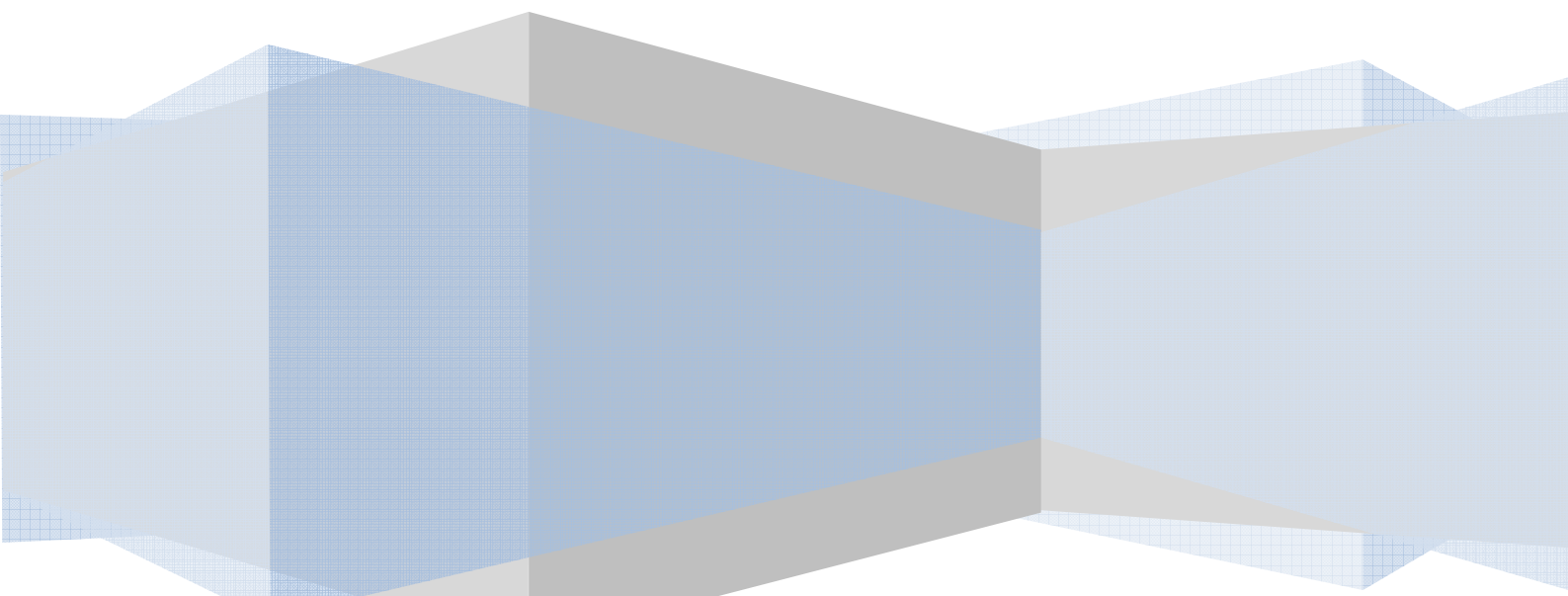




**RAPPORTO 1**

**MODALITA' DI  
CONCETTUALIZZAZIONE E  
RILEVAZIONE DEI FENOMENI  
CORRUTTIVI**



# Indice

Introduzione .....	3
1. La definizione di corruzione .....	4
2. Un'analisi giuridica.....	5

## **Introduzione**

Questo primo rapporto si prefigge l'obiettivo di sviluppare un'analisi in chiave giuridica sul tema della corruzione allo scopo di individuare le diverse dimensioni concettuali in cui esso si articola.

La ragione che porta alla realizzazione di uno studio di questo tipo, deriva dalla convinzione che la "concettualizzazione" della corruzione sia una pre-condizione essenziale sia per procedere ad una misurazione del fenomeno stesso, sia per effettuare un'analisi qualitativa delle forme di prevenzione e contrasto del fenomeno.

## 1. La definizione di corruzione

Individuare una definizione di corruzione che possa essere ampiamente condivisa e che possa rappresentare un concetto di comune riferimento, è un problema piuttosto rilevante. La questione, ovviamente, non è solo terminologica o puramente formale, ma coinvolge una serie di conseguenze molto importanti, a partire dalla possibilità di stabilire efficaci punti di convergenza a livello internazionale per finire con l'impostazione di una strategia omnicomprensiva di prevenzione e contrasto a livello nazionale, con definizione degli ambiti di applicazione e competenza dei diversi strumenti normativi ed autorità coinvolti.

In ambito internazionale, sia a livello di norme statali che a livello di organizzazioni internazionali, si possono riscontrare una pluralità di definizioni della corruzione.

Una definizione di corruzione che sia unica, completa ed universalmente accettata, non esiste non solo per motivi legati a diversità di tradizioni giuridiche, ma anche a causa di diverse sensibilità politiche, storiche e sociali. Inoltre, accanto alla questione relativa alla individuazione dei comportamenti corruttivi di rilievo penale ed alla conseguente necessità di stabilire una comune soglia di "minimo garantito" di criminalizzazione in materia, si pone anche l'esigenza di circoscrivere l'ambito di interesse astratto rispetto a tematiche solitamente correlate in quanto identificate come particolarmente sensibili rispetto al problema specifico, considerato nella sua valenza economica, politica e sociale.

Nella lingua italiana il sostantivo "corruzione" (dal latino *corruptiōnem*, derivante da *corrūmpere* = indurre con doni, promesse e simili a fare cosa contraria al dovere), può assumere un significato più ristretto: esso è utilizzato, anche nel codice penale<sup>1</sup>, per indicare la "baratteria"<sup>2</sup>, cioè il mercimonio di una funzione pubblica. La corruzione *stricto sensu* è però solo una delle forme della corruzione *lato sensu*, la quale può manifestarsi, ad esempio, come estorsione, appropriazione indebita o nepotismo.

---

<sup>1</sup> Artt. 318-322-*bis*. Altre forme di corruzione *lato sensu* sono previste come fattispecie autonome. Ad esempio: peculato (art. 314), malversazione a danno dello Stato (art. 316-*bis*), concussione (art. 317).

<sup>2</sup> adottiamo il termine "baratteria" per tradurre l'inglese *bribery*, lo spagnolo *cohecho* e il tedesco *Bestechung*; la corruzione, *lato sensu*, si tradurrebbe in queste lingue come *corruption*, *corrupciòn* e *Korruption*;

## 2. Un'analisi giuridica

La tutela del bene definito dalla Costituzione “buon andamento della P.A.”, non viene perseguita solo attraverso la legislazione sull'organizzazione della P.A., ma anche mediante lo strumento della repressione penale.

Tramite la vasta gamma di reati contro la P.A. commessi da privati o da pubblici ufficiali – previsti principalmente dai Capi I e II del Titolo II del Libro Secondo del Codice Penale –, la nozione generica di «corruzione» assume diverse sfaccettature e qualificazioni giuridiche.

Non tutte le fattispecie penali comprese nei Capi in esame, peraltro, sono rilevanti ai fini dell'attività del SAeT. All'interno di queste vanno infatti selezionate le sole ipotesi di reato la cui commissione implica un danno rivolto anzitutto all'integrità del patrimonio della P.A., dei suoi beni o dei suoi mezzi aventi valore economico, a prescindere dalla circostanza che la commissione di questi reati determini costi sociali che si propagano ben al di là della sola dimensione economica.

Buona parte della normativa in esame, peraltro, ha subito modificazioni ed integrazioni ad opera della consistente riforma dei reati contro la Pubblica Amministrazione, di cui alla legge 26 aprile 1990, n. 86.

Di seguito si propone una ricostruzione riassuntiva del disegno normativo vigente:

- ✓ Emergono anzitutto i **reati di peculato**, che si caratterizzano per avere ad oggetto condotte messe in atto da pubblici ufficiali di appropriazione indebita di beni e mezzi aventi valore economico della P.A.: il peculato (art. 314 c.p.) ed il peculato mediante profitto dell'errore altrui (art. 316 c.p.).
- ✓ Si individuano, poi, i reati di **concussione** e **corruzione**: il reato di concussione (art. 317 c.p.) si determina nel momento in cui un pubblico ufficiale, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe o induce qualcuno a dare o a promettere indebitamente a sé o ad un terzo denaro o altra utilità. Il reato di corruzione differisce da quello di concussione perché necessita di un concorso tra privato corruttore e pubblico ufficiale corrotto, ambedue autori di una condotta identica e speculare, concernente un accordo finalizzato al mercimonio dell'attività

funzionale della Pubblica Amministrazione. Va tuttavia segnalato come, nella giurisprudenza più recente, le due figure di reato vadano soggette a fenomeni di omogeneizzazione e reciproco appiattimento. La corruzione, peraltro, è a sua volta articolata in una pluralità di figure: la corruzione in atti d'ufficio (art. 318 c.p.); la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.). Un'ipotesi specifica è quella della corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter c.p.), E' prevista poi la figura della corruzione di incaricato di pubblico servizio (art. 320 c.p.), al fine di ridimensionare, nel caso di specie, il trattamento sanzionatorio. A completare il novero dei reati di corruzione in senso stretto sta poi l'istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.), che mira a punire pubblici ufficiali o privati che abbiano sollecitato altri a commettere il reato di corruzione, nell'ipotesi in cui la corruzione non sia poi venuta in essere.

- ✓ Il ruolo sempre maggiore che vanno acquisendo i finanziamenti comunitari in numerosi settori della vita economica degli Stati membri ha spinto il legislatore ad estendere le ipotesi di reato fin qui elencate anche alla tutela degli organi delle Comunità europee. Così, l'art. 3, comma 1, legge 29 settembre 2000, n. 300, che ha introdotto nel Codice il reato di **peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri** (art. 322-bis c.p.).
- ✓ Il reato di **abuso d'ufficio** (art. 323 c.p.) appare, nella sua attuale configurazione normativa, come una fattispecie residuale, destinata a comprendere ipotesi di condotte illecite poste in essere dal pubblico ufficiale non rientranti nella condotte tipizzate negli articoli precedenti: a seguito della già citata riforma legislativa del 1990, sono infatti state ridimensionate le c.d. fattispecie a formula aperta, che avevano consentito un'ampia ingerenza del giudiziario nell'attività amministrativa. Il reato di abuso di ufficio è, nel sistema vigente, la figura cui ricondurre in via residuale l'illiceità delle condotte del pubblico ufficiale connotate da abusività e determinanti un ingiusto vantaggio patrimoniale per sé o per altri o un danno ingiusto ad altri. Il rilievo di questa ipotesi di reato sta in ciò, che essa delimita l'area dell'illecito penale da quella del mero illecito amministrativo: il reato in parola è infatti concretato dalla compresenza della violazione di legge e del vantaggio patrimoniale che ne consegue. Va poi considerato che la più volte citata legge 26

aprile 1990, n. 86, ha anche operato l'abrogazione delle fattispecie di malversazione a danno dei privati ed interesse privato in atti d'ufficio.

- ✓ Quando il danno all'integrità economica della P.A. è compiuto da privati, le condotte penalmente rilevanti possono essere molteplici: il codice penale considera innanzitutto i **reati di malversazione a danno dello Stato** (art. 316-bis c.p.), riferita a coloro che abbiano arrecato un danno alla P.A. determinando una elusione del vincolo di destinazione di erogazioni provenienti da un organo della P.A. o delle Comunità europee, verso finalità diverse da quelle al cui soddisfacimento erano destinati; e **l'indebita percezione di erogazione a danno dello Stato** (art. 316-ter c.p.), introdotto con legge 29 settembre 2000, n. 300, che presenta natura residuale e marginale rispetto alle ipotesi precedentemente ricostruite ed al reato di truffa ai danni dello Stato, di cui all'art. 640 c.p.
- ✓ Rilevano poi il reato di **turbata libertà degli incanti** (art. 353 c.p.), che punisce qualsiasi condotta che arrechi turbamento al corretto svolgimento delle gare preordinate alla commissione di opere, servizi, forniture per la P.A. o per conto di essa; il reato di **astensione dagli incanti** (art. 354 c.p.) riconduce all'area dell'illecito penale anche un'eventuale condotta omissiva, consistente nella mancata partecipazione ad una gara, comunque turbatrice della regolarità del procedimento in quanto determinata da accordi o promesse produttrici di una qualsiasi utilità. Riferibili solamente ai fornitori o ai sub-fornitori della P.A. sono i due reati di **inadempimento di contratti di pubbliche forniture** (art. 355 c.p.), e di **frode nelle pubbliche forniture** (art. 356 c.p.).
- ✓ Alla categoria dei reati contro il patrimonio della P.A. vanno ascritti infine i reati di **truffa aggravata ai danni dello Stato** (art. 640, co. 2, n. 1, c.p.), ed il reato di **truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche** art. (640-bis), introdotto dall'articolo 22 della legge 19 marzo 1990 n. 55, ed esteso anche alle ipotesi di truffa alle Comunità europee, che rispetto all'ipotesi precedente presenta carattere di specialità.

Tutti i reati sopra elencati vanno annoverati all'interno della categoria dei reati contro la P.A. recanti offesa alla sua integrità patrimoniale ed al suo buon andamento.

L'inclusione in questa area non solo dei tradizionali reati dei pubblici ufficiali contro la P.A., ma anche dei principali e più gravi reati dei privati contro l'integrità economica della P.A., discende dalla premessa che i fenomeni corruttivi vadano considerati come fenomeno sociale e culturale prima ancora che come semplice fattispecie di reato, e debbano pertanto essere prevenuti e combattuti attraverso la diffusione di un'adeguata etica pubblica.