


Infine, forse è banale, ma a questo punto appare indispensabile chiedersi che senso abbia questo indice, il Corruption Perception Index, quando le stesse 4 *sources*, insieme, però, agli esiti cui sono pervenuti altri 6 istituti di ricerca, danno vita al Control of Corruption del Country Data Report for Italy dei Worldwide Governance Indicators, il cd. WGI, della World Bank, consultabile all'indirizzo [www.info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c110.pdf](http://www.info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c110.pdf).

Una domanda legittima per il diverso rilievo della Banca Mondiale e per il numero minore di fonti utilizzate da Transparency International, che diventa, però, ineludibile di fronte agli esiti estremamente diversi a cui giungono le due analisi: l'Italia, infatti, nel CPI di Transparency perde quasi il 20% (dal 4,8 del 2008, al 4,3 del 2009 e al 3,9 del 2010), mentre il Control of Corruption della World Bank, che comprende le 4 fonti utilizzate per il CPI di Transparency, presenta numerosi indici identici tra queste annualità, rendendo un'immagine, una fotografia di estrema stabilità.

**Immagine nr. 5 :** Worldwide Governance Indicators - World Bank.  
Control of Corruption.  
Periodo "1996 - 2009".



| Code | Source  | Website   | 1996 | 1998 | 2000 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|------|---|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| ADB  | African Development Bank Country Policy and Institutional Assessments | <a href="http://www.afdb.org/">http://www.afdb.org/</a>   | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  |
| AFR  | Afrobarometer   | <a href="http://www.afrobarometer.org">http://www.afrobarometer.org</a>                                       | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  |
| ASD  | Asian Development Bank Country Policy and Institutional Assessments   | <a href="http://www.asdb.org/">http://www.asdb.org/</a>   | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  |
| BPS  | Business Enterprise Environment Survey                                | <a href="http://www.worldbank.org/eca/governance">http://www.worldbank.org/eca/governance</a>                 | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  |
| BTI  | Bertelsmann Transformation Index                                      | <a href="http://www.bertelsmann-transformation-index.de/">http://www.bertelsmann-transformation-index.de/</a> | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  |
| CCR  | Freedom House Countries at the Crossroads                             | <a href="http://www.freedomhouse.org">http://www.freedomhouse.org</a>   | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  |
| DRI  | Global Insight Global Risk Service                                    | <a href="http://www.globalinsight.com">http://www.globalinsight.com</a>                                       | 0.90 | 0.90 | 0.88 | 0.88 | 0.88 | 0.88 | 0.88 | 0.88 | 0.88 | 0.84 | 0.83 |
| EU   | Economist Intelligence Unit   | <a href="http://www.eiu.com">http://www.eiu.com</a>   | 0.50 | 0.50 | 0.50 | 0.50 | 0.50 | 0.50 | 0.50 | 0.50 | 0.50 | 0.50 | 0.50 |
| FRH  | Freedom House   | <a href="http://www.freedomhouse.org">http://www.freedomhouse.org</a>   | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  |
| GCS  | Transparency International Global Corruption Barometer Survey         | <a href="http://www.transparency.org">http://www.transparency.org</a>   | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | 0.72 | 0.46 | 0.49 | 0.48 | 0.32 | 0.32 |
| GCS  | World Economic Forum Global Competitiveness Survey                    | <a href="http://www.weforum.org">http://www.weforum.org</a>   | 0.48 | 0.59 | 0.71 | 0.61 | 0.52 | 0.62 | 0.62 | 0.61 | 0.49 | 0.43 | 0.43 |
| GI   | Global Integrity Index  | <a href="http://www.globalintegrity.org/">http://www.globalintegrity.org/</a>                                 | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | 0.68 | 0.76 | 0.76 |
| GIAP | Gallup World Poll   | <a href="http://www.gallupworldpoll.com">http://www.gallupworldpoll.com</a>                                   | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | 0.24 | 0.20 | 0.19 | 0.27 |
| IFD  | IFAD Rural Sector Performance Assessments                             | <a href="http://www.ifad.org">http://www.ifad.org</a>   | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  |
| IPO  | Institutional Profiles Database                                       | <a href="http://www.cepii.fr">http://www.cepii.fr</a>   | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | 0.67 | 0.67 | 0.67 | 0.67 |
| LBO  | Lathobanetris   | <a href="http://www.lathobanetris.org">http://www.lathobanetris.org</a>                                       | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  |
| PIA  | World Bank Country Policy and Institutional Assessments               | <a href="http://www.worldbank.org">http://www.worldbank.org</a>   | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  |
| PRC  | Political Economic Risk Consultancy Corruption in Asia                | <a href="http://www.asiarisk.com/">http://www.asiarisk.com/</a>   | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  |
| PRS  | Political Risk Services International Country Risk Guide              | <a href="http://www.prsgroup.com">http://www.prsgroup.com</a>   | 0.50 | 0.50 | 0.50 | 0.42 | 0.42 | 0.33 | 0.42 | 0.42 | 0.42 | 0.42 | 0.42 |
| VAS  | Vanderbilt University Americas Barometer Survey                       | <a href="http://www.lapopsurveys.org">http://www.lapopsurveys.org</a>   | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  |
| WCY  | Institute for management & development World Competitiveness Yearbook | <a href="http://www.imd.ch">http://www.imd.ch</a>   | 0.30 | 0.26 | 0.33 | 0.33 | 0.35 | 0.29 | 0.29 | 0.28 | 0.29 | 0.26 | 0.22 |
| WMI  | Global Insight Business Conditions and Risk Indicators                | <a href="http://www.globalinsight.com">http://www.globalinsight.com</a>                                       | ...  | 0.63 | 0.75 | 0.75 | 0.75 | 0.60 | 0.63 | 0.63 | 0.50 | 0.50 | 0.50 |

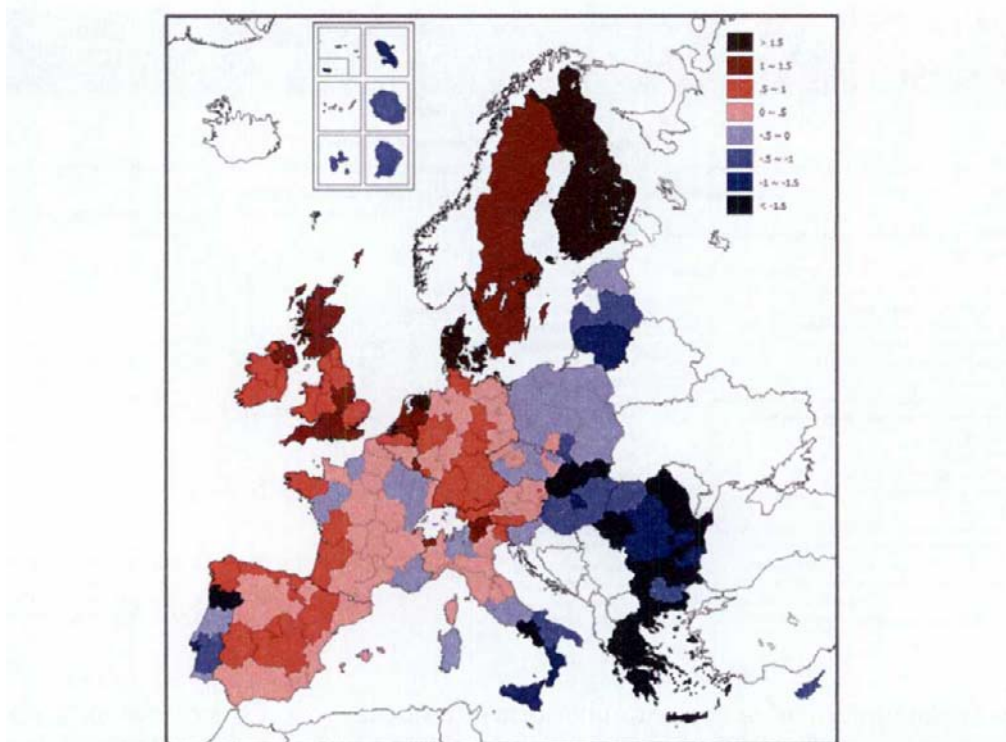
La confusione informativa aumenta ulteriormente quando si considera che un prestigioso ente di ricerca mondiale, l'Heritage Foundation, utilizza per determinare l'Index of Economic Freedom World Rankings, il CPI di Transparency: nel "Freedom from Corruption 2009", secondo l'Heritage Foundation, "...Corruption erodes economic freedom by introducing insecurity and uncertainty into economic relationships. The score for this component is derived primarily from Transparency International's Corruption Perceptions Index (CPI) for 2008, which measures the level of corruption in 180 countries....".

Nel Ranking 2009 dell'Heritage Foundation l'Italia finisce, così, al 74esimo posto su 179 Paesi esaminati, a causa dei "disastrosi" punteggi riportati, appunto, in tema di *Freedom from Corruption* e, poi, di *Government Spending*: un esito che deriva dalla "importazione", senza alcuna verifica empirica e senza le cautele, le correzioni, le attenzioni prima indicate, del CPI di Transparency, finendo, così, con l'asseverarlo quale "misura" reale ed effettiva, quale non è, della corruzione.

In realtà, vi sono alcune analisi che hanno tentato di spiegare quello che, ad una prima lettura, può effettivamente sembrare incomprensibile, almeno a un osservatore esterno e, magari, lontano dalla quotidianità italiana, che non può essere conosciuta *de relato* o esclusivamente attraverso la rappresentazione che ne viene data dai media.

In tale prospettiva, una recente indagine avviata dalla Commissione Europea<sup>55</sup> e condotta dall'Università di Goteborg ha rilevato come gli abituali indicatori provenienti da Transparency International e dalla Banca Mondiale non riescano a fotografare, con la nitidezza necessaria, la situazione di quei Paesi ove si rilevano notevoli scostamenti territoriali della situazione socio-economica: anzi, meglio, questi indici sintetici finiscono con il sottostimare le ricadute positive prodotte dalle aree migliori e con il sovrastimare gli effetti negativi provenienti dalle zone più arretrate.

**Immagine nr. 6 :** Indice di qualità della azione di *governante*: corruzione.  
QoG Regional Index: Corruption Pillar.  
In Europa, su base regionale.  
Anno 2010.



Fonte: *Measuring the Quality of Government and Subnational Variation*, Università di Goteborg, 2010.

L'immagine, più eloquente di molte parole, evidenzia in modo inequivocabile come vi sia la maggior parte del Paese – quanto a Pil e a popolazione residente - ben al di sopra della media europea, con 3 Regioni che sono tra le prime in Europa: una “...situazione duale, nella quale la mediana non è espressiva della realtà ...”, come evidenziato recentemente dal Ministro TREMONTI nel corso del suo intervento al convegno “I valori del territorio” a Cortina d’Ampezzo il 18 settembre 2010.

Una situazione estremamente differenziata, colta anche quest’anno - dopo quanto segnalato nella Relazione 2009 riguardo i risultati cui sono pervenute le analisi della Gallup per la

<sup>55</sup> *Measuring the Quality of Government and Subnational Variation*, nelle 172 Regioni europee, con 33500 persone intervistate su domande inerenti la qualità, l'imparzialità e la percezione di corruzione in tre settori pubblici: educazione, sanità, giustizia e sistema repressivo.

Commissione Europea, del Transparency in Reporting AntiCorruption, del Global Integrity - da alcuni osservatori internazionali.

E' l'esito presentato da VIGEO - AA.VV., *How do companies prevent corruption? A comparative analysis of North-American and European strategies for the prevention of corruption (2007 - 2009)*, Vigeo, 2010 - al termine di una ricerca focalizzata sulle attività che, in concreto, 800 companies nordamericane ed europee, al di là delle affermazioni di principio, pongono in essere per impedire pratiche corruttive: in questo campione di aziende esaminate, l'Italia è ben posizionata con due aziende nelle "top 30", Terna e Atlantia, e l'Enel menzionata come *best practices* con il suo Piano "tolleranza zero" contro la corruzione, mentre il 5 ottobre 2010 un'altra multinazionale italiana, il Gruppo Generali, è stato ammesso all'indice etico ASPI Eurozone, l'Advanced Sustainable Performance Indices, che seleziona, secondo numerosi criteri di sostenibilità, tra i quali anche quelli legati alle pratiche per prevenire la corruzione, le migliori 120 società dell'area Euro appartenenti al DJ Stoxx 600. Salgono così a 12 le imprese italiane presenti, vi fanno infatti già parte le seguenti aziende italiane (Eni, IntesaSanpaolo, Telecom Italia, Saipem, Snam Rete Gas, Atlantia, STMicroelectronics, Terna, Banca Monte Dei Paschi di Siena, Pirelli &C.) .

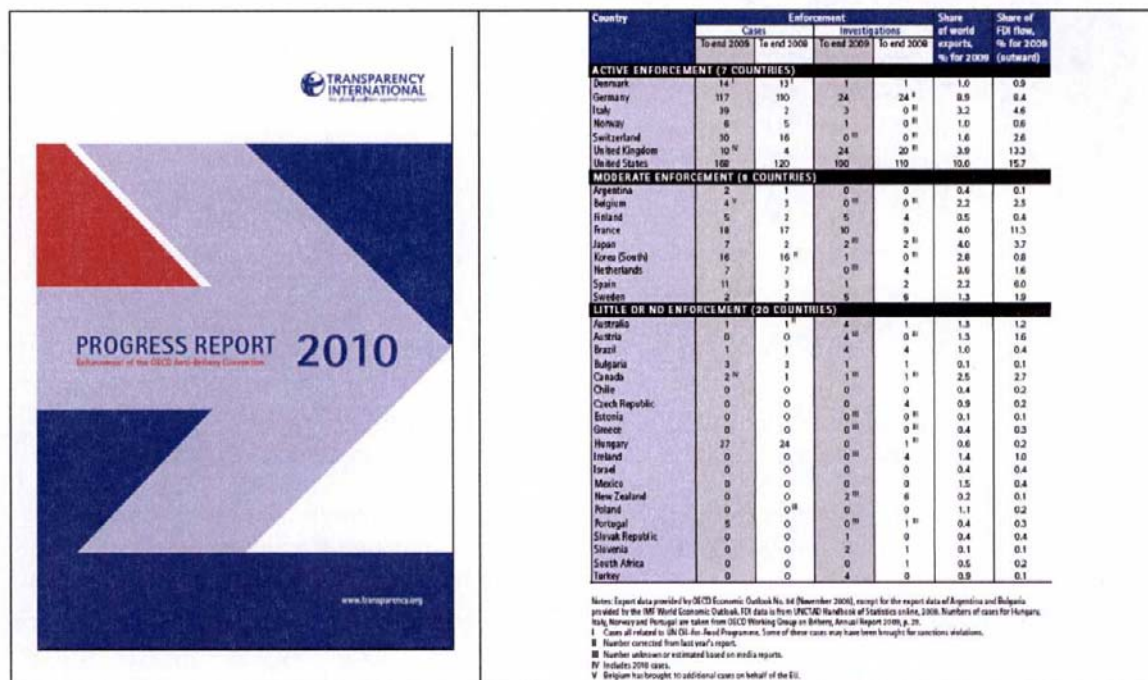
Novità anche inattese:

1. secondo il Progress Report 2010<sup>56</sup>, l'Italia è tra i sette Paesi - Danimarca, Germania, Gran Bretagna, Norvegia, Stati Uniti e Svizzera - a riportare un giudizio di "active enforcement", migliorando la valutazione dell'anno precedente, quando era invece giudicata "moderate", nell'attuazione della Convenzione Ocse contro la corruzione transnazionale tra i 36 dei 38 Paesi che l'hanno ratificata.

**Immagine nr. 7 :** Convenzione Ocse contro la corruzione transnazionale.

Classificazione dei Paesi e casi investigati.

Progress report 2010.



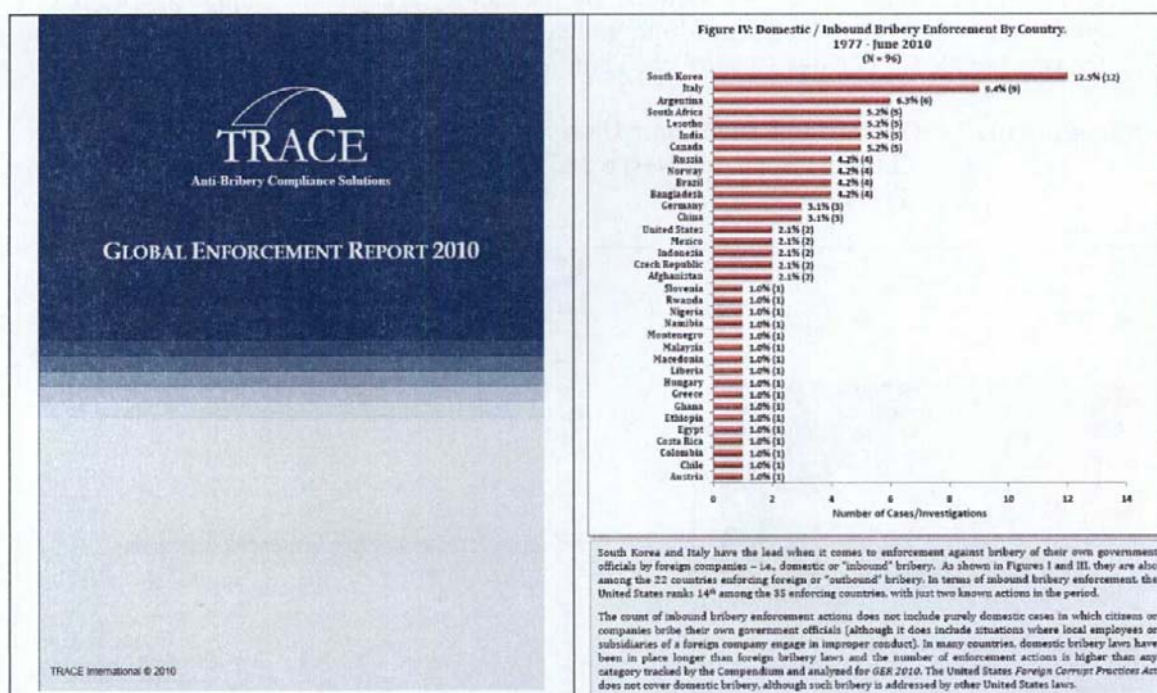
<sup>56</sup> Il gruppo di Paesi OCSE virtuosi rappresenta il 30% delle esportazioni mondiali. Il progress Report 2010, presentato a Berlino il 29 luglio 2010, è il sesto report annuale ed è consultabile all'indirizzo [http://transparency.org/news\\_room/latest\\_news/press\\_releases/2010/2010\\_07\\_28\\_oecd\\_progress\\_report](http://transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2010/2010_07_28_oecd_progress_report).

Va, poi, ricordato come una recente Sentenza della Suprema Corte di Cassazione, la n. 42701 del 30 settembre 2010 (depositata il 1° dicembre 2010), abbia riconosciuto l'operatività, in tema di responsabilità da reato degli enti, della applicazione alla persona giuridica delle misure cautelari interdittive anche qualora il reato presupposto sia quello di corruzione internazionale di cui all'art. 322 bis cod. pen..

Se con la consueta puntualità la Suprema Corte evidenzia come si debba, poi, verificare in concreto l'effettiva possibilità di applicare tali misure senza che ciò comporti, seppure solo nella fase esecutiva, il coinvolgimento degli organismi di uno Stato estero sul quale il giudice italiano non ha giurisdizione, va evidenziato come il "sistema italiano di contrasto alla corruzione" si sia ulteriormente rafforzato con tale importante decisione.

- secondo il Global Enforcement Report 2010 di Trace Anti Bribery Compliance Solutions<sup>57</sup>, l'Italia è, infatti, al terzo posto nel mondo, dopo Stati Uniti e Korea del Sud nei risultati conseguiti dal nostro sistema repressivo nel perseguire – tra il 1977 e il giugno 2010 – i tentativi di corruzione di pubblici ufficiali italiani da parte di imprese straniere.

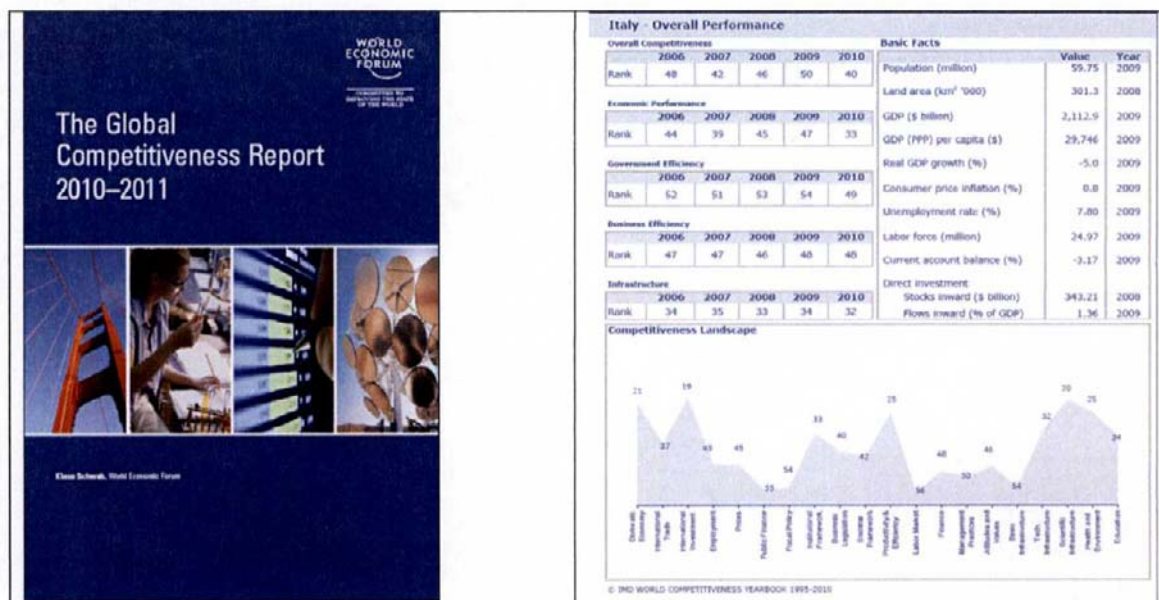
**Immagine nr. 8 :** Global Enforcement Report 2010.  
Periodo "1977 – Giugno 2010".



- secondo l'Institute for Management Development, World Competitiveness Report, una delle 4 sources utilizzate da Transparency International per il calcolo del Corruption Perception Index, l'Italia presenta una situazione in miglioramento, risalendo nel 2010 al 40 esimo posto, il miglior risultato degli ultimi 5 anni, nell'Overall Performance;

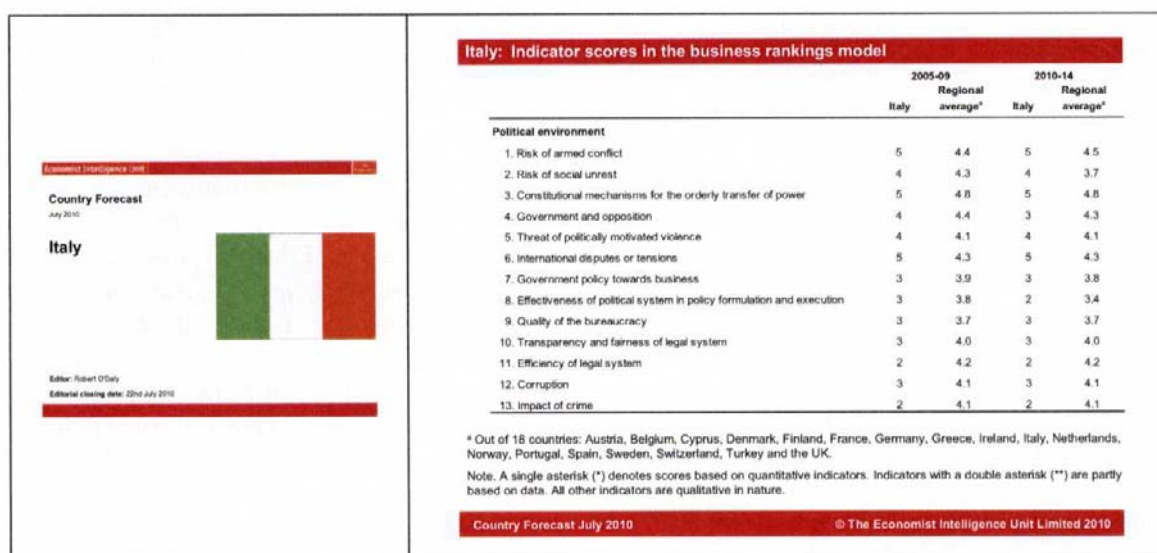
<sup>57</sup> AA.VV., *Global Enforcement Report 2010*, TRACE Anti Bribery Compliance Solutions, consultabile all'indirizzo [www.secure.traceinternational.org/Default.asp?](http://www.secure.traceinternational.org/Default.asp?)

**Immagine nr. 9 : The Global Competitiveness Report.  
Periodo 2010 – 2011.**



4. una situazione di sostanziale stabilità, evidenziata anche dall'Economist Intelligence Unit nel Country Risk Service and Country Forecast 2010, rilasciato il 22 luglio, un'altra delle fonti del Corruption Perception Index di Transparency International: *corruption* e *impact of crime* restano, infatti, sostanzialmente stabili nel 2009.

**Immagine nr. 10 : Country Risk Service and Country Forecast.  
Anno 2010.**



Novità positive per le aziende italiane secondo la *V Global Economic Crime Survey* condotta da PricewaterhouseCoopers<sup>58</sup>: dopo aver evidenziato come la recessione internazionale che stiamo vivendo sia un terreno fertile per la proliferazione di frodi economiche a danno delle aziende, la ricerca segnala come in Italia, a differenza della situazione mondiale dove i 2/3 delle aziende del campione non hanno apportato variazioni agli strumenti di controllo in essere, ben il 65% delle aziende dichiara di avere rafforzato le proprie strategie di prevenzione, in particolare i controlli svolti dall'*internal audit* (42%), le procedure di selezione di clienti e fornitori (34%), il comportamento etico del *top management* – “*tone at the top*” – (33%), le *policy* anti-frode (26%), nonché le tecnologie di intercettazione (22%), come emerge dalla seguente figura.

**Immagine nr. 11 :** *V Global Economic Crime Survey*.  
Anno 2009.



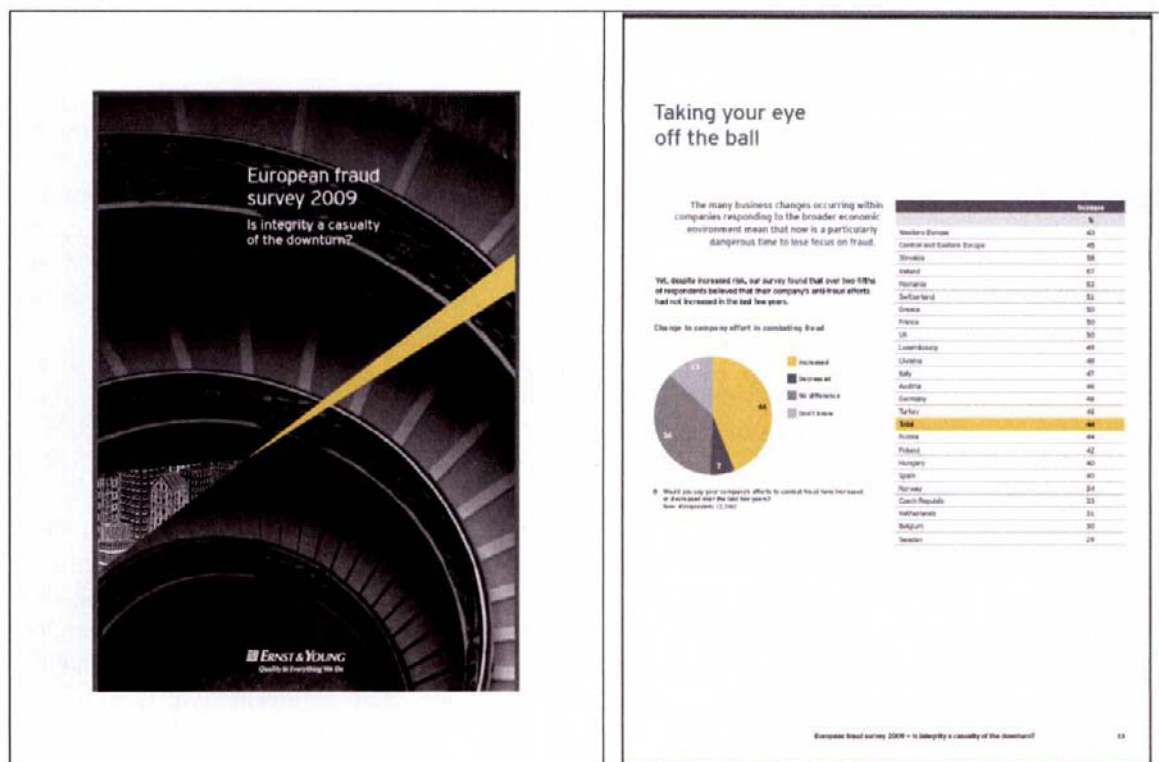
Il rafforzamento degli strumenti di controllo e prevenzione è risultato essere un fattore positivo per le imprese, poiché ha facilitato l'intercettazione tempestiva di eventuali casi di frode e ha contribuito a ridurre i rischi di frode per il futuro. La relazione tra rafforzamento degli strumenti di controllo e riduzione dei rischi di frode, risulta confermata da un altro dato rilevato nella survey di PricewaterhouseCoopers: il 29% delle aziende italiane vittime di frodi nel periodo esaminato (agosto 2008-agosto 2009), ha svolto il *fraud risk assessment* con cadenza mensile. La percentuale scende invece all'1% se prendiamo in esame le aziende che non hanno dichiarato frodi. Questo elemento sembra indicare che il monitoraggio frequente dei rischi interni facilita l'individuazione delle frodi.

Positivo, anche se con indicatori percentuali inferiori rispetto a quelli appena esposti, è il riscontro di Ernst & Young, che nel report “*European Fraud Survey 2009 – Is integrity a casualty of the downturn?*”<sup>59</sup>, frutto di un'indagine in 22 Paesi Europei, condotta sugli impiegati di organizzazioni con oltre 1.000 collaboratori, evidenzia come il 47% del campione italiano afferma che la propria azienda ha aumentato negli ultimi anni gli sforzi per combattere le frodi (tale percentuale è di poco superiore alla media di tutti gli intervistati europei) attraverso investimenti in misure antifrode quali l'*audit* interno ed esterno, i controlli interni e i codici di condotta; il tutto a fronte di un rischio di frode sempre in crescita a causa di fattori quali la riduzione del personale ed i processi di integrazione aziendale.

<sup>58</sup> Come nota il partner PWC, Franco Lagro, insieme a Sara Martocchia, Le frodi aziendali al tempo della crisi, su “Contabilità, finanza e controllo”, ottobre 2010, “...L'impressione è che le aziende italiane siano, più che in passato, sensibili al tema dell'implementazione dei controlli, anche e soprattutto a causa dell'entrata a regime del “sistema 231”, che impone agli enti adeguati metodi di prevenzione come esimente da un'eventuale responsabilità amministrativa per fatti penali commessi dal personale....”.

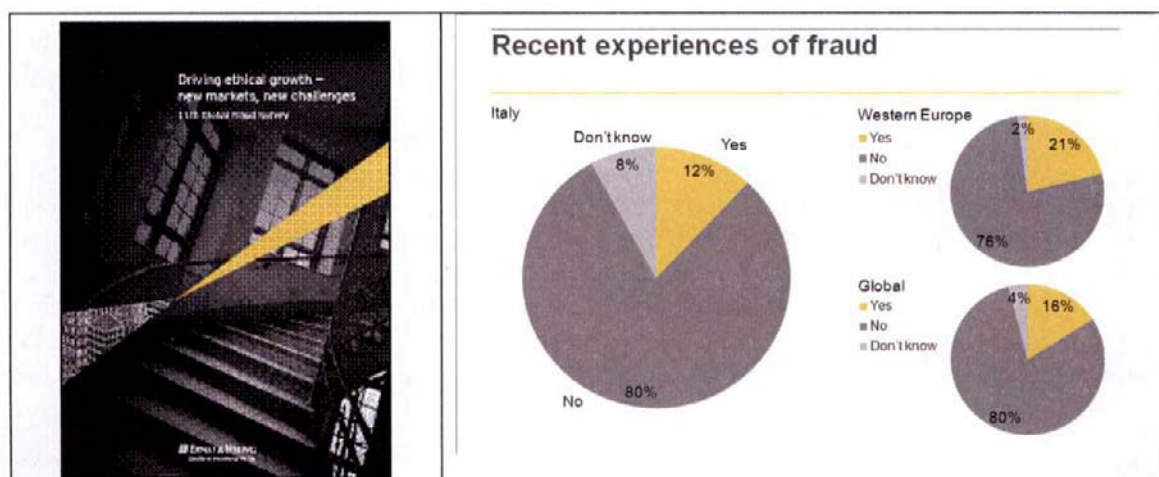
<sup>59</sup> Consultabile all'indirizzo [www.ey.com](http://www.ey.com).

**Immagine nr. 12 :** European Fraud Survey.  
Anno 2009.



Tale riscontro risulta peraltro in linea con quanto emerge dalla Global Survey di Ernst & Young pubblicata nel 2010 *"Driving ethical growth – new markets, new challenger; 11th Global Fraud Survey"* la quale, riportando i risultati di un'indagine condotta sul management di grandi organizzazioni in 36 Paesi, mostra come solo il 12% del campione italiano afferma che la propria azienda abbia subito una frode considerata "significativa" negli ultimi 2 anni (contro il 16% del dato globale e il 21% del dato europeo).

**Immagine nr. 13 :** 11th Global Fraud Survey.  
Driving ethical growth – new markets, new challenger.  
Anno 2010.



Uno spaccato, molto sintetico seppur completo dei diversi contributi esistenti sulla situazione italiana, che confermano, se ancora ve ne fosse il bisogno, come queste tematiche siano una materia estremamente delicata: non a caso vi è stato chi li ha commentati notando come mentre “...[l]a corruzione dilaga nel mondo...” in Italia “... i manager quasi non la conoscono. Oppure tendono a eludere i sondaggi sul tema...”<sup>60</sup> o chi ha ricordato uno studio dei sismologi Nicholas Ambraseys e Roger Bilham, pubblicato su *Nature*, che hanno individuato una correlazione tra ricchezza di un Paese, vittime di eventi sismici e indici di corruzione, dimenticando, però, di fornire una informazione completa rispetto agli intuibili limiti – densità abitativa, oro-idrografia, attualità e storicità del rischio sismico, ... - che devono essere tenuti presenti al di là del titolo evocativo dell’interessante connessione scoperta. I recenti accadimenti in Nuova Zelanda, Paese tra i più virtuosi secondo questo studio – Paese ritenuto tra i più virtuosi dai due ricercatori - hanno ricordato come l’esito, se infausto, di queste tragedie dipendono principalmente da altri fattori.

Materia delicata che vive, per questo, l’esigenza profonda di essere trattata, prima di tutto, se non esclusivamente, dagli addetti ai lavori: solo così, infatti, appare possibile un confronto costruttivo e sereno per lo sviluppo di una strategia di affermazione, meglio di ri-affermazione della legalità, così da mettere in movimento spunti e fermenti utilizzabili da chi, ai diversi livelli, ha responsabilità di governo.

La sfiducia può essere esorcizzata a parole, dicendo che forse non è fondata, ma il fatto che esista è di per sé già un elemento sociale e politico a cui guardare con estrema attenzione: dalla mancata risposta a tale percezione, reale o immaginaria, nasce l’insoddisfazione del cittadino, mentre si apre quella ferita con le Istituzioni che alimenta sfiducia, senso di abbandono, distacco dallo Stato, sordi rancori, rabbie pronte ad esplodere., mentre la “legalità debole”<sup>61</sup>, quella dove la corruzione trova terreno fertile, viene rafforzata dal quotidiano sfruttamento di spazi di illegalità, di opacità normativa e amministrativa, di sommerso economico, che progressivamente impoveriscono la percezione dell’esistenza di un sistema di regole condiviso e rispettato da tutti.

## 2.1 In particolare, l’area di rilevanza penale e la percezione: una prospettiva comparata.

Come anticipato sinteticamente quale elemento di riflessione, è indubbio che la percezione soggettiva di questa o quella forma di criminalità non sia direttamente influenzata dal rischio oggettivo del verificarsi di un determinato delitto e, quindi, dai dati “registrati” grazie all’attività delle Forze di Polizia e della Magistratura.

Nonostante l’Indice di Percezione della corruzione di Transparency International, così come tutti i tentativi di misurazione di un fenomeno complesso, non pretendano di fornire una immagine esaustiva e completa della corruzione reale, è innegabile che il dato percettivo, per poter assurgere a fonte attendibile di conoscenza del fenomeno corruttivo, dovrebbe riflettere una percezione quanto più oggettiva possibile dell’oggetto della percezione medesima, senza eccessive deformazioni legate all’influenza di fattori eterodiretti ed esogeni rispetto alla corruzione in senso proprio.

Perché ciò che si percepisca rifletta ciò che esiste (o che per lo più esiste), occorre che i vettori della conoscenza forniscano quanto più possibile una fotografia reale del fenomeno. Tematica che involge, in particolare, il dato quantitativo “registrato”, nonostante i numerosi filtri che determinano lo scollamento tra criminalità denunciata e criminalità perseguita (si pensi, ad esempio, all’efficacia della normativa, ai tempi di prescrizione dei reati contestati, ai tempi e alla struttura del processo penale, al ricorso ai riti alternativi, etc.), così falsando, seppur parzialmente, la fotografia del dato empirico sottostante; ma anche la rappresentazione fornita dai mass media o l’esperienza diretta del soggetto percipiente che

<sup>60</sup> Vds. il dossier di A. GRECO pubblicato su La Repubblica del 20 maggio 2008, “Un quarto delle imprese mondiali coinvolto in episodi di Corruzione”.

<sup>61</sup> A. LA SPINA, *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 2005.

entra in contatto con i diversi livelli della burocrazia con il patrimonio conoscitivo di interlocutori, qualificati e non, esperti e non.

Sullo sfondo, resta un criterio endogeno, oggettivo ed universale, quello della percezione sociale del disvalore di talune condotte, ossia la percezione del carattere corruttivo di taluni comportamenti: proprio qui, però, si rivelano alcune differenze tra l'Italia e i più importanti Paesi europei, facenti parte della medesima tradizione di *Civil Law* e collocati in posizioni migliori dell'Italia nelle ricerche elaborate da *Transparency International*.

Da una prima lettura, qui solo abbozzata, perché questo è lo stato dell'analisi cui si è giunti, senza alcuna pretesa di indagare i rapporti tra *legal culture* e *legal frame work* - vale a dire tra cultura della legalità ed impianto normativo, per il cui studio non si potrebbe prescindere da una complessa analisi dell'effettività della normativa dei diversi Paesi, che tenga conto di una pluralità di variabili, come la propensione alla denuncia, l'efficacia delle misure penali ed extrapenali, la struttura e dei tempi del procedimento penale, i livelli di riprovazione sociale del fenomeno - sembrano emergere dalla *law in the statutes*, ossia alla normativa penale così come forgiata dal legislatore, e non dalla *law in action*, vale a dire alla normativa applicata in sede giurisdizionale, interessanti differenze.

1. Prima tra tutte, **l'assenza del delitto di concussione** negli ordinamenti di molti dei Paesi con i quali l'Italia viene confrontata abitualmente.

Non solo: quando la previsione esiste, riecheggiando talvolta addirittura lo stesso *nomen iuris*, queste fattispecie hanno in realtà poco o nulla a che fare con la nostra concussione, considerata l'assenza, in quelle figure delittuose, di elementi - come l'abuso di qualità o di poteri e/o la costrizione o l'induzione - che caratterizzano fortemente il reato di cui all'art. 317 del nostro codice penale<sup>62</sup>. Si tratta di ipotesi che presentano un campo operativo più limitato rispetto a quello della nostra fattispecie di concussione, con la conseguenza che la nostra concussione per induzione finisce per essere ricompresa nel campo di applicazione dei reati di corruzione, mentre le condotte che ricalcano la nostra concussione per costrizione, invece, rientrano eventualmente nell'alveo applicativo di reati comuni, come l'estorsione.

Vicino al nostro ordinamento appare il sistema austriaco, in cui compaiono fattispecie come l'abuso di fiducia (§ 153 STGB) e l'abuso di potere pubblico (§ 302 StGB), che riecheggiano effettivamente la struttura della (nostra) concussione, ma, difettando degli elementi della costrizione o dell'induzione, hanno un raggio applicativo più ampio della fattispecie di cui all'art. 317 del Codice Rocco, mentre la previsione del § 304 StGB ricalca, per una parte, il delitto di concussione e, per l'altra, quello di corruzione propria previsti dal nostro ordinamento giuridico.

Va, qui, comunque ricordata la posizione di chi vede questo elemento, indubbiamente eccentrico rispetto agli altri sistemi penali, come un indebolimento della *defence*: invero, al di là dell'effetto negativo sugli Indici di percezione della corruzione, non sembra comunque arrecare un "vuoto di tutela", una *deminutio*, tenuto conto che sul versante della *discovery* rappresenta un importante movente incentivante la denuncia di fatti che altrimenti difficilmente sarebbero venuti allo scoperto.

2. Un ulteriore dato distintivo afferisce alla **struttura dei delitti di corruzione**. Quest'ultima, nel nostro Ordinamento ha la struttura di fattispecie plurisoggettiva a concorso necessario (benchè la punibilità della forma attiva e di quella passiva siano previste in norme distinte), mentre nei sistemi giuridici di molti ordinamenti si distingue la tipicità della corruzione attiva da quella passiva e rispetto ad esse la condotta di base

<sup>62</sup> Si fa qui riferimento, all'art. 437 del codice penale spagnolo che punisce le esazioni illegali del pubblico ufficiale, al § 353 del codice tedesco (StGB) che incrimina l'eccesso nell'esazione delle imposte, all'art. 432-10 del codice penale francese che punisce il pubblico ufficiale che esige e percepisce consapevolmente prestazioni non dovute e, infine, all'art. 313 del codice penale svizzero che sanziona penalmente il funzionario che per fine di lucro riscuote tasse, emolumenti od indennità non dovuti o eccedenti la tariffa legale.

non è necessariamente bilaterale: è il caso dei sistemi francese, tedesco e svizzero, per i quali va sottolineato come tale opzione, *prima facie*, potrebbe indiziare una tutela più ampia ai fatti di corruzione in quanto l'autonomia delle due forme presenta il vantaggio di consentire la punibilità anche del solo corrotto o del solo corruttore, mentre, invero, la soluzione adottata dal nostro ordinamento, se si pone attenzione non alla *law in action* ma alla *law in the statutes*, involge nell'area di rilevanza penale anche le ipotesi in cui una delle parti non accetti o addirittura non venga a conoscenza della offerta, della promessa o della sollecitazione<sup>63</sup>.

3. Ancora, sul piano dei **soggetti attivi dei reati di corruzione**, estesa in Italia fino a ricomprendere gli incaricati di un pubblico servizio<sup>64</sup>, a differenza di altri ordinamenti, come quello spagnolo, dove possono essere soggetti attivi solo l'autorità pubblica o il pubblico ufficiale, o quello austriaco dove si fa riferimento esclusivamente al pubblico ufficiale o all'arbitro.
4. Analoghe differenze si rilevano in tema di **corruzione susseguente**, che non ha alcuna rilevanza penale in paesi come la Svizzera e la Francia<sup>65</sup>, e di **corruzione impropria**, irrilevante nell'ordinamento svizzero, dove le norme sulla corruzione attiva e passiva fanno esclusivo riferimento ad un "*atto o un'omissione contrastante con i doveri d'ufficio o sottostante al suo potere d'apprezzamento*". Si rammenta, in ogni caso, come le fattispecie di concessione/accettazione di vantaggi, pur sanzionate con pene edittali meno significative di quelle previste nelle ipotesi corruttive, finiscono per includere nell'area di rilevanza penale qualsivoglia scambio indebito legato all'espletamento dell'attività pubblica, indipendentemente dalla presenza dell'atto d'ufficio.

E' utile, procedendo nell'esame comparato tra sistemi giuridici, aprire uno spaccato anche sulle pene edittali previste, pur nei ristretti limiti concessi da una analisi che, per aiutare nella visualizzazione dell'effettività della normativa contemplata nei differenti ordinamenti, dovrebbe tener conto, non delle pene in astratto, ma delle pene irrogate in concreto, della frequenza del ricorso ai cosiddetti riti alternativi, della propensione alla denuncia, delle regole processuali e dell'efficacia delle norme e delle sanzioni extrapenali.

Tali limiti edittali, nella prospettiva descritta, appaiono certamente espressivi della sensibilità degli ordinamenti al fenomeno corruttivo. Solo la Francia, continuando a volgere lo sguardo verso i Paesi prima osservati, presenta pene più alte (10 anni per le figure criminose di corruzione attiva e passiva propria ed impropria), tranne nel caso delle forme aggravate della

<sup>63</sup> Si pensi al caso della lettera contenente una offerta o sollecitazione non pervenuta al destinatario che, secondo la giurisprudenza, integra il reato di istigazione attiva o passiva a seconda di quale delle parti realizzi la condotta descritta: la Suprema Corte ha infatti più volte chiarito che "...il delitto di istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.) si configura come un reato di mera condotta, per la cui consumazione non si richiede che la promessa del privato o la sollecitazione del pubblico ufficiale siano recepite dalla controparte ..." (Cass. pen., sez. II, 190362/1992; nello stesso senso anche Cass. pen., 2 marzo 1998, n. 210.360).

<sup>64</sup> Proprio la previsione degli incaricati di pubblico servizio ha finito con ampliare particolarmente la tipicità penale dei delitti di corruzione, attraendo nell'area del penalmente rilevante le condotte di soggetti quali il responsabile del magazzino del Monopolio di Stato (così Cass. pen., sez. VI, ord. 24412 del 28.06.2005 rv. 231927), il dipendente di una società concessionaria di opere pubbliche (Cass. pen., sez. VI, sent. 11902 del 25.03.2005), il dipendente comunale addetto al controllo e alla vigilanza del mercato ortofrutticolo (Cass. pen., sez. VI, sent. 30154 del 9.06.2004, rv. 229449), l'operatore obitoriale (Cass. pen., sez. VI, sent. 24075 del 30.05.2003, rv. 226082), l'autista di un servizio di autolinea pubblico (Cass. pen., sez. V, sent. 12666 del 18.03.2003, rv. 224257).

<sup>65</sup> In Francia, viene esclusa sia nella fattispecie che contempla la corruzione passiva (art. 432-11) che in quella che prevede quella attiva (art. 433-1), mentre in Svizzera non è prevista dalla corruzione attiva (art. 322-ter) ed è contemplata dalla corruzione passiva (art. 322-quater), pur precisando che in Svizzera è penalmente rilevante ogni forma di scambio di utilità indebite, sia antecedente che susseguente, che avvenga anche solo in considerazione dell'espletamento dell'attività del pubblico agente e, pertanto, non legata ad uno specifico atto d'ufficio.

fattispecie di corruzione in atti giudiziari (con la reclusione da 3 ad 8 anni, pena che si innalza dai quattro ai dodici anni di reclusione se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, ed addirittura raggiunge la reclusione dai sei ai venti anni se invece ne deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo), pur a fronte di un sistema sanzionatorio molto più articolato in Italia.

Pene edittali più lievi, nelle fattispecie che consentono una comparazione, si registrano, invece, anticipando gli esiti di uno studio che sarà completato e presentato nella prossima primavera:

1. in Germania, dove, ad esempio, la corruzione propria passiva è punita con la reclusione da 6 mesi a 5 anni e, nei casi meno gravi, con la reclusione fino a 3 anni o con la multa, § 332, 1 StGB, quella propria attiva, punita con la reclusione da 3 mesi a 5 anni e, nei casi meno gravi, con la reclusione fino a 2 anni o con la multa, § 334, 1, StGB, mentre solo nell'ipotesi di corruzione passiva propria - escluse quelle "in atti giudiziari", dove l'Italia prevale nettamente - la Germania presenta il massimo edittale più severo, mentre l'Italia contempla un minimo edittale più elevato;
2. in Svizzera, dove, ad esempio, le due fattispecie di corruzione attiva e passiva, punite oltr'Alpe con una pena detentiva fino a 5 anni o con una pena pecuniaria, con un minimo edittale più alto, quindi, in Italia;
3. in Austria, dove, la concussione è punita in forma più lieve e in modo graduato rispetto al "valore" dell'oggetto del reato (dalla reclusione non superiore a tre anni a quella da 1 a 10 anni se il fatto è commesso in relazione a vantaggi, il cui valore supera i 50.000 euro), così come la corruzione, che è punita in forma più rigorosa solo nell'ipotesi residuale di "impropria susseguente".

Sempre in una prospettiva comparatistica, va, infine, ricordato come le ipotesi italiane di corruzione impropria e susseguente non sono contemplate nelle definizioni di corruzione passiva ed attiva né dalla Convenzione per la lotta alla corruzione concernente i funzionari comunitari o di Stati membri dell'Unione Europea (artt. 2 e 3), né nella Convenzione OCSE, che all'art. 1 chiede l'incriminazione della sola corruzione attiva antecedente: pertanto, l'art. 322-bis c.p. segna un adempimento alle prescrizioni internazionali ancor più attento ad un'ottica preventiva di quanto venisse espressamente richiesto dalle convenzioni internazionali stesse.

Alcune di queste soluzioni sono state, talvolta, addirittura pioneristiche nell'ambito della lotta al fenomeno corruzione, come nel caso dell'estensione della perimetro della responsabilità a chi esercita una funzione legislativa - ai sensi dell'art. 357 c.p. - mentre in Germania vi si è giunti solo nel 1994 (§ 108 StGB).

Un analogo informazione rilevante viene dall'esame dei termini di prescrizione, grazie ai risultati di un'indagine condotta a livello europeo da Transparency International<sup>66</sup>.

Anche qui, si sconta un problema di informazione oggettiva a fronte dell'indisponibilità dei dati relativi ai procedimenti penali prescritti in materia di Reati contro la PA, tenuto conto

<sup>66</sup> AA.VV., *Countdown to Impunity. Corruption-related Statutes of Limitations in the European Union*, Progetto europeo JLS/2008/ISEC/100 - Prevention of and Fight Against Crime 2009, With financial support from the Prevention of and Fight Against Crime Programme European Commission - Directorate-General Justice, Freedom and Security, Transparency International, novembre 2010. Secondo i curatori italiani di questa ricerca "...diversi esperti intervistati durante questa ricerca stimano la percentuale di reati legati alla corruzione estinti a causa dei termini di prescrizione molto superiore alla media generale dei reati. La percentuale dei procedimenti estinti a causa dei termini di prescrizione, pur rimanendo elevata, e in sorprendente diminuzione, probabilmente a causa di una migliorata efficienza del sistema giudiziario....".

che il Ministero della Giustizia ha fin qui reso disponibili solo il dato complessivo riferito a tutte le violazioni previste dal Codice Penale e dalle leggi speciali.

**Tabella nr. 3 :** Termine di prescrizione (anni) fino alla fine del processo o alla sentenza.  
Termine di prescrizione relativo<sup>67</sup>.

| Paese                                  | Termine di prescrizione (anni) fino alla fine del processo o alla sentenza              |         |          |                  |           |         |           |         |          |         |           |           |          |          |             |       |             |
|--|---|---------|----------|------------------|-----------|---------|-----------|---------|----------|---------|-----------|-----------|----------|----------|-------------|-------|-------------|
|  | Termine di prescrizione relativo (può essere esteso tramite sospensione o interruzione) |         |          |                  |           |         |           |         |          |         |           |           |          |          |             |       |             |
|  | Austria***  | Belgio* | Bulgaria | Repubblica Ceca* | Danimarca | Estonia | Finlandia | Francia | Germania | Grecia* | Ungheria* | Italia*** | Lettonia | Lituania | Lussemburgo | Malta | Paesi Bassi |
| Corruzione attiva di un funzionario    |   | 5       | 10       | 3                | 5         | 5       | 5         | 3       | 5        | 3       | 3         | 6         |          |          | 20          | 5     | 12          |
| Corruzione passive                     |   | 5       | 10       | 5                | 10        | 5       | 5         | 3       | 5        | 3       | 5         | 12        |          |          | 20          | 5     | 12          |
| Corruzione di un funzionario straniero |   | 5       | 10       | 3                | 5         |         |           | 3       | 5        | 3       | 3         | 6         |          |          | 20          | 5     | 6           |
| Peculato                               |   | 5       | 10       | 3                | 5         | 5       | 5         | 3       | 5        | 3       |           | 10        |          |          | 20          | 10    |             |
| Millantato credito                     |   | 5       | 5        | n/d              |           | 5       |           | 3       |          | 3       | 5         | 6         |          |          | 20          | 5     |             |
| Abuso d'ufficio                        |   | 5       | 10       | 5                | 5         |         | 5         | n/d     |          | 3       | 3         | 6         |          |          | 5           |       |             |
| Riciclaggio di denaro                  |   | 5       | 10       | 5                |           | 5       | 5         | 3       | 5        |         | 5         | 12        |          |          | 5           | 15    | 12          |
| Ostruzione alla giustizia              |   | 5       |          | 5                | 10        |         |           | 3       | 5        |         |           | 8         |          |          | 2           |       |             |

Fonte: Transparency International.

Come noto, il semplice “dato temporale” non consente comparazioni tra i diversi Paesi per cogliere una migliore o peggiore situazione: la ragionevole conclusione dei processi e la carenza di interesse a proseguirli dopo un certo numero di anni sono aspetti che vanno letti con una prospettiva ben più ampia che involge numerosi aspetti della politica criminale di ciascuno Stato, ognuno dei quali presenta una sua storia che attraversa le vicende politiche, sociali, criminali, economiche vissute nei contesti esaminati.

Con queste precisazioni, si rileva che la previsione italiana non si discosta per questi delitti da quella che si registra nella maggior parte dei paesi presi in esame.

Come autorevolmente messo in luce in dottrina, i rapporti tra impianto normativo e consenso sociale hanno una duplice direzione: le norme si fondano sul consenso sociale, ma al contempo lo creano fungendo da veicoli di diffusione del disvalore delle condotte sottoposte a sanzione penale. E' evidente come, con riferimento al criterio della percezione del disvalore comportamentale, al rischio soggettivistico si aggiunge quello derivante dall'uso di un “differente linguaggio”.

Ma vi è di più.

La percezione della riprovevolezza di alcuni comportamenti è mediata non solo dalla normativa penale, ma anche da quella extra-penale in tutti i casi in cui quest'ultima si riverberi sulla normativa penale, implementando o, viceversa, scoraggiando comportamenti di corruzione mascherata.

Invero, questo aspetto merita di essere approfondito e chiarito, in quanto non si presenta immediatamente visibile il nesso tra normativa extrapenale e fenomeno corruttivo.

<sup>67</sup> Transparency presenta anche una visualizzazione del termine di prescrizione assoluto.

Si pensi, per fare un significativo esempio dell'impatto della normativa non penale sulla corruzione percepita, alla differente previsione delle cause di incompatibilità concernenti le cariche parlamentari in Italia ed in Svizzera: mentre in Italia un'espressa previsione di legge (cfr. art. 3 legge 15 febbraio 1953, n. 60) enuclea tra le cause di incompatibilità col mandato di parlamentare alcune cariche in istituti bancari o in società per azioni che abbiano, come scopo prevalente, l'esercizio di attività finanziarie (con l'unica eccezione degli istituti di credito a carattere cooperativo i quali non operino fuori della loro sede), in Svizzera l'art. 14 della legge sull'Assemblea Federale (o legge sul Parlamento del 13 dicembre 2002) restringe tale divieto ai soli casi in cui la Confederazione vi abbia una posizione dominante.

### 3. La mappatura del fenomeno.

L'analisi fin qui condotta evidenzia come la definizione del "fenomeno corruzione" e, quindi, l'esigenza di darne una fotografia quanto più definita, richiedano estrema cautela, non tanto, e non solo, per tentare di fornire una immagine che vada oltre la semplice collocazione di questa o quella procedura, amministrazione, area geografica, ..., in una scala ordinale dei reati, prospettiva che, come noto, si risolverebbe in esiti estremamente riduttivi e penalizzanti rispetto agli obiettivi di conoscenza che appare necessario raggiungere in quanto trascura il cd. "profilo problematico" di ogni amministrazione pubblica.

Si tratta, piuttosto, delle impellente necessità di proporre alcune matrici di decrittazione, anche innovative, come è stato fatto presentando gli esiti delle analisi rese disponibili da Istituti di ricerca e multinazionali della consulenza aziendale, attraverso le quali perseguire una attualizzazione realistica e non ultra-dimensionata del "rischio corruzione".

L'alternativa è quella di lasciare spazio libero a qualsivoglia manipolazione disinformativa, a chi persegue, cioè, altri fini rispetto a quello di comporre a sintesi un quadro conoscitivo assolutamente eterogeneo di dati e informazioni, per mettere a disposizione di ciascuno una definizione il più possibile realistica della minaccia "corruzione e altri reati contro la PA".

Va qui ricordato come una informazione corretta sul fenomeno sia ritenuta una necessità prima di tutto dagli "addetti ai lavori", cioè da coloro che sono impegnati nell'azione di repressione della corruzione: una necessità equivalente alla stessa azione di contrasto, secondo il Direttore della Direzione Investigativa Antimafia<sup>68</sup>, secondo il quale vi è "*... la duplice necessità di neutralizzare adeguatamente le condotte illecite e di garantire una forte trasparenza sul fenomeno, anche per evitare che una amplificazione di dati inesatti possa incidere sull'immagine del Paese e, conseguentemente, sul suo rating in sede internazionale...*".

In tale prospettiva, la lettura rigorosa dell'*output* del "sistema repressivo", attraverso i dati forniti dal Sistema di Indagine del Ministero dell'Interno, diventa una prima risposta utile, e probabilmente indispensabile, a impostare un lavoro di analisi che vuole, prima di tutto, giungere a produrre un risultato informativo credibile.

<sup>68</sup> A. GIRONE, Audizione avanti alle Commissioni I e II Riunite del Senato della Repubblica nell'ambito dell'esame del ddl 2156, 6 luglio 2010.

**Tabella nr. 4** : Principali reati contro la P.A<sup>69</sup>.  
 Reati consumati e persone denunciate su base annuale, per genere.  
 Periodo "2004 - 2010".

|                    | 2004   |       | 2005   |        | 2006   |        | 2007   |        | 2008   |        | 2009   |       | 2010   |        |
|--------------------|--------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|--------|--------|
| Delitti registrati | 3.403  |       | 3.550  |        | 5.498  |        | 3.367  |        | 3.413  |        | 3.230  |       | 3.076  |        |
| Persone denunciate | F      | M     | F      | M      | F      | M      | F      | M      | F      | M      | F      | M     | F      | M      |
|                    | 2.812  | 9.935 | 2.944  | 10.903 | 5.785  | 15.019 | 3.561  | 10.418 | 3.091  | 11.309 | 3.651  | 9.963 | 3.591  | 10.233 |
|                    | 12.747 |       | 13.847 |        | 20.804 |        | 13.979 |        | 14.400 |        | 13.614 |       | 13.824 |        |

Fonte: Dati del Sistema di Indagine. Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio di Analisi Criminale. Ministero dell'Interno<sup>70</sup>.

Come si può rilevare dalla **Tabella 4**, il 2010 non segnala particolari evidenze degne di nota, se non in relazione ad un tasso di criminalità femminile che permane significativamente elevato: al di là dei profili già oggetto di analisi nella precedente *Relazione 2009* (è il caso del dato di picco registrato nel 2006 che, come si è diffusamente dimostrato, fu il risultato di una accentuata attività repressiva in materia di truffe e indebite percezioni di finanziamenti, contributi e sovvenzioni a valere sul bilancio comunitario e/o nazionale), negli ultimi 7 anni il numero dei fatti reato intercettati dalle Forze di Polizia in materia di Reati contro la PA è stabile: 25.537 reati consumati, una media poco superiore ai 3.600 delitti all'anno, con 103.215 persone denunciate (25.435 donne e 77.780 uomini) per 14.745 soggetti segnalati all'anno Autorità Giudiziaria da parte delle Forze di Polizia.

Si tratta di un dato che inizia ad acquisire una interessante significatività, atteso che la serie temporale consente di allungare lo sguardo a un periodo che inizia ad avvicinarsi a quella ampiezza considerata utile per comprendere effettivamente i trend della criminalità: come già ricordato nella *Relazione 2009*, inutilmente, visto che anche nel corso del 2010 l'interesse generale si è focalizzato su variazioni annuali di alcuni reati - tra l'altro assolutamente infondate, come si è visto - a differenza di quanto capita nello studio di altri fenomeni sociali non congiunturali (come il tasso di occupazione o di iscrizione alle scuole superiori oppure l'andamento dei prezzi o la natalità), la particolare struttura temporale della criminalità rende del tutto sterile discutere di cambiamenti da un anno all'altro - come ha sottolineato il prof. Marzio Barbagli nella Premessa al *Rapporto sullo stato della sicurezza in Italia*, Ministero dell'Interno, 2007 - in quanto è solo nel lungo periodo, misurabile almeno in decenni, che si stabilizzano i *trend* sociali e che si possono, dunque, apprezzare e misurare in modo metodologicamente consapevole linee di tendenza, oscillazioni, picchi e cadute.

Vi sarebbe, piuttosto, da evidenziare una progressiva, lenta diminuzione del fenomeno, che perdura almeno dal 2007, portato alla luce da una attività delle Forze di Polizia che permane

<sup>69</sup> Sono state considerate le fattispecie p. e p. dagli artt. : 414, 316, 316 bis, 316 ter, 317, 318, 319, 319 ter, 320, 322, 322 bis, 323, 353, 354, 355, 356, 640 bis del codice penale. Pur se evidentemente significativa, quella p. e p. dall'art. 640, 2° comma, c.p., dedicata a punire la forma aggravata prevista nei casi di consumazione a danno dello Stato, non è stata considerata, in quanto il Sistema di Indagine, nella registrazione delle denunce per l'art. 640 cp, prevede tale specificazione quale voce facoltativa lasciata alla discrezionalità dell'operatore.

Dai dati forniti dal Ministero dell'Interno sono stati espunti le indicazioni: sprovviste della Regione nella quale erano stati consumati, sia per i delitti che per le persone denunciate; per le sole persone denunciate, i casi senza l'indicazione del "sesso", dell'"età" o con età di "999", "###" o minore ad anni 14.

<sup>70</sup> L'estrazione è avvenuta nelle giornate di mercoledì 2 e giovedì 3 marzo 2011.

sui consueti, indicati livelli di eccellenza: un dato che, trattandosi di denunce originate dalla attività investigativa svolta dalle Forze di Polizia, non viene influenzato dal successivo percorso processuale del procedimento penale dopo l'esercizio dell'azione penale ex art. 60 cpp da parte dell'Ufficio del Pubblico Ministero.

Un dato, quello relativo all'intero *panel* di reati contro la P.A., certamente peculiare, se lo si osserva in relazione al totale dei delitti consumati in Italia: come emerge dalla tabella seguente, ogni 1000 reati totali registrati in Italia vi è, di fatto, 1 reato contro la Pubblica Amministrazione.

**Tabella nr. 5 :** Totale delitti consumati e persone denunciate, in Italia.

Periodo "anni 2007 - 2009"<sup>71</sup>.

|                                  | 2007         | 2008         | 2009         |
|----------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Totale delitti registrati        | 2.933.146    | 2.709.888    | 2.569.309    |
| Totale persone denunciate        | 860.606      | 890.456      | 823.406      |
| Totale rapine registrate         | 51.210       | 45.857       | 35.150       |
| <b>Totale reati contro la PA</b> | <b>3.367</b> | <b>3.413</b> | <b>3.230</b> |

Fonte : Dati del Sistema di Indagine. Direzione Centrale della Polizia Criminale – Servizio di Analisi Criminale. Ministero dell'Interno, tratti dal sito [www.interno.it](http://www.interno.it)

Una significatività che sembra ulteriormente accentuarsi non solo di fronte al dato totale del reato predatorio di maggiore pericolosità, la rapina, ma, soprattutto, in relazione al numero totale dei dipendenti pubblici: ogni 1000 dipendenti pubblici risulta, di fatto, denunciato 1 reato contro la Pubblica Amministrazione.

Assume, poi, con immediatezza, una estrema rilevanza, allo scopo di chiarificare ulteriormente il dato, visualizzare i reati contro la PA separando quelli comuni, che possono essere commessi da "chiunque" da quelli cd. "propri" che richiedono una particolare qualifica dell'autore, nel caso in specie quella di "Pubblico Ufficiale" e di "Incaricato di Pubblico Servizio" rispettivamente previste agli artt. 357 e 358 cp.

**Tabella nr. 6 :** Principali reati contro la P.A.

Reati consumati e persone denunciate, suddivise per qualifica del soggetto attivo, su base annuale, per genere  
Periodo "2004 - 2010".

|                           | Reati commessi da "chiunque" <sup>72</sup> | Reati p. e p. dagli art. 322 e 353 cp <sup>73</sup> | Reati consumati da P.U. o da Incaricati di P.S. <sup>74</sup> | Reato p. e p. dall'art. 323 cp | TOTALE  |
|---------------------------|--|---|---|--------------------------------|---------|
| Delitti consumati         | 11.956                                     | 2.147   | 4.048   | 7.386                          | 25.537  |
| Donne denunciate          | 19.421                                     | 757   | 2.279   | 2.978                          | 25.435  |
| Maschi denunciati         | 40.465                                     | 6.263   | 12.478  | 18.574                         | 77.780  |
| Totale persone denunciate | 59.886                                     | 7.020   | 14.757  | 21.552                         | 103.215 |

Fonte: Dati del Sistema di Indagine. Direzione Centrale della Polizia Criminale – Servizio di Analisi Criminale. Ministero dell'Interno.

<sup>71</sup> Il dato 2010 complessivo non è ancora stato reso disponibile.

<sup>72</sup> In tale dato è ricompresa anche l'ipotesi di cui all'art. 321 cp, "Pene per il corruttore", che realizza la figura della corruzione quale reato a concorso necessario estendendo al privato le stesse pene del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio.

<sup>73</sup> Come già illustrato alla nota 69 per l'ipotesi p. e p. dall'art. 640 Il comma cp, il Sistema di Indagine non consente anche per queste due fattispecie di distinguere tra le diverse ipotesi sanzionatorie rispettivamente previste, alcune delle quali costruite come reato "proprio" e altre come reato "comune", perché prevede tale specificazione quale voce facoltativa lasciata alla discrezionalità dell'operatore.

<sup>74</sup> Il dato comprende anche i soggetti cui l'art. 322 bis cp estende la punibilità rispetto alle fattispecie p. e p. dagli artt. 314, 316, 317 - 320, 322 terzo e quarto comma cp.

Si tratta, certamente, di una prima lettura, con una presentazione del dato molto sintetica, ma appare chiaramente come all'interno del *panel* di Reati contro la PA considerato il numero di quelli ascritti – almeno nelle informative delle Forze di Polizia alla Magistratura – a Pubblici Ufficiali e Incaricati di pubblico servizio siano un numero nettamente minoritario, soprattutto se si legge il dato relativo al mercimonio della funzione pubblica (artt. 317-320 cp) e alla appropriazione di cose o denaro pubblico (artt. 314 e 316 cp): solo il 15,85% dei reati contro la PA (4.048 su 25.537) consumati nel periodo preso in esame è riconducibile a queste più gravi ipotesi delittuose, mentre su percentuali ancora inferiori si attesta il numero dei Pubblici ufficiali e degli Incaricati di pubblico servizio segnalati (il 14,29%, 14.757 su 103.215 denunciati).

### 3.1 Una Pubblica Amministrazione “saccheggiata”.

Nella *Relazione 2009* è già stato diffusamente analizzato il dato di picco registrato nel 2006, con 5.498 Reati contro la PA intercettati dalle Forze di Polizia: la causa di quei 2 mila delitti in più, fotografati nella **Tabella 4**, era stata individuata nelle violazioni accertate relativamente a due fattispecie, quelle p. e p. dagli artt. 316 *ter* e 640 *bis* c.p., che in quella annualità, come emerge dalla tabella seguente, registrano un significativo, analogo aumento.

#### **Tabella nr. 7** : Principali reati contro la P.A.

Delitti consumati p. e p. dagli artt. 316 *ter* e 640 *bis* cp., su base annuale.  
Periodo “2004 –2010”.

|  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | totale |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| <b>truffa per il conseguimento ...</b><br>(art.640 bis cp) | 824   | 893   | 2.725 | 778   | 766   | 747   | 782   | 7.515  |
| <b>indebita percezione</b><br>(art. 316 <i>ter</i> cp)     | 462   | 598   | 858   | 393   | 338   | 230   | 220   | 3.099  |
| <b>TOTALE</b><br><b>Reati contro la PA</b>                 | 3.403 | 3.550 | 5.498 | 3.367 | 3.413 | 3.230 | 3.076 | 25.537 |

Fonte: Dati del Sistema di Indagine. Direzione Centrale della Polizia Criminale – Servizio di Analisi Criminale. Ministero dell'Interno.

Si tratta di violazioni che possono essere consumate da “chiunque”, non sono cioè “reati propri” che richiedono una determinata qualifica in capo al soggetto attivo: qui, nei casi di *indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato* (art. 316 *ter* cp) e di *truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche* (art. 640 *bis* cp), non ci sono infedeltà del dipendente pubblico o mercimonio della pubblica funzione.

C'è semplicemente una Pubblica Amministrazione che non si sa difendere a dei ladri che la depredano, un “saccheggio”<sup>75</sup> sistematico che condiziona, evidentemente, l'operatività della Pubblica Amministrazione e l'allocazione ottimale delle risorse pubbliche: negli ultimi 7 anni, come emerge dalla **Tabella 7**, i due delitti pesano, infatti, complessivamente quasi il 42% del totale dei reati contro la P.A., con 10.614 casi registrati su 25.537 denunce complessive.

Una fenomenologia criminale che in alcune delle annualità esaminate assume dimensioni ancor più vaste:

- il 38 %, nel 2004, con 1.276 denunce sulle 3.403 totali registrate contro la PA;
- il 42 %, nel 2005, con 1.491 denunce su 3.550;
- il 66 %, nel 2006, con 3.583 denunce su 5.448;

<sup>75</sup> Gli articoli 316 *ter* e 640 *bis* del codice penale puniscono le condotte di chi, attraverso artifici o raggiri, ha percepito indebitamente contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni concesse o erogate da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità Europee, o di chi non li ha destinati alle attività di pubblico interesse per le quali erano stati concessi: si tratta di risorse, spesso ingenti, così sottratte al bene pubblico; sono, contestualmente, flussi finanziari deviati rispetto alla loro destinazione finale, e, quindi, al tentativo di arginare e avviare a riduzione il ritardo che tuttora caratterizza alcune aree del Paese.