporto con la corruzione propria*, in *GI*, 2020;

N. FIORINO-E. GALLI, *La corruzione in Italia*, Bologna, 2013;

G. FLAUBERT, *Dizionario dei luoghi comuni*, Milano, 1980;

G. FLORA, *La nuova riforma dei delitti di corruzione. Verso la corruzione del sistema penale?*, in G. FLORA-A. MARANDOLA (a cura di), *La nuova disciplina dei delitti di corruzione. Profili penali e processuali*, Pisa, 2019;

G. FORNASARI, *Delitti di corruzione*, in A. BONDI-A. DI MARTINO-G. FORNASARI (a cura di), *Reati contro la pubblica amministrazione*, Torino, 2008;

G. FORNASARI-N. D. LUISI (a cura di), *La corruzione: profili storici, attuali, europei e sovranazionali*, Padova, 2003;

G. FORTI, *La corruzione del pubblico amministratore. Linee di un'indagine interdisciplinare*, Milano, 1992;

G. FORTI, *L'insostenibile pesantezza della "tangente ambientale": inattualità di disciplina e disagi applicativi nel rapporto corruzione-concussione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1996;

G. FORTI, *Unicità o ripetibilità della c.d. corruzione sistemica? Il ruolo della sanzione in una prevenzione sostenibile dei crimini politico amministrativi*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. En.*, 1997;

G. FORTI, *Percorsi di legalità in campo economico: una prospettiva criminologico-penalistica (6 novembre 2006)*, Milano, 2006;

G. FORTI, *Sulle riforme necessarie del sistema penale italiano: superare la centralità della risposta carceraria*, in *DpC*, 2012;

B. FRAGASSO, *L'estensione delle operazioni sotto copertura ai delitti contro la pubblica amministrazione: dalla giurisprudenza della Corte EDU, e dalle Corti americane, un freno allo sdoganamento della provocazione poliziesca*, in *DpC*, 2019;

J. GAGLIARDI, *La misurazione della corruzione*, in *AC*, 2020;

A. GAITO-A. MANNA, *L'estate sta finendo...*, in *Arch. Pen.*, 2018;

M. GAMBARDELLA, *Il grande assente nella nuova "legge spazzacorrotti": il microsistema delle fattispecie di corruzione*, in *Cass. Pen.*, 2019, n. 1;

M. GAMBARDELLA, *Il nodo delle "stabile messa a libro paga dell'agente pubblico" in tema di corruzione*, in *PdeP*, 2020;

M. GAMBARDELLA, *La "Proposta di Direttiva in materia di lotta alla corruzione" al vaglio del Parlamento: qualche riflessione sui reati di abuso d'ufficio e traffico di influenze*, in *SP*, 2023;

A. GARGANI, *La riformulazione dell'art. 318 c.p.: la corruzione per l'esercizio della funzione*, in *LP*, 2013;

A. GARGANI, *Processualizzazione del fatto e degli strumenti di garanzia*, in *LP*, 2013;

A. GARGANI, *Le fattispecie di corruzione tra riforma legislativa e diritto vivente: il 'sentiero interrotto' della tipicità del fatto*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2014, n. 9;

- R. GAROFOLI, *La nuova disciplina dei reati contro la p.a.*, in *DpC*, 2013;
- G.L. GATTA, *Una riforma dirimpente: stop alla prescrizione del reato nei giudizi di appello e di cassazione*, in *DpC*, 2019;
- M. S. GIANNINI, *L'interpretazione dell'atto amministrativo e la teoria generale dell'interpretazione*, Milano, 1939;
- P. GIANNITI, *Il concetto di "utilità" nel diritto penale*, in *ScP*, 1967;
- F. GIANNITI, *Studi sulla corruzione del pubblico ufficiale*, Milano, 1970,
- M. GNALDI, *Indicatori di corruzione e nuovi indicatori di prevenzione della corruzione*, in M. GNALDI-B. PONTI (a cura di), *Misurare la corruzione oggi*, Milano, 2018;
- M. A. GOLDEN-L. PICCI, *Proposal for a new measure of corruption, illustrates with data*, in *Economics and Politics*, 2005, n. 1;
- C. GRANDI, *Riserva di legge e legalità penale europea*, Milano 2010;
- G. GRASSO, *Diritto penale e Comunità europee*, Milano, 1989;
- G. GRASSO, *Prospettive di uno "spazio giuridico europeo"*, in *Ind. Pen.*, 1996;
- G. GRASSO-L. PICOTTI-R. SICURELLA, *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del trattato di Lisbona*, Milano, 2011;
- C.F. GROSSO, voce "Corruzione", in *Dig. Disc. Pen.*, III, Torino, 1989;
- C.F. GROSSO, *L'iniziativa Di Pietro su Tangentopoli. Il Progetto anticorruzione di Mani pulite fra utopia punitiva e suggestione premiale*, in *Cass. pen.*, 1994;

C. F. GROSSO, *Novità, omissioni e timidezze della legge anticorruzione in tema di modifiche al Codice penale*, in B. G. MATTARELLA-M. PELLISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013;

W. HASSAMER, *Il bene giuridico nel rapporto di tensione tra Costituzione e diritto naturale*, in *Dei delitti e delle pene*, 1984;

W. HASSAMER-F. MUÑOZ CONDE, *Introducción alla criminologia y al Derecho penal*, Barcelona, 1989;

S B. HUBER, *La lotta alla corruzione in prospettiva sopranazionale*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Ec.*, 2001;

P. HUNTINGTON, *Political order in changing society*, New Haven, 1968;

L. IANNUCILLI-A. DE TURA, *Il principio di buon andamento dell'amministrazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *CC*, 2020

C. IASEVOLI (a cura di), *La c.d. Legge Spazzacorrotti. Croniche innovazioni tra diritto e processo penale*, Bari, 2019;

P. IELO, *L'agente sotto copertura per i reati di corruzione nel quadro delle tecniche speciali di investigazioni attive e passive*, in *DpC*, 2019;

G. INSOLERA, *Corruzione e concussione nella riforma del diritto e del processo penale*, in *Studi in ricordo di Giandomenico Pisapia*, I, *Diritto penale*, Milano, 2000;

G. INSOLERA, *La riforma giallo-verde del diritto penale: adesso tocca alla prescrizione*, in *DpC*, 2018;

G. INSOLERA, *Ha senso rafforzare ulteriormente l'armamentario delle misure di contrasto alla corruzione?*, in *DisCrimen*, 2019;

P. INSOLERA, *Controlli di costituzionalità sulla misura della pena e principio di proporzionalità: qualcosa di nuovo sotto il sole*, in *Ind. Pen.*, 2017;

G. JAKOBS, *Strafrecht*, Berlin-New York, 1983;

G. KOENING, *Il fascino discreto della corruzione*, Torino, 2010;

E. LA ROSA, *La riforma dei delitti di concussione e corruzione*, in *GI*, 2015;

C.D. LEOTTA, *La corruzione*, in A. MARANDOLA-B. ROMANO (a cura di), *Delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica amministrazione*, Milano, 2020;

N. LEVI, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, in E. FLORIAN (a cura di), *Trattato di diritto*, Milano, 1935;

C. LONGOBARDO, *Le pene accessorie spazzeranno i corrotti?*, in C. IASEVOLI (a cura di), *La c.d. Legge Spazzacorrotti. Croniche innovazioni tra diritto e processo penale*, Bari, 2019;

G. LOSAPPIO, *Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio*, in S. CANESTRARI, L. CORNACCHIA, G. DE SIMONE (a cura di), *Manuale di diritto penale. Parte speciale. Delitti contro la Pubblica Amministrazione*, Mulino, Bologna, 2015;

L. LOW, *The United Nations Convention Against Corruption: The globalization of anticorruption standards*, 4 maggio 2006, disponibile online al link: <https://www.steptoe.com/a/web/1600/2599.pdf>;

G. MAGGIORE, *Diritto penale. Parte speciale*, II, Bologna, 1961;

V. MAIELLO, *Il traffico di influenze indebite*, in B. G. MATTARELLA, M. PELLISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione*, Torino, 2013;

L. MAJNO, *Commento al codice penale italiano*, Verona, 1902;

S. MANACORDA, *La corruzione internazionale del pubblico agente. Linee dell'indagine penalistica*, Napoli, 1999;

M. MANCINI- M. MAZZONI, *Un racconto di parte: la corruzione nei giornali italiani*, in *Il Mulino*, 2016, n.2;

V. MANES, *Bene giuridico e riforma dei delitti contro la p.a.*, in *Ind. pen.*, 2000;

V. MANES, *L'atto di ufficio nelle fattispecie di corruzione*, *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2000;

V. MANES, *'La frontiera scomparsa': logica della prova e distinzione tra corruzione propria e impropria*, in G. FORNASARI- N.D. LUISI (a cura di), *La corruzione: profili storici, attuali, europei e sovranazionali*, Verona, 2003;

V. MANES, *Il principio di offensività nel diritto penale. Canone di politica criminale, criterio ermeneutico, parametro di ragionevolezza*, Torino, 2005;

V. MANES, *Proporzione senza geometrie*, in *GP*, 2016;

V. MANES, *Corruzione senza tipicità*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2018, n. 3;

V. MANES, *L'estensione dell'art. 4-bis ord. pen. ai delitti contro la p.a.: profili di illegittimità costituzionale*, in *DpC*, 2019;

V. MANES-M. CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo. Fonti metodi istituti e casi*, Torino, 2020;

V. MANES-F. MAZZACUVA, *Irretroattività e libertà personale: l'art. 25, comma 2, rompe gli argini dell'esecuzione penale*, in *SP*, 2020;

A. MANNA, *Corruzione e finanziamento illegale ai partiti*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 1999, n. 1;

A. MANNA, *Introduzione ai reati contro la pubblica amministrazione*, in A. CADOPPI-S. CANESTRARI-A. MANNA-M. PAPA, *Trattato di diritto penale*, Vol II, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, Milano, 2010;

A. MANNA, *Il fumo della pipa (il c.d. populismo politico e la reazione dell'Accademia e dell'Avvocatura)*, in *Arch. Pen.*, 2018;

G. MANNOZZI, *Combattere la corruzione: tra criminologia e diritto penale*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2008, n. 6;

M. O. MANTOVANI, *Contributo ad uno studio sul disvalore di azione nel sistema penale vigente*, Bologna, 2014;

V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, Torino, 1982;

M.P. MARIANI, *La convenzione civile del Consiglio d'Europa sulla corruzione: un nuovo versante della cooperazione giuridica internazionale nella lotta alla corruzione*, in G. SACERDOTI (a cura di), *Responsabilità d'impresa e strumenti internazionali anticorruzione. Dalla cooperazione OCSE 1997 al decreto 231 del 2001*, Milano, 2003;

G. MARINUCCI-E. DOLCINI-G. GATTA, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Milano, 2024;

G. MARRA, *Il delitto di corruzione tra modernità (empirica) e tradizione (dogmatica): problemi interpretativi e prospettive di riforma*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1998;

T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 2010;

L. MASERA, *Le prime decisioni di merito in ordine alla disciplina intertemporale applicabile alle norme in materia di esecuzione della penale contenute nella c.d. Legge Spazzacorrotti*, in *DpC*, 2019;

L. MASERA, *Immunità della politica e diritti fondamentali. I limiti all'irresponsabilità penale dei ministri*, Torino, 2020;

A. F. MASIERO, *La leva premiale nel prisma delle fattispecie corruttive*, in *Arch. Pen.*, 2021;

A. MASSARO, *Appunti di diritto penale europeo*, Torino, 2023;

O. MAZZA, *La riforma dei due orologi. La prescrizione fra miti populistici e realtà costituzionale*, in *SP*, 2019;

F. MAZZACUVA, *Il principio di proporzionalità delle sanzioni nei recenti tracciati della giurisprudenza costituzionale: le variazioni sul tema rispetto alla confisca*, in *LP*, 2020;

N. MAZZACUVA, *Il disvalore di evento nell'illecito penale*, Milano, 1983;

I. MERENDA, *I reati a concorso necessario tra coautoria e partecipazione*, Roma, 2017;

A. MERLO, *Considerazioni sul principio di proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale in materia penale*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2016, n. 3;

D. MICHELETTI, *La prescrizione a cinque stelle*, in *DisCrimen*, 2018;

A. MILONE, *Corruzione pubblica e diritto penale. La crisi dei principi tra Italia e Stati Uniti*, Napoli, 2023;

S. MILONE-A.M. PIOTTO, *Commento alla l. 69/2015*, in *LP*, 2016;

S. MOCCIA, *Il diritto penale tra essere e valore. Funzione della pena e sistematica teleologica*, Napoli, 1992;

S. MOCCIA, *Il ritorno alla legalità come condizione per uscire a testa alta da Tangentopoli*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1996;

F. MODUGNO, voce *Poteri (divisione dei)*, in *Noviss. Dig. It.*, Torino, 1966;

V. MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale. Effetti, potenzialità e limiti di un diritto penale “multilivello” dallo Stato-nazione alla globalizzazione*, Napoli, 2012;

V. MONGILLO, *L'incerta frontiera: il discrimine tra concussione ed induzione indebita nel nuovo stato penale della pubblica amministrazione*, in *DpC*, 2013;

V. MONGILLO, *Le riforme in materia di contrasto alla corruzione introdotte dalla legge n. 69 del 2015*, in *DpC*, 2015;

V. MONGILLO, *La legge “spazzacorrotti”: ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell'anticorruzione*, in *DpC*, 2019;

V. MONGILLO, *Il contrasto alla corruzione tra suggestioni del “tipo d'autore” e derive emergenziali*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2020, n. 2;

V. MONGILLO, *Strengths and Weaknesses of the Proposal for a EU Directive on Combating Corruption*, in *SP*, 2023;

V. MONGILLO, *La lotta alla corruzione tra frammentazione della tipicità e tattiche di semplificazione probatoria*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2024, n. 2;

G. MOODY STUART, *Grand corruption: How Business Bribe Damage Developing Countries*, Oxford, 1997;

C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1969;

E. MUSCO, *Bene giuridico e tutela dell'onore*, Milano, 1974;

M. NINO, *L'applicazione delle convenzioni internazionali in materia di contrasto alla corruzione internazionale nell'ordinamento italiano*, in *CI*, 2013, n.3;

I. OLAIZOLA NOGALES, *El delito de cohecho*, Valencia, 1999;

B.A. OLKEN, *Corruption and the costs of redistribution. Micro evidence from Indonesia*, in *J. Public. Econom*, 2006, n. 4-5;

R. ORLANDI-S. SEMINARA (a cura di), *Una nuova legge contro la corruzione. Commento alla legge 9 gennaio 2019, n. 3*, Torino, 2019;

N. ORTU, *L'equilibrio irrequieto tra discrezionalità amministrativa, corruzione per l'esercizio della funzione e per atto contrario ai doveri d'ufficio*, in *Cass. Pen.*, 2023, n. 9;

T. PADOVANI, *La disintegrazione attuale e le prospettive di riforma: il problema della comminatoria edittale*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 1992;

T. PADOVANI, *Il crepuscolo della legalità nel processo penale*, in *Ind. Pen.*, 1999;

T. PADOVANI, *Il confine conteso. Metamorfosi dei rapporti tra concussione e corruzione ed esigenze "improcrastinabili" di riforma*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 1999, n. 4;

T. PADOVANI- L. STORTONI, *Diritto penale e fattispecie criminose*, Bologna, 2006;

T. PADOVANI, *La messa a "libro paga" del pubblico ufficiale ricade nel nuovo reato di corruzione impropria*, in *Guid. Dir.*, 2012;

T. PADOVANI, *La spazzacorrotti. Riforma delle illusioni ed illusioni della riforma*, in *Arch. Pen.*, 2018;

T. PADOVANI, *Vita morte e miracoli dell'abuso d'ufficio*, in *GP-Web*, 2020;

T. PADOVANI, *Concussione, induzione indebita, corruzione: nella notte nera delle vacche nere*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2024, n. 2;

A. PAGLIARO, *La retribuzione indebita come nucleo essenziale dei delitti di corruzione*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, Milano, 1972;

A. PAGLIARO, *La lotta alla corruzione e l'esperienza italiana "mani pulite"*, in *RTDPE*, 1998, n. 10;

A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale. Parte speciale. Delitti contro la pubblica amministrazione*, Milano, 2000;

F.C. PALAZZO, *La riforma dei delitti dei pubblici ufficiali: un primo sguardo d'insieme*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1990;

F.C. PALAZZO, *Concussione, corruzione e dintorni: una strana vicenda*, in *Riv. Trim. dir. Pen. cont.*, 2012;

F.C. PALAZZO, *Gli effetti preterintenzionali delle nuove norme penali contro la corruzione*, in B.G. MATTARELLA-M. PELLISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013;

F.C. PALAZZO, *Le norme penali contro la corruzione tra presupposti criminologici e finalità etico sociali*, in *Cass. Pen.*, 2015, n. 10;

F.C. PALAZZO, *Il principio di proporzione e i vincoli sostanziali del diritto penale*, *DisCrimen*, 2018;

F.C. PALAZZO, *La tutela penale della pubblica amministrazione e il rapporto tra legalità e politica*, in S. VINCIGUERRA-F. DASSANO (a cura di), *Scritti in memoria di Giuliano Marini*, Napoli, 2019;

C. E. PALIERO, *Criminalità economica e criminalità organizzata: due paradigmi a confronto*, in AA.VV., *Criminalità organizzata e sfruttamento delle risorse territoriali*, Milano, 2004;

R. PANNAIN, *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, Napoli, 1966;

N. PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione*, in *GP-Web*, 2017;

N. PARISI-G. RINOLDI, *L'applicazione in Italia di strumenti giuridici internazionali contro la corruzione*, in G. FORTI (a cura di), *Il prezzo della tangente. La corruzione come sistema a dieci anni da 'Mani Pulite'*, in *Vita e Pensiero*, Milano, 2003;

C. PEDRAZZI, *Millantato credito, trafic d'influence, influence peddling*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 1968;

M. PELLISSERO, *La nozione di atto d'ufficio nel delitto di corruzione tra prassi e teoria*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2000, n. 8;

M. PELLISSERO, *Il ruolo della vittima ad un bivio: il fenomeno della corruzione*, in E. VENAFRO- C. PIEMONTESE (a cura di), *Ruolo e tutela della vittima nel diritto penale*, Torino, 2004;

M. PELLISSERO, "Nuove" misure di contrasto alla corruzione, in *Dir. Pen. Proc.*, 2015, n.1;

M. PELLISSERO, *Disposizioni comuni*, in C.F. GROSSO-M. PELLISSERO (a cura di), *Reati contro la pubblica amministrazione*, in C.F. GROSSO-T. PADOVANI-A. PAGLIARO (diretto da), *Trattato di diritto penale. Parte speciale*, Milano, 2015;

M. PELLISSERO, *Le nuove misure di contrasto alla corruzione: ancora un inasprimento sanzionatorio*, in *Quot. Giur.*, 2018;

M. PELLISSERO, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, in R. BARTOLI-M. PELLISSERO-S. SEMINARA, *Diritto penale. Lineamenti di parte speciale*, Torino, 2020;

L. PERELLI, *La corruzione politica nell'antica Roma*, Milano, 1994;

- M. PICCIRILLO, *L'unificazione dei delitti di millantato credito e traffico d'influenze*, in G. FLORA-A. MARANDOLA, *La nuova disciplina dei delitti di corruzione. Profili penali e processuali*, Pisa, 2019;
- G. PIGNATONE, *Le nuove fattispecie corruttive*, in *DpC*, 2018;
- A. PIRAS, *Discrezionalità amministrativa*, in *ED*, XIII, Milano, 1964;
- N. PISANI, *Il disegno di legge spazzacorrotti: solo ombre*, in *Cass. Pen.*, 2018, n. 11;
- D. PIVA, *Le sfide del DDL anticorruzione: effettività, proporzionalità e rieducazione all'insegna del "chi sbaglia paga, l'onestà conviene"*, in *GP-Web*, 2018;
- G. PONTEPRINO, *La "storia infinita" del sindacato sulla proporzionalità della pena*, in *SP*, 2024;
- A. PUGIOTTO, *Cambio di stagione nel controllo di costituzionalità sulla misura della pena*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2019, n. 2;
- D. PULITANÒ, *La novella in materia di corruzione*, in *Cass. Pen.*, 2012, n. 1;
- D. PULITANÒ, *Legge anticorruzione (L. 6 novembre 2012, n. 190)*, in *Cass. Pen.* 2012, (suppl. a) n. 11;
- D. PULITANÒ, *Tempeste sul penale. Spazzacorrotti e altro*, in *DpC*, 2019;
- P. PUSTORINO, *In tema di applicazione nell'ordinamento italiano delle convenzioni internazionali sul contrasto alla corruzione*, in A. DEL VECCHIO- P. SEVERINO, *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, Milano, 2014;

R. RAMPIONI, *Progetto di riforma ed oggetto della tutela dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, in AA.VV. *La riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione*, in A. M. STILE (a cura di), Napoli, 1987;

R. RAMPIONI, *Bene giuridico e delitti dei pubblici ufficiali contro la p.a.*, Milano, 1984;

R. RAMPIONI, *I delitti di corruzione. Studi su casi*, Padova, 2008;

R. RAMPIONI, *Sempre più mobili i confini tra concussione e delitti di corruzione*, in R. BORSARI (a cura di), *La corruzione a due anni dalla "Riforma Severino"*, Padova, 2014;

S. RICCIO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, Torino, 1955;

S. RICCIO, voce *Corruzione (delitti di)*, in *Noviss. Dig. It.*, IV, Torino, 1959;

A. ROCCO, *Progetto definitivo di un nuovo Codice penale con la relazione del Guardasigilli*, Roma, 1929;

A. ROCCO, *Il problema e il metodo della scienza del diritto penale*, (vers. online consultabile al link: <https://www.avvocati-imperia.it/ArturoRocco.htm>);

B. ROMANO, *La prospettata abrogazione dell'abuso d'ufficio: più pro che contro*, in *LP*, 2024;

M. ROMANO, *Fatto di corruzione e atto discrezionale del pubblico ufficiale*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 1967, n. 3;

M. ROMANO, *Commentario sistematico del codice penale*, I, Milano, 1986;

M. ROMANO, *Commentario sistematico del codice penale. I delitti contro la pubblica amministrazione. I delitti dei pubblici ufficiali*, Milano, 2019;

M. RONCO, *Nota a Cass., Sez. VI, 19 settembre 1997*, in *Giur. It.*, 1998, n. 6;

S.M. RONCO, *Frodi 'gravi' IVA e tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea: quali ricadute nell'ordinamento interno alla luce della direttiva 2017/1371 del 5 luglio 2017*, in *Arch. pen.*, 2017;

S. ROSE ACKERMAN, *The economics of corruption*, in *Journal of Political Economy*, 1975;

S. ROSE ACKERMAN, *Corruption. A study in Political Economy*, New Haven, 1978;

S. ROSE ACKERMAN, *Democracy and 'Grand' Corruption*, in *International Social Science Journal*, 2009, n. 48;

R. ROSE-C. PEIFFER, *Bad governance and corruption*, London, 2019;

A. ROVAN, *L'onde de choc du «Qatargate» ébranle le Parlement européen*, in *Le Figaro*, 2022;

H. RUDOLPH-E. HORN-E. SAMSON, *Systematischer Kommentar zum Strafgesetzbuch*, Frankfurt, 1895;

E. RUGGIERO, *Papa Francesco: "La corruzione è peggio del peccato, ti putrisce l'anima"*, in *AGI*, 2022;

L. SALAZAR-F. CLEMENTUCCI, *Per una nuova anticorruzione europea: EU-rbi et orbi*, in *SP*, 2023;

I. SALES- S. MELORIO, *Storia dell'Italia corrotta*, Soveria Mannelli, 2019;

C. SALTELLI, *La nozione di "utilità" nel codice penale*, in *AP*, 1939;

E. U. SAVONA-L. MEZZANOTTE, *La corruzione in Europa*, Roma, 1998;

V. SCALIA, *La corruzione: a never ending story. Strumenti di contrasto e modelli di tipizzazione nel panorama comparato e sovranazionale*, Torino, 2020;

A. SCARCELLA, *La nuova direttiva PIF: una prima lettura delle novità e delle sanzioni anche contro l'ente responsabile della frode lesiva degli interessi finanziari dell'UE*, in *Riv231*, 2017, n. 4;

F. SCHAFFSTEIN, *Das Verbrechen als Pflichtverletzung*, in *Grundfragen der neuen Rechtswissenschaft*, Berlin, 1935;

M. SCHIAVO, *La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea nella disciplina di attuazione della "direttiva PIF"*, in *Arch. Pen.*, 2022;

L. SCOLLO, *I modelli di contrasto alla corruzione internazionale. Prospettive di riforma del sistema penale e della responsabilità degli enti*, Torino, 2023;

A. SEGRETO-G. DE LUCA, *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, Milano, 1999;

S. SEMINARA, *Gli interessi tutelati nei reati di corruzione*, in *Riv. It. Dir. Proc. pen.*, 1993;

S. SEMINARA, *La corruzione: problemi e prospettive nella legislazione italiana vigente*, in G. FORNASARI- N.D. LUISI (a cura di), *La corruzione: profili storici, attuali, europei e sovranazionali*, Verona, 2003;

S. SEMINARA, *La riforma dei reati di corruzione e concussione come problema giuridico e culturale*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2012, n. 10;

S. SEMINARA, *I delitti di concussione, corruzione per l'esercizio della funzione e induzione indebita*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2013, n. 8;

S. SEMINARA, *Art. 322-quater*, in G. FORTI-S. SEMINARA-S. ZUCCALA' (a cura di), *Breviaria iuris. Commentario breve al Codice penale*, Milano, 2017;

S. SEMINARA, *I reati di indebita percezione di erogazioni, corruzione pubblica e corruzione privata*, in R. ORLANDI-S. SEMINARA (a cura di), *Una nuova legge contro la corruzione. Commento alla legge 9 gennaio 2019, n. 3*, Torino, 2019;

A. SESSA, *Infedeltà e oggetto della tutela nei reati contro la pubblica amministrazione. Prospettive di riforma*, Napoli, 2006;

A. SESSA, *Concussione e induzione indebita: il formante giurisprudenziale tra law in books e critica dottrinale*, in *DpC*, 2015;

P. SEVERINO, *La nuova legge anticorruzione*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2013, n. 1;

F. SGUBBI, *Responsabilità penale per omesso impedimento dell'evento*, Padova, 1975;

F. SGUBBI, *Considerazioni critiche sulla proposta anticorruzione*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Ec.*, 1994;

L. SIRACUSA, *Il transito del diritto penale di fonte europea dalla "vecchia" alla "nuova" Unione post-Lisbona*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Ec.*, 2010, n. 4;

A. SPENA, *Il "turpe mercato". Teoria e riforma dei delitti di corruzione pubblica*, Milano, 2003;

A. SPENA, *La corruzione: paradigma e strategie di lotta nella normazione inter- e sovra- nazionale*, in AA.VV., *Criminalità transnazionale fra esperienze europee e risposte penali globali*, Milano, 2005;

A. SPENA, *Art. 318 c.p.*, in M. RONCO-B. ROMANO (a cura di), *Codice penale commentato*, Torino, 2012;

A. SPENA, *Per una critica dell'art. 319-quater c.p. Una terza via tra concussione e corruzione?*, in *DpC*, 2013;

A. SPENA, *Corruzione tra privati*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2013, n. 8;

A. SPENA, *La corruzione privata e la riforma dell'art. 2635 c.c.*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, n. 2;

A. SPENA, *Dalla punizione alla riparazione? Aspirazione e limiti dell'ennesima riforma anticorruzione (legge n. 69/2015)*, in *SJ*, 2015;

A. M. STILE, voce *Amministrazione pubblica (Delitti contro la)*, in *Dig. disc. pen.*, I, Torino, 1987;

L. STORTONI, *L'abuso di potere nel diritto penale*, Milano, 1976;

L. STORTONI, *La nuova disciplina dei delitti dei Pubblici Ufficiali contro la P.A.: profili generali e spunti problematici*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Ec.*, 1990, n.2;

L. STORTONI, *La disciplina penale della corruzione: spunti e suggerimenti di diritto comparato*, in *Ind. Pen.*, 1998;

L. STORTONI, *A proposito di leggi...miracolose!*, in *Ius17@ unibo.it – Studi e materiali di diritto penale*, 2012, n.3;

L. STORTONI, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, in *AA. VV., Diritto penale. Lineamenti di parte speciale*, Bologna, 2014;

L. STORTONI, *Lotta alla corruzione e ordine pubblico nel governo della città*, in F. CURI (a cura di), *Ordine pubblico e sicurezza nel governo della città*, Bologna, 2014;

L. STORTONI-G.S. CALIFANO, *Ex falso sequitur quodlibet: l'invocazione di vincoli sovranazionali nel dibattito sull'abrogazione dell'abuso d'ufficio*, in *Discrimen*, 2023;

L. STORTONI-G.S. CALIFANO, *Parere sulla conformità al principio di sussidiarietà europea della Proposta di Direttiva COM (2023) 234 final; 2023/0135 (COD)*, 2023;

- K. SUMMERER, *Tipicità soggettiva. Il dolo e la colpa nel fatto*, Torino, 2024;
- E. H. SUTHERLAND, *The professional thief*, Chicago, 1937;
- E. H. SUTHERLAND, *La Criminalità dei colletti bianchi*, in E. H. SUTHERLAND (a cura di), *La criminalità dei colletti bianchi ed altri scritti*, Milano, 1986;
- E. H. SUTHERLAND- D. R. CRESSEY, *Criminologia*, Milano, 1996;
- F. TAGLIARINI, *Il concetto di pubblica amministrazione nel codice penale*, Milano, 1973;
- G. TARTAGLIA-POLCINI, *La corruzione tra realtà e rappresentazione*, Bologna, 2018;
- P. TONINI-C. CONTI, *Manuale di procedura penale*, Milano, 2022;
- A. TRAVERSI, *Dante colpevole o innocente? La «revisione» del processo 700 anni dopo*, Milano, 2021;
- M. C. UBIALI, *Attività politica e corruzione. Sull'opportunità di uno statuto penale differenziato*, Milano, 2020;
- M. C. UBIALI, *Sul confine tra corruzione propria e corruzione funzionale: note a margine della sentenza della Corte di Cassazione sul caso 'mafia capitale'*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2020, n. 2;
- V. VALENTINI, *Dentro lo scrigno del legislatore penale. Alcune disincantate osservazioni sulla recente legge anticorruzione*, in *DpC*, 2013;
- A. VANNUCCI, *Il mercato della corruzione*, Milano, 1997;
- A. VANNUCCI, *La corruzione nel sistema politico italiano a dieci anni da "mani pulite"*, in G. FORTI (a cura di), *Il prezzo della tangente*, Milano, 2003;

A. VANNUCCI, *L'evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto*, in *Astrid (online)*, 2010;

A. VANNUCCI-D. DELLA PORTA, *The Hidden Order of Corruption. An institutional approach*, Farnham-Birlington, 2012;

A. VANNUCCI, *Alle radici della corruzione sistemica*, in R. BORSARI (a cura di), *La corruzione a due anni dalla Riforma Severino*, Padova, 2015;

A. VANNUCCI, *Corruzione nella politica e corruzione della politica: l'evoluzione del caso italiano*, in A. PERTICI-M. TRAPANI (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione*, Torino, 2019;

A. VARRAICH, *Corruption: an umbrella concept*, Gothenburg, 2014;

G. VASSALLI, *Corruzione propria e corruzione impropria*, in *Giust. Pen.*, 1979, n.2;

R. VENDITTI, voce *Corruzione*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962;

A. VENEGONI, *La protezione degli interessi finanziari dell'Unione Europea*, Milano, 2018;

C. VENTURINI, *La corruzione: complessità dell'esperienza romanistica*, in G. FORNASARI-N.D. LUISI (a cura di), *La corruzione: profili storici, attuali, europei e sovranazionali*, Padova, 2003;

F. VIGANÒ, *La proporzionalità della pena*, Torino, 2021;

D. VIGONI, *Patteggiamenti e delitti contro la P.A. nella l. 27 maggio 2015, n. 69: gli effetti di chiaroscuro della riforma*, in *LP*, 2016;

S. VINCIGUERRA, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, Padova, 2008;

F. VON LISTZ, *La teoria dello scopo nel diritto penale*, Milano, 1962;

P. WEBB, *The United Nation Convention Against Corruption: Global Achievement or Missed Opportunity?*, in *Journal of International Economics Law*, 2005, n. 8;

M. ZANOTTI, *Prime osservazioni critiche sulla legge n. 190/2012*, in *Ius17@unibo.it – Studi e materiali di diritto penale*, 2012, n. 3;

