

# Come le termiti: corruzione e rimedi<sup>1</sup>

Di Renato Rolli e Giuliano Arabia

## 1. Premessa

La corruzione,<sup>2</sup> nemico silenzioso radicato nel substrato di ogni società civile, rappresenta un'intricata e delicata tematica attorno a cui, tutt'oggi, gravita un acceso dibattito.

Tale fenomeno, che si profila come un «parassita che divora le risorse economiche e morali di una democrazia»<sup>3</sup>, era diffuso sin dalle società più antiche: dai tempi dei Romani, in cui tale piaga sociale trovò fertile terreno<sup>4</sup>, sino ad arrivare ai giorni nostri in cui la corruttela costituisce il nodo cruciale di una realtà fortemente segnata da luci ed ombre.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Sebbene il lavoro sia frutto di un progetto unitario i paragrafi da 1 a 4 sono attribuibili a Renato Rolli, i restanti a Giuliano Arabia.

<sup>2</sup> Sulla nozione di corruzione si cfr. R. COPPIER, *Corruzione e crescita economica. Teorie ed evidenze di una relazione complessa*, Roma, 2005, p. 25.

<sup>3</sup> Cfr. DON LUIGI CIOTTI, frase detta in occasione della campagna Riparte il futuro, petizione promossa dall'associazione Libera Contro le Mafie e Gruppo Abele, consultabile al seguente indirizzo: [archivio.riparteilfuturo.it/luigi-ciotti-se-la-mafia-e-la-pesto-la-corruzione-e-il-suo-agente-firma-la-petizione-online/](http://archivio.riparteilfuturo.it/luigi-ciotti-se-la-mafia-e-la-pesto-la-corruzione-e-il-suo-agente-firma-la-petizione-online/), ed ancora si consulti COMMISSIONE PER L'ELABORAZIONE DI PROPOSTE DI LOTTA, ANCHE PATRIMONIALE, ALLA CRIMINALITÀ, *Per una moderna politica antimafia. Analisi del fenomeno e proposte di intervento e riforma*. Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte in tema di lotta, anche patrimoniale, alla criminalità, Roma, 2014, p. 2: «il crimine organizzato è una delle principali minacce alla sicurezza umana, che impedisce lo sviluppo sociale, economico, politico e culturale delle società nel mondo».

<sup>4</sup> Cfr. R. COPPIER, *Corruzione e crescita economica*, cit., p. 13. Con riferimento all'Antica Roma si consiglia la lettura di L. PERELLI, *La corruzione politica nell'antica Roma. Tangenti malversazioni malcostume illeciti raccomandazioni*, Milano, 1994. Si veda, inoltre, P. GRASSO, *Postfazione*, in J. M. BERGOGLIO-FRANCESCO, *Guarire dalla corruzione*, Bologna, 2013, p. 56: «Come è noto la corruzione è un male antico che ha sempre inquinato la natura umana. Nel 70 avanti Cristo lo testimonia il senatore romano Cicerone, che nelle sue famose orazioni per sostenere l'accusa contro il pretore della Sicilia Gaio Licinio Verre scriveva: "Così muore uno Stato. Il sottrarre ad altri per sé e per la propria fazione è più contrario alla salute dello Stato che la guerra e la carestia"».

<sup>5</sup> Tale argomento è stato oggetto di interesse e di studio anche nell'ambito della tradizione letteraria italiana, si pensi a tal proposito a Dante Alighieri, in particolare alla sua celeberrima opera: *La Divina Commedia*. Ancora si veda COMMISSIONE PER L'ELABORAZIONE DI PROPOSTE DI LOTTA, ANCHE PATRIMONIALE, ALLA CRIMINALITÀ, *Per una moderna politica antimafia. Analisi del fenomeno e proposte di intervento e riforma*, cit., p. 2, in cui si legge quanto segue: «Gli effetti negativi sulle possibilità di sviluppo nel lungo periodo sono evidenti, anche se i canali attraverso cui ciò avviene sono indagati approfonditamente solo da poco. Le politiche considerate più efficaci per contrastarla, sin dalle analisi di Beccaria (1764) e poi da quelle di Becker (1968), fanno riferimento ai benefici per chi commette il crimine e ai costi ad esso associati: è su entrambi che occorre incidere per costruire una efficace politica di contrasto. Lo conferma la letteratura che si sta sviluppando negli ultimi anni. Il primo passaggio deve quindi essere la conoscenza del fenomeno e gli strumenti attraverso cui si alimenta, per poterne contrastare efficacemente i benefici creando costi adeguati. L'evidenza relativa agli andamenti della criminalità negli anni recenti è un ulteriore canale per comprendere quali siano le politiche più efficaci». Ancora si consiglia la lettura di M. AMISANO TESI, *Le tipologie della corruzione*, Torino, 2012, in particolare p. 1: «... Dobbiamo constatare che, nella realtà, la corruzione è praticata in maniera ancora massiccia: senza dubbio nel reale, ma anche nei Tribunali, che del reale leggono, necessariamente, solo la parte emersa».

«Intorno alla nozione di corruzione gravitano, con traiettorie variabili, categorie che rimandano a moduli di comportamento illecito tra loro assai dissimili, e la cui natura non sempre appare immediatamente riferibile ad una medesima matrice teorica».<sup>6</sup>

Orbene, il fascino ammaliante del fenomeno corruttivo ha fatto sì che si addivenisse ad uno scenario politico-sociale, qual è quello attuale, altamente preoccupante, tanto da rappresentare una “violenta minaccia” capace di aggredire, persino, i principi cardine di ogni società democraticamente organizzata.<sup>7</sup> La rapida diffusione dei processi di corruzione, intesi anche e soprattutto come fenomeno culturale, ha lentamente reso vulnerabile la coscienza morale del singolo cittadino, sempre più motivato da sentimenti di ingiustizia.<sup>8</sup>

«Impedire alle mafie di prosperare a danno di imprenditori e lavoratori onesti è fondamentale anche per recuperare fiducia nelle Istituzioni».<sup>9</sup>

Pertanto, quella di cui si discorre è una delicata problematica che violenta l'integrità morale del Paese e ingenera “inevitabilmente” diseguaglianze ed è proprio l'ambizione e la prospettazione dei possibili vantaggi, vari ed eventuali, a provocare le azioni illecite.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Cfr. F. CAZZOLA, *Della corruzione. Fisiologia e patologia di un sistema politico*, Bologna, 1988, p. 11. Sul punto, l'autore consiglia S. BELLIGNI, *Corruzione e scienza politica: una riflessione agli inizi*, in “*Teoria Politica*”, III, 1987, n. 1, p. 65, e, ancora N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984.

<sup>7</sup> Cfr. R. COPPIER, *Corruzione e crescita economica*, cit., p. 90, pagina in cui si legge: «La corruzione intacca alcuni principi fondamentali della democrazia. Il fenomeno incide sui principi fondamentali della democrazia, quali il principio della trasparenza e quello di eguaglianza dei diritti politici, cioè di eguale accesso di tutti i cittadini ai servizi dello stato»; G. CASARTELLI, A. PAPI ROSSI, *Le misure anticorruzione. Legge 6 novembre 2012, n. 190*, Torino, 2013, p. 1: «La corruzione costituisce una delle principali cause di inefficienza dei servizi destinati alla collettività, del dissesto delle finanze pubbliche, nonché della disaffezione dei cittadini verso le istituzioni. È inoltre fonte di disgregazione sociale ed etica, oltre che di altissimi costi economici, in quanto determina la compromissione del principio di uguaglianza, minando le pari opportunità dei cittadini». Si consulti a riguardo, anche F. CAZZOLA, *Della corruzione. Fisiologia e patologia di un sistema politico*, cit., p. 15 in cui si legge: «Sappiamo tutti che la corruzione c'è sempre stata, ha fatto la sua parte in ogni sistema sociale e politico; sappiamo che ciò che spinge a corrompere e farsi corrompere è un insieme di passioni e interessi individuali o di gruppo quali la ricerca del guadagno, il desiderio del potere, la ricerca di uno status superiore nelle diverse gerarchie; e che tutto questo è in gran parte insito nella natura umana».

<sup>8</sup> Si consideri in proposito R. COPPIER, *Corruzione e crescita economica*, cit., p. 58 in cui l'autore sottolinea che: «Tra i fattori che contribuiscono all'insorgere e alla diffusione della corruzione un ruolo importante deve essere assegnato ai fattori culturali, etnici e sociali», e p. 90: «La crescita della corruzione riduce il consenso e la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e nella classe politica in particolare. È infatti significativo che l'Italia, paese ampiamente corrotto, abbia al contempo la più alta percentuale di sfiducia nel funzionamento della democrazia del proprio paese». Inoltre si veda M. ARNONE- E. ILIOPULOS, *La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali*, Milano, 2005, p. 159 in cui si legge: «L'insoddisfazione dei cittadini può incidere sull'indicatore di legalità del Paese». Infine si cfr. F. CAZZOLA, *Della corruzione. Fisiologia e patologia di un sistema politico*, cit., p. 11: «Corruzione è un abuso di ruoli e risorse pubbliche con il fine di ottenere vantaggi privati. Abuso in tal senso, può essere realizzato da chi detiene posizioni pubbliche o da coloro che cercano di influenzarle». Il Cazzola nel prosieguo consiglia la lettura di M. JOHNSTON, *The Political Consequences of Corruption: A Reassessment*, in «*Comparative Politics*», 1986.

<sup>9</sup> Cfr. E. LETTA, *Presentazione*, in COMMISSIONE PER L'ELABORAZIONE DI PROPOSTE DI LOTTA, ANCHE PATRIMONIALE, ALLA CRIMINALITÀ, *Per una moderna politica antimafia. Analisi del fenomeno e proposte di intervento e riforma*, cit., p. III.

<sup>10</sup> Sul punto, di particolare interesse risulta il pensiero di Amisano Tesi. In merito si cfr. M. AMISANO TESI, *Le tipologie della corruzione*, cit., p. 4 in cui si legge: «Perché esiste la corruzione? La risposta che generalmente viene data è che la corruzione sia una inclinazione dell'animo umano, sollecitato dall'egoismo. L'egoismo, a sua volta, pungola l'ambizione. Anche nell'enciclica *Centesimus annus*, al n. 25, con riferimento alla corruzione, è detto che “l'uomo tende verso il bene, ma è pure capace di male, può trascendere il suo interesse immediato e, tuttavia, rimanere ad esso

A tal proposito, ricordiamo l'esimio magistrato Borsellino che, in una delle sue illuminanti esternazioni, invitava i partiti politici ad operare una grande pulizia per eliminare, al loro interno, tutte quelle figure interessate da episodi discutibili, non necessariamente costituenti reato.<sup>11</sup>

Forte è, quindi, la voglia di ribellione e cambiamento, volta ad estirpare la secolare «radice velenosa che contamina», costantemente, la parte più sensibile e vulnerabile del genere umano.<sup>12</sup>

Progressivamente, il truce antagonista della legalità avanza silente, circonda ed isola, promette e toglie allo stesso tempo, impossessandosi del valore più importante per ogni essere umano, la dignità, senza più restituirlo.

Dunque, lo scenario attuale restituisce agli occhi del cittadino l'immagine di un sistema corroso da una moralità deviante che deve necessariamente essere riformato, sviscerato dall'interno, così da consentire all'uomo di uscire finalmente, dopo secoli di smarrimento, dalla "selva oscura" e di ripercorrere la via della legalità.<sup>13</sup>

---

legato. L'ordine sociale sarà tanto più solido quanto più terrà conto di questo fatto e non si opporrà l'interesse personale a quello della società nel suo insieme, ma si cercherà piuttosto il modo della loro fruttuosa collaborazione". Chiaramente, l'interiorità dell'uomo non è tutto: l'atto del corrompere o farsi corrompere non costituiscono comportamenti in "vitro". Influenze ambientali, pervasività maggiore, minore o addirittura carente dello Stato determinano peculiarità del caso singolo o di classi di casi. Da qui la domanda: ogni uomo ha un prezzo? In linea di principio, se la corruzione è una tendenza dell'uomo, la risposta dovrebbe essere positiva. Noi non lo crediamo affatto, ma non è questo il luogo per considerazioni esistenziali. Antropologicamente ci si limita a constatare che la corruzione è una disposizione dell'uomo. Questo ne spiegherebbe l'ampiezza, la costanza storica, la difficoltà a contrastarlo».

<sup>11</sup> Il 26 gennaio 1989 il Giudice Paolo Borsellino tenne una singolare lezione sulla lotta alla mafia presso l'Istituto Tecnico Professionale di Bassano del Grappa. Di seguito si riportano le parole pronunciate in quella occasione: «L'equivoco su cui spesso si gioca è questo: si dice quel politico era vicino ad un mafioso, quel politico è stato accusato di avere interessi convergenti con le organizzazioni mafiose, però la magistratura non lo ha condannato, quindi quel politico è un uomo onesto. E no! questo discorso non va, perché la magistratura può fare soltanto un accertamento di carattere giudiziale, può dire: beh! Ci sono sospetti, ci sono sospetti anche gravi, ma io non ho la certezza giuridica, giudiziaria che mi consente di dire quest'uomo è mafioso. Però, siccome dalle indagini sono emersi tanti fatti del genere, altri organi, altri poteri, cioè i politici, cioè le organizzazioni disciplinari delle varie amministrazioni, cioè i consigli comunali o quello che sia, dovevano trarre le dovute conseguenze da certe vicinanze tra politici e mafiosi che non costituivano reato ma rendevano comunque il politico inaffidabile nella gestione della cosa pubblica. Questi giudizi non sono stati tratti perché ci si è nascosti dietro lo schermo della sentenza: ...questo tizio non è mai stato condannato, quindi è un uomo onesto. Ma dimmi un poco, ma tu non ne conosci di gente che è disonesta, ma non è stata mai condannata perché non ci sono le prove per condannarla, però c'è il grosso sospetto che dovrebbe, quantomeno, indurre soprattutto i partiti politici a fare grossa pulizia, non soltanto essere onesti, ma apparire onesti, facendo pulizia al loro interno di tutti coloro che sono raggiunti comunque da episodi o da fatti inquietanti, anche se non costituenti reati». Ancora, in tema di contrasto al dilagante fenomeno corruttivo si consulti E. LETTA, *Presentazione*, in COMMISSIONE PER L'ELABORAZIONE DI PROPOSTE DI LOTTA, ANCHE PATRIMONIALE, ALLA CRIMINALITÀ, *Per una moderna politica antimafia. Analisi del fenomeno e proposte di intervento e riforma*, cit., p. III, in cui lo stesso Letta afferma di aver posto la lotta alla mafia tra i principali obiettivi dell'attività di Governo «con l'istituzione di una Commissione investita del compito di elaborare un rapporto per analizzare il fenomeno criminale in Italia e formulare concrete proposte per il relativo contrasto, anche patrimoniale. Le azioni suggerite sono volte a rilanciare una moderna politica antimafia con strumenti diretti a recidere i legami tra organizzazioni criminali e settori del tessuto istituzionale, sociale ed economico, oltre che con un rafforzamento dei meccanismi repressivi».

<sup>12</sup> Sull'espressione evidenziata tra virgolette all'interno del periodo considerato, si veda J. M. BERGOGLIO-FRANCESCO, *Guarire dalla corruzione*, cit., p. 35.

<sup>13</sup> Nel testo si è fatto ricorso, volutamente, alla suggestiva immagine della "selva oscura" utilizzata da Dante Alighieri nel suo capolavoro per eccellenza, *La Divina Commedia*. In merito si cfr. D. ALIGHIERI, *Inferno, I canto*, in D. ALIGHIERI *La Divina Commedia*. Ancora, interessante risulta la dettagliata immagine del fenomeno corruttivo fornita da Amisano Tesi. Si veda, a tal riguardo, M. AMISANO TESI, *Le tipologie della corruzione*, cit., p. 1: «...se dovessimo descrivere il fenomeno corruttivo, la sua ampiezza e la sua frequenza, potremmo pensare ad una curva sinusoidale attraversata dal suo asse. Dove l'asse rappresenta la costanza continua del fenomeno, che non si attenua malgrado le

## 2. Corruzione: un'accurata analisi delle novità introdotte dalla Legge n. 190 del 2012

«La corruzione è stata ben definita come il “reato degli infedeli”, cioè il tradimento da parte di coloro che dovrebbero curare il bene pubblico e che, invece, consentono un accesso a benefici pubblici non dovuti in cambio di denaro o di altre personali utilità».<sup>14</sup>

La corruzione è una figura criminosa magistralmente collocata nell'alveo dei delitti contro la Pubblica Amministrazione, a cui il Codice Penale riserva una puntuale disciplina all'interno del titolo II - libro II.<sup>15</sup>

Dibattuto è il tema del bene giuridico tutelato dalle norme che regolamentano le figure di reato riconducibili al *genus* della corruzione.<sup>16</sup>

---

campagne politiche, anche europee, e la c.d. educazione morale in tal senso. L'andamento sinusoidale, con ampiezze diverse, dà conto, invece, della ciclicità con cui talora il fenomeno emerge in maniera prepotente, catalizzando l'interesse e l'attenzione sociale, talaltra resta nascosto ma, per questo, non meno preoccupante». Sulla corruzione in Italia si veda F. MANGANARO, *Corruzione e criminalità organizzata*, in C. LA CAMERA (a cura di), *L'area grigia della ndrangheta*, Roma, 2012, p. 120 in cui l'autore dà atto che: «La situazione di fatto della corruzione in Italia non è facilmente definibile, poiché, per sua natura, il fenomeno prolifera nella segreta collusione tra corrotto e corruttore: è per questo che qualsiasi statistica non presenta elementi di certezza», ed ancora p. 121. Si consiglia anche A. VANNUCCI, *L'infelice anomalia italiana: la corruzione come sistema*, in *Questione giustizia*, 1, 2013, pp. 147-167; F. CAZZOLA, *L'Italia del pizzo. Fenomenologia della tangente quotidiana*, Torino, 1992. Ancora si invita alla lettura di N. FIORINO, E. GALLI, *La corruzione in Italia*. Bologna, 2013; P. DAVIGO, G. MANNOZZI, *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Bari, 2008, in particolare pp. 65-92 dedicate alla distribuzione del fenomeno sul territorio; B. G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Bologna, 2007; *Il fenomeno della corruzione in Italia*, la mappa dell'Alto Commissario Anticorruzione, consultabile all'indirizzo <http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2012/03/Mappa-corruzione-Italia.pdf>; M. ARNONE, E. ILIOPULOS, *La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali*, cit., pp. 163-192; A. DI NICOLA, *Dieci anni di lotta alla corruzione*, in M. BARBAGLI (a cura di), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Bologna, 2003; M. MAGATTI, *Corruzione politica e società italiana*, Bologna, 1996; ed infine D. DELLA PORTA, *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*, Bologna, 1992.

<sup>14</sup> Cfr. F. MANGANARO, *Corruzione e criminalità organizzata*, in C. LA CAMERA (a cura di), *L'area grigia della ndrangheta*, cit., p. 119.

<sup>15</sup> Cfr. R. GAROFOLI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, Tomo I, Roma, 2015, p. 145. Si veda, inoltre, F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale, Parte speciale*, II, quindicesima edizione integrata ed aggiornata a cura di C. F. Grosso, Milano, 2008, pp. 342 e ss.; G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, I, Bologna, 2008, p. 217.

<sup>16</sup> Cfr. A. PAGLIARO-M. PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale*, I, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, X edizione, Milano, 2008, p. 173. Sul punto si veda anche M. AMISANO TESI, *Le tipologie della corruzione*, cit., pp. 273-287, in particolare p. 287 in cui l'autrice conclude l'opera sottolineando che: «Una volta di più dobbiamo trarre la conclusione che il bene giuridico non è né statico, né immutabile, ma legge le istanze della società che è mutevole e varia»; G. FIANDACA- E. MUSCO, *Diritto penale, Parte speciale*, I, cit., p. 220; M. GAMBARDELLA, *Dall'atto alla funzione pubblica: la metamorfosi legislativa della corruzione "impropria"*, in *Archivio Penale*, Rivista quadrimestrale di diritto, procedura e legislazione penale speciale, europea e comparata, gennaio-aprile 2013, fascicolo 1, anno LXV, consultabile sul sito [www.archiviopenale.it/apw/wp-content/uploads/2013/06/Gambardella.pdf](http://www.archiviopenale.it/apw/wp-content/uploads/2013/06/Gambardella.pdf), p. 15 in cui si legge: «Si è cercato inoltre di tener conto della metamorfosi dei beni oggi offesi dalla corruzione: non solo imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, bensì pure la concorrenza (stante lo stretto nesso tra corruzione e crescita economica)». L'autore, a riguardo, invita anche a confrontare G. FORTI, *Il diritto penale e il problema della corruzione, dieci anni dopo*, in G. FORTI (a cura di), *Il prezzo della tangente*, Milano, 2003. Si consiglia

Opinione condivisa da un orientamento dottrinario è che l'oggetto giuridico protetto sia da ricondurre all'interesse generale al buon andamento ed al prestigio della pubblica amministrazione. Filone di pensiero differente ha posto, invece, l'accento sull'imparzialità della pubblica amministrazione.<sup>17</sup>

Diversamente, la giurisprudenza, nel tempo, ha ricondotto il bene giuridico talvolta al corretto funzionamento e all'imparzialità, talvolta alla probità verso la stessa Pubblica Amministrazione.<sup>18</sup>

Dunque il richiamo ai principi costituzionali consacrati dall'articolo 97 di buon andamento ed imparzialità è doveroso; tuttavia, in un contesto, qual è quello in cui viviamo, in continua e costante evoluzione, pare condivisibile l'opinione secondo cui il bene da tutelare andrebbe, più verosimilmente, individuato di volta in volta. Soltanto "allargando lo sguardo" è possibile avere la concreta e reale percezione dei dettagli e delle sfumature propri di ogni singola forma di corruzione.<sup>19</sup>

Pare conveniente, a tal proposito, procedere all'analisi delle norme volte a sanzionare la "corruttela" che il legislatore ha racchiuso all'interno degli articoli 318-322 del codice penale.<sup>20</sup>

La figura criminosa oggetto del presente lavoro, secondo l'orientamento giurisprudenziale e dottrinario prevalente, ha una struttura bilaterale e si presenta come reato unitario, plurisoggettivo, ovvero a concorso necessario, che si configura solo quando le condotte del corruttore e del corrotto sono indirizzate verso il medesimo risultato.<sup>21</sup>

Volendo utilizzare termini estremi, si potrebbe parlare di un'alleanza malata, o meglio, di un patto criminoso alla pari, tra corruttore e corrotto, al fine di conseguire un vantaggio di qualsivoglia natura.<sup>22</sup>

Oggetto di incriminazione è proprio la mera conclusione dell'accordo, contraddistinto da caratteri di illegalità.<sup>23</sup>

Ciò detto, una preliminare precisazione ci porta a distinguere la fattispecie in esame in corruzione attiva e corruzione passiva, a seconda che la si consideri rispettivamente dalla prospettiva della condotta posta

---

infine la lettura di R. RAMPIONI, *I reati dei pubblici ufficiali contro la P. A.*, in A. FIORELLA (a cura di), *Questioni fondamentali della parte speciale del diritto penale*, Torino, 2013, pp. 732 e ss.

<sup>17</sup> Cfr. R. GAROFOLI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 217.

<sup>18</sup> Cfr. M. AMISANO TESI, *Le tipologie della corruzione*, cit., p. 277; R. RAMPIONI, *I reati dei pubblici ufficiali contro la P. A.*, in A. FIORELLA (a cura di), *Questioni fondamentali della parte speciale del diritto penale*, cit., pp. 732 e ss.

<sup>19</sup> Cfr. M. AMISANO TESI, *Le tipologie della corruzione*, cit., pp. 277-278, 285-286.

<sup>20</sup> Cfr. R. GAROFOLI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 216; G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, I, cit., p. 217.

<sup>21</sup> Cfr. Cfr. R. GAROFOLI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., pp. 216, 219. Ancora si veda M. AMISANO TESI, *Le tipologie della corruzione*, cit., pp. 38-39; G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale, Parte speciale*, I, cit., p. 219; A. PAGLIARO-M. PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale*, I, cit., pp. 187-188. Sul punto, in posizione differente, si consulti nuovamente M. AMISANO TESI, *Le tipologie della corruzione*, cit., p. 53 in cui l'autrice dopo aver affrontato un percorso argomentativo arriva alla conclusione che: «... non si tratti di reato plurisoggettivo bensì di fattispecie costitutiva di due diversi reati, quindi con soggetti distinti e condotte diverse, pur legate da una sorta di reciprocità».

<sup>22</sup> Cfr. R. GAROFOLI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 218. Si veda, inoltre, G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale, Parte speciale*, I, cit., p. 219.

<sup>23</sup> Cfr. R. GAROFOLI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 217.

in essere dal soggetto privato o, diversamente, dal pubblico funzionario: due distinte visuali afferenti ad un medesimo disegno criminoso.<sup>24</sup>

Per un quadro puntuale delle novità che hanno interessato gli articoli 318-322 c.p., è doveroso concentrare la nostra attenzione sulla Legge 190/2012. Tale legge entrata in vigore il 28 novembre del 2012, si prefigge il difficile, ma non impossibile, compito di implementare e rafforzare le politiche di contrasto al fenomeno della illegalità e della corruzione all'interno della Pubblica Amministrazione.<sup>25</sup>

La riforma oggetto di considerazione, per sua natura orientata a porre rimedio alle crepe provocate al tessuto sociale, politico ed economico, riveste un ruolo importante anche in un'ottica preventiva, e non già solamente sotto il profilo penale in termini di repressione.<sup>26</sup>

È di chiara evidenza che «la legge costituisce un concreto segnale di tenacia in un momento storico pervaso da forte crisi di valori e ideali; ed ha avuto lo scopo di ridisegnare in maniera consistente non

---

<sup>24</sup> ID., *op. loc. cit.*

<sup>25</sup> Cfr. LEGGE 6 novembre 2012, n. 190 :*“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”*; C. F. GROSSO, *Novità, omissioni e timidezze della legge anticorruzione in tema di modifiche al codice penale*, in B. G. MATTARELLA –M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, p. 1; F. CARINGELLA-M. DE PALMA, *Lezioni e sentenze di diritto penale*, Roma, 2014, p. 628. Sul punto si veda anche F. MARTINES, *La Legge 190/2012 sulla prevenzione e repressione dei comportamenti corruttivi nella Pubblica Amministrazione*, in *Federalismi.it*, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, n. 5, 11 marzo 2015, p. 2: «Con Legge 6 novembre 2012, n. 190 *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”* il nostro legislatore, in ritardo rispetto ad iniziative analoghe assunte da altri paesi europei, ha adottato una puntuale disciplina finalizzata alla introduzione di principi e regole nuovi per la lotta alla corruzione nella P. A.»; G. ANDREAZZA, L. PISTORELLI, *Novità legislative: L. 6 novembre 2012, n. 190 recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*, Relazione n. III/11/2012, in *Diritto penale contemporaneo*, Roma, 2012, p. 1; R. ROLLI e N. POSTERARO, *Anticorruzione e misure sanzionatorie: legge 190/2012 e d.d.l Grasso*, in *Ratio Iuris.it*, in cui si legge: «La legge n. 190 del 2012 è stata definitivamente approvata dalla Camera il 31 ottobre 2012. In sede di approvazione del d.d.l. anticorruzione al Senato il Governo ha posto la questione di fiducia. Ciò ha comportato la complessiva rinumerazione del provvedimento, che consta oggi di due soli articoli (in luogo dei 27 articoli approvati dalla Camera). In particolare, l’articolo 1, con i suoi 83 commi, contiene la disciplina sostanziale; l’art. 2, invece, reca la sola clausola di invarianza finanziaria».

<sup>26</sup> A riguardo si consulti F. CARINGELLA-M. DE PALMA, *Lezioni e sentenze di diritto penale*, cit., pp. 628-631; M. CLARICH-B. G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione*, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, pp. 60-61; G. SCIULLO, *L’organizzazione amministrativa della prevenzione della corruzione (art. 1, commi 1-4)*, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., pp. 71-73; M. PELISSERO, *La nuova disciplina della corruzione tra repressione e prevenzione*, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., pp. 347-353. In merito, particolarmente interessante R. ROLLI e N. POSTERARO, *Anticorruzione e misure sanzionatorie: legge 190/2012 e d.d.l Grasso*, cit.: «La legge n. 190 del 6 novembre 2012 è stata approvata in ottemperanza a precisi obblighi di carattere internazionale. Essa appare di rilevante importanza perché si dedica al dilagante fenomeno della corruzione sotto un profilo di prevenzione in via amministrativa, e di repressione (tramite sanzione) in via penale». Si consulti inoltre C. F. GROSSO, *Novità, omissioni e timidezze della legge anticorruzione in tema di modifiche al codice penale*, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., p. 1 in cui si legge quanto di seguito si riporta: «La legge 6 novembre 2012, n. 190, in attuazione della “Convenzione dell’Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione” del 31 ottobre 2003 e della “Convenzione penale sulla corruzione di Strasburgo” del 17 gennaio 1999, persegue, dichiaratamente, l’obiettivo di assicurare una più efficace attività di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione, intervenendo sia sugli strumenti del controllo amministrativo sia su quelli del controllo penale della corruttela». Infine si cfr. G. CASARTELLI, A. PAPI ROSSI, *Le misure anticorruzione- Legge 6 novembre 2012*, cit., p. 6; M. GAMBARDELLA, *Dall’atto alla funzione pubblica: la metamorfosi legislativa della corruzione “impropria”*, cit., p. 16.

solo i sistemi di controllo della trasparenza amministrativa, dunque i doveri e i divieti dei dipendenti pubblici e via discorrendo, ma anche l'intero impianto dei reati contro la pubblica amministrazione».<sup>27</sup>

Fatta questa breve premessa, è bene procedere con una panoramica dei correttivi operati dalla novella in materia penale, in particolare esaminando talune e specifiche figure criminose.<sup>28</sup>

Originariamente, l'articolo 318 c.p., la cui vecchia rubrica era meglio nota come: "*Corruzione per un atto d'ufficio*", al primo comma (corruzione impropria antecedente) puniva penalmente la condotta del pubblico ufficiale che, per compiere un atto del proprio ufficio, riceveva, per sé o per un terzo, un corrispettivo non dovuto o ne accettava la semplice promessa. In tale ipotesi era prevista una cornice edittale da sei mesi a tre anni di reclusione. Il secondo comma (corruzione impropria susseguente), invece, sanzionava la circostanza in cui la retribuzione riscossa dal pubblico ufficiale riguardava un atto del proprio ufficio, tra l'altro già posto in essere, con una pena detentiva sino ad un anno.<sup>29</sup>

Piuttosto interessante è stata proprio la correzione apportata dalla novella in esame alla rubrica dell'articolo 318 del codice penale, modificata in "*Corruzione per l'esercizio della funzione*". Attualmente, la predetta norma, articolata in un comma unitario che ha così eliminato la distinzione tra corruzione impropria antecedente e susseguente, 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*». In tale ipotesi, si è registrato un più rigido trattamento sanzionatorio rispetto al passato e la pena configurata è della reclusione da uno a cinque anni.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Cfr. R. ROLLI e N. POSTERARO, *Sconfiggere la corruzione: Legge 190/2012, Misure amministrative e D.D.L. Grasso*, in [www.ildirittoamministrativo.it](http://www.ildirittoamministrativo.it), 2013, pp. 4-5.

<sup>28</sup> Cfr. ANDREAZZA, L. PISTORELLI, *Novità legislative: L. 6 novembre 2012, n. 190*, cit., pp. 2 e ss. Si veda inoltre C. F. GROSSO, *Novità, omissioni e timidezze della legge anticorruzione in tema di modifiche al codice penale*, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., p. 2: «Le modifiche del codice penale previste dalla nuova legge si sostanziano, principalmente, nei seguenti profili: a) più o meno generalizzato aumento delle pene previste per i delitti di corruzione; b) "spacchettamento" del delitto di concussione, con il mantenimento sotto il profilo di tale reato delle sole ipotesi di concussione per costrizione e con la creazione del reato plurisoggettivo di "induzione indebita a dare o promettere utilità" in luogo della concussione per induzione; c) modifiche nella struttura dei delitti tradizionali di corruzione; d) previsione dei reati nuovi di "traffico di influenze illecite" e di "corruzione tra privati"; e) ulteriori modifiche concernenti soggetti attivi della concussione e delle corruzioni ed alcuni profili delle pene accessorie e della confisca»; G. CASARTELLI, A. PAPI ROSSI, *Le misure anticorruzione- Legge 6 novembre 2012*, cit., p. 6 in cui si legge: «Le direttrici principali della legge n. 190/2012 sono: a) l'introduzione di misure volte a prevenire e reprimere la corruzione e l'illegalità nella pubblica amministrazione; b) la modifica delle norme del codice penale relative alla disciplina dei reati contro la pubblica amministrazione».

<sup>29</sup> Cfr. C. F. GROSSO, *Novità, omissioni e timidezze della legge anticorruzione in tema di modifiche al codice penale*, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., p. 9; F. CARINGELLA-M. DE PALMA, *Lezioni e sentenze di diritto penale*, cit., p. 660; G. ANDREAZZA, L. PISTORELLI, *Novità legislative: L. 6 novembre 2012, n. 190*, cit., p. 3; R. GAROFOLI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 216. Sul punto, per un raffronto, si invita a consultare anche A. PAGLIARO-M. PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale*, I, cit., pp. 182-183; G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, I, cit., pp. 231-234.

<sup>30</sup> Cfr. G. ANDREAZZA, L. PISTORELLI, *Novità legislative: L. 6 novembre 2012, n. 190*, cit., pp. 3-4. Cfr. ancora C. F. GROSSO, *Novità, omissioni e timidezze della legge anticorruzione in tema di modifiche al codice penale*, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., pp. 9-10, in particolare p. 10 in cui si legge: «... La seconda modificazione riguarda l'eliminazione del comma 2 dell'art. 318, che prevedeva la c.d. corruzione impropria susseguente. Anche se il tenore letterale della formulazione del reato previsto dal nuovo art. 318 c.p. di per sé potrebbe consentire pure un'interpretazione diversa (l'espressione "*soggetto*

Il nuovo dettato normativo viene ad essere così svincolato da ogni possibile riferimento al compimento di atti d'ufficio, e si registra, dinanzi alle richieste avanzate dal privato, una sorta di assoggettamento della funzione pubblica.<sup>31</sup>

---

*pubblico che per l'esercizio delle funzioni o dei poteri riceve denaro o altra utilità*" non esclude che l'esercizio compravenduto della funzione o dei poteri possa anche essere un esercizio già compiuto), si deve ritenere che la corruzione impropria susseguente sia stata abrogata. Ciò è dimostrato dalla stessa eliminazione del comma 2 dell'art. 318 c.p., che lascia trasparire una volontà legislativa orientata ad eliminare il reato che esso prevedeva; ed è confermato, su terreno sistematico, dall'art. 321 c.p., che continua a disporre che *"le pene stabilite dal primo comma dell'articolo 318 c.p. si applicano anche a chi dà o promette denaro od altra utilità"* (sarebbe assurdo che l'eliminazione del comma 2 dell'art. 318 c.p. dovesse implicitamente comportare il ripristino di una responsabilità penale del privato in materia di corruzione impropria susseguente), e dalla circostanza che la pena configurata dal nuovo articolo 318 c.p. è stata innalzata rispetto a quella prevista dall'originario articolo 318, comma 1, c.p. (reclusione da uno a cinque anni in luogo della reclusione da sei mesi a tre anni), raggiungendo una dimensione che sarebbe assurdo applicare alla corruzione impropria susseguente (originariamente punita con la pena della reclusione fino ad un anno); M. GAMBARDELLA, *Dall'atto alla funzione pubblica: la metamorfosi legislativa della corruzione "impropria"*, cit., p. 22; R. RAMPIONI, *I reati dei pubblici ufficiali contro la P. A.*, in A. FIORELLA (a cura di), *Questioni fondamentali della parte speciale del diritto penale*, cit., pp. 731, 734 in cui si legge quanto di seguito riportato: «La novella del 2012 con l'eliminare il secondo comma dell'art. 318 (corruzione impropria susseguente) elide i profili di illegittimità costituzionale di un reato privo di un reale contenuto offensivo, in quanto il "contatto" tra *extraneus* ed *intraneus*, secondo lo schema tipico, interveniva di necessità ad "atto conforme ai doveri di ufficio" già imparzialmente compiuto. Anche se il tenore letterale della formulazione della nuova disposizione ("...per l'esercizio...riceve...") potrebbe non escludere una diversa interpretazione, appare infatti plausibile ritenere che la corruzione impropria susseguente sia stata abrogata», ed ancora si considerino le pp. 744-745, 748; A. MACRILLÒ, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *I nuovi profili penali nei rapporti con la pubblica amministrazione. Alla luce della Legge anticorruzione 6 novembre 2012, n. 190*, Padova, 2013, p. 4: «La corruzione impropria è stata rimodellata mediante la nuova previsione di cui all'art. 318 c.p. oggi rubricato: "Corruzione per l'esercizio della funzione" la cui principale innovazione consiste nell'abolizione della distinzione (con il conseguente regime differenziato di punibilità) tra corruzione impropria antecedente e quella susseguente»; L. CIARNIELLO, *I delitti di concussione e corruzione*, in A. MACRILLÒ (a cura di), *I nuovi profili penali nei rapporti con la pubblica amministrazione. Alla luce della Legge anticorruzione 6 novembre 2012, n. 190*, cit., p. 47; F. CARINGELLA-M. DE PALMA, *Lezioni e sentenze di diritto penale*, cit., p. 629; Cass. Pen., Sez. VI, 11 gennaio 2013, n. 19189: «Il nuovo testo dell'art. 318 c.p., così come integralmente riscritto dall'art. 1, comma 75 della legge n. 190 del 2012, non ha proceduto ad alcuna *abolitio criminis*, neanche parziale, delle condotte previste dalla precedente formulazione ed ha, invece, determinato un'estensione dell'area di punibilità, configurando una fattispecie di onnicomprensiva monetizzazione del *munus* pubblico, sganciata da una logica di formale sinallagma. (Principio affermato in relazione a fattispecie in precedenza qualificata come corruzione impropria)». Sulla nozione di "altra utilità" meritevole di considerazione è una recente massima giurisprudenziale, in merito cfr. Cass. Pen., Sez. VI, 14 ottobre 2014, n. 45847: «In tema di corruzione, la nozione di "altra utilità", quale oggetto della dazione o promessa, ricomprende qualsiasi vantaggio materiale o morale, patrimoniale o non patrimoniale, che abbia valore per il pubblico agente, a nulla rilevando, inoltre, che lo stesso venga corrisposto a distanza di tempo dall'accordo corruttivo». Infine, si cfr., con riferimento ad una bibliografia meno recente, A. PAGLIARO-M. PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale*, I, cit., pp. 213-214, in cui si legge: «Al "denaro" è parificata l'"altra utilità". Ora, in generale, si suole definire l'utilità con l'attitudine di un bene a soddisfare un bisogno umano, ossia a far cessare una sensazione dolorosa o a cagionare una sensazione piacevole. ... Esiste anche una utilità mediata: nel senso che un bene o servizio può giovare ad ottenere un altro bene o servizio, che a sua volta è capace di soddisfare un bisogno umano. È assai discusso se questa nozione generale di utilità possa applicarsi nella esegesi dei testi legislativi in tema di corruzione. Una larga corrente di dottrina e giurisprudenza è per la risposta affermativa; ma altri pensano di dover limitare il concetto ai soli vantaggi materiali o addirittura a vantaggi di carattere patrimoniale. Infine, non di rado è propugnata la tesi che, ai fini della fattispecie di corruzione bisognerebbe prendere in considerazione solo le utilità che ineriscono ad oggetti, e non quelle derivanti dal fare o dal non fare...» e p. 216: «È quasi superfluo chiarire che, data l'equiparazione normativa tra il "dare" e il "promettere" l'utilità, per la consumazione del reato non è necessario che la utilità sia effettivamente goduta». Infine si veda M. GAMBARDELLA, *Dall'atto alla funzione pubblica: la metamorfosi legislativa della corruzione "impropria"*, cit., p. 16.

<sup>31</sup> Cfr. F. MARTINES, *La Legge 190/2012 sulla prevenzione e repressione dei comportamenti corruttivi nella Pubblica Amministrazione*, cit., p. 19; F. CARINGELLA-M. DE PALMA, *Lezioni e sentenze di diritto penale*, cit., pp. 662-663; G. ANDREAZZA, L. PISTORELLI, *Novità legislative: L. 6 novembre 2012, n. 190*, cit., p. 4; R. GAROFOLI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., pp. 223-225; M. GAMBARDELLA, *Dall'atto alla funzione pubblica: la metamorfosi legislativa della corruzione "impropria"*, cit., p. 17. Si consulti, ancora, F. CINGARI, *La corruzione per l'esercizio della funzione*, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della*

Altra novità, riguarda l'assenza del concetto di "retribuzione non dovuta" - all'interno dell'attuale fattispecie delittuosa - che richiedeva una reciprocità «tra la prestazione del privato e la controprestazione del funzionario».<sup>32</sup>

Dell'architettura della corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, di cui all'articolo 319 c.p. (*Il pubblico ufficiale, che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da quattro a otto anni*), alcunché è stato modificato dalla novella del 2012, ad eccezione della portata punitiva, notevolmente aggravata. Il trattamento sanzionatorio riservato ai rei di corruzione propria, figura che racchiude al suo interno sia l'ipotesi antecedente che susseguente, è, ora, la reclusione da quattro ad otto anni.<sup>33</sup>

---

*corruzione*, cit., pp. 406-407: «La scelta di disancorare il patto corruttivo dall'atto d'ufficio appare significativa almeno sotto tre diversi profili. Sotto il profilo sistematico, la sostituzione della corruzione impropria con la corruzione per l'esercizio della funzione modifica il sistema dei delitti di corruzione delineato dal codice penale. Ed infatti, mentre prima della riforma il sistema si reggeva sui delitti di corruzione impropria e di corruzione propria in rapporto di incompatibilità, rispetto ai quali la fattispecie di corruzione in atti giudiziari era speciale, per effetto della riforma il sistema ruota attorno alla neonata fattispecie di corruzione per l'esercizio della funzione, rispetto alla quale le fattispecie di corruzione propria e di corruzione in atti giudiziari risultano speciali. Sotto il profilo teleologico-funzionale, la scelta di disancorare il patto corruttivo dall'atto d'ufficio rompe radicalmente con la tradizione incidendo sui caratteri del modello di tutela penale vigente, concorrendo - al pari di altre scelte riformatrici come l'introduzione della fattispecie di traffico di influenze illecite (art. 346-bis c.p.) e la punibilità del privato che non "resiste" all'abuso del pubblico agente (319-quater c.p.) - a spostare il baricentro della tutela sempre più dall'"atto" al "patto" e dal più solido bene del buon andamento della pubblica amministrazione a quello meno afferrabile della fiducia nella lealtà e dignità degli apparati pubblici. Sul versante politico-criminale, l'introduzione della nuova fattispecie incriminatrice risponde alla duplice esigenza di colmare le lacune di tutela determinate dalle trasformazioni fenomenologiche della corruzione e di semplificazione probatoria. Da un lato, e sotto il profilo sostanziale, l'introduzione della fattispecie di corruzione per la funzione risponde all'esigenza di reprimere perniciose forme di manifestazione della corruzione sistematica che prescindono dalla compravendita di un atto determinato o determinabile ed in cui le tangenti vengono erogate per l'esercizio della funzione del pubblico agente, come nel caso del funzionario (c.d. a libro paga) che mette a disposizione (*rectius*: asserve) il proprio ufficio agli interessi del privato corruttore. Dall'altro lato, e sotto il profilo processuale, l'introduzione della nuova fattispecie incriminatrice risponde all'esigenza di fornire all'autorità giudiziaria uno strumento di repressione della corruzione più duttile, visto che il disancoraggio del patto dall'atto d'ufficio emancipa la pubblica accusa dall'onere di provare nel dettaglio il comportamento del pubblico agente oggetto del patto corruttivo, che, anche nei casi in cui è *ab origine* effettivamente determinato, non sempre risulta agevole da svelare e provare».

<sup>32</sup> Cfr. R. GAROFOLI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., pp. 220-222; M. GAMBARELLA, *Dall'atto alla funzione pubblica: la metamorfosi legislativa della corruzione "impropria"*, cit., pp. 23-24; G. ANDREAZZA, L. PISTORELLI, *Novità legislative*: L. 6 novembre 2012, n. 190, cit., p. 5; F. CINGARI, *La corruzione per l'esercizio della funzione*, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., pp. 410-412; A. D'AVIRRO, *Il delitto di corruzione per l'esercizio delle funzioni (artt. 318 e 321 c.p.)*, in AA. VV. (a cura di A. D'Avirro), *Le nuove leggi penali. I nuovi delitti contro la pubblica amministrazione*. Commento alla legge 6 novembre 2012, n. 190, Milano, 2013, p. 156.

<sup>33</sup> Cfr. R. GAROFOLI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 235; G. ANDREAZZA, L. PISTORELLI, *Novità legislative*: L. 6 novembre 2012, n. 190, cit., p. 2; C. F. GROSSO, *Novità, omissioni e timidezze della legge anticorruzione in tema di modifiche al codice penale*, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., p. 3. Sull'art. 319 c.p. si consideri un'incisiva e recente massima giurisprudenziale Cass. Pen., Sez. VI, 25.09.2014, n. 49226: «La legge Severino (L. n. 190 del 2012), non ha eliminato l'ipotesi di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (nuovo art. 319 c.p.), il quale è però sanzionato in maniera più grave rispetto alla figura di reato di cui all'art. 318 c.p.. E anzi, la stessa collocazione topografica delle due norme, in rapporto di progressione sanzionatoria tra loro, evidenzia che alla luce della revisione normativa la previsione di base è appunto costituita dall'art. 318 c.p., la cui presenza infatti ha eliminato la necessità non solo di prevedere un'espressa sanzione per la corruzione collegata al compimento di atti dell'ufficio non contrari a legge ma anche di stabilire il compimento o meno di un atto dell'ufficio e la relativa natura, mentre il nuovo art. 319 c.p., contempla i casi di maggiore gravità, in cui il pubblico ufficiale omette o ritarda un atto di sua competenza o ne compie

A completamento di quanto sin qui esposto, è opportuno richiamare l'attenzione del lettore sull'articolo 320 c.p. che la Legge oggetto di disamina ha modificato, in particolare ampliando il novero dei soggetti attivi protagonisti della norma di cui all'articolo 318 c.p., ricomprendendo così anche l'incaricato di un pubblico servizio. In particolare, non appare affatto superfluo chiosare che, prima della riforma del 2012, l'incaricato di un pubblico servizio era ritenuto responsabile, dei fatti di cui all'articolo 319 c.p., a prescindere dal possesso o meno della qualifica di pubblico impiegato; diversamente dei fatti di corruzione impropria poteva essere incriminato il soggetto incaricato di un pubblico servizio solo nell'ipotesi in cui ricopriva la qualifica di pubblico impiegato (ora questa qualità non è più necessaria).<sup>34</sup> Invariato, è rimasto il contenuto della circostanza aggravante di cui all'articolo 319 bis c.p., che ricorre in specifici casi, come si evince dal testo della norma codicistica: «*La pena è aumentata se il fatto di cui all'art. 319 ha per oggetto il conferimento di pubblici impieghi o stipendi o pensioni o la stipulazione di contratti nei quali sia interessata l'amministrazione alla quale il pubblico ufficiale appartiene nonché il pagamento o il rimborso di tributi*».<sup>35</sup> Secondo l'orientamento dominante in dottrina ed in giurisprudenza l'articolo 319 ter c.p. «*Corruzione in atti giudiziari*» si erge ad autonoma fattispecie criminosa, e non già a mera circostanza aggravante dei reati previsti e puniti dagli articoli 318 e 319 del codice penale come sostenuto da un orientamento minoritario.<sup>36</sup> Ciò detto, da una lettura della norma che incrimina i fatti di corruzione in atti giudiziari, che recita: «*Se i fatti indicati negli artt. 318 e 319 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da quattro a dieci anni. Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della reclusione da cinque a dodici anni; se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo, la pena è della reclusione da sei a venti anni*», viene in evidenza che a seguito dell'intervenuta modifica operata dall'articolo 1 comma 75 lettera h) della già menzionata Legge Anticorruzione, il trattamento sanzionatorio è ora più rigoroso in quanto le pene hanno subito una variazione in rialzo rispetto al passato.<sup>37</sup>

---

di addirittura contrari ai doveri d'ufficio, situazioni che come tali esigono una risposta più rigorosa da parte dell'ordinamento».

<sup>34</sup> Cfr. R. GAROFOLI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., pp. 275-276. Si consiglia inoltre R. RAMPIONI, *I reati dei pubblici ufficiali contro la P. A.*, in A. FIORELLA (a cura di), *Questioni fondamentali della parte speciale del diritto penale*, cit., p. 731; G. ANDREAZZA, L. PISTORELLI, *Novità legislative: L. 6 novembre 2012, n. 190*, cit., pp. 5-6.

<sup>35</sup> Cfr. R. GAROFOLI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., pp. 245-247. Si consiglia, sul punto, M. ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione. I delitti dei pubblici ufficiali. Art. 314-335-bis cod. pen.* Commentario sistematico terza edizione, Milano, 2013, pp. 211-216.

<sup>36</sup> Cfr. R. GAROFOLI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., pp. 247-248; A. PAGLIARO-M. PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale*, I, cit., pp. 240-241; G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, I, cit., p. 234; M. AMISANO TESI, *Le tipologie della corruzione*, cit., pp. 163-165; D. CARCANO, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, Milano, 2010, pp. 169-170. Infine si veda Cass. Pen., Sez. VI, 27.01.2012, n. 24349: «La corruzione in atti giudiziari prevista dall'art. 319 ter cod. pen., integra una fattispecie autonoma di reato e non una circostanza aggravante ad effetto speciale dei delitti di corruzione previsti dagli artt. 318 e 319 cod. pen., in quanto, oltre l'autonomo *nomen juris* e la presenza di circostanze aggravanti previste dal secondo comma, per la configurazione del reato è altresì richiesto il dolo specifico di favorire o danneggiare una parte in un processo».

<sup>37</sup> Cfr. G. ANDREAZZA, L. PISTORELLI, *Novità legislative: L. 6 novembre 2012, n. 190*, cit., pp. 2-3; F. CARINGELLA-M. DE PALMA, *Lezioni e sentenze di diritto penale*, cit., p. 667.

In proposito, è bene sottolineare che caratteristica specifica dell'accordo criminoso deve essere proprio quella di avvantaggiare, ovvero danneggiare, una parte in un processo sia esso civile, penale o amministrativo, anche non in atto.<sup>38</sup>

In particolare, con la locuzione "parte" il legislatore ha inteso riferirsi alla «persona fisica o giuridica che abbia proposto, o nei confronti della quale sia stata proposta, una domanda giudiziale».<sup>39</sup>

Nel circoscritto settore processualpenalistico, invece, sono proprio il P.M., la parte civile, l'imputato, la persona civilmente obbligata per la pena pecuniaria ed il responsabile civile, ad essere considerate "parti". In tale alveo è stata, altresì, inglobata la figura del soggetto sottoposto alle indagini preliminari.<sup>40</sup>

Altro significativo e pregnante segno lasciato in eredità dall'intervento riformatore del 2012 è rappresentato dall'introduzione, nell'attuale architettura codicistica, della disposizione prevista dall'articolo 319 quater c.p. "*Induzione indebita a dare o promettere utilità*", una figura mediana tra la concussione (articolo 317 c.p.) e la corruzione (articoli 318 e 319 c.p.), che recita: «*Salvo che il fatto costituisca più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, induce taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità è punito con la reclusione da tre a otto anni. Nei casi previsti dal primo comma, chi dà o promette denaro o altra utilità è punito con la reclusione fino a tre anni*».<sup>41</sup>

Il legislatore ha ridisegnato e scorporato la fattispecie di cui all'articolo 317 c.p. nelle attuali figure di concussione realizzabile solo mediante costrizione (art. 317 c.p.) e di induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater c.p.), motivato e spinto dalla necessità di non consentire più al

---

<sup>38</sup> Cfr. R. GAROFOLI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 250. Si consulti anche F. CARINGELLA-M. DE PALMA, *Lezioni e sentenze di diritto penale*, cit., p. 667.

<sup>39</sup> Cfr. R. GAROFOLI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 250. Si consulti anche F. CARINGELLA-M. DE PALMA, *Lezioni e sentenze di diritto penale*, cit., p. 667. Sul punto si veda anche A. PAGLIARO-M. PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale*, I, cit., p. 242.

<sup>40</sup> ID., *op. loc. cit.*; R. GAROFOLI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 250; F. CARINGELLA-M. DE PALMA, *Lezioni e sentenze di diritto penale*, cit., p. 667. Sulla nozione di parte si consulti anche Cass. Pen., Sez. VI, 11.12.2008, n. 10026: «In tema di corruzione in atti giudiziari, tenuto conto dello scopo della norma incriminatrice, consistente nel garantire che l'attività giudiziaria sia svolta imparzialmente, deve ritenersi che la qualità di "parte" in un processo penale presa in considerazione dall'art. 319 ter, comma primo, cod. pen., sia da riconoscere non solo all'imputato ma anche al soggetto sottoposto ad indagini preliminari».

<sup>41</sup> Cfr. R. GAROFOLI, *Concussione e indebita induzione: il criterio discrezionale e i profili successori*, Milano, maggio 2013, in *Diritto Penale Contemporaneo*, consultabile all'indirizzo [www.penalecontemporaneo.it/upload/1367505170GAROFOLI%202013c.pdf](http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1367505170GAROFOLI%202013c.pdf), p. 1, e per un approfondimento sul tema si vedano anche le pp. 4 e ss.; R. GAROFOLI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., pp. 258-259. Si consiglia, inoltre, la consultazione di S. SEMINARA, *I delitti di concussione e induzione indebita*, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., pp. 392-393; G. ANDREAZZA, L. PISTORELLI, *Novità legislative: L. 6 novembre 2012, n. 190*, cit., p. 6. Infine, sull'elemento discrezionale tra induzione e costrizione si veda Cass. Pen., Sez. VII, Ordinanza, 12.11.2014, n. 50482: «L'elemento che differenzia le nozioni di induzione e costrizione, le quali costituiscono l'elemento oggettivo rispettivamente dei delitti di cui gli artt. 319 quater e 317 cod. pen., non va individuato nella maggiore o minore intensità della pressione psicologica esercitata sul soggetto passivo dell'agente pubblico, ma nella tipologia del danno prospettato, che è ingiusto nel delitto di cui all'art. 317 e conforme alle previsioni normative in quello di cui all'art. 319 quater».

previgente contenuto della norma di rappresentare, in qualche modo, una sorta di scudo a difesa del privato.<sup>42</sup>

La legge anticorruzione, con l'articolo uno, comma 75, lettera m), ha operato variazioni al testo dell'articolo 322 c.p. rubricato "*Istigazione alla corruzione*". In particolare, sono stati modificati il primo ed il terzo comma, tant'è che la disposizione normativa al primo comma è, oggi, la seguente: «*Chiunque offre o promette denaro od altra utilità non dovuti ad un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita*

---

<sup>42</sup> Cfr. R. GAROFOLI, *Concussione e indebita induzione: il criterio discrezionale e i profili successori*, cit., pp. 1-3, in particolare pp. 2-3 in cui si legge quanto di seguito riportato: «Sono note le ragioni sottese al disposto sdoppiamento dell'originaria fattispecie di concussione, prima tra tutte l'esigenza di tener conto delle raccomandazioni di carattere internazionale, provenienti in particolare dal rapporto sulla fase 3 dell'applicazione della Convenzione anticorruzione Oese in Italia. È sin d'ora opportuno tenere conto di queste ragioni le stesse potendo avere un significativo rilievo interpretativo in sede di soluzione di uno dei problemi più delicati che la riforma sta prospettando, quello cioè relativo all'individuazione del criterio di distinzione tra la concussione per costrizione nella quale il privato è vittima e la induzione indebita di cui all'art. 319-*quater* c.p. nella cui struttura plurisoggettiva il privato è, viceversa, concorrente necessario. In particolare, è stato richiesto al legislatore italiano di operare in modo da evitare che l'applicazione della fattispecie della concussione potesse funzionare quale strumento di possibile esonero da responsabilità per la corruzione internazionale; più in generale, come rimarcato nel rapporto GRECO, è stata segnalata la necessità di evitare che la previsione di cui al precedente art. 317 c.p., non conosciuta nelle restanti codificazioni europee, finisse per consentire al "vero" corruttore di sfuggire alle sanzioni presentandosi come vittima di concussione. Nel dettaglio, gli organismi internazionali non hanno chiesto che l'Italia abolisse la fattispecie di concussione, raccomandando solo di evitare che l'esistenza di quella fattispecie si risolvesse in una troppo agevole scappatoia per il privato corruttore, consentendogli di assumere le finte sembianze della vittima di una condotta prevaricatrice dell'agente pubblico»; S. SEMINARA, *I delitti di concussione e induzione indebita*, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., pp. 397-400; R. GAROFOLI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 259: «La *ratio* dell'introduzione del nuovo art. 319 *quater* c.p. sta proprio nell'esigenza, più volte manifestata in sede internazionale, di evitare il più possibile gli spazi di impunità del privato che effettui dazioni o promesse indebite di denaro o altra utilità ai pubblici funzionari, adeguandosi a prassi di corruzione diffusa in determinati settori. Simili fattispecie, spesso qualificate dalla giurisprudenza in termini di "*concussione ambientale*" – nelle quali manca una precisa attività costrittiva o induttiva del pubblico funzionario, il privato determinandosi comunque alla dazione o alla promessa di denaro o altra utilità nella convinzione che, altrimenti, non otterrebbe ciò che gli è dovuto – dovrebbero d'ora in poi essere definitivamente sottratte all'area applicativa della concussione di cui al novellato art. 317 c.p. (non essendo certamente ravvisabile nelle stesse alcuna costrizione a danno del privato) ed essere al più sussunte – ammesso che si possa invece ravvisare una qualche forma di "induzione" da parte del pubblico funzionario - nella nuova previsione di cui all'art. 319 *quater* c.p.: con conseguente punibilità dello stesso privato, sia pure in termini ridotti rispetto a quanto accade nei casi di corruzione. Questo, in estrema sintesi il quadro in cui ha trovato la genesi il nuovo reato che appare frutto di una scelta in linea con le istanze internazionali, benché, come si è osservato, foriera di non poche complicazioni stante, a questo punto, la compresenza, nel nostro sistema, di ben tre previsioni delittuose tra loro contigue: corruzione, induzione indebita e concussione». Infine, sulla configurabilità del delitto di induzione indebita di cui all'art. 319 *quater* c.p. si veda anche Cass. Pen., Sez. VI, 21.05.2014, n. 39089: «È configurabile il delitto di induzione indebita, previsto dall'art. 319 *quater* cod. pen., quando la condotta dell'agente consiste nella persuasione, nella suggestione o nell'inganno, sempre che questi comportamenti presentino un valore condizionante più tenue - rispetto all'abuso costrittivo tipico della concussione - della libertà di autodeterminazione del destinatario, e che l'indotto finisca col prestare acquiescenza alla richiesta della prestazione pur essendo consapevole del carattere non dovuto della stessa, al fine di conseguire un tornaconto personale; ...»; Cass. Pen., Sez. VI, 15.07.2014, n. 47014: « Il delitto di concussione, di cui all'art. 317 cod. pen. nel testo modificato dalla l. n. 190 del 2012, è caratterizzato, dal punto di vista oggettivo, da un abuso costrittivo del pubblico agente che si attua mediante violenza o minaccia, esplicita o implicita, di un danno "contra ius" da cui deriva una grave limitazione della libertà di determinazione del destinatario che, senza alcun vantaggio indebito per sé, viene posto di fronte all'alternativa di subire un danno o di evitarlo con la dazione o la promessa di una utilità indebita e si distingue dal delitto di induzione indebita, previsto dall'art. 319 *quater* cod. pen. introdotto dalla medesima l. n. 190, la cui condotta si configura come persuasione, suggestione, inganno, pressione morale con più tenue valore condizionante della libertà di autodeterminazione del destinatario il quale, disponendo di più ampi margini decisionali, finisce col prestare acquiescenza alla richiesta della prestazione non dovuta, perché motivato dalla prospettiva di conseguire un tornaconto personale, che giustifica la previsione di una sanzione a suo carico».

nel primo comma dell'articolo 318, ridotta di un terzo». Il terzo comma, invece, è stato così reso: «la pena di cui al primo comma si applica al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio che sollecita una promessa o dazione di denaro o altra utilità per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri». <sup>43</sup>

La norma è nella sua struttura caratterizzata da quattro commi: nei primi due commi viene delineata l'ipotesi di istigazione alla corruzione passiva (rispettivamente impropria e propria) in cui soggetto attivo è il soggetto privato; nei commi tre e quattro, invece, viene disciplinata l'ipotesi della istigazione alla corruzione attiva (rispettivamente impropria e propria), dove soggetto attivo è, di converso, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio. <sup>44</sup>

La Suprema Corte ha, poi, chiarito che «ai fini della configurabilità del delitto di istigazione alla corruzione, la serietà dell'offerta deve essere necessariamente correlata al tipo di controprestazione richiesta, alle condizioni dell'offerente e del pubblico ufficiale, nonché alle circostanze di tempo e di luogo in cui l'episodio si è verificato». <sup>45</sup>

È bene precisare che la figura di reato in esame, ovvero l'istigazione alla corruzione, si erge quale fattispecie delittuosa autonoma. <sup>46</sup>

In ultima battuta, occorre mettere a fuoco le modificazioni che hanno riguardato gli articoli 322 bis e 322 ter c.p.

L'articolo 322 bis c.p. è oggi rubricato “*Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri della Corte penale internazionale o degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di stati esteri*”, e recita: «Le disposizioni degli articoli 314, 316, da 317 a 320 e 322, terzo e quarto comma, si applicano anche:

- 1) ai membri della Commissione delle Comunità europee, del Parlamento europeo, della Corte di Giustizia e della Corte dei conti delle Comunità europee;
- 2) ai funzionari e agli agenti assunti per contratto a norma dello statuto dei funzionari delle Comunità europee o del regime applicabile agli agenti delle Comunità europee;

---

<sup>43</sup> Cfr. LEGGE 6 novembre 2012, n. 190, cit., in particolare articolo 1, comma 75, lettera m); G. ANDREAZZA, L. PISTORELLI, *Novità legislative*: L. 6 novembre 2012, n. 190, cit., p. 6; F. CARINGELLA-M. DE PALMA, *Lezioni e sentenze di diritto penale*, cit., p. 671; F. CINGARI, *La corruzione per l'esercizio della funzione*, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., p. 415.

<sup>44</sup> R. GAROFOLI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., pp. 277-278. L'autore, nel corpo del testo, in particolare a pagina 277, sottolinea che sul punto: «La dottrina non è compatta nell'uso di tali denominazioni, cosicché le fattispecie dei primi due commi vengono da taluno definite da un diverso punto di vista, di istigazione alla corruzione attiva, mentre quelle dei commi 3 e 4 sarebbero di istigazione alla corruzione passiva». In linea con tale ultimo orientamento si pone G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale, Parte speciale*, I, cit., p. 239, opera a cui rinvia anche lo stesso Garofoli.

<sup>45</sup> Cfr. Cass. Pen., Sez. VI, 11.01.2012, n. 3176.

<sup>46</sup> Cfr. A. PAGLIARO-M. PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale*, I, cit., pp. 185-187. Si consiglia, inoltre, la lettura di M. CATENACCI (a cura di), *Reati contro la pubblica amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia*, Torino, 2011, p. 107 in cui tra l'altro si legge: «Per alcuni autori, le diverse ipotesi di istigazione sarebbero riconducibili alle corrispondenti figure di corruzione tentata elevate a reato autonomo per sanzionarle in modo più rigoroso ... ».

3) alle persone comandate dagli Stati membri o da qualsiasi ente pubblico o privato presso le Comunità europee, che esercitano funzioni corrispondenti a quelle dei funzionari o agenti delle Comunità europee;

4) ai membri e agli addetti a enti costituiti sulla base dei Trattati che istituiscono le Comunità europee;

5) a coloro che, nell'ambito di altri Stati membri dell'Unione europea, svolgono funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio;

5-bis) ai giudici, al procuratore, ai procuratori aggiunti, ai funzionari e agli agenti della Corte penale internazionale, alle persone comandate dagli Stati parte del Trattato istitutivo della Corte penale internazionale le quali esercitano funzioni corrispondenti a quelle dei funzionari o agenti della Corte stessa, ai membri ed agli addetti a enti costituiti sulla base del Trattato istitutivo della Corte penale internazionale.

Le disposizioni degli articoli 319 quater, secondo comma, 321 e 322, primo e secondo comma, si applicano anche se il denaro o altra utilità è dato, offerto o promesso:

1) alle persone indicate nel primo comma del presente articolo;

2) a persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell'ambito di altri Stati esteri o organizzazioni pubbliche internazionali, qualora il fatto sia commesso per procurare a sé o ad altri un indebito vantaggio in operazioni economiche internazionali, ovvero al fine di ottenere o di mantenere un'attività economica o finanziaria.

Le persone indicate nel primo comma sono assimilate ai pubblici ufficiali, qualora esercitano funzioni corrispondenti, e agli incaricati di un pubblico servizio negli altri casi».

Da un'attenta lettura della norma, vengono in evidenza le novità introdotte dal considerato intervento legislativo, segnatamente dall'articolo uno, comma 75, lettera n):

1. In primo luogo, l'introduzione, all'interno della rubrica, dell'espressione “induzione indebita a dare o promettere utilità”;<sup>47</sup>
2. In secondo luogo, nell'alveo applicativo del secondo comma, l'introduzione della novellata figura criminosa ex art. 319 quater, secondo comma, c.p.<sup>48</sup>

Del pari, il legislatore ha integrato il primo comma della previsione normativa contenuta nell'articolo 322 ter c.p., che disciplina la “Confisca”, con il riferimento al profitto, non circoscrivendolo così al solo “prezzo” come invece avveniva in passato.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Cfr. LEGGE 6 novembre 2012, n. 190, cit., in particolare l'articolo 1, comma 75, lettera n); R. GAROFOLI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., pp. 283-284; F. FERRARO-S. GAMBACURTA, *Anticorruzione. Commento alla riforma*. La legge 6 novembre 2012, n. 190 e i provvedimenti attuativi, Sant'Arcangelo di Romagna, 2013, p. 529.

<sup>48</sup> Cfr. LEGGE 6 novembre 2012, n. 190, cit., in particolare l'articolo 1, comma 75, lettera n); R. GAROFOLI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., pp. 283-284; F. FERRARO-S. GAMBACURTA, *Anticorruzione. Commento alla riforma*. La legge 6 novembre 2012, n. 190 e i provvedimenti attuativi, cit., p. 529.

<sup>49</sup> Cfr. LEGGE 6 novembre 2012, n. 190, cit., in particolare l'articolo 1, comma 75, lettera o); R. GAROFOLI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., pp. 289-290; A. BALSAMO, *Gli interventi sulla disciplina sanzionatoria e sulla ipotesi di confisca*, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., pp. 459-466, in particolare p. 461: «Il necessario intervento di riforma è stato operato proprio con la “legge anticorruzione”, che ha esplicitamente sancito l'applicabilità della confisca per equivalente in relazione al profitto (oltre che al prezzo) di una vasta gamma di reati».

### 3. La corruzione tra privati

L'articolo 2635 del codice civile attualmente rubricato "*Corruzione tra privati*" non è stato in alcun modo risparmiato dall'imponente intervento riformatore del 2012 (in particolare le modifiche sono contenute nell'articolo 1, comma 76, legge 190 del 2012).<sup>50</sup>

Sembra opportuno, in tale sede, riproporre fedelmente il contenuto della predetta norma che recita quanto segue: «*Salvo che il fatto costituisca più grave reato, gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori, che, a seguito della dazione o della promessa di denaro o altra utilità, per sé o per altri, compiono od omettono atti, in violazione degli obblighi inerenti al loro ufficio o degli obblighi di fedeltà, cagionando nocimento alla società, sono puniti con la reclusione da uno a tre anni.*

*Si applica la pena della reclusione fino a un anno e sei mesi se il fatto è commesso da chi è sottoposto alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti indicati al primo comma.*

*Chi dà o promette denaro o altra utilità alle persone indicate nel primo e nel secondo comma è punito con le pene ivi previste.*

*Le pene stabilite nei commi precedenti sono raddoppiate se si tratta di società con titoli quotati in mercati regolamentati italiani o di altri Stati dell'Unione europea o diffusi tra il pubblico in misura rilevante ai sensi dell'articolo 116 del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni.*

*Si procede a querela della persona offesa, salvo che dal fatto derivi una distorsione della concorrenza nella acquisizione di beni o servizi».*

Di seguito, si riportano, in rassegna, i principali correttivi operati in tale contesto:

1. Primo tra tutti, la rubrica: oggi "*Corruzione tra privati*", un tempo "*Infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità*",<sup>51</sup>
2. È stata ampliata, al secondo comma, la "categoria" dei soggetti attivi del reato, restando, invece, invariato, rispetto al passato, il novero dei soggetti attivi di cui al primo comma ed è stato inserito il terzo comma;<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Cfr. LEGGE 6 novembre 2012, n. 190, cit., in particolar modo articolo 1, comma 76; F. CARINGELLA-M. DE PALMA, *Lezioni e sentenze di diritto penale*, cit., p. 706. Per un approfondimento sul tema, interessanti i profili criminologici e politico-criminali in R. BARTOLI, *Corruzione tra privati*, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., pp. 435-437.

<sup>51</sup> Cfr. G. ANDREAZZA, L. PISTORELLI, *Novità legislative: L. 6 novembre 2012, n. 190*, cit., p. 16; R. BARTOLI, *Corruzione tra privati*, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., p. 440.

3. Quanto all'oggetto dell'accordo illecito, viene contemplato anche il denaro;<sup>53</sup>
4. Tra i soggetti cui è diretta la promessa, ovvero la dazione, è ricompreso, ora, anche il terzo;<sup>54</sup>
5. Sulla previsione punitiva: al primo comma è stato definito il minimo della pena ed oggi la sanzione prevista è, perciò, la reclusione da uno a tre anni. Alcuna modifica ha interessato, invece, il tetto massimo. Al secondo comma, il legislatore ha previsto solo il massimo edittale, registrandosi così "un silenzio" per quanto riguarda la definizione del minimo;<sup>55</sup>
6. Il quarto comma, che ripropone il raddoppio della pena nel caso indicato, è stato integrato dall'espressione «e successive modificazioni»;<sup>56</sup>
7. Non trascurabile il dato che il legislatore al primo comma ha pensato bene di aprire la norma con una precisazione: «*Salvo che il fatto costituisca più grave reato*»;<sup>57</sup>
8. Il fatto di cui all'articolo 2635 è, attualmente, procedibile anche d'ufficio come si evince dal quinto comma, nell'ipotesi in cui: «*dal fatto derivi una distorsione della concorrenza nella acquisizione di beni o servizi*».<sup>58</sup>

In conclusione, la figura criminosa analizzata, si profila come reato d'evento che si perfeziona nel momento in cui viene realizzato, concretamente, il danno alla società. Tanto detto, è proprio il patrimonio sociale a rappresentare il bene giuridico che la norma mira, compiutamente, a proteggere.<sup>59</sup>

---

<sup>52</sup> Cfr. G. ANDREAZZA, L. PISTORELLI, *Novità legislative*: L. 6 novembre 2012, n. 190, cit., p. 17; R. BARTOLI, *Corruzione tra privati*, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., p. 440.

<sup>53</sup> Cfr. G. ANDREAZZA, L. PISTORELLI, *Novità legislative*: L. 6 novembre 2012, n. 190, cit., p. 16, in cui tra l'altro l'autore mette in evidenza che: «... si tratta di specificazione non realmente innovativa-atteso che certamente il "danaro" rientrava già nell'ampiezza semantica del termine utilità-e sembra più che altro finalizzata all'omogeneizzazione del linguaggio normativo con quello utilizzato negli artt. 318 e 319 c.p.». Si consulti ancora R. BARTOLI, *Corruzione tra privati*, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., p. 440.

<sup>54</sup> ID., *op. loc. cit.*

<sup>55</sup> Cfr. G. ANDREAZZA, L. PISTORELLI, *Novità legislative*: L. 6 novembre 2012, n. 190, cit., p. 18. Nella stessa pagina si dà atto che: «Per quanto riguarda la fattispecie prevista dal secondo comma il legislatore ha fissato invece solo il massimo edittale della pena (reclusione fino ad un anno e sei mesi), dovendosi pertanto guardare alla norma generale contenuta nell'art. 23, primo comma, c.p. per la determinazione del minimo (quindici giorni)».

<sup>56</sup> Cfr. R. BARTOLI, *Corruzione tra privati*, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., p. 440.

<sup>57</sup> ID., *op. loc. cit.*

<sup>58</sup> ID., *op. loc. cit.* Sul punto si consulti anche G. ANDREAZZA, L. PISTORELLI, *Novità legislative*: L. 6 novembre 2012, n. 190, cit., p. 20 dove si precisa che: «Certamente, quando il reato diviene procedibile d'ufficio, l'oggetto giuridico si colora di venature pubblicistiche, ma senza abbandonare la sua vocazione di proteggere innanzitutto l'interesse societario, rispetto al quale quello alla tutela della libera concorrenza appare comunque recessivo».

<sup>59</sup> Cfr. F. CARINGELLA-M. DE PALMA, *Lezioni e sentenze di diritto penale*, cit., p. 709; G. ANDREAZZA, L. PISTORELLI, *Novità legislative*: L. 6 novembre 2012, n. 190, cit., pp. 17, 19. Sul tema del danno alla società si veda anche Cass. Pen., 6.02.2013, n. 5848: «In tema di infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità, il nocuo per la società da cui dipende la sussistenza del reato consiste nella lesione di qualsiasi interesse della medesima suscettibile di valutazione economica e non si risolve pertanto nella causazione di un immediato danno patrimoniale», e sempre la stessa Cassazione anche con riferimento all'atto: «L'atto il cui compimento o la cui omissione integra il delitto di infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità (art. 2635 cod. civ.) può essere costituito anche da un parere ovvero dal voto espresso ai fini della formazione della delibera di un organo collegiale della società». Infine si cfr. G. ANDREAZZA, L. PISTORELLI, *Novità legislative*: L. 6 novembre 2012, n. 190, cit., pp. 16-17: «La condotta oggetto di incriminazione è tuttora integrata, infatti, dal compimento o dall'omissione di atti in violazione degli obblighi inerenti al proprio ufficio a seguito della dazione o della promessa di utilità, la cui rilevanza penale continua a dipendere dalla causazione

#### 4. Traffico di influenze illecite: una “nuova” figura criminosa

La corposa disciplina custodita all'interno della legge 190 del 2012, con l'articolo uno, comma 75 lettera r), ha previsto l'introduzione di una figura delittuosa nuova, all'interno della complessa e articolata struttura del codice penale: l'art. 346 bis c.p. rubricato: “*Traffico di influenze illecite*”.<sup>60</sup>

Si è evidenziato che la norma posta di seguito all'art. 346 c.p. si differenzia da quest'ultima proprio perché richiede necessariamente la sussistenza in concreto del rapporto tra l'intermediario ed il soggetto pubblico, come si evince dal lemma “esistenti”.<sup>61</sup>

Tuttavia, rispetto al millantato credito, si è voluto riservare a questa figura delittuosa un trattamento punitivo meno rigoroso.<sup>62</sup>

---

dell'evento costituito dal procurato nocimento alla società. Né il profilo della fattispecie può ritenersi trasfigurato dalle uniche aggiunte introdotte dalla novella per cui l'illiceità dell'atto può dipendere dalla violazione “degli obblighi di fedeltà” e l'oggetto della dazione o della promessa può essere costituito anche dal danaro. ... L'intervento sul catalogo degli obblighi la cui violazione qualifica l'atto oggetto della condotta, invece, apparentemente estende l'ambito applicativo della fattispecie, attribuendo rilevanza non solo alla violazione degli specifici doveri ricavabili dalle norme giuridiche o contrattuali che disciplinano la posizione del soggetto attivo tipico, ma altresì a quella di un più generico dovere di “fedeltà” nell'esercizio dell'ufficio privato, che peraltro appare di incerta determinazione nei suoi effettivi contenuti e che si preannuncia foriera di non pochi problemi in sede applicativa».

<sup>60</sup> Cfr. LEGGE 6 novembre 2012, n. 190, cit., in particolare si veda l'articolo 1, comma 75, lettera r); A. CONZ, *La responsabilità penale nel codice penale*, in A. CONZ, L. LEVITA (a cura di), *La Legge anticorruzione*, Roma, 2012, p. 150. Si consiglia inoltre F. PRETE, *Prime riflessioni sul reato di traffico di influenze illecite (art. 346-bis c.p.)*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, consultabile all'indirizzo [www.penalecontemporaneo.it/upoload/1356005004PRETE%202012a.pdf](http://www.penalecontemporaneo.it/upoload/1356005004PRETE%202012a.pdf), 20 dicembre 2012; R. ROLLI e N. POSTERARO, *Anticorruzione e misure sanzionatorie: legge 190/2012* cit.; V. MAIELLO, *Il delitto di traffico di influenze indebite*, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., p. 419; G. ANDREAZZA, L. PISTORELLI, *Novità legislative: L. 6 novembre 2012, n. 190, cit.*, p. 11. In proposito, si veda anche Cass. Pen., Sez. VI, 28.11.2014, n. 51688: «Le condotte di colui che, vantando una influenza effettiva verso il pubblico ufficiale, si fa dare o promettere denaro o altra utilità come prezzo della propria mediazione o col pretesto di dovere comprare il favore del pubblico ufficiale-condotte finora qualificate come reato di millantato credito ai sensi dell'art. 346, commi 1 e 2, c.p.- dopo l'entrata in vigore della legge n. 190 del 2012, in forza del rapporto di continuità tra norma generale e norma speciale, devono rifluire sotto la previsione dell'art. 346-bis c.p., che punisce il fatto con pena più mite»; Cass. Pen., Sez. VI, 11.02.2013, n. 11808: «Il delitto di traffico di influenze di cui all'art. 346 bis cod. pen., così come introdotto dall'art. 1, comma 75, della l. n. 190 del 2012, è una fattispecie che punisce un comportamento propedeutico alla commissione di una eventuale corruzione e non è, quindi, ipotizzabile quando sia già stato accertato un rapporto paritario o alterato tra il pubblico ufficiale ed il soggetto privato». Infine, si consiglia la consultazione di I. MERENDA, *Il traffico di influenze illecite: Nuova fattispecie e nuovi interrogativi*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, consultabile all'indirizzo [www.penalecontemporaneo.it/upoload/1360877743MERENDA%202013\\_02.pdf](http://www.penalecontemporaneo.it/upoload/1360877743MERENDA%202013_02.pdf), 15 febbraio 2013, p. 1.

<sup>61</sup> Cfr. G. ANDREAZZA, L. PISTORELLI, *Novità legislative: L. 6 novembre 2012, n. 190, cit.*, p. 12. In merito si cfr. anche F. PRETE, *Prime riflessioni sul reato di traffico di influenze illecite (art. 346-bis c.p.)*, cit., p. 3 in cui si legge: «... La prima differenza strutturale tra i due reati risiede certamente nella natura dei rapporti tra l'intermediario e il pubblico agente: mentre nel millantato credito questi devono essere vantati, tanto che la pubblica amministrazione diventa la persona offesa della venditio fumi, nel traffico di influenze illecite i rapporti tra i due soggetti devono essere reali, “esistenti”, come dice la norma»; A. DI MARTINO, *Le sollecitazioni extranazionali alla riforma dei delitti di corruzione*, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., p. 380.

<sup>62</sup> Cfr. P. M. LUCIBELLO, *Il delitto di traffico di influenze illecite*, in AA. VV. (a cura di A. D'Avirro), *Le nuove leggi penali. I nuovi delitti contro la pubblica amministrazione*. Commento alla legge 6 novembre 2012, n. 190, cit., pp. 273 e ss.

Ma v'è di più. Intenzionalmente, il legislatore ha inteso attribuire, così, rilevanza penale e quindi stigmatizzare tutti quei comportamenti strumentali alla corruzione, proprio nelle ipotesi in cui non si giunga alla realizzazione del *pactum sceleris*.<sup>63</sup>

In apertura della disposizione codicistica viene specificato che il reato punito dal considerato articolo 346 bis c.p. si configura «fuori dai casi di concorso nei reati di cui agli articoli 319 e 319 ter c.p.». <sup>64</sup>

Interessanti, a riguardo, risultano le parole di Vincenzo Maiello: «L'incriminazione di accordi pre-corruttivi e- aderendo alla tesi della conformazione disimmetrica delle condotte incriminate- di pattuizioni finalizzate alla commissione di reati propri produttivi di alterazioni della *par condicio civium*, rende chiaro che l'obiettivo perseguito consiste nel reprimere il malaffare che si consuma nell'orbita degli uffici amministrativi e, specularmente, nella protezione dell'azione dei pubblici poteri da influssi deteriori resi pericolosi dalla provenienza da soggetti che si sono impegnati ad esercitare mediazioni illecite». <sup>65</sup>

## **5. Percorso evolutivo della “CIVIT”. Tra vecchie e nuove esigenze: dal decreto legislativo n. 150/2009 al decreto legge n. 90/2014**

La genesi della CIVIT deve essere ricondotta all'articolo 13, decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro

---

<sup>63</sup> Cfr. G. ANDREAZZA, L. PISTORELLI, *Novità legislative*: L. 6 novembre 2012, n. 190, cit., p. 13. Si veda anche sul punto I. MERENDA, *Il traffico di influenze illecite: Nuova fattispecie e nuovi interrogativi*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, cit., p. 5; M. GAMBARDELLA, *Dall'atto alla funzione pubblica: la metamorfosi legislativa della corruzione “impropria”*, in *Archivio Penale*, cit., p. 20; F. PRETE, *Prime riflessioni sul reato di traffico di influenze illecite (art. 346-bis c.p.)*, cit., p. 5.

<sup>64</sup> Cfr. G. ANDREAZZA, L. PISTORELLI, *Novità legislative*: L. 6 novembre 2012, n. 190, cit., p. 13; M. GAMBARDELLA, *Dall'atto alla funzione pubblica: la metamorfosi legislativa della corruzione “impropria”*, in *Archivio Penale*, cit., p. 20: «La clausola di sussidiarietà “chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 319 e 319-ter” connota la norma incriminatrice nel senso di regola di chiusura del minisistema delle figure di corruzione»; F. PRETE, *Prime riflessioni sul reato di traffico di influenze illecite (art. 346-bis c.p.)*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, cit., p. 5 in cui tra l'altro si legge: «Il reato di traffico di influenze illecite si consuma perciò “fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 319 e 319 ter c.p.”, proprio perché, se i soggetti della nuova figura di reato finissero per concorrere nel successivo *pactum sceleris* con il pubblico agente, il loro accordo diverrebbe un antecedente non punibile autonomamente. In particolare, se l'intermediario offrisse denaro o altro vantaggio patrimoniale al pubblico agente e questi l'accettasse, si consumerebbe una corruzione, assorbente rispetto al traffico di influenze. Se, invece, si limitasse a promettere l'utilità economica, ma il soggetto pubblico la rifiutasse, si profilerebbe una istigazione alla corruzione. La condotta dei due soggetti attivi del traffico di influenze illecite sta prima e fuori del patto corruttivo ed ha una rilevanza autonoma rispetto ad esso».

<sup>65</sup> Cfr. V. MAIELLO, *Il delitto di traffico di influenze indebite*, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., p. 431.

pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), rubricato “*Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche*”, che le ha conferito precise funzioni, da svolgere in piena autonomia. In particolare, essa ha il compito, come si legge a chiare lettere al primo comma, «di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale, informando annualmente il Ministro per l'attuazione del programma di Governo sull'attività svolta». Ai commi successivi, sono previste ulteriori e dettagliate precisazioni: a titolo esemplificativo, si prenda in considerazione il comma 5, lettera d), in virtù del quale la Commissione deve assolvere la funzione di diffondere la cultura della trasparenza all'interno dell'Amministrazione Pubblica, anche avvalendosi di strumenti di lotta alla corruzione.<sup>66</sup>

Successivamente, nel 2012, l'intervenuta e già citata Legge Anticorruzione, all'articolo 1, secondo comma, ha, poi, riconosciuto la Civit come Autorità nazionale anticorruzione, con la funzione di contrastare e prevenire all'interno dell'Amministrazione, tanto il diffuso fenomeno corruttivo quanto quello dell'illegalità (a tal riguardo, si veda il primo comma).<sup>67</sup>

Ma non è finita qui. Un ulteriore intervento in relazione alla Civit, si è registrato con il decreto legislativo n. 33 del 2013 che, all'articolo 45 rubricato “*Compiti della Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni (CIVIT)*”, ha disciplinato che la Commissione «anche in qualità di Autorità nazionale anticorruzione, controlla l'esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, esercitando poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, ...», ed ancora «controlla l'operato dei responsabili per la trasparenza a cui può chiedere il rendiconto sui risultati del controllo svolto all'interno delle amministrazioni. ...».<sup>68</sup>

Dopo poco, nel panorama normativo si è verificata una sorta di retrocessione in quanto il legislatore con il decreto legge n. 101 del 2013, nello specifico l'articolo 5, ha ridotto l'ambito di operatività della Civit, in primis trasferendo, in capo all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle P.A. di cui all'art. 46 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, i compiti afferenti alla misurazione e alla valutazione delle performance previsti dal considerato d.lgs. 150/2009 agli artt. 7,10,12,13,14; in secondo luogo, attribuendo i compiti relativi alla qualità dei pubblici servizi al Dipartimento della funzione pubblica

---

<sup>66</sup> Cfr. DECRETO LEGISLATIVO 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni); C. CHIONNA, *Il nuovo ruolo della Civit*, in Guida al Pubblico Impiego, n. 10, ottobre 2013, pp. 31-32; A. G. OROFINO, *Profili giuridici della trasparenza amministrativa*, Bari, 2013, pp. 111-116; F. MERLONI-B. PONTI, *La trasparenza*, in F. MERLONI-L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Firenze-Antella, 2010, pp. 419-420; R. CANTONE-F. MERLONI (a cura di), *La nuova autorità nazionale anticorruzione*, Torino, 2015, p. 2.

<sup>67</sup> Cfr. LEGGE 6 novembre 2012, n. 190 “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*”; C. CHIONNA, *Il nuovo ruolo della Civit*, in Guida al Pubblico Impiego, n. 10, cit., p. 32; R. CANTONE-F. MERLONI (a cura di), *La nuova autorità nazionale anticorruzione*, cit., p. 3.

<sup>68</sup> Cfr. DECRETO LEGISLATIVO 14 marzo 2013, n. 33 “*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”, in particolare si consulti l'art. 45 comma 1 e 2; C. CHIONNA, *Il nuovo ruolo della Civit*, in Guida al Pubblico Impiego, n. 10, cit., pp. 32-33.

(comma 4, art. 5). La scelta operata dal legislatore, è stata dettata, come si evince dalla lettura del primo comma dell'articolo 5 del decreto legge 101/2013, dall'esigenza di circoscrivere, e quindi concentrare, il campo di applicazione della Commissione alla trasparenza e prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni.<sup>69</sup>

Detto ciò, il legislatore, dopo l'insolita retrocessione (di cui si è dato atto in precedenza), ha pensato bene di tornare nuovamente sull'articolo 5 del succitato decreto legge 101 del 2013, modificandolo, parzialmente, in maniera incisiva con la legge 125/2013, promulgata in data 30 ottobre 2013.<sup>70</sup>

In particolare:

- i commi 1 e 2 sono stati oggetto di soppressione;<sup>71</sup>
- mentre il comma 3, che è stato ridisegnato ex novo, ha ridefinito la Civit designandola quale Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni (ANAC);<sup>72</sup>
- il 4° comma è stato anch'esso oggetto di eliminazione;<sup>73</sup>
- il nuovo comma 5, ha riformulato la composizione dell'Anac riproponendo il numero di 5 membri come in origine: «L'Autorità è organo collegiale composto dal presidente e da 4 componenti scelti tra esperti di elevata professionalità, anche estranei all'amministrazione...»;<sup>74</sup>
- alcuna modifica ha, invece, interessato i successivi commi 6, 7, 8.<sup>75</sup>

---

<sup>69</sup> Cfr. DECRETO LEGGE 31 agosto 2013, n. 101 recante “*Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni*”, in vigore all'1.09.2013, in particolare si veda il Capo II, art. 5; C. CHIONNA, *Il nuovo ruolo della Civit*, in Guida al Pubblico Impiego, n. 10, cit., pp. 33-34.

<sup>70</sup> Cfr. C. CHIONNA, *Il dietrofront del Legislatore*, in Guida al pubblico impiego, n. 11/12, novembre/dicembre 2013, pp. 39-40; F. BILARDO- M. PROSPERI, *Piano nazionale e piani decentrati anticorruzione. La riforma anticorruzione in una visione integrata giuridica e organizzativa in 100 domande e 100 risposte*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2014, p. 66; R. CANTONE-F.MERLONI (a cura di), *La nuova autorità nazionale anticorruzione*, cit., p. 4; testo del DECRETO LEGGE 31 agosto 2013, n. 101, coordinato con la legge di conversione 30 ottobre 2013, n. 125, recante: “*Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni*”.

<sup>71</sup> Cfr. il testo del DECRETO LEGGE 31 agosto 2013, n. 101, coordinato con la legge di conversione 30 ottobre 2013, n. 125, recante: “*Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni*”, cit.; C. CHIONNA, *Il dietrofront del Legislatore*, in Guida al pubblico impiego, n. 11/12, cit., p. 40.

<sup>72</sup> Cfr. il testo del DECRETO LEGGE 31 agosto 2013, n. 101, coordinato con la legge di conversione 30 ottobre 2013, n. 125, recante: “*Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni*”, cit.; C. CHIONNA, *Il dietrofront del Legislatore*, in Guida al pubblico impiego, n. 11/12, cit., p. 40; F. BILARDO- M. PROSPERI, *Piano nazionale e piani decentrati anticorruzione. La riforma anticorruzione in una visione integrata giuridica e organizzativa in 100 domande e 100 risposte*, cit., p. 67; R. CANTONE-F.MERLONI (a cura di), *La nuova autorità nazionale anticorruzione*, cit., p. 4.

<sup>73</sup> Cfr. il testo del DECRETO LEGGE 31 agosto 2013, n. 101, coordinato con la legge di conversione 30 ottobre 2013, n. 125, recante: “*Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni*”, cit.; C. CHIONNA, *Il dietrofront del Legislatore*, in Guida al pubblico impiego, n. 11/12, cit., p. 40.

<sup>74</sup> Cfr. il testo del DECRETO LEGGE 31 agosto 2013, n. 101, coordinato con la legge di conversione 30 ottobre 2013, n. 125, recante: “*Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni*”, cit.; R. CANTONE-F.MERLONI (a cura di), *La nuova autorità nazionale anticorruzione*, cit., p. 4; F. BILARDO- M. PROSPERI, *Piano nazionale e piani decentrati anticorruzione. La riforma anticorruzione in una visione integrata giuridica e organizzativa in 100 domande e 100 risposte*, cit., p. 66; C. CHIONNA, *Il dietrofront del Legislatore*, in Guida al pubblico impiego, n. 11/12, cit., p. 40.

<sup>75</sup> Cfr. il testo del DECRETO LEGGE 31 agosto 2013, n. 101, coordinato con la legge di conversione 30 ottobre 2013, n. 125, recante: “*Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni*”, cit.; C. CHIONNA, *Il dietrofront del Legislatore*, in Guida al pubblico impiego, n. 11/12, cit., pp. 39-

Da ultimo, ma solo in un'ottica meramente cronologica, giova considerare, ai fini del presente lavoro, a grandi linee, la recente riforma operata con il decreto legge n. 90/2014 che è stato convertito, non senza modifiche, dalla Legge 114 del 2014.<sup>76</sup>

La norma di cui all'articolo 19 del suddetto decreto racchiude al suo interno importanti novità, infatti ha disciplinato l'eliminazione della figura dell'Autorità di vigilanza competente in materia di contratti pubblici di lavori, di servizi, e di forniture (primo comma) e ha, altresì, previsto il riconoscimento delle sue funzioni e dei suoi compiti in capo all'Autorità nazionale anticorruzione (secondo comma).<sup>77</sup>

V'è di più. Da una lettura dei 16 commi che compongono il predetto articolo 19, emerge, tra l'altro, che in virtù del comma 15 l'Anac viene ad ereditare dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, le articolate funzioni in tema di trasparenza e prevenzione del fenomeno corruttivo.<sup>78</sup>

Proprio a tal'ultimo scopo, l'art. 32 «mira a rafforzare i poteri del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in materia di gestione degli appalti pubblici, per evitare che l'avvio di una indagine su fatti di corruzione relativi alla gestione di appalti possa bloccare la realizzazione di opere di interesse pubblico».<sup>79</sup>

---

41. Si veda, inoltre, in merito alle intervenute modifiche sull'art. 5, R. CANTONE-F.MERLONI (a cura di), *La nuova autorità nazionale anticorruzione*, cit., p. 4; F. BILARDO- M. PROSPERI, *Piano nazionale e piani decentrati anticorruzione. La riforma anticorruzione in una visione integrata giuridica e organizzativa in 100 domande e 100 risposte*, cit., pp. 66-67.

<sup>76</sup> Cfr. C. CHIONNA, *Autorità nazionale anticorruzione: il cerchio si chiude*, in Guida al pubblico impiego, n. 9, settembre 2014, p. 44; F. SGUBBI-T. GUERINI, *L'art. 32 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90. Un primo commento*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, settembre 2013, consultabile al seguente indirizzo: [www.penalecontemporaneo.it/upload/1411307683Sgubbi%20Guerini%202014a.pdf](http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1411307683Sgubbi%20Guerini%202014a.pdf), pp. 1, 3. Si veda, altresì, in merito alle novità introdotte dal D.L. 90/2014, M. PANI, *La prevenzione e il contrasto alla corruzione negli appalti pubblici alla luce del D. L. 24 giugno 2014, n. 90*, in M. PANI, C. SANNA, A. BRAGLIA, *Appalti e trasparenza nella normativa anticorruzione. Le novità introdotte dalla L. 114/2014*, Catania, 2014; A. MASSARI, *Gli Appalti pubblici dopo i decreti Spending Review 3, Semplificazione PA e Sblocca Italia. Guida alle novità introdotte dal D.L. 66/2014 conv. in L. 89/2014, dal D.L. 90/2014 conv. in L. 114/2014 e dal D.L. 133/2014*. Testo del Codice dei contratti pubblici, Santarcangelo di Romagna, 2014, p. 93.

<sup>77</sup> Cfr. TESTO DEL DECRETO LEGGE 24 giugno 2014, n. 90, coordinato con la legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114, recante: “*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*”, in particolare l'art. 19, primo e secondo comma; A. MASSARI, *Gli Appalti pubblici dopo i decreti Spending Review 3, Semplificazione PA e Sblocca Italia. Guida alle novità introdotte dal D.L. 66/2014 conv. In L. 89/2014, dal D.L. 90/2014 conv. in L. 114/2014 e dal D.L. 133/2014*. Testo del Codice dei contratti pubblici, cit., pp. 93-94; M. PANI, *La prevenzione e il contrasto alla corruzione negli appalti pubblici alla luce del D. L. 24 giugno 2014, n. 90*, in M. PANI, C. SANNA, A. BRAGLIA, *Appalti e trasparenza nella normativa anticorruzione. Le novità introdotte dalla L. 114/2014*, cit.; C. CHIONNA, *Autorità nazionale anticorruzione: il cerchio si chiude*, in Guida al pubblico impiego, n. 9, cit., p. 45.

<sup>78</sup> Cfr. TESTO DEL DECRETO LEGGE 24 giugno 2014, n. 90, coordinato con la legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114, recante: “*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*”, in particolare il comma 15 dell'art. 19; C. CHIONNA, *Autorità nazionale anticorruzione: il cerchio si chiude*, in Guida al pubblico impiego, n. 9, cit., p. 45.

<sup>79</sup> Cfr. F. SGUBBI-T. GUERINI, *L'art. 32 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90. Un primo commento*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, cit., pp. 3-4; C. CHIONNA, *Autorità nazionale anticorruzione: il cerchio si chiude*, in Guida al pubblico impiego, n. 9, cit., pp. 46-47; TESTO DEL DECRETO LEGGE 24 giugno 2014, n. 90, coordinato con la legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114, recante: “*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*”, cit., in particolare si concentri l'attenzione sull'articolo 32 rubricato “*Misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione*”.

Tirando le fila del discorso, è ormai di chiara evidenza il delicato e quanto mai difficile ruolo svolto dall'Autorità nazionale anticorruzione nella P.A. che viene, in tal modo, a rappresentare il punto focale per la lotta alla corruzione.<sup>80</sup>

## 6. Una visione d'insieme del D.lgs n. 235/2012

La data del 5 gennaio 2013 è ormai nota per l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 235 del 31 dicembre 2012, il testo unico che, con un'articolata normativa, ha segnato una svolta disciplinando accuratamente le ipotesi di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di governo, a seguito di sentenze di condanna passate in giudicato "per delitti non colposi", a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190.<sup>81</sup>

Le disposizioni di cui al predetto decreto, ripartite in diciotto articoli, sono state raggruppate dal legislatore in cinque capi. Vediamo, ora, nel dettaglio, i tratti salienti della normativa:<sup>82</sup>

- Al capo primo sono disciplinate sia le ipotesi di "Incandidabilità alle elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica" (art. 1), sia le ipotesi di "Incandidabilità sopravvenuta nel corso del mandato elettivo parlamentare" (art. 3), sia le ipotesi di "Incandidabilità alla carica di membro del Parlamento europeo spettante all'Italia" (art. 4);
- Il capo due racchiude, al suo interno, il solo articolo 6 ed è rubricato "*Divieto di assunzione e svolgimento di incarichi di Governo nazionale*";
- Il capo tre, all'art. 7 composto a sua volta da ben tre commi, si occupa di regolamentare i casi di incandidabilità in relazione alle elezioni regionali, mentre il successivo articolo 8 riguarda i casi di "Sospensione e decadenza di diritto per incandidabilità alle cariche regionali";
- Il capo quattro, dedica l'articolo 10 alle situazioni di "Incandidabilità alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali";

---

<sup>80</sup> Cfr. C. CHIONNA, *Autorità nazionale anticorruzione: il cerchio si chiude*, in Guida al pubblico impiego, n. 9, cit., p. 47.

<sup>81</sup> Cfr. DECRETO LEGISLATIVO, 31 dicembre 2012, n. 235 "*Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190*" (entrato in vigore il 5 gennaio 2013); B. BEVILACQUA, *Le misure sanzionatorie amministrative e penali della legge anticorruzione (L. 6 novembre 2012, n. 190)*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, maggio 2013, consultabile all'indirizzo [www.penalecontemporaneo.it/upload/1369402874BEVILACQUA%202013a.pdf](http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1369402874BEVILACQUA%202013a.pdf), pp. 33-34.

<sup>82</sup> Cfr. DECRETO LEGISLATIVO, 31 dicembre 2012, n. 235 "*Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190*", cit.; B. BEVILACQUA, *Le misure sanzionatorie amministrative e penali della legge anticorruzione (L. 6 novembre 2012, n. 190)*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, maggio 2013, cit., pp. 34 e ss.

- Infine, il capo quinto, si apre con la disposizione di cui all'articolo 13 che affronta la tematica relativa alla "Durata dell'incandidabilità". A tal riguardo, giova considerare che l'articolo 15, al comma 3, sottolinea a chiare lettere che la sentenza di riabilitazione è la sola ed unica causa che comporta "l'estinzione anticipata dell'incandidabilità".<sup>83</sup>

Considerato ciò, condizione comune alle varie situazioni di incandidabilità, dettagliatamente descritte nel testo di legge, è rappresentata dalla sussistenza della sentenza di condanna definitiva.<sup>84</sup>

## 7. Il lungo iter del D. D. L. S. 19: una prima conquista

Il fenomeno corruttivo, ogni giorno, con un inspiegabile fascino, attrae nella propria rete nuovi soggetti rendendoli protagonisti indiscussi delle cronache criminali nazionali.

Il progetto di legge S-19 è stato fortemente voluto da Pietro Grasso, attuale Presidente di Palazzo Madama, che ha cercato di offrire la "propria" soluzione per rendere maggiormente completo il quadro di riforme delineato dalla legge 190 del 2012 e segnare, così, un momento importante nella lotta alla corruzione.<sup>85</sup>

L'1 aprile 2015 è stata una giornata intensa e particolarmente positiva in quanto il Senato, dopo un lungo e difficoltoso iter, ha approvato il disegno di legge riguardante una serie articolata di "*Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio*" (risultato, questo, ottenuto dall'unificazione dei seguenti disegni di legge: n. 19, n. 657, n. 711, n. 810, n. 846, n. 847, n. 851, n. 868).<sup>86</sup>

Nel dettaglio, tale proposta di legge è strutturalmente organizzata in due capi che vanno ad abbracciare complessivi dodici articoli (capo 1, articoli 1-8; capo 2, articoli 9-12).<sup>87</sup>

In modo particolare:

---

<sup>83</sup> Per una dettagliata panoramica sull'argomento oggetto di considerazione, si veda nella sua interezza il DECRETO LEGISLATIVO, 31 dicembre 2012, n. 235 "*Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190*", cit.; B. BEVILACQUA, *Le misure sanzionatorie amministrative e penali della legge anticorruzione (L. 6 novembre 2012, n. 190)*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, cit., pp. 34-40; F. BILARDO- M. PROSPERI, *Piano nazionale e piani decentrati anticorruzione. La riforma anticorruzione in una visione integrata giuridica e organizzativa in 100 domande e 100 risposte*, cit., in modo particolare pp. 401 e ss.

<sup>84</sup> Cfr. F. BILARDO- M. PROSPERI, *Piano nazionale e piani decentrati anticorruzione*, cit., p. 404. Per una completa e dettagliata analisi, si vedano anche le pagine successive.

<sup>85</sup> Cfr. DDL S.19, recante "*Disposizioni in materia di corruzione, voto di scambio, falso in bilancio e riciclaggio*"; R. ROLLI e N. POSTERARO, *Anticorruzione e misure sanzionatorie: legge 190/2012 e d.d.l Grasso*, cit.

<sup>86</sup> Cfr. DISEGNO DI LEGGE: "*Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio*" (approvato in Senato il 1° aprile 2015).

<sup>87</sup> *Ibidem*.

- L'articolo 1, rubricato "*Modifiche alla disciplina sanzionatoria in materia di delitti contro la pubblica amministrazione*", tra le molteplici modifiche prevede l'inasprimento della pena per i reati di corruzione ex artt. 318 c.p., 319 c.p., 319 ter c.p., e per i reati di induzione indebita di cui all'articolo 319 quater. È contemplata, altresì, una diminuzione della pena, da un terzo a due terzi, per chi si adopera a collaborare in ordine ai reati di corruzione.<sup>88</sup>
- L'articolo 3 apporta modifiche al contenuto dell'articolo 317 c.p., ampliando il novero dei soggetti attivi del reato di concussione ricomprendendo, così, anche la figura dell'incaricato di un pubblico servizio.<sup>89</sup>
- L'articolo 4 arricchisce il codice penale introducendo al suo interno l'articolo 322 quater c.p., che prevede una riparazione pecuniaria a favore dell'amministrazione di appartenenza del pubblico funzionario o dell'incaricato di pubblico servizio, nel caso stigmatizzato dal citato articolo 322 quater c.p.<sup>90</sup>
- L'articolo 7 rubricato "*Informazione sull'esercizio dell'azione penale per i fatti di corruzione*", prevede l'inserimento all'interno dell'«articolo 129, comma 3, delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271» di un enunciato in virtù del quale il pubblico ministero, nel momento in cui esercita l'azione penale in ordine ai reati previsti e puniti dagli articoli 317, 318, 319, 319 bis, 319 ter, 319 quater, 320, 321, 322, 322 bis, 346 bis, 353 e 353 bis del codice penale, è tenuto ad informare il Presidente dell'Anac, notiziandolo sull'imputazione.<sup>91</sup>
- L'articolo 8, invece, apporta alcune e puntuali modifiche alla legge 190/2012.<sup>92</sup>

Il capo II - "*Disposizioni penali in materia di società e consorzi*" - si apre con l'articolo 9 che a sua volta si occupa della "*Modifica dell'articolo 2621 del codice civile*"; quest'ultimo articolo, che disciplina le "*False comunicazioni sociali*", contempla al suo interno la pena della reclusione da uno a cinque anni.<sup>93</sup>

A chiusura, il considerato disegno di legge, che si presenta come "ricetta" ambiziosa e puntuale, dovrà passare, ora, al vaglio della Camera; per tal ragione si resta in attesa dei prossimi sviluppi che ci si augura non tardino ad arrivare.

---

<sup>88</sup> *Ibidem*, in modo particolare il Capo I, articolo 1, comma 1, lettera e), f), g), h) ed i).

<sup>89</sup> Cfr. DISEGNO DI LEGGE: "*Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio*", cit., in particolare il Capo I, articolo 3.

<sup>90</sup> Cfr. DISEGNO DI LEGGE: "*Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio*", cit., in particolare il Capo I, articolo 4.

<sup>91</sup> Cfr. DISEGNO DI LEGGE: "*Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio*", cit., in particolare il Capo I, articolo 7.

<sup>92</sup> Cfr. DISEGNO DI LEGGE: "*Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio*", cit., e per un maggiore approfondimento il Capo I, articolo 8.

<sup>93</sup> Cfr. DISEGNO DI LEGGE: "*Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio*", cit., nello specifico il Capo II, articolo 9.

## 8. Il recente D.lgs 16 marzo 2015, n. 28: una prima e generale considerazione

L'ultimo tassello che va ad impreziosire, per ora, il caratteristico e suggestivo mosaico di riforme del panorama giuridico italiano, è rappresentato dal recente decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28, all'interno del quale prendono forma e sostanza le “*Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera m), della legge 28 aprile 2014, n. 67*”.<sup>94</sup>

Il testo, che si compone di complessivi cinque articoli, affronta all'articolo uno il tema delle modifiche apportate al codice penale; in particolare il comma secondo del suddetto articolo prevede l'introduzione dell'articolo 131 bis c.p., rubricato “*Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto*”.

In tale spettro normativo sono annoverate tutte quelle figure criminose che prevedono una pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, o l'applicazione della sola pena pecuniaria anche in aggiunta all'anzidetta pena della reclusione.

Per tali reati, la punibilità viene meno proprio nelle ipotesi in cui l'offesa risulta di particolare tenuità e non si riscontri un'abitudine nella condotta.

Nel prosieguo, la norma chiarisce, tra le altre cose, che la “particolare tenuità” dell'offesa viene meno quando la condotta è posta in essere per motivi futili, abietti, o ancora con crudeltà, anche a danno di animali, ecc.

All'articolo due del decreto legislativo in esame, poi, il legislatore si è occupato delle modifiche al codice di procedura penale.

Una prima riflessione scaturita da una rapida lettura del testo di legge, porterebbe a dire che per prevenire, limitare, debellare comportamenti “sfacciatamente” devianti e per educare alla legalità ed al rispetto del prossimo come parte di sé, in un paese già profondamente segnato da una multiforme crisi, sembrerebbe più opportuno non lasciare alcuno spiraglio a particolari forme di “indulgenza”.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> Cfr. D. LGS 16 marzo 2015, n. 28: “*Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera m), della legge 28 aprile 2014, n. 67*” (In vigore dal 2 aprile 2015).

<sup>95</sup> Dalla lettura di J. M. BERGOGLIO-FRANCESCO, *Guarire dalla corruzione*, cit., pp. 33-34, emerge un concetto importante: «Nella cultura della corruzione c'è molta sfacciataggine, benché in apparenza ciò che viene ammesso nell'ambiente corrotto sia fissato in norme severe dalle tinte vittoriane. Come ho detto, si tratta del culto delle buone maniere che coprono le cattive abitudini. E questa cultura si impone nel lassismo del trionfalismo quotidiano. Non sempre ci si trasforma di colpo in corrotti. Anzi, è il contrario. C'è un cammino lungo il quale si procede scivolando».

## 9. Conclusioni

Come le termiti, singolari *esotteri* che a migliaia costruiscono il loro *habitat* silenzioso e dannifero (ma ben visibile) per colture ed altre specie animali, così la corruzione ha costruito le sue ‘fondamenta’ silenziose e dannifere per l’intera società.

Accade così che le menti più deboli e vulnerabili della società, costantemente sedotte dai bagliori illusori di un’apparente ricchezza invitante, finiscono per alimentare sempre di più la viva fiamma della corruzione.

Pertanto, all’interno della “comunità”, il germe della criminalità lentamente si fa strada, piegando le coscienze e offuscando la ragione, e proprio tale criticità rende puntualmente necessarie nuove riforme per perseguire il difficile, e quanto mai desiderato, obiettivo di “guarire il paese dal morbo della corruzione”.<sup>96</sup>

Affinché venga vissuta come un importante momento di crescita interiore, la lotta a questa forma di terrorismo silente deve necessariamente essere avvertita come una preziosa sfida sociale, ma anche e soprattutto come un primario bisogno personale.<sup>97</sup>

## BIBLIOGRAFIA

AA. VV. (a cura di A. D’Avirro), *Le nuove leggi penali. I nuovi delitti contro la pubblica amministrazione*.

Commento alla legge 6 novembre 2012, n. 190, Milano, 2013.

ALIGHIERI D., *Inferno, I canto*, in ALIGHIERI D., *La Divina Commedia*.

ALIGHIERI D., *La Divina Commedia*.

---

<sup>96</sup> Sul punto si veda anche J. M. BERGOGLIO-FRANCESCO, *Guarire dalla corruzione*, cit., p. 21: «... la corruzione, più che perdonata, deve essere guarita. È come una di quelle malattie di cui ci si vergogna e che si cerca di nascondere, e la si nasconde finché non è più possibile occultarne la manifestazione... Allora la guarigione inizia ad essere possibile».

<sup>97</sup> Cfr. Per trarre le conclusioni è stata di fondamentale importanza la lettura combinata di diversi testi. Punti di vista differenti e allo stesso tempo convergenti verso un medesimo obiettivo: debellare la corruzione. In particolare illuminante, in tal senso, è stato J. M. BERGOGLIO-FRANCESCO, *Guarire dalla corruzione*, cit.

- AMISANO TESI M., *Le tipologie della corruzione*, Torino, 2012.
- ANDREAZZA G., PISTORELLI L., *Novità legislative: L. 6 novembre 2012, n. 190 recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*, Relazione n. III/11/2012, in *Diritto penale contemporaneo*, Roma, 2012.
- ANTOLISEI F., *Manuale di diritto penale, Parte speciale*, II, quindicesima edizione integrata ed aggiornata a cura di C. F. Grosso, Milano, 2008.
- ARNONE M.- ILIOPULOS E., *La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali*, Milano, 2005.
- BALSAMO A., *Gli interventi sulla disciplina sanzionatoria e sulla ipotesi di confisca*, in MATTARELLA B. G., PELISSERO M. (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013.
- BARBAGLI M. (a cura di), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Bologna, 2003.
- BARTOLI R., *Corruzione tra privati*, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013.
- BELLIGNI S., *Corruzione e scienza politica: una riflessione agli inizi*, in “*Teoria Politica*”, III, 1987, n. 1.
- BERGOGLIO J.M., *Guarire dalla corruzione*, Bologna, 2013.
- BEVILACQUA B., *Le misure sanzionatorie amministrative e penali della legge anticorruzione (L. 6 novembre 2012, n. 190)*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, maggio 2013, consultabile all’indirizzo [www.penalecontemporaneo.it/upload/1369402874BEVILACQUA%202013a.pdf](http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1369402874BEVILACQUA%202013a.pdf).
- BILARDO F.-PROSPERI M., *Piano nazionale e piani decentrati anticorruzione. La riforma anticorruzione in una visione integrata giuridica e organizzativa in 100 domande e 100 risposte*, Sant’Arcangelo di Romagna, 2014.
- BOBBIO N., *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984.
- BORSELLINO P., Il 26 gennaio 1989 il Giudice Paolo Borsellino tenne una singolare lezione sulla lotta alla mafia presso l’Istituto Tecnico Professionale di Bassano del Grappa.
- CANTONE R.-MERLONI F. (a cura di), *La nuova autorità nazionale anticorruzione*, Torino, 2015.
- CARCANO D., *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, Milano, 2010.
- CARINGELLA F.-DE PALMA M., *Lezioni e sentenze di diritto penale*, Roma, 2014.
- CASARTELLI G., PAPI ROSSI A., *Le misure anticorruzione. Legge 6 novembre 2012, n. 190*, Torino, 2013.
- CATENACCI M. (a cura di), *Reati contro la pubblica amministrazione e contro l’amministrazione della giustizia*, Torino, 2011.
- CAZZOLA F., *Della corruzione. Fisiologia e patologia di un sistema politico*, Bologna, 1988.
- CAZZOLA F., *L’Italia del pizzo. Fenomenologia della tangente quotidiana*, Torino, 1992.
- CHIONNA C., *Autorità nazionale anticorruzione: il cerchio si chiude*, in Guida al pubblico impiego, n. 9, settembre 2014.
- CHIONNA C., *Il dietrofront del Legislatore*, in Guida al pubblico impiego, n. 11/12, novembre/dicembre 2013.
- CHIONNA C., *Il nuovo ruolo della Civit*, in Guida al Pubblico Impiego, n. 10, ottobre 2013.

CIARNIELLO L., *I delitti di concussione e corruzione*, in MACRILLÒ A. (a cura di), *I nuovi profili penali nei rapporti con la pubblica amministrazione. Alla luce della Legge anticorruzione 6 novembre 2012, n. 190*, Padova, 2013.

CINGARI F., *La corruzione per l'esercizio della funzione*, in MATTARELLA B. G., PELISSERO M. (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013.

CIOTTI DON LUIGI, frase detta in occasione della campagna Riparte il futuro, petizione promossa da Libera Contro le Mafie e Gruppo Abele, consultabile al seguente indirizzo: [archivio.riparteilfuturo.it/luigi-ciotti-se-la-mafia-e-la-pesto-la-corruzione-e-il-suo-agente-firma-la-petizione-online/](http://archivio.riparteilfuturo.it/luigi-ciotti-se-la-mafia-e-la-pesto-la-corruzione-e-il-suo-agente-firma-la-petizione-online/).

CLARICH M.- MATTARELLA B.G., *La prevenzione della corruzione*, in MATTARELLA B. G., PELISSERO M. (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013.

COMMISSIONE PER L'ELABORAZIONE DI PROPOSTE DI LOTTA, ANCHE PATRIMONIALE, ALLA CRIMINALITÀ, *Per una moderna politica antimafia. Analisi del fenomeno e proposte di intervento e riforma*. Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte in tema di lotta, anche patrimoniale, alla criminalità, Roma, 2014.

CONZ A., *La responsabilità penale nel codice penale*, in CONZ A., LEVITA L. (a cura di), *La Legge anticorruzione*, Roma, 2012.

CONZ A., LEVITA L. (a cura di), *La Legge anticorruzione*, Roma, 2012.

COPPIER R., *Corruzione e crescita economica. Teorie ed evidenze di una relazione complessa*, Roma, 2005.

D'AVIRRO A., *Il delitto di corruzione per l'esercizio delle funzioni (artt. 318 e 321 c.p.)*, in AA. VV. (a cura di A. D'Avirro), *Le nuove leggi penali. I nuovi delitti contro la pubblica amministrazione*. Commento alla legge 6 novembre 2012, n. 190, Milano, 2013.

DAVIGO P., MANNOZZI G., *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Bari, 2008.

DELLA PORTA D., *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*, Bologna, 1992.

DI MARTINO A., *Le sollecitazioni extranazionali alla riforma dei delitti di corruzione*, in MATTARELLA B. G. – PELISSERO M. (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013.

DI NICOLA A., *Dieci anni di lotta alla corruzione*, in M. BARBAGLI (a cura di), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Bologna, 2003.

FERRARO F.-GAMBACURTA S., *Anticorruzione. Commento alla riforma*. La legge 6 novembre 2012, n. 190 e i provvedimenti attuativi, Sant'Arcangelo di Romagna, 2013.

FIANDACA G.-MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale*, I, Bologna, 2008.

FIGURELLA A. (a cura di), *Questioni fondamentali della parte speciale del diritto penale*, Torino, 2013.

FIORINO N., GALLI E., *La corruzione in Italia*. Bologna, 2013.

FORTI G. (a cura di), *Il prezzo della tangente*, Milano, 2003.

FORTI G., *Il diritto penale e il problema della corruzione, dieci anni dopo*, in G. FORTI (a cura di), *Il prezzo della tangente*, Milano, 2003.

GAMBARDELLA M., *Dall'atto alla funzione pubblica: la metamorfosi legislativa della corruzione "impropria"*, in Archivio Penale, Rivista quadrimestrale di diritto, procedura e legislazione penale speciale, europea e comparata, gennaio-aprile 2013, fascicolo 1, anno LXV, consultabile sul sito [www.archiviopenale.it/apw/wp-content/uploads/2013/06/Gambardella.pdf](http://www.archiviopenale.it/apw/wp-content/uploads/2013/06/Gambardella.pdf).

GAROFOLI R., *Concussione e indebita induzione: il criterio discretivo e i profili successori*, Milano, maggio 2013, in Diritto Penale Contemporaneo, consultabile all'indirizzo [www.penalecontemporaneo.it/upload/1367505170GAROFOLI%202013c.pdf](http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1367505170GAROFOLI%202013c.pdf).

GAROFOLI R., *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, Tomo I, Roma, 2015.

GRASSO P., *Postfazione*, in J. M. BERGOGLIO-FRANCESCO, *Guarire dalla corruzione*, Bologna, 2013.

GROSSO C. F., *Novità, omissioni e timidezze della legge anticorruzione in tema di modifiche al codice penale*, in MATTARELLA B.G. –PELISSERO M. (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013.

*Il fenomeno della corruzione in Italia*, la mappa dell'Alto Commissario Anticorruzione, consultabile all'indirizzo <http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2012/03/Mappa-corruzione-Italia.pdf>.

JOHNSTON M., *The Political Consequences of Corruption: A Reassessment*, in «*Comparative Politics*», 1986.

LA CAMERA C. (a cura di), *L'area grigia della ndrangheta*, Roma, 2012.

LETTA E., *Presentazione*, in COMMISSIONE PER L'ELABORAZIONE DI PROPOSTE DI LOTTA, ANCHE PATRIMONIALE, ALLA CRIMINALITÀ, *Per una moderna politica antimafia. Analisi del fenomeno e proposte di intervento e riforma*. Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte in tema di lotta, anche patrimoniale, alla criminalità, Roma, 2014.

LUCIBELLO P. M., *Il delitto di traffico di influenze illecite*, in AA. VV. (a cura di A. D'Avirro), *Le nuove leggi penali. I nuovi delitti contro la pubblica amministrazione*. Commento alla legge 6 novembre 2012, n. 190.

MACRILLÒ A., (a cura di), *I nuovi profili penali nei rapporti con la pubblica amministrazione. Alla luce della Legge anticorruzione 6 novembre 2012, n. 190*, Padova, 2013.

MACRILLÒ A., *Introduzione*, in ID. (a cura di), *I nuovi profili penali nei rapporti con la pubblica amministrazione. Alla luce della Legge anticorruzione 6 novembre 2012, n. 190*, Padova, 2013.

MAGATTI M., *Corruzione politica e società italiana*, Bologna, 1996.

MAIELLO V., *Il delitto di traffico di influenze indebite*, in MATTARELLA B. G. –PELISSERO M. (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013.

MANGANARO F., *Corruzione e criminalità organizzata*, in C. LA CAMERA (a cura di), *L'area grigia della ndrangheta*, Roma, 2012.

MARTINES F., *La Legge 190/2012 sulla prevenzione e repressione dei comportamenti corruttivi nella Pubblica Amministrazione*, in *Federalismi.it*, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, n. 5, 11 marzo 2015.

MASSARI A., *Gli Appalti pubblici dopo i decreti Spending Review 3, Semplificazione PA e Sblocca Italia*. Guida alle novità introdotte dal D.L. 66/2014 conv. in L. 89/2014, dal D.L. 90/2014 conv. in L. 114/2014 e dal D.L. 133/2014. Testo del Codice dei contratti pubblici, Santarcangelo di Romagna, 2014.

MATTARELLA B. G. –PELISSERO M. (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013.

MATTARELLA B. G., *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Bologna, 2007.

MERENDA I., *Il traffico di influenze illecite. Nuova fattispecie e nuovi interrogativi*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, consultabile all'indirizzo [www.penalecontemporaneo.it/upload/1360877743MERENDA%202013\\_02.pdf](http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1360877743MERENDA%202013_02.pdf), 15 febbraio 2013.

MERLONI F.-PONTI B., *La trasparenza*, in MERLONI F.-VANDELLI L. (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Firenze-Antella, 2010.

MERLONI F.-VANDELLI L. (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Firenze-Antella, 2010.

OROFINO A. G., *Profili giuridici della trasparenza amministrativa*, Bari, 2013.

PAGLIARO A.-PARODI GIUSINO M., *Principi di diritto penale. Parte speciale, I, Delitti contro la pubblica amministrazione*, X edizione, Milano, 2008.

PANI M., *La prevenzione e il contrasto alla corruzione negli appalti pubblici alla luce del D. L. 24 giugno 2014, n. 90*, in PANI M., SANNA C., BRAGLIA A., *Appalti e trasparenza nella normativa anticorruzione. Le novità introdotte dalla L. 114/2014*, Catania, 2014.

PANI M., SANNA C., BRAGLIA A., *Appalti e trasparenza nella normativa anticorruzione. Le novità introdotte dalla L. 114/2014*, Catania, 2014.

PELISSERO M., *La nuova disciplina della corruzione tra repressione e prevenzione*, in MATTARELLA B. G., PELISSERO M. (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013.

PERELLI L., *La corruzione politica nell'antica Roma. Tangenti malversazioni malcostume illeciti raccomandazioni*, Milano, 1994.

PRETE F., *Prime riflessioni sul reato di traffico di influenze illecite (art. 346-bis c.p.)*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, consultabile all'indirizzo [www.penalecontemporaneo.it/upload/1356005004PRETE%202012a.pdf](http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1356005004PRETE%202012a.pdf), 20 dicembre 2012.

RAMPIONI R., *I reati dei pubblici ufficiali contro la P. A.*, in A. FIORELLA (a cura di), *Questioni fondamentali della parte speciale del diritto penale*, Torino, 2013.

ROLLI R. e POSTERARO N., *Anticorruzione e misure sanzionatorie: legge 190/2012 e d.d.l Grasso*, in *Ratio Iuris.it*.

ROLLI R. e POSTERARO N., *Sconfiggere la corruzione: Legge 190/2012, Misure amministrative e D.D.L. Grasso*, in [www.ildirittoamministrativo.it](http://www.ildirittoamministrativo.it), 2013.

ROMANO M., *I delitti contro la pubblica amministrazione. I delitti dei pubblici ufficiali. Art. 314-335-bis cod. pen.* Commentario sistematico terza edizione, Milano, 2013.

SCIULLO G., *L'organizzazione amministrativa della prevenzione della corruzione (art. 1, commi 1-4)*, in MATTARELLA B. G., PELISSERO M. (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013.

SEMINARA S., *I delitti di concussione e induzione indebita*, in MATTARELLA B. G., PELISSERO M. (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013.

SGUBBI F.-GUERINI T., *L'art. 32 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90. Un primo commento*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, settembre 2013, consultabile al seguente indirizzo: [www.penalecontemporaneo.it/upload/1411307683Sgubbi%20Guerini%202014a.pdf](http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1411307683Sgubbi%20Guerini%202014a.pdf).

VANNUCCI A., *L'infelice anomalia italiana: la corruzione come sistema*, in *Questione giustizia*, 1, 2013.

## **GIURISPRUDENZA:**

Cass. Pen., Sez. VI, 14.10.2014, n. 45847.

Cass. Pen., Sez. VI, 25.09.2014, n. 49226.

Cass. Pen., Sez. VII, Ordinanza, 12.11.2014, n. 50482.

Cass. Pen., Sez. VI, 21.05.2014, n. 39089.

Cass. Pen., Sez. VI, 15.07.2014, n. 47014.

Cass. Pen., Sez. VI, 28.11.2014, n. 51688.

Cass. Pen., Sez. VI, 11.02.2013, n. 11808.

Cass. Pen., Sez. VI, 11.01.2013, n. 19189.

Cass. Pen., 6.02.2013, n. 5848.

Cass. Pen., Sez. VI, 11.01.2012, n. 3176.

Cass. Pen., Sez. VI, 27.01.2012, n. 24349.

Cass. Pen., Sez. VI, 11.12.2008, n. 10026.

## **DECRETI LEGISLATIVI:**

DECRETO LEGISLATIVO 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni).

DECRETO LEGISLATIVO 14 marzo 2013, n. 33 *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*.

DECRETO LEGISLATIVO, 31 dicembre 2012, n. 235 *“Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell’articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190”* (entrato in vigore il 5 gennaio 2013).

D. LGS 16 marzo 2015, n. 28: *“Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell’articolo 1, comma 1, lettera m), della legge 28 aprile 2014, n. 67”* (In vigore dal 2 aprile 2015).

#### **DECRETI LEGGE:**

DECRETO LEGGE 31 agosto 2013, n. 101 recante *“Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni”*, in vigore all’1.09.2013.

DECRETO LEGGE 31 agosto 2013, n. 101, coordinato con la legge di conversione 30 ottobre 2013, n. 125, recante: *“Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni”*.

TESTO DEL DECRETO LEGGE 24 giugno 2014, n. 90, coordinato con la legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114, recante: *“Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari”*.

#### **LEGGI:**

LEGGE 6 novembre 2012, n. 190 *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”*.

#### **DISEGNI DI LEGGE:**

DDL S.19, recante “*Disposizioni in materia di corruzione, voto di scambio, falso in bilancio e riciclaggio*”.

DISEGNO DI LEGGE: “*Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio*” (approvato in Senato il 1° aprile 2015).