

L'INDICE DI PERCEZIONE DELLA CORRUZIONE: I FATTORI DI INFLUENZA  
E I RELATIVI NESSI CON I SISTEMI GIURIDICI DI RIFERIMENTO. ALCUNI  
ORDINAMENTI DI *CIVIL LAW* A CONFRONTO.

di Valeria Rainone\*

## 1. Introduzione

La misurazione del fenomeno corruzione in termini di percezione di quest'ultimo in un Paese si determina in base al cosiddetto indice di percezione della corruzione (*Corruption Perception Index*. CPI). Quest'ultimo, elaborato da *Transparency International*, indica il livello secondo il quale l'esistenza della corruzione (intesa in senso lato come comprensiva anche della concussione negli ordinamenti in cui questo reato è previsto) è percepita tra pubblici uffici e politici nei Paesi oggetto di monitoraggio. Esso è indicato con un voto attribuito a ciascuna Nazione che varia da 0 (massima corruzione) a 10 (assenza di corruzione). Le stime sulla percezione della corruzione sono costruite sulla base di inchieste di vittimizzazione, questionari di criminalità autorilevata e sondaggi di opinione rivolti a campioni rappresentativi dell'intera popolazione e ad esperti.

Nella classifica elaborata da *Transparency International* nell'anno 2009, l'Italia si colloca al posto nr. 63. L'indice di percezione della corruzione ad essa attribuito è pari a 4,3, mentre il primo posto è occupato dalla Nuova Zelanda con un indice pari a 9,4. Lo scarto rispetto al nostro Paese risulta pertanto considerevole. Anche i Paesi a noi più vicini sia geograficamente che come tradizione giuridica, stando alle classifiche elaborate, risultano più virtuosi dell'Italia. Si pensi alla Svizzera che occupa il quinto posto con un CPI pari a 9, alla Germania che è al quattordicesimo posto con un CPI pari ad 8, all'Austria che è posta al sedicesimo posto con CPI pari a 7,9, alla Francia che si colloca al ventiquattresimo posto con un punteggio pari a 6,9, alla Spagna che ritroviamo al trentaduesimo posto con CPI pari a 6,2.

L'indice di percezione della corruzione, come sottolineato da autorevoli ricercatori come Kaufmann della *World Bank*, costituisce una misurazione piuttosto imprecisa, in quanto <<la combinazione di poche fonti con una alta varianza tra esse rende piuttosto limitativo effettuare una lettura in termini di punteggi medi e di posizioni in graduatoria>><sup>1</sup>.

Appare pertanto utile cercare di comprendere il significato da attribuire a tale misurazione sia in sé e per sé considerata sia come strumento di comparazione con gli altri Paesi, individuando i fattori che influiscono sulla determinazione del CPI e - in una prospettiva più squisitamente comparatistica - rintracciando gli eventuali nessi tra questi ultimi ed il sistema giuridico di riferimento. Addentrarsi nei meccanismi che influiscono sulla corruzione percepita e soprattutto verificare quanto le peculiarità dei diversi ordinamenti possano incidere sulla determinazione dell'indice può aiutarci a decrittare tale parametro di misurazione e, conseguentemente, ponderarne la reale affidabilità.

---

\* Dottoranda di ricerca in diritto e processo penale presso l'Università degli Studi di Macerata.

<sup>1</sup> Sono le parole di Kaufmann riportate nel Primo Rapporto al Parlamento (p. 47) redatto dal Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT) nel febbraio 2009 disponibile sul sito [www.innovazionepa.gov.it](http://www.innovazionepa.gov.it).

A tale scopo, l'analisi - seppure sintetica - sarà organizzata in due parti, l'una di supporto all'altra.

Nella prima parte, si procederà ad una rapida comparazione tra i sistemi giuridici di alcuni Paesi monitorati per verificare la presenza, nel nostro ordinamento giuridico, di significative differenze nella legislazione repressiva, o addirittura di vuoti di tutela in relazione talune fenomenologie criminali, rispetto all'assetto normativo degli ordinamenti considerati più 'virtuosi'. Nella seconda parte, invece, si analizzeranno i principali fattori che influiscono sul CPI e soprattutto gli eventuali nessi tra questi ultimi e le peculiarità dei diversi sistemi giuridici illustrate nella prima parte.

Invero, il presente lavoro non ha lo scopo di indagare i rapporti tra *legal culture* e *legal framework*, 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 - tra l'altro - della propensione alla denuncia, dell'efficacia delle misure penali ed extrapenali, della struttura e dei tempi del procedimento penale, dei livelli di riprovazione sociale del fenomeno. Pertanto, la comparazione tra i diversi Paesi sarà in questa sede limitata alla *law in the statutes*, ossia alla normativa penale così come scolpita dal legislatore, e non alla *law in action*, vale a dire alla dimensione 'dinamica' del sistema normativo.

## 2. Una comparazione tra sistemi normativi.

Non potendo ovviamente procedere al confronto di tutti i Paesi osservati, il nostro campo di indagine sarà limitato alla comparazione del nostro ordinamento con quelli facenti parte della medesima tradizione di *Civil Law* e collocati in posizioni migliori dell'Italia nelle classifiche stilate. Tra i diversi sistemi normativi, prenderemo pertanto come termini di confronto quelli dei Paesi europei sopracitati, cioè la Francia, la Germania, la Spagna, la Svizzera e l'Austria.

### 2.1. Il delitto di concussione

Addentrando nella disamina delle differenze tra sistemi penali, un primo importante dato è rappresentato dall'assenza del delitto di concussione negli ordinamenti di molti dei Paesi considerati. È noto infatti che, all'interno del microsistema della corruzione, il nostro Codice Penale annovera all'art. 317 la fattispecie di concussione, consistente nel fatto del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe o induce taluno a dare o promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro od altra utilità. Le fattispecie di altri sistemi giuridici, in cui talvolta riecheggia addirittura lo stesso *nomen iuris*, 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>2</sup>. Si pensi all'art. 437 del codice penale spagnolo<sup>3</sup> che punisce le esazioni illegali

---

<sup>2</sup> In argomento, tra tutti, Forti G., *L'insostenibile pesantezza della 'tangente ambientale': inattuabilità di disciplina e disagi applicativi nel rapporto corruzione-concussione*, in *Rivista Italiana di diritto e procedura penale*, 1996, fasc. 2, p. 476 e ss.

<sup>3</sup> *La autoridad o funcionario público que exigiere, directa o indirectamente, derechos, tarifas por aranceles o minutas que no sean debidos o en cuantía mayor a la legalmente señalada, será castigado, sin perjuicio de los reintegros a que viniere obligado, con las penas de multa de seis a veinticuatro meses y de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a cuatro años.*

del pubblico ufficiale, al § 353 del codice tedesco (StGB)<sup>4</sup> che incrimina l'eccesso nell'esazione delle imposte ed all'art. 432-10 del codice penale francese<sup>5</sup> che punisce il pubblico ufficiale che esige e percepisce consapevolmente prestazioni non dovute. Lo stesso discorso vale per l'art. 313 del codice penale svizzero<sup>6</sup> che sanziona penalmente il funzionario che per fine di lucro riscuote tasse, emolumenti od indennità non dovuti o eccedenti la tariffa legale. Si tratta invero di reati che hanno con tutta evidenza un campo operativo più limitato rispetto a quello della nostra fattispecie di concussione. In questi ordinamenti giuridici i fatti rientranti nel delitto di concussione 'per induzione' previsto dal nostro Codice Penale rientrano nel campo di applicazione dei reati di corruzione: pertanto in questi Paesi è punito colui che nel nostro sistema è esente da pena in quanto considerato vittima del reato (concusso) e non coautore (corruttore). Le condotte che ricalcano la nostra concussione 'per costrizione', invece, rientrano eventualmente nell'alveo applicativo di reati comuni, come l'estorsione. Più vicino al nostro ordinamento è invece il sistema austriaco, in cui compaiono fattispecie come l'abuso di fiducia (§ 153 STGB)<sup>7</sup> e l'abuso di potere pubblico (§ 302 StGB)<sup>8</sup>, 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. Rileva, poi, soprattutto, il § 304 StGB<sup>9</sup>, che punisce il fatto del pubblico ufficiale, che, per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri d'ufficio, ovvero per omettere o aver omesso un atto del suo ufficio, costringe taluno a dare, oppure riceve o induce taluno a promettere, per sé o per un terzo, un ingiusto vantaggio. Quest'ultima fattispecie

---

<sup>4</sup> § 353 Abgabenüberhebung, Leistungskürzung (1) Ein Amtsträger, der Steuern, Gebühren oder andere Abgaben für eine öffentliche Kasse zu erheben hat, wird, wenn er Abgaben, von denen er weiß, daß der Zahlende sie überhaupt nicht oder nur in geringerem Betrag schuldet, erhebt und das rechtswidrig Erhobene ganz oder zum Teil nicht zur Kasse bringt, mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft. (2) Ebenso wird bestraft, wer als Amtsträger bei amtlichen Ausgaben an Geld oder Naturalien dem Empfänger rechtswidrig Abzüge macht und die Ausgaben als vollständig geleistet in Rechnung stellt.

<sup>5</sup> Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'elle sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75000 euros d'amende. Est puni des mêmes peines le fait, par les mêmes personnes, d'accorder sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit une exonération ou franchise des droits, contributions, impôts ou taxes publics en violation des textes légaux ou réglementaires. La tentative des délits prévus au présent article est punie des mêmes peines.

<sup>6</sup> Il funzionario che per fine di lucro riscuote tasse, emolumenti od indennità non dovuti o eccedenti la tariffa legale, è punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria.

<sup>7</sup> (1) Wer die ihm durch Gesetz, behördlichen Auftrag oder Rechtsgeschäft eingeräumte Befugnis, über fremdes Vermögen zu verfügen oder einen anderen zu verpflichten, wissentlich mißbraucht und dadurch dem anderen einen Vermögensnachteil zufügt, ist mit Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten oder mit Geldstrafe bis zu 360 Tagessätzen zu bestrafen. (2) Wer durch die Tat einen 3 000 Euro übersteigenden Schaden herbeiführt, ist mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren, wer einen 50 000 Euro übersteigenden Schaden herbeiführt, mit Freiheitsstrafe von einem bis zu zehn Jahren zu bestrafen.

<sup>8</sup> (1) Ein Beamter, der mit dem Vorsatz, dadurch einen anderen an seinen Rechten zu schädigen, seine Befugnis, im Namen des Bundes, eines Landes, eines Gemeindeverbandes, einer Gemeinde oder einer anderen Person des öffentlichen Rechtes als deren Organ in Vollziehung der Gesetze Amtsgeschäfte vorzunehmen, wissentlich mißbraucht, ist mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren zu bestrafen. (2) Wer die Tat bei der Führung eines Amtsgeschäfts mit einer fremden Macht oder einer über- oder zwischenstaatlichen Einrichtung begeht, ist mit Freiheitsstrafe von einem bis zu zehn Jahren zu bestrafen. Ebenso ist zu bestrafen, wer durch die Tat einen 50 000 Euro übersteigenden Schaden herbeiführt.

<sup>9</sup> § 304. (1) Ein Amtsträger ....., der für die pflichtwidrige Vornahme oder Unterlassung eines Amtsgeschäfts einen Vorteil für sich oder einen Dritten fordert, annimmt oder sich versprechen lässt, ist mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren zu bestrafen. Ebenso ist zu bestrafen, wer als von einem Gericht oder einer anderen Behörde für ein bestimmtes Verfahren bestellter Sachverständiger für die Erstattung eines unrichtigen Befundes oder Gutachtens einen Vorteil für sich oder einen Dritten fordert, annimmt oder sich versprechen lässt. (2) Wer die Tat in Bezug auf einen 3.000 Euro übersteigenden Wert des Vorteils begeht, ist mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren zu bestrafen, wer jedoch die Tat in Bezug auf einen 50.000 Euro übersteigenden Wert des Vorteils begeht, ist mit Freiheitsstrafe von einem bis zu zehn Jahren zu bestrafen.

ricalca, per una parte, il delitto di concussione e, per l'altra, quello di corruzione propria previsti dal nostro ordinamento giuridico<sup>10</sup>.

## 2.2. La struttura dei delitti di corruzione.

Con specifico riferimento ai reati di corruzione 'in senso stretto', a differenza del sistema italiano in cui la corruzione è costruita come fattispecie plurisoggettiva a concorso necessario (benchè la punibilità della forma attiva e di quella passiva siano previste in norme distinte)<sup>11</sup>, vale a dire come reato in cui il fatto tipico è integrato sia dalla condotta del corrotto che da quella del corruttore (che devono integrarsi a vicenda), nei sistemi giuridici di molti ordinamenti si distingue la tipicità della corruzione attiva da quella passiva e rispetto ad esse la condotta di base non è necessariamente bilaterale. E' così, ad esempio, nel sistema penale francese, caratterizzato dalla presenza di distinte fattispecie di corruzione attiva e passiva, punite autonomamente<sup>12</sup>. Anche in Germania vi è un'articolata disciplina della corruzione, distinta in

---

<sup>10</sup> Il § 305 STGB invece contempla la punibilità del pubblico ufficiale, che, in violazione di disposizioni di servizio o organizzative, per compiere o per aver compiuto un atto del suo ufficio, ovvero per omettere o per aver omesso un atto contrario ai doveri d'ufficio, riceve o si fa promettere, per sé o per un terzo, un ingiusto vantaggio, con la pena della reclusione non superiore a due anni. Il § 305 STGB testualmente stabilisce: (1) *Ein Amtsträger (...), der für die pflichtgemäße Vornahme oder Unterlassung eines Amtsgeschäfts entgegen einem dienst- oder organisationsrechtlichen Verbot einen Vorteil für sich oder einen Dritten annimmt oder sich versprechen lässt, ist mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren zu bestrafen.* (2) *Ebenso ist ein solcher Amtsträger oder Schiedsrichter zu bestrafen, der für die pflichtgemäße Vornahme oder Unterlassung eines Amtsgeschäfts für sich oder einen Dritten einen Vorteil fordert, es sei denn, dies wäre nach einer dienst- oder organisationsrechtlichen Vorschrift oder einer dienstrechtlichen Genehmigung ausdrücklich erlaubt.* (3) *Wer die Tat in Bezug auf einen 3.000 Euro übersteigenden Wert des Vorteils begeht, ist mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren zu bestrafen, wer jedoch die Tat in Bezug auf einen 50.000 Euro übersteigenden Wert des Vorteils begeht, ist mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren zu bestrafen.*

<sup>11</sup> Per la tesi dell'unitarietà della corruzione attiva e passiva si veda, tra molti, Romano M., *I delitti contro la Pubblica Amministrazione. I delitti dei pubblici ufficiali*, Milano, 2006, p. 134 e ss.; Fiandaca G.- Musco E., *Diritto penale. Parte speciale, I*, Milano, 2007, p. 225 e ss. Per la tesi dell'autonomia di corruzione passiva ed attiva si rimanda a Pagliaro A., *Principi di diritto penale. Parte speciale, I*, Milano, 2000, p. 155 e ss.; Spina A., *Il turpe mercato*, Milano, 2003, p. 342 e ss.

<sup>12</sup> Art. 432-11 : *Est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150000 euros d'amende le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public, de solliciter ou d'agréer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques: 1° Soit pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat; 2° Soit pour abuser de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable.* Art. 433-1: *Est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150000 euros d'amende le fait, par quiconque, de proposer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques à une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, pour elle-même ou pour autrui, afin : 1° Soit qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat, ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat ; 2° Soit qu'elle abuse de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable. Est puni des mêmes peines le fait de céder à une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public qui sollicite, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour elle-même ou pour autrui, afin d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte visé au 1° ou d'abuser de son influence dans les conditions visées au 2°.* Art. 433-2: *Est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende le fait, par quiconque, de solliciter ou d'agréer, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour lui-même ou pour autrui, afin d'abuser de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable. Est puni des mêmes peines le fait de céder aux sollicitations prévues au premier alinéa ou de proposer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques à une personne, pour elle-même ou pour autrui, afin qu'elle abuse de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable.*

attiva e passiva, propria<sup>13</sup> ed impropria<sup>14</sup>, contenuta nei paragrafi da 331 a 334 StGB; parimenti, in Svizzera si riscontrano due distinte fattispecie, una di corruzione attiva, l'altra di corruzione passiva, che puniscono rispettivamente "chiunque offre, promette o procura un indebito vantaggio a un membro di un'autorità giudiziaria o di un'altra autorità, a un funzionario, a un perito, traduttore o interprete delegato dall'autorità, a un arbitro o a un militare, a favore di lui o di terzi, per indurlo a commettere un atto o un'omissione in relazione con la sua attività ufficiale e contrastante coi doveri d'ufficio o sottostante al suo potere d'apprezzamento" (art. 322-ter) e "chiunque, in qualità di membro di un'autorità giudiziaria o di un'altra autorità, di funzionario, di perito, traduttore o interprete delegato dall'autorità o di arbitro, domanda, si fa promettere o accetta un indebito vantaggio, per sé o per terzi, per commettere un atto o un'omissione in relazione con la sua attività ufficiale e contrastante coi doveri d'ufficio o sottostante al suo potere d'apprezzamento" (art. 322-quater). L'opzione per distinte figure di corruzione attiva e passiva *prima facie* potrebbe indiziare una tutela più ampia ai fatti di corruzione nei sistemi giuridici che hanno optato per questa struttura rispetto a quella unitaria caratterizzante i delitti di corruzione vigenti in Italia. L'autonomia delle due forme di corruzione infatti offre senza dubbio il vantaggio di consentire la punibilità anche del solo corrotto o del solo corruttore, ritenendo integrato il fatto tipico di corruzione passiva indipendentemente dalla consumazione della corrispondente condotta di corruzione attiva e viceversa. Di contro, la figura plurisoggettiva richiede la contestuale tipicità di entrambe le condotte. Tuttavia, a ben vedere, nel nostro ordinamento giuridico la tutela contro le manifestazioni di pubblica corruttela non si presenta, almeno stando alle norme così come scolpite nel nostro Codice, meno intensa rispetto a quella offerta dagli altri sistemi giuridici. Ponendo attenzione non alla *law in action* ma alla *law in the statutes*, la repressione della corruzione nella normativa italiana risulta affidata ad un vero e proprio microsistema di norme che spazia dalla corruzione propria ed impropria antecedente e susseguente alla corruzione in atti giudiziari sino all'istigazione alla corruzione attiva e passiva: sono pertanto involte 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

---

<sup>13</sup> La corruzione propria si distingue nelle due forme attiva e passiva contemplate rispettivamente ai § 332 e 334 STGB. Secondo il disposto del § 332 (*Bestechlichkeit*): (1) *Ein Amtsträger oder ein für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter, der einen Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen läßt oder annimmt, daß er eine Diensthandlung vorgenommen hat oder künftig vornehme und dadurch seine Dienstpflichten verletzt hat oder verletzen würde, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren bestraft. In minder schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe. Der Versuch ist strafbar.* (2) *Ein Richter oder Schiedsrichter, der einen Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen läßt oder annimmt, daß er eine richterliche Handlung vorgenommen hat oder künftig vornehme und dadurch seine richterlichen Pflichten verletzt hat oder verletzen würde, wird mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren bestraft. In minder schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren.* Il § 334 invece statuisce: (1) *Wer einem Amtsträger, einem für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten oder einem Soldaten der Bundeswehr einen Vorteil für diesen oder einen Dritten als Gegenleistung dafür anbietet, verspricht oder gewährt, daß er eine Diensthandlung vorgenommen hat oder künftig vornehme und dadurch seine Dienstpflichten verletzt hat oder verletzen würde, wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft. In minder schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe.*

<sup>14</sup> Le forme di corruzione impropria attiva e passiva sono previste rispettivamente ai § 331 e 333 STGB, di cui si riporta il testo originale. § 331 *Vorteilsannahme*: (1) *Ein Amtsträger oder ein für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter, der für die Dienstausübung einen Vorteil für sich oder einen Dritten fordert, sich versprechen läßt oder annimmt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.*: (2) *Ein Richter oder Schiedsrichter, der einen Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen läßt oder annimmt, daß er eine richterliche Handlung vorgenommen hat oder künftig vornehme, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Der Versuch ist strafbar.* § 333 *Vorteilsgewährung*: (1) *Wer einem Amtsträger, einem für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten oder einem Soldaten der Bundeswehr für die Dienstausübung einen Vorteil für diesen oder einen Dritten anbietet, verspricht oder gewährt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.* (2) *Wer einem Richter oder Schiedsrichter einen Vorteil für diesen oder einen Dritten als Gegenleistung dafür anbietet, verspricht oder gewährt, daß er eine richterliche Handlung vorgenommen hat oder künftig vornehme, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.*

sollecitazione. 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).

### 2.3. I soggetti attivi dei reati di corruzione.

Talune differenze emergono anche sul piano dei soggetti attivi dei reati di corruzione: nel Codice Penale italiano, oltre al privato (cd. *extraneus*, autore della 'corruzione attiva'), sono annoverati come possibili autori dei reati di corruzione - dal lato della Pubblica Amministrazione - non solo i pubblici ufficiali, ma anche gli incaricati di un pubblico servizio. 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). Non così invece in altri ordinamenti: nell'ordinamento spagnolo, ad esempio, sono indicati come soggetti attivi solo l'autorità pubblica o il pubblico ufficiale<sup>15</sup> ed in quello austriaco si parla esclusivamente di pubblico ufficiale o di arbitro.

### 2.4. Le diverse forme di corruzione.

#### (a) La corruzione antecedente e la corruzione susseguente.

Come già accennato, nel nostro sistema penale rileva penalmente non solo la corruzione antecedente ma anche quella susseguente. In Italia, infatti, è punita sia la ricezione o l'accettazione della promessa cronologicamente precedente rispetto al compimento, omissione o ritardo dell'atto (cd. corruzione antecedente), che quella successiva all'atto (cd. corruzione susseguente). Esistono invece sistemi giuridici in cui esula dall'area del penalmente rilevante la

---

<sup>15</sup> Per completezza, in ogni caso, ci sembra opportuno mettere in luce come nel sistema giuridico-penale spagnolo, il sistema repressivo della corruzione sia contenuto negli articoli da 419 a 427. Le norme distinguono le condotte corruttive a seconda della relativa gravità che si riflette naturalmente sul versante sanzionatorio. Nell'ambito della corruzione passiva antecedente si distingue il caso del pubblico funzionario che compia un'azione o un'omissione costituente delitto che viene punito con la pena della reclusione da 2 a 6 anni ed una multa pari a 3 volte il valore del dono (art. 419), quello in cui lo stesso compia un atto ingiusto che non costituisce delitto punito, oltre che con una multa pari a 3 volte il valore del dono, con la reclusione da 1 a 4 anni o, se l'atto non viene compiuto, con la reclusione da uno a due anni (art. 420) ed, infine, il caso in cui invece si astenga dal porre in essere un atto dovuto sanzionato con una multa pari al doppio del valore del dono (art. 421). La corruzione attiva è invece disciplinata dall'art. 423 che dispone l'applicabilità al privato delle stesse pene applicabili al corrotto. L'art. 425 al secondo comma prevede la corruzione propria susseguente punita con la reclusione da 1 a 3 anni e la multa a 6 a 10 mesi. Nella corruzione impropria invece, prevista dal primo comma dell'art. 425, non si fa distinzione tra antecedente e susseguente, essendo per entrambe comminata la pena di una multa pari a 3 volte il valore del dono. E' in più prevista una norma (art. 426) che punisce il pubblico funzionario che accetta una dazione o un regalo che gli sono stati offerti in ragione della sua funzione o per ottenere un atto non legalmente vietato. Significativo è inoltre che gli artt. 425 e 426 del c.p. spagnolo incriminino la sola condotta del pubblico agente e non anche quella del privato.

corruzione susseguente, come la Francia e la Svizzera. Nel sistema giuridico francese sia nella fattispecie che contempla la corruzione passiva (art. 432-11) che in quella che prevede quella attiva (art. 433-1) si fa riferimento a condotte poste in essere rispettivamente “per compiere o astenersi dal compiere qualsiasi atto della funzione, missione o mandato, o facilitato dalla sua funzione, missione o mandato *“Soit qu’elle abuse de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d’une autorité ou d’une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision”* e “per ottenere da parte di una persona depositaria dell’autorità pubblica che compia o si astenga dal compiere un atto della propria funzione”. Queste norme non contengono dunque alcun riferimento al ‘passato’, ad un atto già compiuto. Lo stesso discorso vale per il sistema elvetico, in cui la fattispecie di corruzione attiva (art. 322-ter) punisce la condotta di “chiunque promette o procura un indebito vantaggio ad un pubblico funzionario per indurlo a commettere un atto od un’omissione in relazione con la sua attività e contrastante con i suoi doveri d’ufficio o sottostante al suo potere d’apprezzamento”, mentre la fattispecie di corruzione passiva (art. 322-quater) contempla il fatto del pubblico funzionario che “domanda, si fa promettere o accetta un indebito vantaggio per commettere un atto od un’omissione in relazione con la sua attività ufficiale e contrastante con i suoi doveri d’ufficio o sottostante al suo potere d’apprezzamento”. Tuttavia, occorre precisare che in Svizzera le diverse figure criminose della concessione e dell’accettazione di vantaggi, che puniscono rispettivamente “chiunque offre, promette o procura un indebito vantaggio a un membro di un’autorità giudiziaria o di un’altra autorità, a un funzionario, a un perito, traduttore o interprete delegato dall’autorità, a un arbitro o a un militare in considerazione dell’espletamento della sua attività ufficiale e chiunque, in qualità di membro di un’autorità giudiziaria o di un’altra autorità, di funzionario, di perito, traduttore o interprete delegato dall’autorità o di arbitro, domanda, si fa promettere o accetta un indebito vantaggio in considerazione dell’espletamento della sua attività ufficiale”, consentono di incriminare 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.

(b) La corruzione propria e la corruzione impropria.

Nel nostro sistema è inoltre punita sia la corruzione propria, vale a dire la corruzione per atto contrario ai doveri d’ufficio, sia quella impropria, ossia per atto conforme ai doveri d’ufficio. Di contro, in Svizzera, ad esempio, è punita la sola corruzione propria, come emerge dal dato che sia la norma sulla corruzione attiva, sia quella sulla corruzione passiva facciano esclusivo riferimento ad un “atto o un’omissione contrastante con i doveri d’ufficio o sottostante al suo potere d’apprezzamento”. Non riveste dunque rilevanza penale lo scambio occulto avente ad oggetto atti conformi ai doveri d’ufficio, mentre quelli discrezionali, come si evince dall’espressa menzione di essi accanto agli atti o alle omissioni contrarie ai doveri, si reputano contrastanti con i doveri d’ufficio per il solo fatto dell’intervento del vantaggio indebito. Pertanto, questi ultimi vengono assorbiti nella fattispecie di corruzione propria senza distinguere tra atto discrezionale conforme o difforme ai doveri d’ufficio. Per lungo tempo anche nella giurisprudenza italiana gli atti discrezionali venivano per lo più considerati come contrari ai doveri d’ufficio, sul presupposto che la dazione o promessa di denaro o di un’utilità indebita avrebbe determinato un inquinamento dell’esercizio del potere discrezionale in ragione dell’ingresso di un interesse privatistico nell’*iter criminis*, sicché ogniqualvolta veniva in gioco un atto discrezionale si applicava la fattispecie di corruzione propria. Successivamente è però intervenuta una giurisprudenza contraria che ha precisato come sia possibile valutare la conformità o meno anche dell’atto discrezionale ai doveri d’ufficio, in quanto vi sono delle regole che governano l’esercizio del potere discrezionale attribuito di cui è possibile verificare il

rispetto. In tal modo è stata rimpinguata la meno grave fattispecie di corruzione impropria in ragione dell'applicabilità anche di quest'ultima agli atti discrezionali (cfr. per tutte in particolare Cass. pen., sez. VI, sent. 11462 del 15.12.1997, rv. 209699; Cass. pen., sez. VI, sent. 12237 del 15.03.2004, rv. 228378).

### 3. Qualche considerazione sul confronto tra sistemi giuridici.

Da quanto messo in luce si evince come il nostro ordinamento giuridico, quantomeno sul versante della normativa delineata dal legislatore considerata dal punto di vista 'statico', non presenti dei vuoti di tutela rispetto a sistemi giuridici di Paesi reputati, con riguardo alla misura dell'indice di percezione della corruzione, meno corrotti. Anzi, profili come quello dell'ampliamento della soggettività attiva dei reati anche agli incaricati di un pubblico servizio e della punibilità delle forme di corruzione impropria e susseguente, in alcuni casi caratterizzano positivamente il nostro ordinamento normativo rispetto agli altri, quantomeno in termini di maggior estensione ('potenziale') della protezione penale.

La politica di contrasto alla corruzione adottata dal nostro Paese mostra pertanto una spiccata sensibilità del nostro sistema giuridico - quantomeno nella predisposizione astratta degli strumenti normativi - al tema della corruzione. Basti pensare, infatti, che le corruzioni improprie e le corruzioni susseguenti 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<sup>16</sup> chiede l'incriminazione della sola corruzione attiva antecedente. Nonostante ciò, l'art. 322-*bis* c.p., introdotto proprio in adempimento agli impegni assunti dal nostro Paese con le citate convenzioni e rubricato "Peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri", che ha ampliato il novero dei soggetti attivi di taluni reati contro la Pubblica Amministrazione, si applica altresì alle corruzioni improprie e susseguenti, con un adempimento dell'Italia alle prescrizioni internazionali ancor più attento ad un'ottica preventiva di quanto venisse espressamente richiesto dalle convenzioni internazionali stesse.

Di più: le opzioni legislative italiane sono state talvolta addirittura pioneristiche nell'ambito della lotta al fenomeno corruzione. Tanto per citare un esempio, in Italia nella definizione di pubblici ufficiali sono da sempre compresi anche coloro che esercitano una funzione legislativa:

---

<sup>16</sup> Articolo 1. Reato di corruzione di pubblici ufficiali stranieri. 1. Ciascuna Parte deve adottare le misure necessarie affinché la propria legge consideri come illecito penale il fatto di chi intenzionalmente offra, prometta o dia qualsiasi indebito beneficio pecuniario o di altra natura, direttamente o per mezzo di intermediari, ad un pubblico ufficiale straniero, per lui o per un terzo, affinché l'ufficiale compia o si astenga dal compiere atti in relazione a doveri d'ufficio, per conseguire o conservare un affare o un altro vantaggio indebito nell'ambito del commercio internazionale. 2. Ciascuna Parte deve adottare le misure necessarie per stabilire che rendersi complice di un atto di corruzione di un pubblico ufficiale straniero, inclusi l'istigazione, il favoreggiamento o l'autorizzazione a compiere tale atto, costituiscono illecito penale. Il tentativo e l'associazione ai fini della corruzione di un pubblico ufficiale straniero devono essere considerati illeciti penali nella misura in cui lo siano il tentativo e l'associazione ai fini della corruzione di un pubblico ufficiale della predetta Parte. 3. I reati di cui ai precedenti paragrafi 1 e 2 sono qui di seguito denominati «corruzione di pubblico ufficiale straniero». 4. Ai fini della presente Convenzione: a. l'espressione «pubblico ufficiale straniero» indica qualsiasi persona, nominata od eletta, che esercita una funzione legislativa, amministrativa o giudiziaria in un Paese straniero, qualsiasi persona che esercita una funzione pubblica per un Paese straniero o per un ente pubblico o un'impresa pubblica di tale Paese e qualsiasi funzionario o agente di un'organizzazione internazionale pubblica; b. l'espressione «Paese straniero» include tutti i livelli e le suddivisioni amministrativi, da quelli nazionali a quelli locali; c. l'espressione «compiere o astenersi dal compiere atti in relazione a doveri d'ufficio» include qualsiasi utilizzazione della posizione di pubblico ufficiale, nell'ambito o no delle competenze dello stesso.



lo prevede espressamente l'art. 357 del nostro Codice Penale che dispone che «agli effetti della legge penale, sono pubblici ufficiali coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria e amministrativa». Conseguentemente, anche i Parlamentari possono essere soggetti attivi dei reati di concussione e corruzione. Di contro, in Germania, Paese da lungo tempo considerato all'avanguardia nella repressione dei fenomeni di *mala gestio* amministrativa, per lungo tempo non sono stati inclusi nel novero dei soggetti attivi dei reati contro la Pubblica Amministrazione i Parlamentari. Soltanto nel 1994 la Germania ha seguito l'esempio italiano approvando la norma contro la corruzione dei deputati prevista dal paragrafo § 108 StGB<sup>17</sup>.

Rimane - è vero - la previsione della fattispecie di concussione che, sul piano internazionale, è additata come una forma di *defence* (a beneficio del privato corruttore) in contrasto con i dettami della Convenzione Ocse del 1997 sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri<sup>18</sup>: ebbene - aldilà di valutazioni sulla reale opportunità di tale opzione di politica criminale (impossibili da sviluppare in questa sede) - questo dato normativo, indubbiamente eccentrico rispetto agli altri sistemi penali, non sembra comunque arrecare un significativo 'vuoto di tutela' al sistema normativo anti-corruzione, potendo al più incidere in qualche modo - come vedremo - sull'indice di percezione della corruzione.

4. Alcune variabili che incidono sull'indice di percezione della corruzione ed i relativi nessi con il sistema normativo: quali rapporti?

L'indice di percezione della corruzione, che - pare opportuno ribadirlo - misura non la corruzione reale ma quella percepita, è influenzato da molteplici variabili.

Tra i fattori che incidono - o dovrebbero incidere - sulla percezione della corruzione in un determinato Paese si segnalano:

a) quantificazione del fenomeno, dato dal numero di denunce e condanne per i reati di corruzione e concussione nei diversi Paesi. Più alto è il numero di denunce e condanne per i delitti *de qua* e, quindi, la diffusione statistica del fenomeno in un determinato Paese, maggiore dovrebbe, quantomeno a rigor di logica, essere la percezione della corruzione da parte della collettività;

b) *mass-media*. Forte è l'impatto dei *mass-media* sulla percezione soggettiva della corruzione e dei fenomeni in generale da parte della collettività.<sup>19</sup> Lo *screening* delle notizie, il rilievo dato all'informazione e la modalità di comunicazione dell'informazione medesima influiscono sensibilmente sull'allarme sociale e sulla percezione della corruzione da parte dei consociati. In altre parole, i media e i mezzi di informazione in generale determinano ed orientano i bisogni degli individui. Il meccanismo descritto non è dissimile rispetto alla determinazione dei gusti e delle mode legato al fenomeno pubblicitario. Come la pubblicità

---

<sup>17</sup> § 108 Wählernötigung: (1) Wer rechtswidrig mit Gewalt, durch Drohung mit einem empfindlichen Übel, durch Mißbrauch eines beruflichen oder wirtschaftlichen Abhängigkeitsverhältnisses oder durch sonstigen wirtschaftlichen Druck einen anderen nötigt oder hindert, zu wählen oder sein Wahlrecht in einem bestimmten Sinne auszuüben, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe, in besonders schweren Fällen mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren bestraft; (2) Der Versuch ist strafbar.

<sup>18</sup> Si veda, in particolare, il Report elaborato nel 2004 dagli ispettori dell'Ocse (precisamente dal Working Group on Bribery in International Business Transactions - Phase 2) sull'applicazione, in Italia, della Convenzione.

<sup>19</sup> Per una lucida analisi dei rapporti tra *mass-media* e percezione del crimine Paliero C.E., *La maschera e il volto (percezione sociale del crimine ed 'effetti penali' dei media)*, in *Rivista Italiana di diritto e procedura penale*, 2006, fasc. 2, p. 467 e ss.

induce bisogni ed individua altresì status sociali, così la comunicazione mediatica esplica un impatto rilevante sul sentimento di sicurezza o di allarme della collettività;

c) prassi diffuse e conosciute all'interno delle amministrazioni pubbliche che, se improntate al malcostume, contribuiscono a diffondere la consapevolezza delle prassi illecite ed altresì ad alimentare gli accordi corruttivi. Il malfunzionamento dell'attività amministrativa è immediatamente percepito come dato esperienziale e favorisce il ricorso all'*escamotage* del patto occulto vantaggioso sia per il privato che per il pubblico funzionario;

d) percezione sociale del disvalore di talune condotte mediato dal sistema normativo penale, vale a dire riconoscimento da parte dei consociati della dannosità di alcuni comportamenti. L'impianto giuridico penale di incriminazione dei fatti di corruzione influisce sulla percezione della riprovevolezza di taluni comportamenti da parte della collettività. Come autorevolmente messo in luce in dottrina<sup>20</sup>, infatti, 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) normativa extrapenale, quando essa si riverbera sulla percezione del disvalore sociale di talune forme di 'corruzione indiretta'. Esistono norme che esulano dal campo del penalmente rilevante e tuttavia si riflettono sulla normativa penale, implementando o, viceversa, scoraggiando comportamenti di corruzione mascherata.

Se è vero che i fattori illustrati incidono sulla corruzione percepita, che di per sé considerata non pretende di fornire una immagine esaustiva e completa della criminalità corruttiva reale, è del pari innegabile che il dato percettivo, per poter assurgere a fonte attendibile di conoscenza del fenomeno corruttivo, dovrebbe riflettere una percezione quanto più oggettiva possibile del dato empirico ed esperienziale della realtà che si indaga, senza eccessive torsioni soggettivistiche e particolaristiche determinate da 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. Questa esigenza è ancora più sentita in relazione ad un indice che, in quanto percettivo, passa necessariamente per il mondo conoscitivo dell'uomo ed è, seppur parzialmente, mediato anche dalle caratteristiche soggettive del 'senziente'.

Sembra pertanto opportuno addentrarci più a fondo nei meccanismi di incidenza dei fattori illustrati sull'indice di percezione della corruzione.

1) Dato quantitativo. Invero, l'eloquenza del dato quantitativo, vale a dire la cifra della frequenza dei reati di corruzione e concussione è minata dalla mancata corrispondenza tra criminalità registrata e criminalità reale. I delitti di corruzione sono infatti caratterizzati da una scarsa propensione alla denuncia, dovuta alla bilaterale convenienza al silenzio che lega indissolubilmente le parti del *pactum sceleris*, e dall'effetto 'ad imbuto' delle denunce che poi sfociano in condanne. Sotto questo profilo, numerosi filtri determinano lo scollamento tra criminalità denunciata e criminalità perseguita (si pensi, ad esempio, all'efficacia della normativa, i tempi di prescrizione dei reati contestati, i tempi e la struttura del processo penale, il ricorso ai riti alternativi, etc.), così falsando, seppur parzialmente, la fotografia del dato

---

<sup>20</sup> In argomento si rimanda a Paliero C.E., *Consenso sociale e diritto penale*, in *Rivista Italiana di diritto e procedura penale*, 1992, fasc. 3, p. 849 e ss.

empirico sottostante<sup>21</sup>. E' pur vero, tuttavia, che le più recenti indagini empirico-criminologiche condotte evidenziano come sulla percezione della corruzione nei fatti abbia una scarsissima incidenza l'incremento o il decremento del dato quantitativo: si sottolinea infatti come <<le percezioni, ai livelli nazionale ed internazionale, dell'elevato grado di corruzione nel nostro paese mal si conciliano con il modesto tasso di condanne registrato in Italia sin dal 1983 e aumentato in misura tutto sommato contenuta dopo le inchieste Mani Pulite>><sup>22</sup>.

2) *Mass-media*. Sotto il profilo della comunicazione e della divulgazione da parte dei *media* e delle agenzie di stampa delle notizie e delle statistiche sulla delittuosità in materia di corruzione e concussione, è noto come oggi l'informazione non abbia sempre i caratteri dell'imparzialità e della trasparenza e che questa possa indurre una falsa rappresentazione della realtà. Le percezioni possono cambiare rapidamente senza alcun fondamento oggettivo per tale cambiamento: «i cambiamenti possono essere dovuti a scandali politici che possono condizionare la percezione, ma che non hanno un riflesso concreto sul livello reale di corruzione»<sup>23</sup>. L'informazione mediatica rappresenta dunque una variabile che possiamo definire parzialmente esogena rispetto al fenomeno corruttivo in senso proprio in quanto condizionata anche da input esterni rispetto all'oggetto dell'informazione. L'indice di percezione della corruzione è pertanto in parte influenzato da una informazione che spesso possiede una scarsa capacità euristica del fenomeno così come si presenta nella realtà.

3) Prassi diffuse e conosciute all'interno delle amministrazioni pubbliche. Rispetto ad esse si fa riferimento all'esperienza diretta del soggetto percepente che entra in contatto con i diversi livelli della burocrazia. Anche qui pare opportuno chiedersi quanto una burocrazia efficiente e snella contribuisca a dare ai cittadini l'immagine del buongoverno e quanto una farraginosa, complessa e lenta quella del malcostume che non sempre però coincide con la presenza di corruzione. Le stime sulla corruzione percepita, nonostante siano state nel corso del tempo perfezionate<sup>24</sup>, non possono eliminare o ridurre sensibilmente il rischio di una eccessiva soggettivizzazione di questa variabile. Quest'ultima infatti passa attraverso l'esperienza diretta ed il patrimonio conoscitivo di interlocutori, qualificati e non, esperti e non, e rispetto ad essa anche l'analisi separata tra campioni rappresentativi dell'intera popolazione e campioni rappresentativi di esperti non sembra in grado di minimizzare adeguatamente il rischio temuto.

4) Percezione sociale del disvalore di talune condotte. La percezione del carattere corruttivo di taluni comportamenti è fortemente influenzato dal contesto normativo di riferimento. E' presumibile, ad esempio, che in un ordinamento giuridico in cui non esista la concussione (e non sia, pertanto, prevista l'impunità del concusso), la corruzione susseguente, la corruzione impropria o in cui l'incaricato di un pubblico servizio non è incluso tra il novero dei soggetti attivi dei reati di corruzione e concussione non si avrà la coscienza o la percezione del disvalore e del carattere corruttivo di comportamenti ricalcanti tali fattispecie di reato, o, al massimo, la si avrà in termini di scorrettezze, inefficienze o venalità. Qui al rischio soggettivistico poc'anzi evidenziato se ne aggiunge un altro: quello che il confronto tra differenti sistemi giuridici sia falsato dall'utilizzo di un 'differente linguaggio'. E che dire dell'influsso della normativa non

---

<sup>21</sup> In argomento Davigo P.- Mannozi G., *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Roma- Bari, 2007, p. 93 e ss.

<sup>22</sup> Davigo P.- Mannozi G., *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, cit., p. 107.

<sup>23</sup> Si tratta delle parole di Lambsdorff riportate nel *Primo Rapporto al Parlamento* (p. 44) redatto dal Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT) nel febbraio 2009 disponibile sul sito [www.innovazionepa.gov.it](http://www.innovazionepa.gov.it).

<sup>24</sup> Sul perfezionamento delle tecniche di stima di *Transparency International* si rimanda al *Primo Rapporto al Parlamento* (p. 44) redatto dal Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT) nel febbraio 2009 disponibile sul sito [www.innovazionepa.gov.it](http://www.innovazionepa.gov.it).

penale sulla percezione della riprovevolezza di taluni comportamenti? Invero, questo aspetto merita di essere approfondito e chiarito, in quanto non si presenta immediatamente visibile il nesso tra normativa extrapenale e fenomeno corruttivo. 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, Paese quest'ultimo reputato tra i più virtuosi stando alle classifiche stilate da *Transparency International*. Ebbene, 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 il ricoprire cariche o esercitare funzioni di amministratore, presidente, liquidatore, sindaco o revisore, direttore generale o centrale, consulente legale o amministrativo con prestazioni di carattere permanente, 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<sup>25</sup> (o legge sul Parlamento del 13 dicembre 2002) dispone che non possono far parte dell'Assemblea federale, tra gli altri, i membri degli organi direttivi di organizzazioni o persone di diritto pubblico o privato esterne all'Amministrazione federale alle quali siano affidati compiti amministrativi, a condizione che la Confederazione vi abbia una posizione dominante. In altri termini, mentre in Italia un soggetto che ricopra la carica di parlamentare non può rivestire contemporaneamente cariche in istituti bancari ed in società per azioni che svolgano attività eminentemente finanziarie indipendentemente dalla partecipazione pubblica alle medesime, in Svizzera un parlamentare non potrà essere legittimo membro del consiglio di amministrazione di un istituto bancario solo nel caso in cui la Confederazione vi abbia una posizione dominante. Ne consegue che in Svizzera un parlamentare potrà essere membro del consiglio di amministrazione di una banca cui la Confederazione sia estranea o su cui non abbia una posizione dominante e ciò accade nonostante il Parlamento sia spesso chiamato a prendere importanti provvedimenti che riguardino l'istituto bancario medesimo. Potrà dunque accadere in Svizzera ciò che è stato denunciato in un articolo riportato dalla rivista Internazionale di Daniel Binswanger e Mathias Ninck: due giornalisti svizzeri che scrivono per *Das Magazin*, il settimanale del quotidiano di Zurigo *Tages Anzeiger*. L'articolo, dall'altisonante titolo posto in prima pagina 'Democrazia fondente', denuncia la prassi del Paese svizzero per cui alla nomina di un parlamentare segue pressoché automaticamente un invito di quest'ultimo a pranzo da membri di grossi colossi bancari che gli offrono di entrare a far parte del consiglio di amministrazione dell'istituto bancario. La proposta si presenta tanto vantaggiosa che risulta difficile rifiutarla: si arriva anche ad offrire centomila franchi (circa 70000 euro) per 2 riunioni l'anno (*sic!*). Come si legge nell'articolo la somma costituisce in sostanza per la Banca un investimento: in questo modo, infatti, quando si discutono in Parlamento nuove leggi, per esempio sul diritto societario, la banca si assicura che i suoi interessi verranno difesi. La ammissibilità in Svizzera della partecipazione di un Parlamentare all'amministrazione di un istituto bancario comporta una ritardata percezione sociale del disvalore di fatti o circostanze che, pur essendo neutri se considerati isolatamente, possono assumere caratteri di illiceità. Ne consegue che un Paese viene percepito come virtuoso, dal

---

<sup>25</sup> Art. 14 Motivi d'incompatibilità. Non possono far parte dell'Assemblea federale: a. le persone da essa elette o confermate in carica; b. i giudici da essa non eletti dei tribunali della Confederazione; c. 6 il personale dell'Amministrazione federale centrale e decentralizzata, dei Servizi del Parlamento e dei tribunali della Confederazione, nonché i membri delle commissioni extraparlamentari con competenze decisionali, sempre che leggi speciali non dispongano altrimenti; d. i membri della direzione dell'esercito; e. i membri degli organi direttivi di organizzazioni o persone di diritto pubblico o privato esterne all'Amministrazione federale alle quali sono affidati compiti amministrativi, sempre che la Confederazione vi abbia una posizione dominante; f. le persone che rappresentano la Confederazione in organizzazioni o persone di diritto pubblico o privato esterne all'Amministrazione federale alle quali sono affidati compiti amministrativi, sempre che la Confederazione vi abbia una posizione dominante.

punto di vista della diffusione del fenomeno corruttivo, finché – semplicemente – non si smascherino prassi e costumi non normativizzati da regole che sanciscano l'incompatibilità di alcuni incarichi con altri con cui potrebbero entrare in conflitto di interessi.

## 5. Conclusioni

La disamina delle variabili che incidono sulla misurazione dell'indice di percezione della corruzione ci rivela come queste siano condizionate da elementi soggettivistici e particolaristici che, tra l'altro, rendono ardua una valutazione comparatistica tra ordinamenti giuridici basata su tale indice, la cui misura sconta le differenti modalità di gestione dell'informazione e il differente contesto culturale, amministrativo e normativo di riferimento. Da quanto posto in rilievo, pertanto, potrebbe derivare una certa opinabilità dei dati espressi dall'indice di percezione della corruzione, benché non se ne contestino i relativi pregi come prezioso strumento diretto ad alimentare il dibattito internazionale e sensibilizzare a livello nazionale ed internazionale l'opinione pubblica al problema corruttivo<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> In questo senso cfr. *Primo Rapporto al Parlamento* (p. 44) redatto dal Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT) nel febbraio 2009 disponibile sul sito [www.innovazionepa.gov.it](http://www.innovazionepa.gov.it).