La definizione di "corruzione"

Santo Fabiano

La definizione del dizionario

.it VOCABOLARIO

corruzióne s. f. [dal lat. *corruptio -onis*, der. di *corrumpĕre* «corrompere», part. pass. *corruptus*]. –

a. Il corrompersi, l'essere corrotto, nel senso di decomposizione, disfacimento, putrefazione e sim.: *c. dell'aria, delle acque; la c. de cadavere; io veggio l'acqua, io veggio il foco, L'aere e la terra e tutte lor misture Venire a c., e durar poco* (Dante); *mossi ... da tema che la c. de' morti non gli offendesse* (Boccaccio).

b. Il guastarsi, il degenerare: *c. di una lingua* (espressione frequente nell'uso dei puristi); più spesso in senso morale, depravazione *c. dei costumi; la c. dei giovani, della società; la c. della classe politica; vivere in mezzo alla corruzione.*

c. ant. Contagio: *gran c. di vaiuolo, che fu in Firenze* (G. Villani).

2. In senso attivo, l'opera di chi induce altri al male. In partic., nel linguaggio giur.: *c. di minorenne*, delitto consistente nel compiere atti di libidine su persona o in presenza di persona minore di sedici anni, o nell'indurre una persona minore di sedici anni a commettere atti di libidine; *c. di pubblico ufficiale*, delitto contro la pubblica amministrazione consistente nel dare o promettere denaro o altri vantaggi a un pubblico ufficiale perché egli ometta o ritardi un atto del suo ufficio o compia un atto contrario ai doveri di ufficio (*c. propria*), oppure perché compia un atto del suo ufficio (*c. impropria*).

L'effetto della "corruzione" è il disfacimento di ciò che tiene unito.
Nella pubblica amministrazione ciò consiste nella "fiducia" sul perseguimento dell'interesse pubblico

La definizione di corruzione nel codice penale

codice penale

art. 357

Nozione del pubblico ufficiale

Agli effetti della legge penale, sono pubblici ufficiali coloro i quali esercitano una **pubblica funzione** legislativa, giudiziaria o amministrativa.
Agli stessi effetti è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da **atti autoritativi**, e caratterizzata dalla **formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione** o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o **certificativi**

la qualifica di pubblico ufficiale, ai sensi dell'art. 357 c.p. (come modificato dalle leggi 86/1990 e 181/92), deve esser riconosciuta a quei soggetti che, pubblici dipendenti o semplici privati, possono e debbono - quale che sia la loro posizione soggettiva - formare e manifestare, nell'ambito di una potestà regolata dal diritto pubblico, la volontà della p.a., ovvero esercitare, indipendentemente da formali investiture, poteri autoritativi, deliberativi o certificativi, disgiuntamente e non cumulativamente considerati" (Cass. Pen. 7.6.2001; n. 191171/92; n. 213910/99)

art. 358

Nozione della persona incaricata di un pubblico servizio

Agli effetti della legge penale, sono incaricati di un pubblico servizio coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio.
Per pubblico servizio deve intendersi un'**attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di questa ultima**, e con **esclusione** dello svolgimento di **semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale**.

"al fine di individuare se l'attività svolta da un soggetto possa essere qualificata come pubblica, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 357 e 358 c.p., ha rilievo esclusivo la natura delle funzioni esercitate, che devono essere inquadrabili tra quelle della P.A. Non rilevano, invece, la forma giuridica dell'ente e la sua costituzione secondo le norme di diritto pubblico, né lo svolgimento della sua attività in regime di monopolio, né tantomeno il rapporto di lavoro subordinato con l'organismo datore di lavoro" (Cass. n. 11417/2003; n. 17109/2011)

codice penale

art. 317
Concussione

versione precedente	versione attuale
Il pubblico ufficiale o ~~**l'incaricato di un pubblico servizio,**~~ che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe o ~~**induce**~~ taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o ad un terzo, denaro od altra utilità, è punito con la reclusione da **quattro** a dodici anni.	Il pubblico ufficiale che, **abusando** della sua qualità o dei suoi poteri, **costringe** taluno a dare o a promettere **indebitamente**, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità è punito con la reclusione da **sei** a dodici anni.

(1) Comma così modificato dall'art. 1, comma 75, lett. d), L. 6 novembre 2012, n. 190 e successivamente, dall'art. 1, comma 1, lett. d), L. 27 maggio 2015, n. 69.

art. 318

versione precedente

Corruzione per un atto d'ufficio

Il pubblico ufficiale, che, per **compiere un atto del suo ufficio**, riceve, per sé o per un terzo, in denaro od altra utilità, una retribuzione che non gli è dovuta, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.
Se il pubblico ufficiale riceve la retribuzione per un atto d'ufficio da lui già compiuto, la pena è della reclusione fino a un anno.

versione attuale

Corruzione per l'esercizio della funzione

Il pubblico ufficiale che, per **l'esercizio** delle sue **funzioni** o dei suoi **poteri**, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa è punito con la reclusione da uno a cinque anni.

Così sostituito dall'art. 1, comma 75, lettera f) della legge 190/2012

Art. 319

Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio

Il pubblico ufficiale che, per **omettere o ritardare** o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un **atto contrario ai doveri di ufficio**, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei a dieci anni.

04/11/2017	La LEGGE 17 ottobre 2017, n. 161 (in G.U. 04/11/2017, n.258) , nel modificare l'art. 71, comma 1 del D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (in S.O. n. 214, relativo alla G.U. 28/09/2011, n. 226) ha conseguentemente disposto (con l'art. 23, comma 1) la modifica dell'art. 319.

La disposizione dell'art. 318 cod. pen. - la cui rubrica recita "Corruzione per l'esercizio della funzione" - rappresenta senza meno una significativa innovazione introdotta con la novella di riforma del 2012, grazie alla quale è stato recepito, a livello di esplicita normazione positiva, il dato di fondo dell'insegnamento giurisprudenziale in materia, così ponendosi termine a mai del tutto sopite polemiche.

[…]

Si disse, segnatamente, ricadere nel reato di corruzione propria non solo **l'accordo illecito contrassegnato dallo scambio tra il denaro o altra utilità,** da un lato, e un ben determinato o determinabile atto contrario ai doveri d'ufficio, dall'altro, bensì anche **l'accordo avente ad oggetto una pluralità di atti non previamente fissati** e però "determinabili per genus mediante il riferimento alla **sfera di competenza o all'ambito di intervento del pubblico ufficiale**", ovvero i pagamenti compiuti per retribuire i favori assicurati dal pubblico ufficiale, alla stregua delle funzioni esercitate

[…]

La riformulazione dell'art. 318 cod. pen. ha consentito il superamento di detta contrastata, ancorché consolidata, interpretazione del dato normativo: **viene meno ogni riferimento all'atto d'ufficio ed alla sua compravendita e, per l'effetto, anche al rapporto temporale tra lo stesso e la sua retribuzione. Il nucleo centrale della disposizione diviene l'esercizio della funzione pubblica, svincolato da ogni connotazione ulteriore e per il quale vige il divieto assoluto di qualsivoglia retribuzione da parte del privato**, se si fa eccezione dei "regali d'uso, purché di modico valore e nei limiti delle normali relazioni di cortesia", secondo l'indicazione che compare nel comma 44 dell'unico articolo di cui in sostanza si compone la novella del 2012, ivi prevista quale disposizione di fondo del codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni rimesso alla redazione ad opera del Governo.

Dunque, una nuova figura criminosa… che realizza una sorta di **fusione** delle due fattispecie della "**messa a libro paga" del funzionario infedele** (come qualificata in via giurisprudenziale) e della **corruzione impropria**, con l'individuazione di un livello sanzionatorio autonomo, intermedio fra quello, più elevato, della corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (la pregressa "**corruzione propria**") e quello, sensibilmente più ridotto, della corruzione per atto d'ufficio (o "**corruzione impropria**") di cui al testo antecedente dell'art. 318 cod. pen.

Art. 319-ter
Corruzione in atti giudiziari.

Se i fatti indicati negli articoli 318 e 319 sono commessi per **favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo,** si applica la pena della reclusione da sei a dodici anni. Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della reclusione da sei a quattordici anni; **se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione** superiore a cinque anni o all'ergastolo, la pena è della reclusione da otto a venti anni.

Art. 319-quater

Induzione indebita a dare o promettere utilità.

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, **abusando** della sua qualità o dei suoi poteri, **induce** taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità è punito con la reclusione da da sei anni a dieci anni e sei mesi.

Nei casi previsti dal primo comma, chi dà o promette denaro o altra utilità è punito con la reclusione fino a tre anni.

Art. 320

Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio.

Le disposizioni degli articoli 318 e 319 si applicano anche **all'incaricato di un pubblico servizio**. In ogni caso, le pene sono ridotte in misura non superiore a un terzo.

Art. 321
Pene per il corruttore

Le pene stabilite nel primo comma dell'articolo 318, nell'articolo 319, nell'articolo 319-bis, nell'art. 319-ter, e nell'articolo 320 in relazione alle suddette ipotesi degli articoli 318 e 319, si applicano **anche a chi dà o promette** al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio il denaro od altra utilità.

Art. 322
Istigazione alla corruzione.

Chiunque offre o promette denaro od altra utilità non dovuti ad un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nel primo comma dell'articolo 318, ridotta di un terzo.

Se l'offerta o la promessa è fatta per indurre un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio ad omettere o a ritardare un atto del suo ufficio, ovvero a fare un atto contrario ai suoi doveri, il colpevole soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nell'articolo 319, ridotta di un terzo.

La pena di cui al primo comma si applica al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio che sollecita una promessa o dazione di denaro o altra utilità per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri.

La pena di cui al secondo comma si applica al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio che sollecita una promessa o dazione di denaro od altra utilità da parte di un privato per le finalità indicate dall'articolo 319.

art. 346 bis
Traffico di influenze illecite

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.

La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altro vantaggio patrimoniale. La pena è aumentata se il soggetto che indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale riveste la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di un pubblico servizio. Le pene sono altresì aumentate se i fatti sono commessi in relazione all'esercizio di attività giudiziarie. Se i fatti sono di particolare tenuità, la pena è diminuita.

codice civile

Art. 2635
Corruzione tra privati

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

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

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

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

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

La definizione fornita dall'Autorità nazionale anticorruzione

definizione di corruzione

Tratta dal PNA 2013

2.1 Definizione di corruzione

Poiché il P.N.A. è uno strumento finalizzato alla prevenzione, il concetto di corruzione che viene preso a riferimento nel presente documento ha un'accezione ampia. Esso è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 *ter*, c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

Ciò che viene definito come "abuso" non sempre si manifesta come "deviazione dalle regole formali" ma, invece, nel loro utilizzo per finalità "diverse dall'interesse pubblico"

nozione di corruzione (in senso ampio)

Si conferma la definizione del fenomeno contenuta nel PNA, non solo più ampia dello specifico reato di corruzione e del complesso dei reati contro la pubblica amministrazione, ma coincidente con la "**maladministration**", intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre, cioè, avere riguardo ad **atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse.**

È opportuno precisare che se la corruzione è "coincidente" con la maladministration, non si può affermare automaticamente il contrario. Altrimenti si corre il rischio di chiamare allo stesso modo fenomeni diversi e di non coglierne la gravità

Gli accordi internazionali, e in particolare la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), adottata a Merida dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003 e ratificata dallo Stato italiano con la legge 3 agosto 2009, n. 116, delineano chiaramente un orientamento volto a **rafforzare le prassi a presidio dell'integrità del pubblico funzionario e dell'agire amministrativo, secondo un approccio che attribuisce rilievo non solo alle conseguenze delle fattispecie penalistiche ma anche all'adozione di misure dirette a evitare il manifestarsi di comportamenti corruttivi.**

In questo contesto il sistema di prevenzione della corruzione e di promozione dell'integrità in tutti i processi e le attività pubbliche, a ogni livello di governo, sulla base dell'analisi del rischio corruttivo nei diversi settori e ambiti di competenza, si configura come **necessaria integrazione del regime sanzionatorio stabilito dal codice penale per i reati di corruzione, nell'ottica di garantire il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, di rendere trasparenti le procedure e imparziali le decisioni delle amministrazioni.**

Sia per la Convenzione ONU che per altre Convenzioni internazionali predisposte da organizzazioni internazionali, (es. OCSE e Consiglio d'Europa) firmate e ratificate dall'Italia, **la corruzione consiste in comportamenti soggettivi impropri di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assuma (o concorra all'adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d'ufficio, cioè dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli.**

Questa definizione, che è tipica del contrasto penalistico ai fenomeni corruttivi, volto ad evitare comportamenti soggettivi di funzionari pubblici (intesi in senso molto ampio, fino a ricomprendere nella disciplina di contrasto anche la persona incaricata di pubblico servizio), delimita il fenomeno corruttivo in senso proprio.

Nell'ordinamento penale italiano la corruzione non coincide con i soli reati più strettamente definiti come corruttivi (concussione, art. 317, corruzione impropria, art. 318, corruzione propria, art. 319, corruzione in atti giudiziari, art. 319-ter, induzione indebita a dare e promettere utilità, art. 319-quater), ma comprende anche reati relativi ad atti che la legge definisce come **"condotte di natura corruttiva".**

L'Autorità, con la propria delibera n. 215 del 2019, sia pure ai fini dell'applicazione della misura della rotazione straordinaria (di cui alla Parte III, § 1.2. "La rotazione straordinaria"), ha considerato come "condotte di natura corruttiva" tutte quelle indicate dall'art. 7 della legge n. 69 del 2015, che aggiunge ai reati prima indicati quelli di cui agli art. 319-bis,321, 322, 322-bis, 346-bis, 353, 353-bis del codice penale.

Condotte di natura corruttiva

- **art. 319-bis. Circostanze aggravanti** (conferimento di pubblici impieghi o stipendi o pensioni o la stipulazione di contratti nei quali sia interessata l'amministrazione alla quale il pubblico ufficiale appartiene nonché il pagamento o il rimborso di tributi).
- **321 Pene per il corruttore** (chi dà o promette al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio il denaro od altra utilità)
- **322 Istigazione alla corruzione**
- **322-bis Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri**
- **346-bis Traffico di influenze illecite**
- **353 Turbata libertà degli incanti**
- **353-bis Turbata libertà del procedimento di scelta del contraente**

Fattispecie elencate nell'art. 7 della legge n. 69 del 2015

Con questo ampliamento resta ulteriormente delimitata la nozione di corruzione, sempre consistente in **specifici comportamenti soggettivi di un pubblico funzionario, configuranti ipotesi di reato.**

I comportamenti di tipo corruttivo di pubblici funzionari possono verificarsi in ambiti diversi e con riferimento a funzioni diverse. Si può avere pertanto una **corruzione relativa all'assunzione di decisioni politico-legislative**, una **corruzione relativa all'assunzione di atti giudiziari**, una **corruzione relativa all'assunzione di atti amministrativi.**

Ciò non muta il carattere unitario del fenomeno corruttivo nella propria essenza. In questo senso espressioni come "corruzione politica" o "corruzione amministrativa" valgono più a precisare l'ambito nel quale il fenomeno si verifica che non a individuare una diversa specie di corruzione.

L'Autorità ritiene opportuno precisare, pertanto, che naturalmente **con la legge 190/2012 non si modifica il contenuto tipico della nozione di corruzione** ma per la prima volta in modo organico si introducono e, laddove già esistenti, si mettono a sistema **misure che incidono laddove si configurano condotte, situazioni, condizioni, organizzative ed individuali - riconducibili anche a forme di cattiva amministrazione - che potrebbero essere prodromiche ovvero costituire un ambiente favorevole alla commissione di fatti corruttivi in senso proprio.**

L'art. 1, co. 36, della l. 190/2012, laddove definisce i criteri di delega per il riordino della disciplina della trasparenza, si riferisce esplicitamente al fatto che gli obblighi di pubblicazione integrano livelli essenziali delle prestazioni che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad erogare anche a fini di prevenzione e contrasto della "cattiva amministrazione" e non solo ai fini di trasparenza e prevenzione e contrasto della corruzione.

Il collegamento tra le disposizioni della l. 190/2012 e **l'innalzamento del livello di qualità dell'azione amministrativa**, e quindi al **contrasto di fenomeni di inefficiente e cattiva amministrazione**, è evidenziato anche dai più recenti interventi del legislatore sulla l. 190/2012. In particolare nell'art. 1, co 8-bis della legge suddetta, in cui è stato fatto un esplicito riferimento alla verifica da parte dell'organismo indipendente di valutazione alla coerenza fra gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico gestionale e i piani triennali per la prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Tuttavia **da alcune norme e dall'impianto complessivo della legge è possibile evincere un significato ampio di corruzione** a cui si riferiscono gli strumenti e le misure previsti dal Legislatore. L'art. 1, co. 36, della l. 190/2012, laddove definisce i criteri di delega per il riordino della disciplina della trasparenza, si riferisce esplicitamente al fatto che gli obblighi di pubblicazione integrano livelli essenziali delle prestazioni che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad erogare anche a fini di prevenzione e contrasto della "cattiva amministrazione" e non solo ai fini di trasparenza e prevenzione e contrasto della corruzione. Il collegamento tra le disposizioni della l. 190/2012 e l'innalzamento del livello di qualità dell'azione amministrativa, e quindi al contrasto di fenomeni di inefficiente e cattiva amministrazione, è evidenziato anche dai più recenti interventi del legislatore sulla l. 190/2012. In particolare nell'art. 1, co 8-bis della legge suddetta, in cui è stato fatto un esplicito riferimento alla verifica da parte dell'organismo indipendente di valutazione alla coerenza fra gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico gestionale e i Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Dal PNA 2019 (versione in consultazione)

Pertanto, l'Autorità[1], anche in linea con la nozione accolta a livello internazionale, ha ritenuto che, poiché la legge 190/2012 è finalizzata alla prevenzione e, quindi, alla realizzazione di una tutela anticipatoria, debba essere privilegiata un'accezione ampia del concetto di corruzione, volta a ricomprendere le varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si rilevi l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui conferito, al fine di ottenere vantaggi privati.

Al termine "corruzione" è attribuito, dunque, un significato più esteso di quello strettamente connesso con le fattispecie di reato disciplinate negli artt. 318, 319 e 319 ter del codice penale (ipotesi di corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio e corruzione in atti giudiziari), tale da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

La definizione fornita dalla giurisprudenza

Reato di corruzione: configurabilità

Integra il reato di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio di cui all'art. 319 c.p., e non il più lieve reato di corruzione per l'esercizio della funzione di cui all'art. 318 c.p., lo stabile asservimento del pubblico ufficiale a interessi personali di terzi, che si traduca in atti che, pur formalmente legittimi, in quanto discrezionali e non rigorosamente predeterminati nell'an, nel quando o nel quomodo, si conformino all'obiettivo di realizzare l'interesse del privato nel contesto di una logica globalmente orientata a perseguire interessi diversi da quelli istituzionali.

Cassazione penale sez. VI, 13/02/2019, n.13406

Il "generico interessamento"

Integra il reato di corruzione per l'esercizio della funzione la condotta del pubblico ufficiale che riceva danaro o altra utilità in cambio del generico interessamento alla definizione del procedimento conseguente al mancato pagamento di un'imposta da parte del privato corruttore.

(In motivazione, la Corte ha precisato che a nulla rileva che il pubblico ufficiale agisca presso un settore della pubblica amministrazione diverso da quello di appartenenza, purchè egli possa esercitare su di esso un'ingerenza quantomeno di mero fatto).

Cassazione penale sez. VI, 11/12/2018, n.4486

Lo "stabile asservimento"

In tema di corruzione, lo stabile asservimento del pubblico ufficiale ad interessi personali di terzi realizzato attraverso l'impegno permanente a compiere od omettere una serie indeterminata di atti ricollegabili alla funzione esercitata, integra il reato di cui all'art. 318 cod. pen. e non il più grave reato di corruzione propria di cui all'art. 319 cod. pen., salvo che la messa a disposizione della funzione abbia prodotto il compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio.

(In motivazione, la Corte ha precisato che nel caso della corruzione per l'esercizio della funzione la dazione indebita pone in pericolo il corretto svolgimento dei pubblici poteri, mentre ove la dazione è sinallagmaticamente connessa al compimento di uno specifico atto contrario ai doveri d'ufficio si realizza la concreta lesione del bene giuridico protetto).

Cassazione penale sez. VI, 24/05/2018, n.33032

Lo "stabile asservimento"

Configura reato di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (e non la più lieve fattispecie di atti di corruzione per l'esercizio della funzione, art. 318 c.p.) lo stabile asservimento del pubblico ufficiale ad interessi personali di terzi (nella specie, l'imputato aveva ricevuto somme di denaro per compimento di atti contrari ai doveri d'ufficio consistenti nella trattazione agevolata delle pratiche di ricongiungimento familiare di cittadini extracomunitari).

Al termine "corruzione" è ormai attribuito un **significato più ampio che quello strettamente connesso con il reato previsto e punito dagli articoli 318 e 319 del codice penale**. Come osservato da Cass. Pen., Sez. 6, 7 marzo 2018, n. 26025, il Legislatore con la modifica dell'art. 319 c.p. che punisce la così detta **corruzione impropria,** ha esteso l'area della punibilità, sganciandola da una logica di stretta sinallagmacità tra la dazione o l'utilità e l'atto d'ufficio. Questo è smaterializzato conducendo alla punibilità di quella che è definita **"vendita della funzione"**.

Verso tale nuova concezione omnicomprensiva del termine e del fenomeno della corruzione vanno le modifiche apportate al sistema giuridico dalla legge n. 190 del 2012, e in particolare: l'introduzione dell'articolo 6 bis della l. 241/1990 ad opera dell'art. 2, comma 41, già ricordata; le modifiche dell'art. articolo 53, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ad opera del medesimo articolo 2, comma 42 le quali tutte si innestano su un *corpus* già sostanzialmente predisposto costituito dagli artt. 3, 6, 7, 13, 14 e 16 del d.P.R. 62/2013, dall'art. 78 del d.lvo 18 agosto 2000, n. 267 e, non ultimo, dall'art. 51 c.p.c.. La tendenza realizza i principi di cui alla citata convenzione (UNCAC), e accettati comunemente dalla dottrina internazionale in materia. Questa definisce, infatti, la corruzione come **"l'abuso di un potere fiduciario per un profitto privato"** a prescindere dai modi concreti con cui ciò avvenga. Ed, infatti, la convenzione non è fornita di una definizione di corruzione e distingue al suo interno i concetti di abuso del potere fiduciario come figura generale, nel capitolo II-Misure preventive, mentre lo specifico reato (*bribery*) è contemplato nel capitolo III- Misure penali e rafforzamento del sistema giuridico.

Corruzione come “deviazione” dalla “buona amministrazione”

Art. 97.

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il **buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.**

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

Art. 1
Principi generali dell'attività amministrativa

1. L'attività amministrativa persegue i **fini** determinati dalla **legge** ed è retta da **criteri** di **economicità**, di **efficacia**, di **imparzialità**, di **pubblicità** e di **trasparenza** secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario.

Fini

criteri

1-bis. La pubblica amministrazione, nell'adozione di **atti di natura non autoritativa**, agisce secondo le norme di **diritto privato** salvo che la legge disponga diversamente.

Comma aggiunto dalla legge 15/2005

Art. 1
Principi generali dell'attività amministrativa

1-ter. I soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei criteri e dei principi di cui al comma 1, **con un livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni in forza delle disposizioni di cui alla presente legge (*)**.

(*) comma aggiunto dalla legge 15/2005 e integrato dalla legge 190/2012

2. La pubblica amministrazione **non può aggravare** il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria.

CCNL 6 luglio 1995

Art. 23
Doveri del dipendente

1. Il dipendente conforma la sua condotta al **dovere costituzionale** di servire la Repubblica con impegno e responsabilità e di rispettare i principi di buon andamento e imparzialità dell'attività amministrativa, **anteponendo il rispetto della legge e l'interesse pubblico agli interessi privati propri ed altrui.**

2. Il dipendente si comporta in modo tale da favorire l'instaurazione di rapporti di fiducia e collaborazione tra l'Amministrazione e i cittadini.

Dovere costituzionale di servire la Repubblica

Rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità

Anteporre l'interesse pubblico agli interessi privati

Favorire il rapporto di fiducia e collaborazione con i cittadini

decreto legislativo 165/2011
(articolo modificato dalla legge 190/2012)

Art. 54. Codice di comportamento

1. Il Governo definisce un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni al fine di assicurare la **qualità** dei servizi, la **prevenzione dei fenomeni di corruzione**, il rispetto dei **doveri costituzionali** di **diligenza**, **lealtà**, **imparzialità** e **servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.**

"doveri costituzionali"

La “corruzione” può essere intesa come lo “sviamento” rispetto all’interesse pubblico che deve essere perseguito in via esclusiva

Ciò non vuol dire che gli interessi dei “privati” non debbano essere soddisfatti, ma solo in quanto “portatori di interesse pubblico” o “per il conseguimento di finalità di interesse pubblico”

La “corretta” motivazione come forma di prevenzione

Art. 3
Motivazione del provvedimento

1. **Ogni provvedimento amministrativo**, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, **deve essere motivato**, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. La motivazione deve indicare i **presupposti di fatto** e le **ragioni giuridiche** che hanno determinato la **decisione** dell'amministrazione, in relazione alle **risultanze dell'istruttoria.**

2. La motivazione non è richiesta per gli **atti normativi** e per quelli a contenuto generale.

3. Se le ragioni della decisione risultano da **altro atto** dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere **indicato** e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama.

4. In ogni atto notificato al **destinatario** devono essere indicati il **termine e l'autorità cui è possibile ricorrere**

La struttura della motivazione

- l'intento corruttivo è quello di orientare l'azione amministrativa verso fini "diversi" rispetto all'interesse pubblico

- l'azione amministrativa, perché sia valida, deve essere finalizzata al perseguimento "esclusivo" dell'interesse pubblico, sia nei fini (il "risultato") che nelle modalità (la scelta di "chi" e di "come".

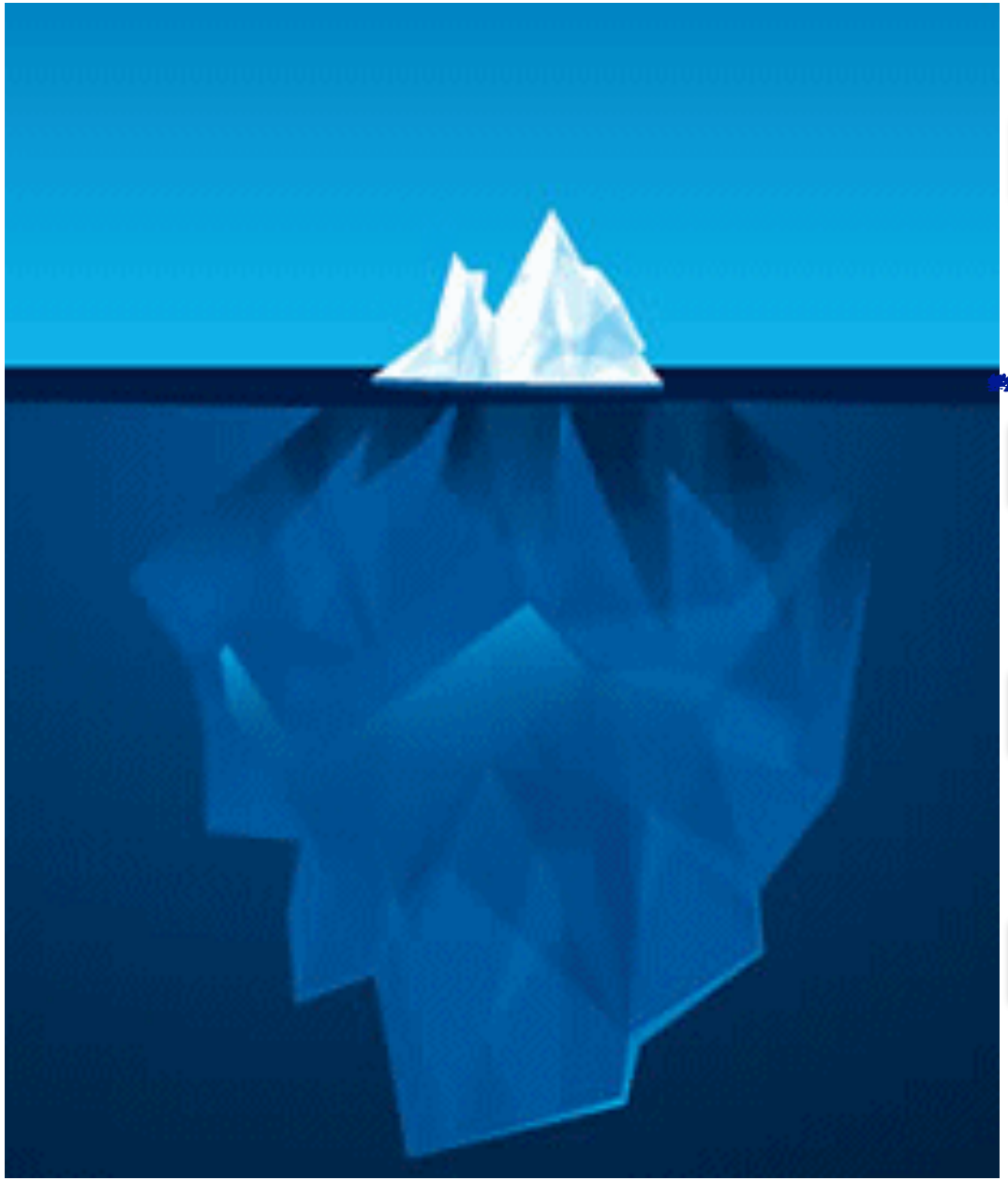
- l'ambito di presidio a tutela della correttezza dell'azione amministrativa è la "motivazione" dell'atto

la motivazione

- (**perché**) ciò che ha determinato l'adozione del provvedimento (istanza, norma, atto di indirizzo, ecc)
- **l'interesse pubblico** che attribuisce valore al punto precedente
- **Il riferimento agli atti precedenti**
- **la competenza a provvedere**
- la **normativa** che prescrive criteri e presupposti, modalità di azione, di scelta e quantificazione dei valori
- **eventuali interessi manifestati**
- il processo decisionale che descrive i criteri di selezione e le **decisioni adottate**

La prevenzione attraverso il “comportamento”

le “manifestazioni” dell’agire amministrativo



fare

è costituito dalle attività che si traducono in atti espliciti e formali

consentire

consiste nella decisione di “autorizzare” in modo implicito, “non accorgendosi”

non fare

si esprime con l’inerzia intenzionale che reca vantaggio diretto o indiretto

impedire

si esprime con l’intenzione esplicita di non consentire l’esercizio di un diritto

Art. 98.

I pubblici impiegati sono al **servizio esclusivo della Nazione**.

Se sono membri del Parlamento, non possono conseguire promozioni se non per anzianità.

Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'iscriversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.

ART. 13.
COMPORTAMENTO IN SERVIZIO

L'impiegato deve prestare tutta la sua opera nel disimpegno delle mansioni che gli sono affidate curando, in conformità delle leggi, con **diligenza** e nel **miglior modo**, l'interesse dell'amministrazione per il **pubblico bene**.

L'impiegato deve conformare la sua condotta al dovere di **servire esclusivamente la nazione**, di osservare lealmente la costituzione e le altre leggi e non deve svolgere attività incompatibili con l'anzidetto dovere.

Nei rapporti con i superiori e con i colleghi l'impiegato deve ispirarsi al principio di un'**assidua e solerte collaborazione**; deve essere di guida e di esempio ai dipendenti, in modo da assicurare il più **efficace rendimento del servizio**.

Nei rapporti con il pubblico, il comportamento dell'impiegato deve essere tale da stabilire **completa fiducia e sincera collaborazione** fra i cittadini e l'amministrazione.

Qualora non sussistano particolari ragioni da sottoporre al capo dell'ufficio, l'impiegato deve, di regola, trattare gli affari attribuiti alla sua competenza **tempestivamente e secondo il loro ordine cronologico**.

Fuori dell'ufficio, l'impiegato deve mantenere condotta conforme alla dignità delle proprie funzioni.

Diligenza

Servizio esclusivo della Nazione

Solerte collaborazione ed efficace rendimento

Fiducia e collaborazione

Tempestività

Condotta conforme alle funzioni

Art. 2 - principi

1. Il comportamento del dipendente è tale da stabilire un rapporto di fiducia e collaborazione tra i cittadini e l'amministrazione.

2. Il pubblico dipendente conforma la sua condotta al **dovere costituzionale di servire esclusivamente la Nazione** con **disciplina ed onore** e di **rispettare i princìpi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione**.

3. Nell'espletamento dei propri compiti, il dipendente **antepone il rispetto della legge e l'interesse pubblico agli interessi privati propri ed altrui**; ispira le proprie decisioni ed i propri comportamenti alla **cura dell'interesse pubblico** che gli è affidato.

4. Nel rispetto dell'orario di lavoro, il dipendente dedica la giusta quantità di tempo e di energie allo svolgimento dei propri compiti, si impegna a svolgerli nel modo più semplice ed efficiente nell'interesse dei cittadini e assume le responsabilità connesse ai propri compiti.

Art. 2 - principi

5. Il dipendente usa e custodisce con cura i beni di cui dispone per ragioni di ufficio. **Egli non utilizza a fini privati le informazioni di cui dispone per ragioni di ufficio**.

6. Il dipendente **mantiene una posizione di indipendenza**, al fine di **evitare di prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni, anche solo apparenti, di conflitto di interessi**.

7. Nei rapporti con il cittadino, il dipendente dimostra la massima disponibilità e non ne ostacola l'esercizio dei diritti. **Favorisce l'accesso dei cittadini alle informazioni** a cui essi abbiano titolo, e, nei limiti in cui ciò non sia vietato, fornisce tutte le notizie e informazioni necessarie per valutare le decisioni dell'amministrazione e i comportamenti dei dipendenti.

8. **Nella vita sociale, il dipendente si impegna a evitare situazioni e comportamenti che possano nuocere agli interessi o all'immagine della pubblica amministrazione.**

CCNL 6 luglio 1995

Art. 23
Doveri del dipendente

1. Il dipendente conforma la sua condotta al **dovere costituzionale** di servire la Repubblica con impegno e responsabilità e di rispettare i principi di buon andamento e imparzialità dell'attività amministrativa, **anteponendo il rispetto della legge e l'interesse pubblico agli interessi privati propri ed altrui.**

2. Il dipendente si comporta in modo tale da favorire l'instaurazione di rapporti di fiducia e collaborazione tra l'Amministrazione e i cittadini.

Dovere costituzionale di servire la Repubblica

Rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità

Anteporre l'interesse pubblico agli interessi privati

Favorire il rapporto di fiducia e collaborazione con i cittadini

Articolo 78
Doveri e condizione giuridica

1. Il **comportamento degli amministratori,** nell'esercizio delle proprie funzioni, deve essere improntato **all'imparzialità e al principio di buona amministrazione, nel pieno rispetto della distinzione tra le funzioni**, competenze e responsabilità degli amministratori di cui all'articolo 77, comma 2, e quelle proprie dei dirigenti delle rispettive amministrazioni.

2. Gli amministratori di cui all'articolo 77, comma 2, devono astenersi dal prendere parte alla discussione ed alla votazione di delibere riguardanti interessi propri o di loro parenti o affini sino al quarto grado. L'obbligo di astensione non si applica ai provvedimenti normativi o di carattere generale, quali i piani urbanistici, se non nei casi in cui sussista una correlazione immediata e diretta fra il contenuto della deliberazione e specifici interessi dell'amministratore o di parenti o affini fino al quarto grado.

3. I componenti la giunta comunale competenti in materia di urbanistica, di edilizia e di lavori pubblici devono astenersi dall'esercitare attività professionale in materia di edilizia privata e pubblica nel territorio da essi amministrato.

Articolo 78
Doveri e condizione giuridica

4. Nel caso di piani urbanistici, ove la correlazione immediata e diretta di cui al comma 2 sia stata accertata con sentenza passata in giudicato, le parti di strumento urbanistico che costituivano oggetto della correlazione sono annullate e sostituite mediante nuova variante urbanistica parziale. Nelle more dell'accertamento di tale stato di correlazione immediata e diretta tra il contenuto della deliberazione e specifici interessi dell'amministratore o di parenti o affini e' sospesa la validita' delle relative disposizioni del piano urbanistico.

5. Al sindaco ed al presidente della provincia, nonche' agli assessori ed ai consiglieri comunali e provinciali e' vietato ricoprire incarichi e assumere consulenze presso enti ed istituzioni dipendenti o comunque sottoposti al controllo ed alla vigilanza dei relativi comuni e province.

6. Gli amministratori lavoratori dipendenti, pubblici e privati, non possono essere soggetti, se non per consenso espresso, a trasferimenti durante l'esercizio del mandato. La richiesta dei predetti lavoratori di avvicinamento al luogo in cui viene svolto il mandato amministrativo deve essere esaminata dal datore di lavoro con criteri di priorita'. ((...)).

il codice di comportamento come "misura di prevenzione della corruzione"

legge 190/2012

44. L'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, è sostituito dal seguente:

«Art. 54. - (**Codice di comportamento**). - 1. Il Governo definisce un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei **doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico**. Il codice contiene una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, articolati in relazione alle funzioni attribuite, e comunque prevede per tutti i dipendenti pubblici il **divieto di chiedere o di accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre utilità, in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati**, fatti salvi i regali d'uso, purché di modico valore e nei limiti delle normali relazioni di cortesia.

[…]

il codice di comportamento come "misura di prevenzione della corruzione"

legge 190/2012

3. **La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare**. La violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniqualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti. **Violazioni gravi o reiterate del codice comportano l'applicazione della sanzione di cui all'articolo 55-quater, comma 1.**

[…]

6. Sull'applicazione dei codici di cui al presente articolo **vigilano i dirigenti responsabili di ciascuna struttura, le strutture di controllo interno e gli uffici di disciplina**.

7. Le pubbliche amministrazioni **verificano annualmente lo stato di applicazione dei codici e organizzano attività di formazione del personale** per la conoscenza e la corretta applicazione degli stessi».

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 16 aprile 2013, n. 62
Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

(pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 129 del 4 giugno 2013)

Art. 1
Disposizioni di carattere generale

1. Il presente codice di comportamento, di seguito denominato "Codice", definisce, ai fini dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, i **doveri minimi** di **diligenza**, **lealtà**, **imparzialità** e **buona condotta** che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare.

LEGGE 6 novembre 2012, n. 190

Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione

pubblicata nella Gazzetta ufficiale
del 13 novembre 2012