

SOMMARIO

INTRODUZIONE	7
CAPITOLO 1	
LA CORRUZIONE PUBBLICA IN ITALIA: TRA CRIMINOLOGIA E DIRITTO POSITIVO	11
1. Delimitazione dell'indagine	11
2. I profili criminologici e normativi della corruzione pubblica	12
3. La riforma "Severino" e i normativi collegati	23
3.1. L'istituzione e i compiti dell'ANAC	27
3.2. La tutela del <i>whistleblower</i>	33
3.2.1 Il <i>whistleblowing</i> in Italia	41
3.3. La corruzione dopo la legge Severino fino alla c.d. "Legge Spazzacorrotti"	49
4. Una breve valutazione d'insieme sulle normative anticorruzione	53
CAPITOLO 2	
MISURARE IL FENOMENO DELLA CORRUZIONE	57
1. Criticità della misurazione	57
1.1. Indicatori soggettivi a livello nazionale	60
1.2. Indicatori oggettivi	72
1.3. Le statistiche giudiziarie	75
1.4. Il rischio di corruzione in ambito sanitario	83
1.5. Spunti conclusivi: <i>open data</i> come strumento di prevenzione della corruzione	96

CAPITOLO 3

LA VISIONE EUROPEA SUI FENOMENI CORRUTTIVI	117
1. Le iniziative europee contro la corruzione: una panoramica normativa	117
2. Appalti e rischi di corruzione: spunti di riflessione dalla relazione del 2014	125
3. La corruzione in ambito sportivo	129
4. Le prospettive possibili per prevenire la corruzione a livello comunitario	135
5. Efficienza dei sistemi giudiziari nazionali e prevenzione della corruzione	141
BIBLIOGRAFIA	153

INTRODUZIONE

La corruzione si presenta come un fenomeno criminoso difficile da individuare e delineare, tanto nelle dinamiche quanto nella sua genesi, connotandosi, peculiarmente, per un'assunzione di decisione [...] deviante dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari¹. L'affermazione, nella sua semplicità, a mio modo di vedere appare condivisibile e per più di un motivo.

Uno degli aspetti problematici e caratterizzanti dei fenomeni corruttivi risiede, come è intuibile, nell'alto indice di occultamento o occultabilità. La corruzione è un accadimento del quale solitamente si sospetta o si percepisce la presenza, ma che giunge a conoscenza dell'Autorità Giudiziaria in percentuali esigue – come meglio vedremo nel secondo capitolo del lavoro – rispetto alla realtà. Ciò è legato prioritariamente, ma non esclusivamente, alla poca visibilità delle tracce del reato. Nonostante le difficoltà nell'individuare la corruzione, nel nostro Paese è comunque presente sul tema una letteratura scientifica notevole, che ne ha individuato moltissimi aspetti salienti.

Altro punto su cui indagare è che non esiste una sola definizione della “corruzione” in sé. Ad esempio, la scelta operata dalle principali Convenzioni internazionali in materia è stata quella evitare di inquadrare in modo monolitico il fenomeno in una defini-

¹ Cfr. *Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione*, a cura dell'ANAC, § 2.1.

zione univoca, preferendo indicare una lista di reati che vengono considerati come sintomatici o esemplificativi della corruzione stessa. Ma qualche significativo spunto definitorio sembra venire ad esempio dall'art. 2 della Convenzione del Consiglio d'Europa di diritto civile sulla corruzione entrata in vigore in Italia nell'estate del 2012, il quale recita: *“per «corruzione» s'intende il fatto di sollecitare, offrire, dare o accettare, direttamente o indirettamente, una provvigione illecita o altro indebito vantaggio, ovvero promettere tale indebito vantaggio, in modo tale da pregiudicare il normale esercizio di una funzione o il comportamento regolamentare di colui che beneficia della provvigione illecita o dell'indebito vantaggio o della promessa di tale vantaggio indebito”*.

È da diversi anni che, dando uno sguardo al dibattito politico e alla produzione normativa, sale alla ribalta la tematica della lotta alla corruzione nostrana, specie pubblica. Le cronache sono state dominate da una parte da fenomeni corruttivi, spesso di considerevoli dimensioni, come i casi Expo, Mose, Mafia Capitale; dall'altra dall'escogitazione di rimedi alla 'patologia', sotto forma di nuove leggi e regolamenti e dell'azione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

Il fenomeno corruttivo ha probabilmente trovato terreno fertile nelle pubbliche amministrazioni nazionali anche a causa della scarsa qualità dell'organizzazione e del funzionamento di quest'ultima: *«la corruzione agisce nel profondo delle strutture organizzative pubbliche (e private) minacciando la loro capacità di perseguire i propri fini istituzionali o economici; interviene a livello decisionale, modificando gli obiettivi generali a favore di interessi particolari; agisce a livello attuativo, impedendo un'efficace attuazione delle regole predisposte dalle autorità. In questo senso, interviene negli spazi discrezionali lasciati agli individui, mutando i principi che ne guidano l'azione»* (Arnone-Iliopoulos, 2005).

Ad aggravare il quadro, spesso gli Osservatori internazionali indipendenti associano – quanto a percezione della corruzione stessa – l'Italia a latitudini sudamericane e subsahariane: nella classifica di *Transparency International* il nostro Paese gravita sempre attorno al 60°-70° posto su più di 150 censiti.

Dando, purtroppo per dimostrato che il problema della corruzione sia abbastanza ben radicato nel nostro Paese, con tutte le conseguenze che ne derivano in termini di attrattività e credibilità, quali indicazioni di *policy* e riflessione scientifica possono oggi farsi, nell'auspicio di una escalation virtuosa dell'Italia tra i Paesi meno corrotti?

Nonostante l'allarme sociale suscitato dall'emersione di questi casi, le risposte del Legislatore al problema corruzione sono state per lungo tempo inefficaci e con carattere emergenziale, sostanzialmente avulse da una effettiva pianificazione normativa che tenesse in debito conto sia la fase di repressione che quella di prevenzione del fenomeno criminoso.

Quel che pure appare innegabile è che sussista una evidente “complementarità” tra i due distinti fenomeni criminosi, che fa sì che “i servizi” forniti da ciascuno dei suoi attori (imprenditori, amministratori e mafiosi) incrementi “i profitti attesi” e riduca i ‘costi di produzione’ negli altri. Questa convergenza è stata talmente significativa da modificare sotto diversi profili i meccanismi di regolazione della corruzione osservabili in altre aree. «Corruption and organized crime often go together», per dirla in breve (Rose-Ackerman e Palifka, 2016).

Gli sforzi di pervenire a nuovi e sempre più rigorosi testi normativi, come si è detto, non sono mancati anche in tempi molto recenti (ad esempio la Legge c.d. Spazza corrotti). Compito di queste pagine è, allora, far luce sugli aspetti criminologici ed anche economici del fenomeno corruttivo, facendo spaziare la trattazione

dal diritto interno a quello – meno esplorato – comunitario, suggerendo proposte e indicazioni di *policy* per una migliore prevenzione del fenomeno, che peraltro spesso nel concreto si presenta di non sempre agevole definizione e inquadramento.

Occorre allora chiedersi – ed è uno degli obiettivi di questa ricerca – e valutare se per il contrasto della diffusione della corruzione sistemica sia realmente possibile, e produttivo, continuare a puntare unicamente (o prevalentemente) sullo strumento repressivo penale oppure se, fermo restando la rilevanza penalistica degli obiettivi di politica criminale di adeguata tutela dell'esercizio della funzione pubblica dai fenomeni corruttivi, non sia necessario pensare anche a nuovi strumenti, a un sistema di tutela integrato e coordinato in cui lo strumento penale sia affiancato, o meglio preceduto, da rimedi preventivi di carattere extra penale (e segnatamente amministrativo).