

LA CORRUZIONE TRA GIUSTIZIA E LETTERATURA

Dalle Verrine alla riforma del 2012: fra vecchi schemi e nuove forme di manifestazione del crimine.

-Ecco, vedi- disse Stepan Arkad'ic- tu sei un uomo tutto d'un pezzo. Questo è il tuo pregio e il tuo difetto. Tu sei tutto d'un pezzo e vorresti che la vita fosse fatta di avvenimenti integrali, e questo non succede. Ecco tu disprezzi l'attività del pubblico impiego, poiché vorresti che essa corrispondesse sempre allo scopo, e questo non succede. Vorresti che l'attività di un uomo avesse sempre uno scopo, che l'amore e la vita familiare fossero tutt'uno. E questo non succede. Tutta la varietà, la delizia, la bellezza della vita son fatte d'ombre e di luci.

[L. TOLSTOJ, *Anna Karenina*, Varese, Crescere Edizioni, 2011, p. 45]

SOMMARIO: 1. Giustizia e letteratura e le orazioni “*In Verrem*” – 2. L'opportunità sociale della corruzione *versus* il male sociale della corruzione – 3. Il fenomeno corruttivo: il *pactum sceleris* – 4. La riforma del 2012 fra nuova corruzione e vecchi schemi normativi – 5. La corruzione per la funzione: una risposta alla manifestazione politico-affaristica della corruzione. – 6. Il traffico di influenze illecite, fra sollecitazioni internazionali e incerto avvenire. – 7. La lotta alla corruzione: sogno o realtà? Riflessioni a margine.

1. Giustizia e letteratura e le orazioni “*In Verrem*”.

Il presente contributo si propone di trovare la sua culla naturale nel filone di ricerca denominato “Giustizia e letteratura” e pertanto ritiene utile fare un breve riferimento alla storia del movimento.

Convenzionalmente la nascita del movimento “Diritto e letteratura” è fissata nel 1908, anno in cui John Henry Wigmore pubblica *A list of legal novels*, in cui vengono selezionati stralci di narrativa interessati a tematiche giuridiche. E’ negli Stati Uniti che la ricerca muove i primi passi e inizia ad assumere il rango di dignità scientifica. Nascono due filoni distinti, noti come Law in Literature e Law as Literature. Mentre il primo è volto a cogliere profili di natura giuridica nei testi letterari, il secondo mira ad un parallelismo fra i testi a fini squisitamente linguistici ed ermeneutici.

Anche in Europa intanto iniziano ad essere pubblicati i primi saggi in materia. In Italia spicca il nome di Ferruccio Pergolesi, che già nel 1927 pubblica *Il diritto nella letteratura* e nel 1949 *Diritto e giustizia nella letteratura moderna narrativa e teatrale*. Del 1936 è invece il magnifico saggio di Antonio D’Amato *La letteratura e la vita del diritto*, in cui sostiene che la letteratura sia “perspicace ed intelligente osservatrice degli elementi psicologici”.¹

Il vero *Law and Literature Movement* nasce tuttavia solo alla fine degli anni ’70, quando James Boyd White pubblica *The legal imagination*.² Grazie a White la riflessione giusletteraria smette di essere fine a se stessa e viene definita una vera e propria esperienza interdisciplinare che, lungi dal rimanere ancorata al piano teorico, inizia a dare i primi frutti pratici ed entra a pieno titolo negli ambienti accademici americani.

Fioriscono gli studi sul tema e merita certamente menzione speciale quello compiuto da Martha C. Nussbaum, autrice di numerose pubblicazioni in materia, fra cui la monumentale *L’ intelligenza delle emozioni* del 2001.

L’obiettivo del movimento non è il mero affinamento delle capacità linguistiche, espositive ed oratorie, ma è quello più ambizioso della cosiddetta <<alfabetizzazione emotiva del giurista>>. Sebbene la culla del movimento sia stata americana, in Europa non sono mancate pregevoli iniziative. In Italia, in particolare, sono sorte due associazioni: l’AIDEL (Associazione Italiana di Diritto e Letteratura) e la SIDL (Società Italiana di Diritto e Letteratura). Le iniziative non sono esclusivamente associative, sono stati pubblicati saggi e scritti sul tema ed inoltre molte università impartiscono corsi di diritto e letteratura.

¹ Di Antonio D’Amato e del suo contributo tratta in questi termini FELICE CASUCCI in *Etica Letteratura Diritto*, prolusione all’inaugurazione dell’anno accademico 2007/2008 dell’Università del Sannio, p.6.

² G. FORTI, Introduzione a *Giustizia e Letteratura*, vol. I, a cura di GABRIO FORTI, CLAUDIA MAZZUCATO, ARIANNA VISCONTI, Milano, Vita e Pensiero, 2012, p. XVII.

Menzione speciale meritano qui i cicli seminariali di *Giustizia e Letteratura* tenuti dal Centro Studi “Federico Stella” sulla Giustizia penale e la Politica Criminale dell’Università Cattolica del Sacro Cuore che ha condotto alla pubblicazione di tre volumi³:

Si è partiti da un’ipotesi, da un’idea: che i due elementi fossero in effetti da ‘congiungere’, che abbiano una funzione assai simile o quanto meno che una tale comune ‘funzione’ meriti di essere indagata, per riportare alla luce, come avrebbe detto Maeterlink (parte prima, cap. V) sulla punta delle nostre dita pallide, certi meravigliosi tesori che, in una caverna, giacciono nel mare profondo.⁴

“Giustizia e letteratura” costituisce dunque un approccio innovativo e diverso al tema, rispetto ai suoi antecedenti internazionali e italiani. E’ un modo profondamente nuovo di guardare oltre quella <<siepe, che da tanta parte dell’ultimo orizzonte il guardo esclude>>⁵. Non si occupa di trattare occorrenze giuridiche in testi letterari e viceversa, ma di addivenire a quella speciale <<alfabetizzazione emotiva>> del giurista, di cui si scriveva *supra*, di cogliere un profilo d’indagine intrinseco e più profondo nella letteratura, che viene rappresentata come un oceano da cui attingere compassione.

Quelli brevemente delineati sono i tratti storici del movimento interdisciplinare, ma occorre sottolineare che l’utilità delle suggestive interazioni fra diritto e letteratura è largamente conosciuta da tempi ben più remoti: i grandi uomini di legge dell’età classica erano spesso anche letterati e viceversa e proprio del più famoso di questi che s’intende qui parlare, Marco Tullio Cicerone⁶.

³ “Si può dire che con la già ricordata, impegnativa, decisione, di investire il punto di ‘congiunzione’ fra Giustizia e Letteratura si è voluto esplorare una terra di confine tra i due grandi filoni del *Law in Literature* e del *Law as Literature*: il territorio al quale si attaglia una denominazione come *Justice trough Literature*, per intendere appunto la ricerca *nella* letteratura e *dalla* letteratura di materiali grazie ai quali favorire un affinamento del ‘senso di giustizia’, innanzitutto tra i professionisti (o futuri professionisti) del diritto.” (G. FORTI, Introduzione a *Giustizia e letteratura*, vol. I, *op.cit.*, p. XIX.)

⁴ *Ivi*, *op.cit.*, p. X.

⁵ G. LEOPARDI, *L’infinito*, in *Idilli* (1826), Roma, 2010.

⁶ “Se è così, anche il legislatore, il giudice e l’avvocato, a loro modo, devono sentirsi chiamati a ‘fare’ poesia come avevano capito gli antichi che, lo scrive Claudio Magris proprio ricordando il Mercante di Venezia (parte prima, cap.I), sapevano che ci può essere poesia nel legiferare, visto che bisogna essere artisti per immaginare la realtà e vedere, nel singolo fatto disciplinato dallalegge, non l’astratta violazione di una norma, ma i destini di mille individui concreti che soffono” (G. FORTI, Introduzione a *Giustizia e letteratura*, vol. I, *op.cit.*, p. XIV).

Cicerone nacque ad Arpino nel 106 a.C. da una ricca famiglia appartenente all'ordine equestre⁷. Si trasferì a Roma da giovanissimo e studiò diritto, filosofia, letteratura ed eloquenza con maestri molto noti.⁸Nell'81 a.C. diede inizio all'attività forense, risalgono a questi anni l'orazione *Pro Quinctio* e la *Pro Sexto Roscio Amerino*, rivolte contro personaggi legati al regime di Silla. L'inizio della carriera politica invece si ebbe nel 75 a.C., con la questura di Lilibeo in Sicilia. È proprio grazie al consenso raccolto in quell'occasione, all'onestà e probità dimostrata, che i Siciliani decisero di affidargli il patrocinio della causa che essi stessi tentarono contro il governatore Verre. Accusato di terribili delitti e difeso dal più bravo avvocato del tempo, Quinto Ortensio Ortalo, fu proprio lui a costituire il punto di svolta della carriera forense di Cicerone: con la vittoria del processo e la pubblicazione delle *Verrine*⁹, egli si affermò come oratore di prestigio indiscusso.

Quest'opera oltre ad avere avuto un impatto letterario di rilievo, che ancora continua ad esercitare il suo fascino, offre molteplici spunti d'indagine al fine di sondare il terreno friabile del fenomeno corruttivo. Il processo a Verre e le orazioni ciceroniane rivelano infatti tratti di sorprendente attualità e pongono il focus su alcuni profili della corruzione che non smettono mai di creare interrogativi.

Occorre tracciare brevemente le linee del procedimento.

Il processo ebbe luogo nel Foro Romano nell'anno 70 a.C., fu intentato dalla provincia di Sicilia contro Gaio Verre, che come si scriveva *supra* era stato governatore di Roma nel corso del triennio appena terminato.¹⁰

La provincia Siciliana per le ragioni ricordate aveva deciso di porre la sua fiducia nella persona di Cicerone, indicandolo come proprio difensore. Ed egli aveva proposto a Manlio Acilio Glabrione, pretore, la richiesta per porre Verre in stato di accusa. La prima preoccupazione per il giovane avvocato fu quella di far celebrare il processo il prima possibile, poiché l'ex governatore tentava invece di farlo posticipare, in modo che cambiasse l'organo giudicante. I giudici che verosimilmente sarebbero stati nominati erano persone a lui vicine e quindi facilmente corruttibili. Non solo: Verre cercò di evitare che l'accusa fosse patrocinata proprio da Cicerone che egli temeva

⁷ LUCA CANALI, MARIA CLELIA CARDONA, *Camena, Letteratura latina*, Milano, Einaudi, 2007, p. 163 e ss.

⁸ I suoi insegnanti di diritto furono i due Scevola, maestro di eloquenza fu invece Apollonio Molone.

⁹ Il titolo con cui furono pubblicate le requisitorie dallo stesso Cicerone è: "*In Quintum Cecilium divinatio – In Gaium Verrem actio prima – In Gaium Verrem actionis secundae libri I-II*".

¹⁰ GAZZARRA PAOLO, *Processo per corruzione, da Le Verrine di Cicerone*, Roma, Manifestolibri, 2010.

grandemente, ragion per cui fece in modo che fosse invocata dall'avvocato Cecilio Nigro, giovane ed inesperto, certamente non in grado di competere con il patrono della difesa: il rinomato Quinto Ortensio Ortalo. E' celebre l'orazione tenuta da Cicerone per evitare di perdere la titolarità dell'accusa.¹¹

Ad ogni modo, con solerzia e abilità, Cicerone fece sì che il processo fosse messo a ruolo prima dell'interruzione estiva. Verre perdeva già il primo vantaggio: quello di poter essere giudicato da giudici amici. Allo stesso tempo il giovane avvocato riuscì a trattenere per sé l'accusa cui era particolarmente legato, sia per amore della giustizia sia per il salto di carriera che si accingeva a compiere. Era il suo primo incarico come difensore della parte civile: negli anni precedenti era sempre stato difensore dell'imputato. Si ritiene utile qui riportare un breve passo per comprendere quali sono le ragioni che lo indussero ad accettare un mandato così arduo e così differente:

Qualcuno di voi, tra i giudici o tra quanti mi ascoltano, potrà meravigliarsi che, dopo tanti anni trascorsi a svolgere la mia professione in processi penali e in cause civili sempre dalla parte della difesa, e portato come sono più a difendere molti che a danneggiare alcuno, io mi trovi ora da quest'altra sponda dell'aula, impegnato in qualità di accusatore, ruolo da molti ritenuto meno nobile – se non addirittura odioso – rispetto a quello del difensore. [...] Eppure in questo processo sembra si verifichi una stranezza: che coloro che chiedono sia fatta giustizia, perché lesi e rapinati da un governatore corrotto, ladro dei loro beni e saccheggiatore della loro terra, meritano di essere loro difesi. E costoro io qui intendo difendere – nei diritti violati, negli indicibili torti subiti, nella loro stessa dignità usurpata – prima ancora di accusare qualcuno. [...] Anche così io sentirò di essere in realtà un difensore.¹²

Molti si recarono nel Foro per ascoltare Cicerone: quel processo rappresentava un autentico punto di non ritorno nella vita della Repubblica. Era infatti presentato come un'occasione imperdibile per la riaffermazione di una legalità ormai sempre più disattesa. Per questi motivi molti a Roma guardavano con attenzione a questo processo: sapevano che la sentenza sarebbe stato un segnale. Positivo per molti derubati,

¹¹ “Egli stesso – Verre – mi attribuisce doti che tu non puoi vantare Cecilio. E' lui a dirlo, non io. Non c'è nulla in me che egli disprezzi, non c'è nulla in te che egli tema”. (P. GAZZARA, *Processo per Corruzione, da Le Verrine di Cicerone, op.cit.*, p. 25.)

¹² P. GAZZARA, *Processo per Corruzione, da Le Verrine di Cicerone, op.cit.*, p. 19-20.

bistrattati e ormai sfiduciati cittadini, negativo e d'allarme per i potenti che ormai da tempo versavano in continue attività corruttive.¹³

E' proprio qui il fulcro di uno dei punti più discussi della corruzione. E' qui che le Verrine si mostrano straordinariamente moderne e attuali: ancor oggi si discute dell'"opportunità sociale" della corruzione. Ancor oggi vi sono sostenitori dell'impunità della stessa: secondo alcuni infatti gioverebbe al sistema economico. Secondo altri invece e in generale secondo la più diffusa opinione del popolo, che richiede a gran voce misure più severe, la corruzione comporta un clima di grave sfiducia nelle istituzioni, nell'ordinamento e in generale nello Stato, sicchè l'impunità dei suoi agenti non solo non è indifferente, ma addirittura nociva.

2. L'opportunità sociale della corruzione versus il male sociale della corruzione.

Come a Roma, nel processo contro il governatore Verre, Cicerone invocava a gran voce una decisione che potesse essere da monito per i potenti e potesse gettare un segnale contro il fenomeno corruttivo, in Italia ancor oggi si chiede una posizione netta e decisa contro lo stesso fenomeno, perché se da un lato i più si apprestino a dire che tanto si fa e si è fatto, altri ribattono che le riforme, probabilmente mosse dalla fretta di placare l'opinione pubblica, siano meri buchi nell'acqua e non producano frutti concreti.

Invero, esattamente come accade nelle Verrine, la decisione sulla corruzione è una decisione culturale prima ancora che giuridica. Non manca infatti chi sostiene che le "tangenti" facciano bene all'economia: ed è a tal proposito che si discorre di "opportunità sociale della corruzione".

Gli studi di Nathaniel Leff e Samuel Huntington sostengono ad esempio che la corruzione sia addirittura in grado di aumentare l'efficienza, consentendo l'elusione di

¹³ "Poiché sento di non essere stato chiamato per ottenere la condanna di un solo uomo corrotto e malvagio, ma per estirpare l'arbitrio e l'abuso che si annidano nella pubblica amministrazione, in particolare nell'amministrazione della giustizia, a Roma non meno che nelle più lontane province, così come il popolo reclama ormai da tempo." (*Ivi*, p. 23).

regole rigide e ingessanti burocrazie che ostacolerebbero gli investimenti e quindi lo sviluppo economico.¹⁴

Ancora: uno studio ancor più sottile e raffinato dimostrerebbe che i partecipanti più efficienti nelle gare per l'assegnazione degli appalti pubblici finiscono col coincidere perfettamente con quelli che hanno maggiore disponibilità nel versamento di un'eventuale tangente o mazzetta. Secondo Paul Beck e Michael Maher quindi, la corruzione agirebbe da filtro, selezionando prima e con notevole risparmio di tempo gli attori più promettenti ed efficaci.¹⁵

Altri ancora sostengono che la corruzione permetterebbe al governo di accumulare fondi utili per tener unito il corpo sociale.

In verità studi macroeconomici di rilievo depongono in senso totalmente opposto. Marco Arnone ha condotto delle ricerche che mettono in relazione il PIL pro-capite e il livello di corruzione, dimostrando che alti livelli di PIL sono associati a bassi livelli di corruzione. I risultati vertono nello stesso senso sia per le economie avanzate, che per quelle emergenti e per i Paesi in via di sviluppo.¹⁶

Appare suggestivo ed utile fare un riferimento agli studi economici sul fenomeno, poiché indagano con l'ausilio di dati scientifici e proporzioni attendibili un illecito noto per essere sfuggente, nascosto e di difficile qualificazione. Tuttavia occorre qui porre l'accento sul fatto che la corruzione investa soprattutto un'importante questione criminologica. Se per alcuni, come *supra* si scriveva, avrebbe addirittura un ruolo di "opportunità sociale", per altri è invece considerata un "male sociale" per il clima di sfiducia, incertezza, preoccupazione e sgomento che genera nei consociati. In questo senso le Verrine svolgono appieno quella funzione d'«alfabetizzazione emotiva» del giurista di cui si diceva all'inizio. Non solo: la letteratura anche in questo caso sembra essere più vicina ai fatti di quanto non lo sia il diritto, necessariamente costretto in rigide finzioni: «Il compito per chi non voglia restare sordo alla domanda di giustizia umana posta da qualsiasi questione di diritto, è allora di individuare il punto di equilibrio fra le due polarità estreme: tra la violenta compressione delle fattezze del caso singolo entro il rigido involucro delle categorie giuridiche e l'aderenza paralizzante

¹⁴ Di questi temi tratta in questi termini LEONARDO BOLINI in *Le tangenti non oliano l'economia*, in un articolo del 27.06.2014, sulla Rivista "lavoce.info" (<http://www.lavoce.info/archives/20635/tangenti-danno-per-leconomia/>).

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*, sono riportati i grafici con le relative funzioni.

alle movenze di ogni storia umana che cada sotto la sua lente professionale o istituzionale>>. ¹⁷

Cicerone ritrae in maniera fulgida e nitida il senso di sfiducia che pervade il popolo di fronte ai fenomeni corruttivi, in particolar modo quelli che attengono all'amministrazione della giustizia e che assicurano l'impunità al reo.

Si ritiene utile qui riportare uno dei passi più incisivi dell'opera che coglie in pieno il segno del presente contributo:

L'occasione che era soprattutto desiderabile, o giudici, l'occasione che più d'ogni altra serviva a placare l'ostilità verso la vostra classe e il discredito dell'amministrazione giudiziaria sembra data e offerta a voi, in un momento critico per lo Stato, non per decisione umana ma quasi per volere divino. Già da tempo infatti è invalsa questa opinione, dannosa per lo Stato e pericolosa per voi, che si è diffusa per i discorsi di tutti non solo fra il popolo romano, ma anche fra le nazioni estere; che con l'attuale amministrazione della giustizia un uomo danaroso, colpevole quanto si voglia, non può in nessun caso essere condannato. [...] Io ho assunto questa causa, giudici, con pieno consenso e vivissima attesa da parte del popolo romano, non per accrescere l'ostilità verso una classe sociale, ma per porre rimedio al discredito generale. Infatti ho portato in Tribunale un uomo che vi desse la possibilità di ristabilire nell'amministrazione giudiziaria la stima perduta, di riconquistare il favore del popolo romano. ¹⁸

Nella tensione emotiva di questo brano, che è tratto proprio dall'Esordio delle orazioni contro Verre, si coglie il significato che il processo rivestiva per Roma. Non solo: il passo si dimostra attuale anche nel momento in cui sottolinea che la vastità del fenomeno corruttivo è percepita anche all'estero. È fatto notorio che l'Italia sia in cima alle classifiche internazionali per quanto riguarda la percezione della corruzione. Se da un lato il processo a Verre è osteggiato proprio per le conseguenze letali che può comportare la condanna di un potente, dall'altro è visto come un'autentica occasione per ristabilire la legalità o quantomeno per dar un forte segnale in tal direzione.

Gli oppositori lo interpretano dunque come un vaso di Pandora, che, se aperto, può approdare ad esiti inimmaginabili. Pare essere proprio lo stesso atteggiamento nei

¹⁷ G. FORTI in *La letteratura per la pratica della teoria e del diritto*, estratto dal n. 123 di dicembre 2013 del Notiziario della Banca Popolare di Sondrio, pp. 166 ss.

¹⁸ M. T. CICERONE, *In Verrem, Actio prima I-3*, traduzione di N. Marinone, in L. CANALI, M. C. CARDONA, *Camena, Letteratura Latina, op.cit.*, pp. 193-194.

confronti del problema che poneva Bettino Craxi nel suo celebre Discorso alla Camera sul finanziamento politico del 3 luglio 1992:

“E tuttavia, d’altra parte, ciò che bisogna dire, e che tutti sanno del resto, è che buona parte del finanziamento politico è irregolare o illegale. I partiti, specie quelli che contano su appartati grandi, medi o piccoli, giornali, attività propagandistiche, promozionali e associative, e con essi molte e varie strutture politiche operative, hanno ricorso e ricorrono all’uso di risorse aggiuntive in forma irregolare od illegale. Se gran parte di questa materia deve essere considerata materia puramente criminale, allora gran parte del sistema sarebbe un sistema criminale. Non credo che ci sia nessuno in quest’Aula, responsabile politico di organizzazioni importanti, che possa alzarsi e pronunciare un giuramento in senso contrario a quanto affermo: presto o tardi i fatti si incaricherebbero di dichiararlo spergiuro.”¹⁹

Ciò cui fa riferimento questo passo del discorso di Craxi è la cosiddetta <<ragion di Stato>>. Orbene, se da un canto i fenomeni corruttivi, considerati nella loro accezione *latu sensu*, siano da reprimere in maniera feroce e decisa, dall’altro non si può non considerare che essi occupano uno strato così ingente dell’attività pubblica che un’attività realmente vocata alla repressione effettiva potrebbe sparigliare le carte del sistema. Quest’idea, censurabile moralmente ma dotata di un sostrato solido, è quella che emerge tanto nel discorso di Craxi, tanto nelle Verrine, laddove Quinto Ortensio Ortalo si appella proprio alla <<ragion di stato>>, *mutatis mutandis*, perché sia offerto un salvacondotto all’ex governatore della Sicilia. Condannare lui, significa condannare il sistema: questo è il dilemma. Cicerone invece preme proprio sull’irreversibile corruzione del sistema per persuadere i giudici alla condanna: presenta loro il processo come un’occasione per rompere gli indugi e gli schemi, in cui Roma si trascina da tempo, sovvertire l’orientamento accomodante e dare un segnale di fiducia e legalità ai cittadini.

L’intento di attenuare il senso di colpa e la responsabilità per fatti delittuosi commessi appellandosi a una ragione più alta evoca il fenomeno descritto nella cosiddetta teoria delle neutralizzazioni. Questa teoria, originatasi dagli studi di Gresham Sykes e David Matza, cerca di ricostruire un filo logico criminologico del comportamento delinquenziale. Nata per spiegare la tendenza giovanile alla delinquenza

¹⁹ <http://www.perlaretorica.it/reto/bettino-craxi-discorso-sul-finanziamento-politico-camera-dei-deputati-3-luglio-1992/>.

in alcuni ambienti e con determinate caratteristiche, è stata validamente utilizzata anche per offrire uno spunto d'indagine circa il crimine economico, e segnatamente il fenomeno corruttivo.

In primo luogo occorre far riferimento alle cinque tecniche di neutralizzazione²⁰.

La prima è detta <<negazione della responsabilità>>: l'agente attribuisce la causa delle proprie azioni a cause esterne, fuori dalla propria sfera di controllo. La seconda è la <<negazione del danno>>: si riconosce la propria responsabilità, ma si nega che abbia prodotto alcun danno, la classica affermazione è <<nessuno si è fatto male>>, perché sentirsi colpevoli di un'azione criminosa se non ha nociuto a nessuno?

La terza tecnica è la <<negazione della vittima>>, si tende cioè ad attribuire alla vittima la colpa dell'accaduto, neutralizzando così il senso di colpa che ne deriva. La quarta è la <<condanna dei condannanti>>: particolarmente ricca di implicazioni per le riflessioni che qui si conducono, è una tecnica con cui si biasima l'integrità stessa di chi dovrebbe giudicare, cioè di chi si erge al livello più alto della catena. Se l'autorità si espone a censure di corruzione e di manchevolezza, l'agente con questa tecnica neutralizza la responsabilità del crimine. La quinta e ultima tecnica è quella del <<richiamo a fedeltà superiori>>: è il caso del codice d'onore o di fedeltà alla propria banda, che viene percepito come preminente rispetto all'ordinamento della società.²¹

La criminalità politico-amministrativa ed economica conosce un vasto utilizzo delle tecniche di neutralizzazione. In Italia l'esempio più emblematico è certamente quello di <<tangentopoli>>, in cui gli agenti si sono prodigati nel percorrere strade, talvolta impervie, con cui neutralizzare il costo morale dei fenomeni corruttivi ingenti di cui erano accusati.

Scegliendo nel ricchissimo campionario possiamo ricordare frasi come <<abbiamo agito a fin di bene>> (visto che la democrazia ha un costo...noi abbiamo corrotto o concusso con il solo scopo di finanziare i partiti>>), <<non rubavamo soltanto noi, ma lo facevano anche gli altri che non avete individuato>>, <<i partiti costano, e i soldi bisognava pur trovarli da qualche

²⁰ G. FORTI, *L'immane concretezza, metamorfosi del crimine e controllo penale*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2000, pp. 503 e ss.

²¹ L'elencazione proposta è ripresa da *L'immane concretezza* del Prof. Gabrio Forti, che, oltre ad offrire un lucido e luminoso schema della teoria, esegue molteplici esempi per chiarire la portata pratica e quindi concreta dell'idea.

parte>>. O ancora: <<la prima tangente me l'ha messa in mano il mio superiore. Come potevo rifiutarla?>>²²

Tendenzialmente pare che, nella criminalità di tipo corruttivo, le tecniche di neutralizzazione più utilizzate siano quelle della negazione del danno e quella della condanna dei condannanti. La negazione del danno sfocia in quelle teorie che hanno trovato anche un fondamento economico, esposto in precedenza, con cui si ritiene che non solo la corruzione non arrechi danno alla società ma addirittura costituisca un acceleratore economico che potrebbe al più portare giovamento. La seconda tecnica, ancora più raffinata e sottile, è quella con cui si neutralizza la propria responsabilità poiché si ritiene che l'intero sistema sia corrotto e che nessuno quindi sia in grado di scagliare la prima pietra. Vicina sia alle argomentazioni di Craxi che fa leva sulla ragion di stato, sia alle difese accorate di Quinto Ortensio Ortalo, che tenta efficacemente di neutralizzare la portata morale delle condotte spregiudicate del suo assistito paventando la possibilità del cedimento dell'intero ordine equestre e di conseguenza del sistema.

E' dunque utile tracciare un quadro dell'evoluzione normativa in materia, sicché si colga se l'equivocità della lotta alla corruzione e la neutralizzazione delle responsabilità sia ancora riscontrabile nell'orizzonte attuale.

3. *Il fenomeno corruttivo: il pactum sceleris*

Il disvalore della corruzione è sempre stato individuato nel cosiddetto <<*pactum sceleris*>>, cioè nello scambio di consensi fra i due protagonisti legato all'indebito compenso.²³

Per questo motivo è prevalsa da tempo la teoria del <<reato unitario>>: è indispensabile che vi siano le condotte di due soggetti e che esse convergano in un accordo unitario, dipendendo inscindibilmente l'una dall'altra. Si tratta di un reato a concorso necessario, plurisoggettivo, <<che assume la configurazione di un reato-

²² G. FORTI, *L'immane concretezza, metamorfosi del crimine e controllo penale*, op.cit., p. 505.

²³ M. ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione, I delitti dei pubblici ufficiali – Commentario sistematico*, Milano, Giuffrè Editore, 2006, p.139.

accordo a struttura bilaterale>>.²⁴ Ad assumere disvalore per l'ordinamento è proprio l'accordo fra il soggetto pubblico e il privato: prima della novella legislativa del 2012 occorre che detto accordo vertesse su un atto, che, a seconda fosse contrario ai doveri dell'ufficio o conforme agli stessi doveri, cagionava conseguenze sanzionatorie differenti. La riforma, invece, cogliendo le nuove sfumature del fenomeno corruttivo e attuando le direttive anche sovranazionali in tal senso, ha modificato quest'assetto, sicché ora non è più necessaria l'individuazione di uno specifico atto per la consumazione della fattispecie.²⁵

Lo scellerato accordo di cui si tratta ha infatti dato origine a molte discussioni a livello internazionale, poiché <<unisce alla pesante immoralità del comportamento la distorsione di una sana parità concorrenziale: effetto obbligato e al tempo stesso terreno di coltura e strumento di sostegno insostituibile al dilagare della criminalità organizzata, essa contribuisce a volte a minare o ad ostacolare gravemente le stesse condizioni di sviluppo delle moderne democrazie>>.²⁶

Già nel 1975 una Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sottolineava l'urgenza e necessità di una cooperazione internazionale al fine di sradicare la tendenza ai rapporti corruttivi nelle transazioni commerciali internazionali. Seguiva nel 1979 un *Accordo sui pagamenti illeciti* che richiedeva che i legislatori nazionali adottassero sanzioni penali efficaci al fine di punire la corruzione nelle operazioni internazionali.

Recentemente sono stati compiuti passi ancor più diretti ed importanti. Nel 1996 è stata stipulata la *Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee* e nel 1997 la *Convenzione relativa alla lotta alla corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee e degli stati membri dell'Unione europea*.

²⁴ *Ivi*, p. 136. Si segnala, per completezza, che esisteva opposto orientamento che individuava due reati distinti, facendo riferimento a <<corruzione passiva>> e <<corruzione attiva>>. La teoria si fondava sulla intrinseca diversità delle condotte: da un lato quella dell'agente pubblico, che accetta la promessa o il denaro/utilità, dall'altra quella del privato che invece offre o promette. Sul punto si rinvia alla precisa trattazione che ne fa il Prof. Mario Romano, nel Commentario sistematico già citato.

²⁵ Di ciò si tratterà nei paragrafi seguenti.

²⁶ M. ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione, I delitti dei pubblici ufficiali – Commentario sistematico, op.cit.*, pp. 128, 129.

Menzione speciale per l'indubbia importanza rivestita, merita la *Convenzione dell'OCSE sulla corruzione dei pubblici agenti stranieri nelle operazioni economiche internazionali* del 1997.²⁷

La situazione italiana è assai critica: *Transparency International* rileva che nel CPI (*Corruption Perceptions Index*) del 2015 si classifica al 61° posto nel mondo. Benchè sia stato registrato un lieve miglioramento rispetto all'anno precedente, occorre notare che l'Italia resta comunque in fondo alla classifica europea, seguita solamente dalla Bulgaria e da altri Paesi considerati molto corrotti come la Romania. Campione di trasparenza si conferma invece nuovamente la Danimarca.²⁸

Come scrive il Professor Seminara:

Verrebbe da dire che l'Italia contemporanea respiri l'aria dello Stato dispotico, offrendo la duplice immagine di una comunità di uomini privi di diritti, che riconosce e accetta la propria condizione di inferiorità coltivando l'esigenza di ingraziarsi i detentori del potere e di una classe di politici, amministratori, dirigenti pubblici, impiegati che ha in uso di accettare i donativi come atti di omaggio alla funzione o come appannaggio del potere.²⁹

4. La riforma del 2012 fra nuova corruzione e vecchi schemi normativi

²⁷ In attuazione degli obblighi che ne derivavano, nel nostro ordinamento è stato introdotto l'art. 322-bis che equipara, per un catalogo di delitti contro la pubblica amministrazione fra cui la corruzione, i soggetti pubblici del nostro ordinamento ai corrispondenti funzionari e agenti internazionali.

²⁸ <https://www.transparency.it/indice-percezione-corruzione-2015/> *Transparency International – the global coalition against corruption* riporta l'intera classifica mondiale e suddivide gli Stati in varie fasce in base ai punteggi conseguiti. Quello italiano è di 44, mentre quello della Danimarca (prima classificata) è di 91 e si attesta cioè nella fascia <<very clean>>.

²⁹ S. SEMINARA, *La riforma dei reati di corruzione e concussione come problema giuridico e culturale*, in *Diritto penale e processo* 10/12, p. 1238. La riflessione scaturiva a seguito di una suggestiva ed emblematica citazione tratta da *Lo spirito delle leggi* di Montesquieu che si ritiene qui utile riportare: << E' usanza, nei paesi dispotici, che non si accosti nessun superiore senza fargli un regalo, nemmeno i re. (...) Così dev'essere in un governo dove nessuno è cittadino; in un governo dove si è pieni dell'idea che il superiore non deve nulla all'inferiore; in un governo dove gli uomini non si ritengono legati che dalle punizioni che gli uni infliggono agli altri (...) In una repubblica, i doni sono cosa odiosa, perché la virtù non ne ha bisogno. In una monarchia, l'onore è un motivo più forte dei doni. Nello stato dispotico, invece, in cui non vi è onore né virtù, non si può esser decisi ad agire se non dalla speranza degli agi della vita.>>

Prima della riforma del 2012, e cioè anche a seguito della l. n. 86 del 1990 e della l. 300 del 2000, la corruzione si presentava nel nostro ordinamento come un microsistema unitario con un impianto che era rimasto fedele alla versione originaria del codice. In particolare si era mantenuta la corruzione meno grave per atto dell'ufficio accanto a quella più grave per atto contrario ai doveri d'ufficio. Si era ribadita l'equiparazione del trattamento sanzionatorio fra il corruttore ed il corrotto e si era invece mantenuta la differenza fra la corruzione del pubblico ufficiale e quella dell'incaricato di pubblico servizio. Non solo la corruzione dell'i.p.s. era ritenuta meno grave e quindi comportava pena meno elevata, ma era limitata soggettivamente, nella forma impropria, al solo i.p.s. che sia pubblico impiegato.³⁰ Si era inoltre tacitamente conservato identico il rapporto fra corruzione e concussione. Restava impunita l'attività di mediazione vera e propria: cioè quella del terzo che mettesse in comunicazione il soggetto pubblico e il privato, sfruttando un'influenza realmente posseduta e non meramente millantata.

La legge n. 190/2012 ha ampiamente modificato l'intera materia dei delitti contro la Pubblica Amministrazione ed è intervenuta anche in maniera cospicua sui delitti di corruzione, nondimeno ha mutato in maniera drastica la fattispecie di concussione. Molti dei punti cardinali del precedente microsistema, di cui *supra* si scriveva, sono stati smantellati.

Ciò che ha condotto a rivedere profondamente l'intera materia è senza dubbio, come si preannunciava nel titolo, un mutamento dello schema corruttivo e una rinnovata matrice criminologica.

L'esigenza di una rivisitazione era sentita da tempo e si era posta, con maggior forza, all'indomani della stagione di <<Mani pulite>> e si era manifestata anche con proposte innovative, come quella di Cernobbio, suggerita proprio dai magistrati del pool di Mani Pulite.³¹

Inoltre si era valutato e colto anche un altro mutamento essenziale: quello che attiene ai beni attinti dal delitto di corruzione, non più annoverabili soltanto nel buon andamento e nell'imparzialità della pubblica amministrazione, ma ricomprendenti anche la concorrenza.

³⁰ M. ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione, I delitti dei pubblici ufficiali – Commentario sistematico, op.cit.*, p. 130.

³¹ P. SEVERINO, *La nuova legge anticorruzione*, in *Diritto e penale processo* 1/2013, p. 7.

Accanto agli obblighi internazionali già citati, ne erano sorti di nuovi. La Convenzione ONU di Merida del 2003 e la Convenzione penale sulla corruzione di Strasburgo del 1999 imponevano l'introduzione nel sistema di due nuove fattispecie, il traffico di influenze illecite e la corruzione fra privati.³²

5. La corruzione per la funzione: una risposta alla manifestazione politico-affaristica della corruzione.

Il primo importante punto della riforma è la modifica dell'art. 318 c.p. Nel codice Rocco questa norma puniva la cosiddetta <<corruzione impropria>>. Era detta impropria perché l'atto su cui verteva il *pactum sceleris* non era un atto contrario ai doveri del soggetto pubblico, ma un atto conforme agli stessi. L'ordinamento attribuiva quindi un disvalore diverso alla pur censurabile condotta, senza dubbio minore rispetto a quello attribuito alla corruzione cosiddetta <<propria>>. Il problema, paventato sia in dottrina che in giurisprudenza, era in primo luogo quello di dover necessariamente individuare un atto. Ricerca che, nel caso della corruzione impropria, poteva rivelarsi assai ardua e difficile, proprio perché l'atto era conforme ai doveri e alle prescrizioni. Il secondo problema, di non minor conto, era quello di non far trovare casa normativa alla nuova manifestazione criminologica della corruzione, quella *politico-affaristica*.

Si tratta del caso, peraltro frequente, in cui il pubblico ufficiale sia assoldato dal privato e messo, per utilizzare un'espressione particolarmente fortunata nel dibattito dottrinale, <<a busta paga>> dal privato stesso. In genere si tratta di imprese che per ottenere favoritismi, accelerazioni e vari benefici nell'*iter*, a volte impervio, delle procedure burocratiche, piuttosto che nello svolgimento delle gare, ingaggiano il soggetto pubblico e lo corrompono mediante denaro o *benefits* di vario tipo, affinché egli curi a vario modo i loro interessi.

Questa fenomenologia era largamente diffusa già prima della riforma e contribuiva anche, come ricordavano più illustri commentatori, allo sviluppo della

³² Con particolare riguardo al delitto di concussione occorre brevemente ricordare che, oltre agli strumenti internazionali ricordati, si aggiungevano anche quelli di cosiddetto <<soft law>>. Si pensi alle raccomandazioni effettuate dal Gruppo di lavoro sulla corruzione dell'OCSE, il *Work Group Bribery*. Particolari ammonimenti circa la necessità di modificare i confini della fattispecie di concussione sono poi stati posti nella 54^a riunione plenaria del GRECO tenutasi a Strasburgo nel 2012.

criminalità organizzata e all'evidente deturpazione e alterazione dell'equilibrio necessario al mercato concorrenziale. Tuttavia la formulazione normativa previgente non ne consentiva un incasellamento, sicché era diventata la forma più sfuggente, acuta e latente del nuovo atteggiarsi della corruzione in Italia.

Gli effetti determinati da questa sorta di vuoto punitivo erano nefasti: da un lato, e questo è senza dubbio il meno grave, questi fenomeni sfuggivano alla scure del diritto penale, rimanendo impuniti. Dall'altro, e questo è ad avviso di chi scrive il più problematico, l'effetto sortito era stato quello di una prassi giudiziaria discutibile: tali situazioni erano fatte ricomprendere nell'ambito applicativo delle fattispecie di corruzione presenti nell'ordinamento, mediante una cancellazione, avvenuta per via ermeneutica, del requisito dell'atto, oggetto del *pactum sceleris*. Tuttavia l'atto è requisito invocato da entrambe le fattispecie previgenti, sia di corruzione propria che di corruzione impropria: l'effetto sortito era quindi quello di un'evidente violazione del principio di legalità.³³

La nuova norma recita: <<Il pubblico ufficiale, che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, riceve indebitamente, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da uno a sei anni.>>. E' scomparso, come si nota, il riferimento all'atto e si parla di un generico <<esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri>>³⁴.

Permane il rapporto di disvalore progressivo: l'art. 318 c.p. prevede una sanzione più alta rispetto alla sua formulazione previgente, ma comunque più mite rispetto all'art. 319 c.p. La corruzione propria infatti conserva un giudizio di disvalore maggiore, poiché l'accordo corruttivo verte su un atto contrario ai doveri dell'ufficio. Prima della riforma del 2012 la pena irrogabile era da due a cinque anni, la novella in esame ha innalzato sia il massimo che il minimo edittale, prevedendo la reclusione da quattro a otto anni. V'è da dire, ancora, che la l. 69/2015 che è intervenuta ulteriormente sulle fattispecie corruttive, ha alzato ulteriormente l'asticella della pena, prevenendo un *range* assai severo, che va da sei a dieci anni.

³³ F. VIGANÓ, *I delitti di corruzione nell'ordinamento italiano: qualche considerazione sulle riforme già fatte e su quel che resta da fare*, Relazione al Congresso italo-spagnolo svoltosi presso l'Università degli Studi di Milano il 29 e il 30 maggio 2014, pubblicato sulla rivista *Diritto penale contemporaneo*, n. 34/2014, p. 6.

³⁴V'è da dire che la pena è stata innalzata a sei anni nel massimo dalla l. n. 69/2015, la riforma del 2012 invece prevedeva un massimo edittale pari a cinque anni.

La scelta di modificare l'art. 318 c.p., condivisibile o meno, ha l'indubbio merito di dare risposta alle istanze che da dottrina e giurisprudenza giungevano ormai da tempo, accogliendo nell'ordinamento le mutate manifestazioni criminologiche. Più precisamente e scendendo nel profondo, come hanno ammonito alcuni acuti commentatori, è mutata la *facie* dell'uomo politico, che è egli stesso manager-affarista. <<In presenza di questa commistione e sovrapposizione di ruoli l'affarismo corruttivo arriva a insinuarsi nella stessa formulazione delle regole, lasciando il *pactum sceleris* al vecchio armamentario della corruzione burocratica>>. ³⁵

Si discorre a tal proposito di <<svaporare>> del *pactum sceleris*, a favore di forme più sfuggenti e latenti, e quindi perciò stesso meglio celabili, di influenze corruttive. Nella rete delle relazioni politico-affaristiche diventa impervio risalire al vantaggio indebito attribuito al privato corruttore, in un clima talmente evanescente in cui, secondo la dottrina, questo tipo di corruzione si manifesta in forme di potere addirittura discrezionale, se non addirittura legislativo.

Queste considerazioni sollevano tuttavia alcuni interrogativi. Si può dire con certezza che questo atteggiarsi della corruzione sia di nuovo conio e assolutamente inedito nel panorama storico? Il fenomeno corruttivo in passato era sempre riconducibile al mercimonio di un atto? In realtà, secondo alcuni studiosi, la corruzione avrebbe da sempre due anime. Quel che muta è la prevalenza di una sull'altra a seconda del momento storico e dell'apparato politico-amministrativo di vertice. ³⁶

Le due anime sarebbero rispettivamente quella <<burocratica>> e quella <<affaristica>>. Mentre la prima, come si è detto, risponderebbe all'individuazione di uno specifico atto oggetto di un rapporto quasi sinallagmatico, la seconda avrebbe ad oggetto la fumosa valutazione dell'intera attività del soggetto pubblico, politico e *manager* nello stesso tempo.

³⁵ F. PALAZZO, *Le norme penali contro la corruzione tra presupposti criminologici e finalità etico-sociali*, in *Cassazione penale*, n. 10 del 2015, p. 3391. E ancora: <<All'economia della mazzetta, quale corrispettivo dell'esercizio funzionale favorevole, si è sostituita, o si è aggiunta, l'economia dei favori e delle influenze. E questi ultimi non sono qualcosa di immediatamente tangibile e univocamente riconducibile al patto corruttivo, ma sono spesso inafferrabili perché si materializzano a distanza di tempo e senza la possibilità di riconnetterli direttamente ad un esercizio funzionale abusivo. In questo più rarefatto mondo della corruzione affaristica e non della mazzetta, non è affatto detto che il politico riceva sinallagmaticamente *qualcosa* per un certo atto; egli si aspetta invece che *da* quell'atto gli ritorni in un futuro più o meno prossimo un vantaggio per così dire "indiretto".>>

³⁶ *Ivi*, p. 3390.

E cos'è il governatore della provincia di Sicilia Gaio Verre se non l'emblema perfetto del politico affarista di cui si tratta? Se è vero che la storia e la letteratura sono maestre di vita ed anzi anticipano il reale, va indubbiamente colto il profilo attuale, anche in tal senso, delle orazioni *In Verrem*.

Cicerone infatti è abile nel far percepire all'organo giudicante come Verre non solo sia corrotto, ma faccia della sua carica pubblica il suo affare, emettendo editti *ad personam*, modificando le leggi a suo piacimento, piegando la giustizia al suo volere e ai suoi interessi economici. Verre incarna perfettamente il manager della recente manifestazione affaristica della corruzione: promette vantaggi, si fa pagare per diseredare alcuni e attribuire beni ad altri, manipola le gare pubbliche.

Appalto: nessuna pratica del tuo governo in Sicilia ti fu più congeniale, nessuna denominazione della pubblica amministrazione ti fu più cara! Dalle decime ai dazi doganali, dai lavori pubblici alle feste cittadine: tutto destinasti all'appalto, fonte inesauribile di guadagno, non già per lo Stato, ma per te e per la tua casa!³⁷

Non solo: Cicerone parla di <<mercato delle cariche pubbliche>>, della passione smodata di Verre per le donne, ed è purtroppo anche questo uno dei *benefits* individuati nella prassi come compenso per l'esercizio della funzione a favore del privato imprenditore. Ancora: Cicerone suggestivamente e con sarcasmo lo definisce <<ladro per amore dell'arte>>: inimmaginabile la razzia di opere d'arte compiute dal governatore durante il triennio in Sicilia.³⁸

Ancora una volta le Verrine si dimostrano fulgido e nitido raccordo di attualità e confermano tacitamente ma inequivocabilmente la tesi delle due anime della corruzione, che giocano un conflitto in cui una prevale sull'altra a seconda del periodo storico e della pressione legislativa e governativa.

³⁷ P. GAZZARRA, *Processo per corruzione, da Le Verrine di Cicerone, op.cit.*, p. 59.

³⁸ Sarebbe superfluo e banale approfondire il parallelismo con molti dei politici che oggi sono sul banco degli imputati e di cui il popolo, sulla falsariga di quanto avveniva in Sicilia, *mutatis mutandis*, chiede a gran voce la condanna per corruzione. I tratti di similitudine sono tanti ed evidenti.

6. *Il traffico di influenze illecite, fra sollecitazioni internazionali e incerto avvenire.*

L'altro importante tassello della riforma è l'introduzione di una nuova fattispecie, prevista dall'art. 346-*bis* c.p., che al primo comma recita: <<Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 319 e 319-ter, sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale, come prezzo della propria mediazione illecita verso il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio ovvero per remunerarlo, in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio, è punito con la reclusione da uno a tre anni.>>

L'introduzione di questa nuova fattispecie criminosa è stata imposta dal dovere di dare attuazione agli obblighi internazionali in tal senso, ricordati sopra. L'obiettivo sarebbe fra gli altri quello di <<recidere, già in una fase prodromica, i pericoli di "contatti" con il pubblico agente>>. ³⁹

In effetti la norma espressamente esclude i casi di concorso nelle fattispecie di cui all'art. 319 e 319-*ter*, sicchè l'art. 346-*bis* mira ad anticipare la soglia di tutela penale, punendo già il fatto del mediatore, titolare delle relazioni col soggetto pubblico, che si faccia dare o promettere denaro al fine di utilizzarle. Mentre se la mediazione sortirà l'effetto corruttivo, e cioè se il mediatore si recherà effettivamente dal pubblico agente e stringerà con esso l'accordo comportante la dazione o promessa di denaro o altra utilità, la fattispecie integrata sarà di corruzione.

Questa nuova figura ha il pregio di offrire risposta alle nuove tendenze corruttive. Analogamente a quanto si scriveva per la corruzione per l'esercizio della funzione, questa norma incriminatrice guarda al fenomeno corruttivo *latu sensu*, non più nella sua versione burocratica e rigidamente stretta nelle dinamiche del rapporto sinallagmatico fra pubblico e privato, ma alla mercificazione affaristica, alla compravendita di influenze, raccomandazioni, traffici. Questa fattispecie coglie un'espressione ancor più acuta e sottile della corruzione: quella in cui addirittura

³⁹ P. SEVERINO, *La nuova Legge anticorruzione*, op.cit., p. 11.

l'agente pubblico e il privato neanche si incontrano, tutelati l'uno nei confronti dell'altro da una terza persona che gli mette in contatto anche senza mai farli incontrare direttamente, a favore di un'oscurità ancor più marcata. E' punita infatti proprio l'attività del cosiddetto <<procacciatore d'affari>> illeciti. Secondo una parte della dottrina infatti la nuova fattispecie non costituisce un'anticipazione della tutela del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione, essendo troppo lontana dal fatto e potendo rimanere una mediazione che non sortirà alcun effetto sul pubblico agente, ma un'estensione della tutela di nuove forme caratterizzate da cattive e invalse abitudini, sintomo di una fragile sensibilità nei confronti della legalità dell'agire amministrativo.⁴⁰

L'altro merito della novella legislativa è quello di aver posto fine al discutibile *trend* con cui la giurisprudenza cercava di punire il traffico di influenze illecite forzando la norma di cui all'art 346 c.p., anche qui a prezzo di un'evidente violazione del principio di legalità. La fattispecie infatti, rubricata *Millantato credito*, si riferiva alla cosiddetta <<*venditio fumi*>>, e cioè al caso in cui la relazione vantata, anzi <<millantata>> per l'appunto, dal terzo fosse in effetti inesistente. In questo caso il privato subisce una specie di inganno, di truffa, ad opera del terzo millantatore e perciò non è punito.

Rimaneva fuori, però, dal raggio di tutela il caso in cui la relazione non fosse soltanto millantata, ma fosse reale e concreta. La nuova fattispecie copre questa lacuna e pone fine alle ingiuste compressioni del principio del *nullum crimen*. V'è da notare che, proprio per la radice fondamentale diversa delle due figure incriminatrici, il privato nel 346-*bis* c.p. è punito, come stabilisce il secondo comma. In questo caso infatti fra loro si stringe un'alleanza che entrambi intendono indebitamente sfruttare al fine del compimento di un'attività illecita e quindi anche il soggetto privato è sanzionato dall'ordinamento, esattamente come avviene nelle fattispecie di corruzione e, si badi bene, nella nuova fattispecie di cui all'art. 319-*quater* c.p.

Anche in questo caso tuttavia è utile notare che non nemmeno questo fenomeno possa dirsi realmente nuovo e rispondente a una nuova manifestazione della criminalità corruttiva. Anche qui la storia, *magistra vitae*, ci rivela che questo *trend* è risalente. Nelle Verrine pullulano gli esempi dei mediatori che, *mutatis mutandis*, sfruttano la conoscenza del governatore per corrompere i cittadini o ancora, che gli stesso manda

⁴⁰ Di quest'avviso è il Professor Francesco Palazzo nell'articolo *Le norme penali contro la corruzione tra presupposti criminologici e finalità etico-sociali*, già citato in precedenza.

come suoi emissari al fine proprio di evitare il contatto diretto con il privato, sia che quest'ultimo sia vittima di una fattispecie più propriamente di concussione, sia che egli sia esortato ad addivenire ad un tipico accordo corruttivo. Un ruolo particolarmente importante assume ad esempio, nel processo di Verre, lo schiavo Timàrchide, che <<sovrintendeva al commercio delle cariche pubbliche nella provincia ed era solitamente il prestanome di Verre per i versamenti ordinati dal suo principale e per l'accredito degli interessi sui prestiti da lui concessi ad usura>>. ⁴¹

Il prezzo che sconta questa nuova norma, e che desta preoccupazioni sul suo avvenire, è riscontrabile nell'intento che anima l'intera riforma secondo alcuni commentatori: da un lato quello di considerare in maniera fortemente economicistica il fenomeno, dall'altro quello di avere un'intonazione etico-sociale, che guarda al versante pubblico. Questa viene vista come una specie di <<equivocità dell'ispirazione di fondo>> ⁴² che produce un risvolto sulla struttura della fattispecie che potrà alimentare qualche difficoltà giurisprudenziale applicativa. Non solo: le incertezze fra i confini di fondo di alcune fattispecie potrebbero indurre a un'inesatta qualificazione dei fatti, non di rado suscettibili di inquadramenti plurimi.

Nel caso dell'art. 346-*bis* c.p. il legislatore, a grande garanzia del principio di offensività, ha richiesto due qualificazioni di illiceità: sia di scopo finale, cioè dell'atto contrario ai doveri per cui il terzo dovrà contattare il pubblico agente, sia di mezzi scelti per far fronte a questa attività. ⁴³ Se il mediatore è un privato potrebbe essere difficile individuare l'illiceità nel mezzo scelto per esercitare l'influenza, più semplice nel caso in cui sia un soggetto pubblico che sfrutti indebitamente il suo ruolo. Ancora: potrebbe essere ardua anche l'individuazione, richiesta, dello scopo finale, perché questa fattispecie, aprendosi ad aree anche molto lontane dal mercimonio dell'atto, può rendere impervio l'individuazione dell'oggetto. Queste le motivazioni per cui si discorre di <<incerto avvenire>>.

7. La lotta alla corruzione: sogno o realtà? Riflessioni a margine.

⁴¹ P. GAZZARRA, *Processo per corruzione, da Le Verrine di Cicerone*, op.cit., p. 64.

⁴² F. PALAZZO, *Le norme penali contro la corruzione tra presupposti criminologici e finalità etico-sociali*, op.cit., p. 3400.

⁴³ *Ivi*, p. 3399.

La corruzione, osteggiata a parole da tutti, interpretata come il male del secolo, come diga allo sviluppo economico, causa di sfiducia e sgomento nel popolo, continua, come dimostra l'indice di percezione internazionale, ad esser valutata come molto diffusa e perpetrata in Italia. In realtà le sentenze di condanna e le pene di reclusione a titolo di corruzione non sono fenomeno diffuso. Le spiegazioni che si offrono a queste valutazioni sono di vario tipo. Molti <<colletti bianchi>> scelgono la strada più ovattata e certamente più riservata del patteggiamento, che offre indubbi vantaggi e sicuramente una rapida uscita dalle scene pubbliche, spesso percepite come il vero disastro del processo penale. L'altra tesi, accreditata, è quella che ritiene la corruzione una pratica così opaca e sfuggente dal poter validamente celarsi all'interno delle amministrazioni pubbliche, consentendo di raro un accertamento effettivo da parte delle indagini svolte dalla Procura. Meschina, subdola, spesso priva di tracce: a maggior ragione a seguito della progressiva smaterializzazione di cui si scriveva. Ancora: il *discrimen* fra lecito ed illecito non sempre è di facile individuazione, talvolta la compravendita d'influenze è mascherata da accordi effettivamente impeccabili. Le rinnovate procedure selettive, il risalimento al potere legislativo del problema, l'affinamento delle tecniche di consulenza, rendono molto più ardua e fumosa l'individuazione dei confini e quindi della punibilità. D'altro canto, le teorie che ritengono che la corruzione <<faccia girare l'economia>>, per usare un'espressione rude ma colorata di significato, hanno un minimo precipitato oggettivo nella pratica se le riforme, per quanto invocate e ottenute, alla fine peccano sempre di una qualche forma di superficialità o come, si diceva, di equivocità nell'ispirazione di fondo. La sensazione è che il fenomeno rivesta più importanza demagogica e che sia strumentalizzato anche al fine di accaparrare consenso, piuttosto che osteggiato da una lotta efficace e determinata. La volontà di rispondere alla sete di giustizia del popolo è una costante quando si affronti il problema della corruzione e le Verrine ne sono fulgido esempio: l'organo giudicante si muove su un fil di seta, condannare il potente dando un segnale di legalità e correttezza o fornirgli un salvacondotto per evitare che il vaso di Pandora sia aperto?

La legge n. 69/2015 avrebbe potuto correggere il tiro rispetto ad alcuni problemi irrisolti paventati in dottrina, ma si è genericamente indirizzata verso un inasprimento sanzionatorio:

L'ultimo legislatore non ha dunque avuto l'ardire di affrontare i nodi strutturali del sistema codicistico, probabilmente anche perché un'operazione del genere avrebbe implicato confrontarsi con formidabili problemi relativi alla fisionomia contenutistica in termini di disvalore degli illeciti di corruzione. (...) Anzi, a voler essere sinceri fino in fondo, la riforma della riforma sembra inserirsi nella diuturna tradizione legislativa dell'inasprimento sanzionatorio quale operazione di limitato cabotaggio per lanciare messaggi prevalentemente simbolici.⁴⁴

Il lancio di messaggi simbolici è sicuramente utile e ricco di significato, ma lascia il varco aperto a molti interrogativi.

D'altro canto le ambiguità di fondo della novella legislativa del 2012 non si registrano unicamente per le fattispecie qui esaminate, ma per l'intera portata delle modifiche. Si pensi all'auspicata e reclamata introduzione della <<Corruzione fra privati>>. L'art. 2635 c.c., che si fregia di questo nuovo *nomen*⁴⁵, non ha in realtà riportato veementi modifiche e la struttura della norma è sostanzialmente rimasta la stessa. Struttura che era stata peraltro già abbondantemente criticata dal Rapporto Greco proprio per gli evidenti limiti di applicabilità. Due sono essenzialmente le pecche che sterilizzano la fattispecie: la prima è la necessità di un documento alla società. E' agevole dedurre che, almeno nella maggioranza dei casi, l'accordo corruttivo non è posto in essere dai soggetti indicati per danneggiare la società, ma addirittura per favorirla, sicché la presenza di questo elemento costitutivo nella fattispecie non può che paralizzare la portata punitiva della norma, oltre a considerare che detto documento, ove effettivamente presente, dovrebbe essere provato con tutte le difficoltà probatorie che ne conseguirebbero.

Il secondo profilo di criticità cui la norma presta il fianco è quello che riguarda il regime di procedibilità: ebbene la corruzione fra privati non è reato procedibile d'ufficio, ma richiede la querela della persona offesa, << salvo che dal fatto derivi una distorsione della concorrenza nella acquisizione di beni o servizi >>. La condizione che dal fatto derivi una distorsione della concorrenza pare assai ardua, impervia e di *probatio diabolica*. Rimane, nella maggioranza dei casi, la perseguibilità a querela della

⁴⁴ *Ivi*, p. 3400.

⁴⁵ Prima della riforma la norma era rubricata: “*Infedeltà a seguito della dazione o promessa di utilità*”.

persona offesa. Ebbene, seppure vi sono degli interrogativi sull'individuazione della qualifica, la dottrina e la giurisprudenza ritengono che il soggetto passivo del reato sia proprio la società che dovrebbe quindi sporgere la querela. Si ritiene alquanto difficile che la società, seppure eventualmente danneggiata, effettivamente si risolva ad un'azione di tal fatta. Non solo attirerebbe i riflettori su di sé, ma sconfesserebbe l'agire dei suoi vertici, dimostrando le sue falle e le sue imprudenze organizzative. La pubblicità che ne sortirebbe sarebbe oltremodo negativa ed è facilmente ipotizzabile che, dinanzi a questo panorama nefasto, essa si orienti verso l'insabbiamento della vicenda, non verso una proposizione di querela. Anche questa norma rivela dunque i suoi limiti evidenti, come tutte le altre novità apportate dalla novella.

La carica simbolica è elevata, l'intenzione di offrire risposta agli ammonimenti internazionali è percepibile, la voglia di rassicurare l'opinione pubblica circa le severe pene cui saranno condannati corrotti e corruttori è presente, ma le norme sono cariche di equivoci, di falle, di limiti. Le modifiche che dovevano essere il precipitato fulgido ed oggettivo di questi nobili intenti si prestano ad ambiguità evidenti. Ecco dunque perché questa famigerata ed invocata lotta alla corruzione pare ossimorica, condotta con le armi spuntate e senza coraggio. Oppure, e questo è l'interrogativo che residua, questo vaso di Pandora fa realmente paura ed anche se Verre è stato condannato, le argomentazioni di Quinto Ortensio Ortalo sono ancora vivide e convincenti. Forse il sistema ha ancora timore di una lotta efficace e radicale e si difende con timide riforme perché l'equilibrio di fondo rimanga invariato. Riprendendo la frase di un'altra opera vertice della letteratura italiana di ogni tempo, << Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi>>.⁴⁶

⁴⁶ Questa frase celebre è pronunciata da Tancredi, siamo sempre in Sicilia, ma ne *Il gattopardo* di Giuseppe Tomasi di Lampedusa.

BIBLIOGRAFIA

BACCO, *Sentimenti e tutela penale: alla ricerca di una dimensione liberale*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2010, pp. 1170-1203.

BOLINI, *Le tangenti non oliano l'economia*, articolo del 27.06.2014, Rivista "lavoce.info" (<http://www.lavoce.info/archives/20635/tangenti-danno-per-leconomia/>).

CANALI, CARDONA, *Camena, Letteratura latina*, Milano, Einaudi, 2007.

CANESTRARI, CORNACCHIA, DE SIMONE, *Manuale di diritto penale*, Bologna, Il Mulino, 2007.

CASSESE, *I diritti umani oggi*, Bari, Edizioni Laterza, 2009.

CASUCCI, *Etica Letteratura Diritto*, prolusione all'inaugurazione dell'anno accademico 2007/2008 dell'Università del Sannio.

CERETTI, NATALI, *Cosmologie violente, Percorsi di vite criminali*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2009.

CURI, *Passione*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2013.

FORTI, MAZZUCATO, VISCONTI, *Giustizia e letteratura*, vol. I, Milano, Vita e Pensiero, 2012.

FORTI, *La letteratura per la teoria e la pratica del diritto*, estratto dal n. 123 di dicembre 2013 del Notiziario della Banca Popolare di Sondrio.

FORTI, *L'immane concretezza, metamorfosi del crimine e controllo penale*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2000.

GAZZARRA, *Processo per corruzione, da Le Verrine di Cicerone*, Roma, Manifestolibri, 2010.

LEOPARDI, *Zibaldone*, Edizione a cura di LUCIO FELICI e EMANUELE TREVI, Roma, Newton Compton, 2010.

NUSSBAUM, *Nascondere l'umanità*, traduzione di Corradino Corradi, Città di Castello (PG), Carocci Editore, 2013.

PALAZZO, *Le norme penali contro la corruzione tra presupposti criminologici e finalità etico-sociali*, in *Cassazione penale*, n. 10 del 2015.

ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione, I delitti dei pubblici ufficiali – Commentario sistematico*, Milano, Giuffrè Editore, 2006.

SEMINARA, *La riforma dei reati di corruzione e concussione come problema giuridico e culturale*, in *Diritto penale e processo* 10/12.

SEVERINO, *La nuova legge anticorruzione*, in *Diritto e penale processo* 1/2013.

TOLSTOJ, *Anna Karenina*, Varese, Crescere Edizioni, i Grandi classici edizione integrale, 2011.

TOMASI DI LAMPEDUSA, *Il gattopardo*, Milano, Feltrinelli, 2008.

VIGANÓ, *I delitti di corruzione nell'ordinamento italiano: qualche considerazione sulle riforme già fatte e su quel che resta da fare*, Relazione al Congresso italo-spagnolo

svoltosi presso l'Università degli Studi di Milano il 29 e il 30 maggio 2014, rivista *Diritto penale contemporaneo*, n. 34/2014.

WEISBERG, *Diritto e letteratura*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, www.treccani.it (http://www.treccani.it/enciclopedia/diritto-e-letteratura_%28Enciclopedia-delle-scienze-sociali%29/).