



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TERAMO

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

A.A. 2024-2025

CORSO DI DIRITTO DELL'ANTICORRUZIONE

Modulo di Diritto amministrativo

Prof. Simona D'Antonio

anticorruzione e corruzione

nozioni introduttive

Due possibili approcci

- Repressione delle condotte e delle pratiche corruttive
- Prevenzione della corruzione con misure e precauzioni

Anticorruzione: definizione «in positivo»

- In positivo, si può parlare di istituti **per** l'integrità nella vita pubblica e per la trasparenza e l'etica pubblica.
- Un fascio di attività, di strumenti, di politiche, di riforme, di regole, rivolto ad assicurare il buon governo, prima e piuttosto che a contrastare la corruzione.
- Parlare di A. significa parlare di **buona amministrazione**, di qualità delle istituzioni, di onestà dei funzionari, di etica pubblica e di integrità.
- Inoltre finalità delle misure di A. è l'**imparzialità** nel funzionamento delle istituzioni, intesa non solo come non discriminazione, ma come assunzione di decisioni secondo i criteri propri di ciascun contesto.

Uno sguardo d'insieme agli istituti dell'A.

- Regole per l'integrità e codici di comportamento
- Doveri di astensione
- Meccanismi di controllo e gestione dei conflitti di interesse
- Misure di trasparenza
- Piani di prevenzione del rischio
- Soluzioni per la legalità nei contratti pubblici
- Interventi di formazione e criteri di selezione del personale
- Disposizioni sulle incompatibilità

Definizione di corruzione

- Profilo oggettivo e profilo soggettivo.
- Possibili definizioni: «abuso di un potere fiduciario per un profitto privato»; «uso di cariche pubbliche per un guadagno privato».
- A livello internazionale, secondo ANAC, si fa riferimento a «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».

Corruzione come insieme di reati

- Patto illecito che ha come prezzo la tangente (*bribery*).
- Ogni abuso di potere fiduciario per un vantaggio privato.
- Dal punto di vista penale si tratta di *una serie di reati* individuati dalla legge, in particolare dal codice penale, Libro II, titolo II, Capo I, tra i «delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione»:
 - art. 318 → «corruzione per l'esercizio della funzione»
 - art. 319 → «corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio»
- La legge Severino (l. n. 190/2012) ha introdotto nuove ipotesi di reato di matrice corruttiva (ad es. traffico di influenze illecite ex art. 346-bis c.p.)
- Vedi anche la c.d. legge «spazza corrotti» (l. n. 3/2019).
 - nozione di «fatto corruttivo»

Corruzione come cattiva amministrazione o «*maladministration*»

- *Maladministration* come corruzione amministrativa (nozione presente nel Piano Nazionale Anticorruzione).
- Nozione ampia, come abuso di potere pubblico.
- Oltre ai reati ex artt. 318, 319 e 319-ter c.p., ricomprende «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».

Ottica preventiva

- Si prendono in considerazione situazioni e condotte che in sé non costituiscono corruzione, ma potrebbero favorirne l'emersione.
- Tuttavia la nozione di corruzione resta saldamente ancorata alla logica penalistica: ad es. il responsabile della prevenzione può incorrere in responsabilità disciplinare o dirigenziale «in caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato» (art. 1, c. 12, l. n. 190/2012).
- La prevenzione amministrativa opera sulla cattiva amministrazione, ma lo fa per evitare che si verifichino episodi di corruzione nel senso penale del termine.

Le ragioni dell'anticorruzione

- La sfida della prevenzione e del contrasto alla corruzione si pone come nodo centrale per la stessa tenuta della **democrazia**.
- È ritenuta centrale anche per la sicurezza nazionale (cfr. documenti U.S.A. 2021).
- È considerata, in quanto strettamente legata alla *rule of law*, preconditione di adesione di nuovi paesi all'UE.
- È considerata urgente anche all'interno dell'ONU (2021).
- La corruzione incide negativamente sulle istanze di giustizia sociale e sulla tutela dei diritti umani, nonché sulla tutela dell'ambiente.
- Nesso tra corruzione e criminalità organizzata.

Obiezioni all'anticorruzione

- Si tratterebbe di risposte formali e burocratiche prive di rilievo sistemico e strategico, che si porrebbero in contrasto con le esigenze di celerità e di semplificazione.
- Si rischia una impropria deriva penalistica che contamina i meccanismi amministrativi.
- In ogni caso si tratterebbe di regole e procedure burocratiche il cui unico effetto sarebbe la limitazione dei fenomeni corruttivi.

Prevenzione amministrativa e prevenzione penale

- Nascita di una specifica funzione amministrativa di prevenzione, dotata di una propria disciplina e di una propria organizzazione, che si affianca all'effetto preventivo generale delle misure penali.
- Non idoneità di interventi puntuali e frammentari (che ci sono sempre stati) ma necessità di un approccio di tipo organico e complessivo, che è stato infine adottato e ha portato alla vigente legislazione anticorruzione.

Comprendere e misurare la corruzione

- Insufficienza e inadeguatezza degli strumenti mediatici.
- Il fenomeno presenta strutturalmente una «cifra oscura».
- Corruption Perception Index (CPI) di Transparency International, secondo il quale l'Italia si colloca al 42° posto, avendo scalato 30 posizioni nell'arco del decennio successivo alla legge Severino.
- Da tali rilevazioni spesso dipendono gli interventi di riforma.
- Uno strumento centrato sulla percezione soggettiva presenta evidenti limiti: la percezione può dipendere da fattori culturali, da scandali (e orientamenti) politici, etc.