

ADRIANO TORTORA

LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Un sistema in continua evoluzione

Seconda edizione



G. Giappichelli Editore

PREFAZIONE

Le sopravvenienze normative intervenute dopo la pubblicazione della prima edizione, mi hanno indotto ad aggiornare il mio elaborato, con l'auspicio che continui a costituire un contributo valido e sempre attuale per elaborare strategie e sistemi di prevenzione della corruzione nell'ambito della pubblica amministrazione.

La nuova edizione dello scritto contiene altresì una breve rappresentazione storica del fenomeno corruttivo per dimostrare come, *ab immemorabile*, il malaffare sia radicato nella natura dell'uomo e come la *mala gestio* delle risorse pubbliche abbia radici ancestrali.

Alla digressione storica segue un paragrafo dedicato alle principali misure anticorruptive presenti nella legislazione anglosassone. Lo scopo di tale approfondimento è quello di offrire degli spunti utili per apportare le necessarie migliorie all'impianto regolamentare vigente. Ad esempio non vi è chi non veda come la configurazione giuridica attuale del Responsabile alla corruzione presenti seri profili di criticità, soprattutto in ragione degli evidenti conflitti potenziali con l'organo politico che lo nomina e sul quale ha il compito di vigilare. L'istituzione in Italia di una agenzia governativa che si occupi di formare i dipendenti pubblici in materia di anticorruzione, sul modello di quella statunitense, porterebbe dei benefici immediati e scongiurerebbe il verificarsi di potenziali conflitti di interesse che minano la credibilità della pubblica amministrazione. La previsione di una figura estranea al contesto locale, proveniente dal governo centrale e magari con obbligo di rotazione biennale, contribuirebbe anche a garantire l'aggiornamento effettivo dei Piani Triennali Anticorruzione, obbligatori anche per enti pubblici non dotati delle figure professionali in grado di poter redigere un Piano Anticorruzione dotato di effettività ed efficacia.

Infine, per quanto riguarda le Convenzioni Internazionali, ho dedicato un approfondimento al GRECO (Gruppo di Stati contro la corruzione), il cui ruolo è spesso ignorato, sebbene attualmente costituisca l'organismo più importante nel panorama internazionale e le cui raccomandazioni sono le fondamenta su cui basa la normativa nazionale.

PREMESSA ALLA PRIMA EDIZIONE

Il volume che si presenta contiene un'esposizione e un'analisi critica delle misure legislative relative alla battaglia che lo stato italiano sta intraprendendo contro la corruzione nei pubblici uffici.

Si tratta di un'analisi accurata, che evidenzia con sguardo il più possibile oggettivo le luci e le ombre della disciplina legislativa, tendente, soprattutto a partire dall'istituzione della Autorità Nazionale Anti-Corruzione (ANAC), a reprimere in modo sempre più efficiente e penetrante un fenomeno grave, che ha conseguenze negative non solo, com'è ovvio, sul piano dell'etica collettiva, ma anche sul buon andamento del diritto e dell'economia.

Secondo le statistiche internazionali il livello di corruzione nel nostro Paese è molto elevato, tanto che nelle classifiche degli Stati più virtuosi stilate dagli istituti internazionali l'Italia è fra gli ultimi posti dei Paesi occidentali ed è superato pure da qualche Nazione non appartenente per tradizione alla civiltà euroamericana. Sebbene vi sia qualche analisi nazionale più benevola, ognuno di noi, per motivi professionali, si è spesso imbattuto in prassi nelle quali si tentava di aggirare le regole (come ad esempio, nello spezzatino di affidamenti pubblici in più frammenti, in modo da non superare la soglia comunitaria) o nelle quali si cercava di addomesticare le procedure di evidenza pubblica in modo da favorire alcuni e svantaggiare altri. A questi fenomeni emergenti dal lato pubblico vanno poi aggiunti i non meno vituperabili tentativi dei concorrenti alle gare pubbliche tendenti alla formazione di cartelli o di altri sotterfugi lesivi di una concorrenza effettiva, libera, leale.

È chiaro che combattere la corruzione è uno sforzo che deve coinvolgere tutti i cittadini e tutte le istituzioni, a cominciare da quelle educative. Nessuna legge potrà mai debellare il fenomeno se non sarà accompagnata da un sentimento collettivo di disprezzo e di disonore nei confronti dei corrotti e da pratiche sociali rispettose dei principi volti ad assumere una

convivenza basata sul merito personale e sulla giustizia nella distribuzione dei costi e dei benefici tra i cittadini.

In ogni discorso sulla corruzione c'è sempre un convitato di pietra, che costituisce un implicito ostacolo a ogni legge diretta a combattere questo negativo fenomeno: l'Italia, come del resto altre nazioni europee, ha un'amministrazione pubblica sia a livello centrale che locale, la cui organizzazione non ha saputo emanciparsi del tutto da una tradizione che l'ha configurata al servizio del potere e, perciò, relativamente chiusa allo sguardo pubblico e in posizione di privilegio e di superiorità rispetto ai cittadini, destinatari dei suoi ordini e oggetto di sospettosa prevaricazione, quanto non, addirittura, di vessazione. La riforma della pubblica amministrazione, che, nonostante i trionfali annunci politici cui ogni governo ci ha abituato, non ha mai toccato la struttura profonda della sua organizzazione e la stessa concezione del funzionario e di chi agisce nei pubblici uffici, fa apparire come un miraggio il modello angloamericano dell'amministrazione *client-oriented*, orientata verso il cittadino utente, e del funzionario come *civil servant*, come colui che agisce al servizio del medesimo cittadino. Eppure, solo se la pubblica amministrazione cambiasse verso rovesciando la sua struttura militaresca di tipo piramidale a favore del modello appena citato, il rischio rappresentato dalla corruzione diminuirebbe per ciò solo in maniera drastica, poiché ogni istanza pubblica verrebbe messa di fronte allo sguardo interessato dei cittadini in concorrenza tra loro.

La battaglia dichiarata alla corruzione è un fatto relativamente recente nella storia nazionale, che ha conosciuto nel suo corso episodi gravi e sconcertanti a favore dei soliti noti e a danno della cittadinanza intera. Il fatto che nell'ultimo lustro sia stata inaugurata una legislazione specifica e siano state formate istituzioni *ad hoc* è solo l'inizio di un processo che deve essere condotto fino alla vittoria completa con determinazione e coinvolgimento generale. La lettura e lo studio del libro che si presenta concorre indubbiamente a tali scopi.

Avvocato-Professore
ANTONIO BALDASSARRE
Presidente emerito della Corte costituzionale

INTRODUZIONE ALLA PRIMA EDIZIONE

Una delle poche problematiche che da sempre tocca (seppur con diversa intensità) tutti i Paesi del mondo è la corruzione. Non ne sono esenti nemmeno gli Stati membri dell'Unione Europea. Si tratta, infatti, di un fenomeno che costa all'economia europea circa 120 miliardi di euro all'anno. Per tale ragione, su impulso delle istituzioni europee, gli Stati membri hanno iniziato ad adottare svariate tipologie di misure preventive e repressive del fenomeno che, però, come evidenziato nelle relazioni della Commissione Europea sulla lotta alla corruzione, hanno prodotto risultati molto disomogenei tra loro.

Come ampiamente illustrato dall'Autore del presente lavoro, anche l'Italia si è adeguata a tali spinte da parte delle istituzioni europee ed internazionali, risultando peraltro negli ultimi anni una delle nazioni più attive dal punto di vista dell'attuazione di politiche preventive, così da colmare in parte l'enorme distanza esistente rispetto agli Stati più virtuosi.

Il Prof. Avv. Tortora spiega dettagliatamente come il merito del legislatore italiano sia stato quello di non limitarsi all'adozione di isolate politiche preventive ma di costituire un sistema strutturato di lotta alla corruzione, fatto di organismi pubblici *ad hoc* e di norme generali incidenti sull'organizzazione di tutti gli Enti pubblici.

Vengono particolarmente approfonditi i nuovi meccanismi di controllo interno ed esterno, tesi a prevenire il rischio di corruzione negli ambiti regionali e locali, nei quali esso è più elevato e rispetto ai quali i previgenti strumenti hanno rivelato maggiormente la loro scarsa efficacia.

Da lodare la scelta dell'Autore di approfondire i Piani triennali di Prevenzione della Corruzione e le specifiche misure di prevenzione con essi attuabili. Si tratti, infatti, di strumenti molto sottovalutati ma che in realtà hanno il grande merito di riuscire ad incidere su settori particolarmente attenzionati dall'Unione Europea, in ragione della loro vulnerabilità, quali: sviluppo urbano, edilizia, assistenza sanitaria e vigilanza sulle imprese pubbliche.

Interessante è altresì l'analisi in ottica prospettica della incidenza sull'ordinamento delle norme sui conflitti di interesse, materia particolarmente disomogenea a livello comunitario. Viene approfondito il tentativo del legislatore italiano, attraverso il d.lgs. n. 39/2013, di allinearsi con la tendenza a livello comunitario di escludere qualsiasi forma di incompatibilità personale che possa dar luogo anche (e soprattutto) ai fenomeni di c.d. "piccola corruzione", che resta il vero problema dilagante in Italia e in altri Stati membri.

Altrettanto rilevanti sono gli spunti offerti sulla efficacia delle riforme attuate in tema di appalti pubblici, attesa l'importanza del settore per l'economia dell'UE, in cui un quinto del PIL è speso ogni anno da enti pubblici per l'acquisto di forniture, lavori e servizi. La nota esposizione del tema alla corruzione e le sue molteplici sfaccettature, spiegano l'apprezzabile tentativo del legislatore di coordinare le normative anticorruptive con la disciplina del codice degli appalti ed il conferimento all'Anac di specifici poteri in *subiecta* materia.

In definitiva, il dettagliato quadro normativo ed applicativo emergente dal presente manuale consente di rilevare l'enorme sforzo compiuto dall'Italia nell'arginare, non più solo attraverso misure repressive ma anche con misure preventive, il fenomeno corruttivo che da decenni attanaglia la Pubblica Amministrazione e costituisce un freno agli investimenti stranieri e, conseguentemente, allo sviluppo del "Sistema Paese".

Avvocato-Professore
ROBERTO GIUFFRIDA
Associato di Diritto internazionale
presso l'Università per Stranieri di Perugia

CAPITOLO I

LA NORMATIVA E IL SUO AMBITO DI APPLICAZIONE

SOMMARIO: 1. Le origini della corruzione. – 2. La legislazione anglosassone in tema di prevenzione alla corruzione. – 3. Le convenzioni internazionali in materia di corruzione. – 3.1. La Convenzione dell'OCSE redatta a Parigi il 17 dicembre 1997. – 3.2. La Convenzione penale sulla corruzione di Strasburgo del 1999. – 3.3. La Convenzione civile sulla corruzione. – 3.4. La Convenzione delle Nazioni Unite: la Convenzione di Merida. – 3.5. Il GRECO. – 3.5.1. Le fonti e il funzionamento del GRECO. – 3.5.2. Monitoraggio e valutazione della corruzione. – 3.5.3. Il Secondo Addendum al secondo rapporto di conformità dell'Italia. – 4. La nascita del sistema di prevenzione della corruzione in Italia. – 5. La prima legge anticorruzione: la legge n. 190/2012. – 6. ... *Segue*. I decreti attuativi. – 7. La nascita dell'ANAC e il d.l. n. 90/2014. – 8. Il codice degli appalti: d.lgs. n. 50/2016. – 9. Il d.lgs. n. 97/2016 e la delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione. – 10. ... *Segue*. La Delibera ANAC n. 1134/2017. – 11. I più recenti interventi normativi: la legge n. 179/2017.

1. *Le origini della corruzione.*

Sin da quando l'uomo ne ha memoria, la corruzione costituisce e raffigura una rottura dell'integrità morale ed etica della società *tout court* considerata.

L'etimologia del termine corruzione deriva dal latino *corrumpere*, ed indica un fenomeno degenerativo spirituale e morale, nonché disfacimento, putrefazione ovvero, in senso attivo, l'opera di chi induce altri al male¹.

La stessa tradizione biblica, secondo i Cristiani, fa derivare le origini del mondo da un episodio di corruzione².

¹ V. Enciclopedia Treccani voce "corruzione", [cor-ru-zió-ne] s.f.

² Genesi 3 "1 Il serpente era la più astuta di tutte le bestie selvatiche fatte dal Signore Dio. Egli disse alla donna: 'È vero che Dio ha detto: Non dovete mangiare di nessun albe-

Dalla *corruptio*³ dell'impero romano, sino ai nostri giorni la corruzione rappresenta un male nocivo e tossico che da sempre la società civile ha tentato di contrastare.

La Roma imperiale, infatti, è caratterizzata da eloquenti esempi di maffare (basti penare agli episodi di corruttela descritti da Cesare, nel *De Bello Gallico* e nel *De Bello Iugurthinum*⁴, oltreché agli episodi contenuti

ro del giardino?'. 2 Rispose la donna al serpente: 'Dei frutti degli alberi del giardino noi possiamo mangiare, 3 ma del frutto dell'albero che sta in mezzo al giardino Dio ha detto: Non ne dovete mangiare e non lo dovete toccare, altrimenti morirete'. 4 Ma il serpente disse alla donna: 'Non morirete affatto! 5 Anzi, Dio sa che quando voi ne mangiate, si aprirebbero i vostri occhi e diventeste come Dio, conoscendo il bene e il male'. 6 Allora la donna vide che l'albero era buono da mangiare, gradito agli occhi e desiderabile per acquistare saggezza; prese del suo frutto e ne mangiò, poi ne diede anche al marito, che era con lei, e anch'egli ne mangiò. 7 Allora si aprirono gli occhi di tutti e due e si accorsero di essere nudi; intrecciarono foglie di fico e se ne fecero cinture. Poi udirono il Signore Dio che passeggiava nel giardino alla brezza del giorno e l'uomo con sua moglie si nascosero dal Signore Dio, in mezzo agli alberi del giardino. 9 Ma il Signore Dio chiamò l'uomo e gli disse: «Dove sei?». 10 Rispose: «Ho udito il tuo passo nel giardino: ho avuto paura, perché sono nudo, e mi sono nascosto». 11 Riprese: 'Chi ti ha fatto sapere che eri nudo? Hai forse mangiato dell'albero di cui ti avevo comandato di non mangiare?'. 12 Rispose l'uomo: 'La donna che tu mi hai posta accanto mi ha dato dell'albero e io ne ho mangiato'. 13 Il Signore Dio disse alla donna: 'Che hai fatto?'. Rispose la donna: 'Il serpente mi ha ingannata e io ho mangiato'. 14 Allora il Signore Dio disse al serpente: 'Poiché tu hai fatto questo, sii tu maledetto più di tutto il bestiame più di tutte le bestie selvatiche; sul tuo ventre camminerai e polvere mangerai per tutti i giorni della tua vita. 15 Io porrò inimicizia tra te e la donna, tra la tua stirpe e la sua stirpe: questa ti schiaccerà la testa e tu le insidierai il calcagno'. 16 Alla donna disse: 'Moltiplicherò i tuoi dolori e le tue gravidanze, con dolore partorirai figli. Verso tuo marito sarà il tuo istinto, ma egli ti dominerà'. 17 All'uomo disse: 'Poiché hai ascoltato la voce di tua moglie e hai mangiato dell'albero, di cui ti avevo comandato: Non ne devi mangiare, maledetto sia il suolo per causa tua! Con dolore ne trarrai il cibo per tutti i giorni della tua vita. 18 Spine e cardi produrrà per te e mangerai l'erba campestre. 19 Con il sudore del tuo volto mangerai il pane; finché tornerai alla terra, perché da essa sei stato tratto: polvere tu sei e in polvere tornerai!'. 20 L'uomo chiamò la moglie Eva, perché essa fu la madre di tutti i viventi. 21 Il Signore Dio fece all'uomo e alla donna tuniche di pelli e li vestì. 22 Il Signore Dio disse allora: 'Ecco l'uomo è diventato come uno di noi, per la conoscenza del bene e del male. Ora, egli non stenda più la mano e non prenda anche dell'albero della vita, ne mangi e viva sempre!'. 23 Il Signore Dio lo scacciò dal giardino di Eden, perché lavorasse il suolo da dove era stato tratto. 24 Scacciò l'uomo e pose ad oriente del giardino di Eden i cherubini e la fiamma della spada folgorante, per custodire la via all'albero della vita".

³ Nella repubblica romana il termine *corruptio* – da corrompere – si riferiva sia all'azione di seduzione di una donna sia al pagamento di un funzionario. Cfr. J.T. NOONAN Jr., *Bribes*, Macmillan Publishing Company, New York, 1984, pag. XVII.

⁴ SALLUSTIO G.C., *La Guerra Giugurtina. Bellum Iugurthinum*, Mursia, Milano, 2020. L'autore descrive Giugurta come incarnazione della corruzione stessa. Tristemente nota è

nei tre libri che compongono il *de bello Civili*. Rileggere l'orazione di Cicerone pronunciata in Senato contro Catilina⁵ piuttosto che quella contro

la vicenda che vede Giugurta protagonista nel *Bellum Iugurthinum*. Alla morte del re di Numidia Massinissa (alleato dei Romani), succedettero i due figli, Aderbale, Iempsale ed il nipote Giugurta, il quale pur di ottenere potere e denaro uccise Iempsale e fece guerra ad Aderbale, il quale, una volta sconfitto, fu costretto a chiedere protezione al Senato. Giugurta, tramite l'invio di alcuni ambasciatori, riuscì a corrompere i senatori promettendogli oro e argento e riuscendo in tal modo ad uccidere il cugino Aderbale. Dalla descrizione offerta da Sallustio non c'è da stupirsi se Giugurta passò alla storia come uno dei più grandi corruttori, è infatti di Giugurta la famosa apostrofe "*Romae omnia venalia sunt*" (A Roma tutte le cose sono in vendita).

⁵ Si veda SALLUSTIO G.C., *Congiura di Catilina*, Bur-Rizzoli, Classici del Pensiero Libero, Milano, 2012, capp. 6-13. L'autore dopo aver ritratto la figura di Catilina affronta la congiura a quest'ultima mossa. Dopo esser stato sconfitto alle elezioni dal rivale Cicerone, Catilina decise di architettare un colpo di Stato, raccogliendo intorno a sé un gruppo di congiurati, provenienti da diversi ceti della società romana: nobili caduti ormai in disgrazia; *equites* (cavalieri); plebei; donne ed anche schiavi. L'obiettivo di Catilina era quello di condonare i dei debiti, di procedere con la distribuzione di terre ai meno abbienti riscattando i cittadini più miseri. Tuttavia, la *nobilitas* inizia a sospettare di Catilina a causa di alcune indiscrezioni ed è proprio per la paura di un possibile complotto che il consolato viene affidato ad Antonio *homo novus* di Cicerone. Contemporaneamente Catilina prosegue con i preparativi per il colpo di Stato arruolando un esercito a Fiesole promettendo ai suoi arruolati vittoria certa. Celebre è, infatti, il discorso rivolto ai suoi fidi soldati "*Ni virtus fidesque vostra spectata mihi forent, nequiquam opportuna res cecidisset; spes magna, dominatio in manibus frustra fuissent, neque ego per ignaviam aut vana ingenia incerta pro certis captarem.*". – "*Se io non fossi certo del vostro coraggio e della vostra fedeltà, il momento propizio si presenterebbe invano, invano avremmo la grande speranza di prendere in pugno il potere e io, dovessi fare assegnamento su animi pavidi e vani, non rischierei il certo per l'incerto.*" (*De Catilinae coniuratione*, cap. 20, 2 e CICERONE M.T., *Le Catilinarie*, Mondadori, Milano, 1972, pag. 56). Le volontà complottistiche e di vendetta maturate da Catilina (simbolo di lotta alla corruzione) furono scoperte da Cicerone che nel 63 a.C. paventò la condanna a morte dell'uomo politico romano. È opportuno menzionare, a tal proposito, l'opera Ciceroniana *Orationes in Catilinam*. L'incipit dell'opera "*Quo usque tandem abutere, Catilina, patientia nostra? – Fino a quando, Catilina, abuserai della nostra pazienza?*" ben descrive l'astio di Cicerone nei confronti di Catilina il quale viene umiliato dinanzi al Senato e dunque alla *nobilitas* romana. Si riporta un altro passo significativo delle *Catilinarie* in cui è evidente l'umiliazione subita da Catilina: «*Venisti paulo ante in senatum. Quis te ex hac tanta frequentia, tot ex tuis amicis ac necessariis salutavit? [...] Quid? quod adventu tuo ista subsellia vacuefacta sunt, quod omnes consulares, qui tibi persaepe ad caedem constituti fuerunt, simul atque adsedisti, partem istam subselliorum nudam atque inanem reliquerunt, quo tandem animo tibi ferendum putas? – Sei entrato or ora in Senato. Chi fra tutta questa folla, fra tanti amici e familiari tuoi ti ha degnato di un saluto? [...] E di più: il fatto che al tuo arrivo tutti codesti scanni sono rimasti vuoti e che, appena hai preso posto, tutti i consolari, che più volte furono da te destinati alla strage, hanno completamente abbandonato codesto*

Verre⁶, il governatore della Sicilia accusato di concussione ovvero qualche passo di Plutarco⁷ o Svetonio⁸ è di un'attualità talmente devastante che sembra un racconto di cronaca contemporanea.

settore con qual animo mai credi tu di doverlo sopportare?'. Ed ancora, 'Tum denique interficere, cum iam nemo tam improbus, tam perditus, tam tui similis inveniri poterit, qui id non iure factum esse fateatur. Quam diu quisquam erit qui te defendere audeat, vives, et vives ita ut nunc vivis, multis meis et firmis praesidibus obsessus, ne commovere te contra rem publicam possis.' – 'Tu sarai finalmente mandato a morte solo quando non si potrà trovare più nessuno tanto malvagio, tanto scellerato, tanto a te somigliante che in ciò non riconosca apertamente un atto di giustizia. Ma finché vi sarà uno solo che osi difenderti, tu vivrai così come ora vivi, stretto d'ogni parte da numerose e fide milizie mie, ché tu non sia in grado di muovere un passo contro lo Stato'.

⁶Tristemente noto è il processo intentato dagli abitanti della Sicilia nei confronti del loro governatore Verre. I siciliani si costituirono parte civile nel processo e decisero di designare come loro avvocato Marco Tullio Cicerone. Le requisitorie dell'abile avvocato ed oratore durante il processo vennero poi integralmente trascritte diventando una delle sue opere maggiori ossia *"In Quintum Caecilium divinatio – In Gaium Verrum actio prima – In Gaium Verrum actio secundae libri I-II"* note come *"Le Verrine"*. Il testo è un utile strumento per comprendere al meglio il forte tasso di corruzione presente durante quel periodo (70 a.C.) nell'Impero Romano ed in particolare costituisce una lente di ingrandimento sulla corruzione tra le più alte ed illustri cariche pubbliche e private. Nell'opera Verre ed il suo avvocato difensore Quinto Ortensio Ortalo vengono descritti come uomini mossi dal solo desiderio di sopraffare i più deboli e solo per bramosia di potere e denaro. L'avvocato di Verre tentò dapprima di far slittare il giorno del processo così da poter contare su giudici di nuova nomina e dunque facilmente influenzabili. Tentò altresì di ostacolare l'elezione di Cicerone come avvocato dell'accusa tramite la corruzione degli elettori. Dall'altra parte Verre cercò di corrompere Cicerone stesso promettendogli una grande somma di denaro come una vera e propria tangente. Durante tutto il processo, Cicerone descrisse duramente Verre, si riporta un passo nel quale l'accusa affermò: *"Da molti anni sopportiamo in silenzio di vedere tutte le ricchezze di tutte le genti concentrate nelle mani di pochi uomini. [...] Nessuno di costoro si sforza di dissimulare, nessuno si dà da fare per tenere nascosta la sua cupidigia. Nella nostra città, bellissima e riccamente adorna di opere d'arte, quale statua, quale pittura vi è che non sia stata portata qui come bottino di guerra dai paesi dei nostri nemici sconfitti? Ma le ville di questa gente sono adorne e straripanti di numerosissime e splendide spoglie sottratte ai nostri alleati più fedeli. Dove credete che siano andate a finire le ricchezze di tutti i popoli stranieri, i quali ora sono ridotti all'indigenza, quando vedete che Atene, Pergamo, Cizico, Mileto, Chio, Samo, insomma tutta l'Asia, l'Acaia, la Grecia e la Sicilia, sono state rinchiuse dentro gli spazi di un così esiguo numero di ville?"*, in *In Verrem actio secunda*, V 5, pag. 126 s., traduzione di NARDUCCI E., in *Cicerone. La parola e la politica*, Laterza, Bari, 2009. Per un commento all'opera v. anche FEZZI L., *Il Corrotto. Un'inchiesta di Marco Tullio Cicerone*, Economica Laterza, Bari, 2018; ed ancora CICERONEM.T., *In Verrem, actio prima I-3*, traduzione di MARINONE N., in CANALI L.-CARDONA M.C., *Camena, Letteratura Latina*, Einaudi, Milano, 2007, pagg. 193-194.

I racconti che ci vengono tramandanti della Grecia classica non sono di diverso tenore. Valga per tutti il processo mosso contro il noto artista Fidia⁹ del “cerchio magico” di Pericle (padre della democrazia), che nel V sec a.C. circa, fu giudicato colpevole di corruzione in relazione all’appalto per la realizzazione della statua crisoelefantina di Atena *Parthenos*, collocata nel naos del Partenone; o ancora alle accuse di malaffare che gli furono indirizzate quando introdusse la “*mistoforia*” ossia una indennità pagata a coloro che rivestivano cariche pubbliche.

Sebbene quindi la gravità del fenomeno sia stata apprezzata da tutti i popoli nel corso degli anni, solo recentemente, anche a livello sovranazionale, si è deciso di attenzionare il fenomeno con un approccio legislativo innovativo poiché volto, non solo a reprimere, ma anche a sviluppare strumenti idonei a prevenire il malaffare¹⁰.

⁷ V. PLUTARCO, *Vite parallele. Demostene e Cicerone. Testo greco a fronte*, in *Classici greci e latini*, Bur-Rizzoli, Milano, 1995. Esemplare è lo scandalo di Arpalò. Si riporta un passo di Plutarco: “*Ὁ δὲ Δημοσθένης πρῶτον μὲν ἀπελαύνειν συνεβούλευε τὸν Ἄρπαλον καὶ φυλάττεσθαι, μὴ τὴν πόλιν ἐμβάλωσιν εἰς πόλεμον ἐξ οὐκ ἀναγκείας καὶ ἀδίκου προφάσεως· ἡμέραις δ’ ὀλίγαις ὕστερον ἐξεταζομένων τῶν χρημάτων, ἰδὼν αὐτὸν ὁ Ἄρπαλος ἡσθέντα βαρβαρικῆ κῶλικι καὶ καταμανθάνοντα τὴν τορείαν*” – “*Demostene, al contrario, consigliò loro di tener lontano Arpalò e di stare molto attenti a non coinvolgere la città in una guerra non richiesta e per di più ingiusta. Pochi giorni dopo, però, mentre si stavano inventariando le sue ricchezze, Arpalò sorprese Demostene che contemplava una coppa di artigianato barbarico, soffermandosi sugli intagli e sulla forma. Lo invitò allora, a prenderla in mano e a calcolarne il peso dell’oro*”.

⁸ Svetonio nel suo scritto *Vita dei Cesari* ha rappresentato e descritto Giulio Cesare come colui che in passato non disdegnò corrottele e concussioni. L’autore, infatti, in un importante passo della succitata opera racconta come Cesare aveva «vincolati a sé tutti coloro che erano vicini a Pompeo e anche una parte dei senatori mediante prestiti gratuiti o con basso interesse e quando venivano a trovarlo cittadini di altri ordini sociali, sia perché li aveva fatti chiamare, sia di loro iniziativa, li colmava di ogni generosità». Per un commento al testo si veda anche ARAGONA F., *La corruzione nella Storia. Il periodo Greco e Romano (I)*, in *Gnosis*, 1/2017.

⁹ È nota la vicenda che vide protagonisti i seguaci di Pericle: Fida, Aspasia ed Anassagora. Per quel che concerne Fidia, Plutarco accusato di ἀσέβεια o di ἱεροσυλία, è bene ricordare che lo scultore venne accusato di aver rubato parte dell’oro e dell’avorio destinati alla statua; tuttavia tale accusa passò in sordina, così i nemici di Pericle lo accusarono di empietà, per aver riprodotto la propria effigie nonché quella di Pericle sullo scudo della dea Atena cosicché Fidia sarebbe stato imprigionato e, nel corso del processo, sarebbe morto in carcere, di malattia o di veleno. Per approfondimenti si veda PRANDI L., *I processi contro Fidia Aspasia Anassagora e l’opposizione a Pericle*, in *Aevum*, 51(1/2), pagg. 10-26, Vita e Pensiero, Milano, 1977.

¹⁰ Per una definizione moderna di corruzione si veda anche MONGILLO V., *Il contrasto alla corruzione tra suggestione del “tipo di autore” e derive emergenziali*, in *Riv. it. dir. e*

L'improvvisa esigenza di contrastare la *maladministration* in maniera uniforme, e a livello globale, è stata determinata da una pluralità di fattori, tra i quali, senza dubbio, lo scambio accelerato di beni e servizi e dei relativi contatti transfrontalieri determinati dalla globalizzazione¹¹.

2. La legislazione anglosassone in tema di prevenzione alla corruzione.

I paesi di tradizione anglosassone sono stati i primi ad approcciare la tematica della corruzione con strumenti orientati a combattere preventivamente il fenomeno, senza tuttavia attenuare le misure repressive volte al contrasto del malaffare.

Il diritto positivo parlamentare britannico ha dato alla luce diversi testi giuridici già a fine 1800 (*The Public Bodies Corrupt Practices Act* nel 1889, *The Prevention of Corruption Act* nel 1906¹², *The Prevention of Corruption Act* del 1916¹³, il Codice penale del 1988 denominato *Criminal Justice Act*, ed infine *Crime and Security Act* nel 2001)¹⁴.

proc. civ., fasc. 2, 2020, pag. 966 ss. nella parte in cui parla di corruzione in due accezioni diverse: "... *intesa in senso stretto, quale scambio o mercimonio illecito (in inglese, bribery), la corruzione rappresenta una distorsione patologica di un principio comportamentale basilare, che attraversa l'intera storia dell'uomo come persona sociale: il principio di reciprocità... Intesa in una più ampia accezione criminologica (corruption), la corruzione non è fatta solo di "baratterie": essa assorbe qualsiasi abuso di un potere fiduciario per un vantaggio privato*".

¹¹ Con il termine globalizzazione si indica un insieme assai ampio di fenomeni connessi con la crescita della integrazione economica tra le diverse aree del mondo i cui scambi di informazioni, di merci e di dati in generale avvengono in maniera molto repentina grazie a supporti tecnologici sempre più avanzati. Dal punto di vista economico contribuisce all'unificazione dei mercati a livello globale spingendo verso modelli di consumo più uniformi e convergenti.

¹² In particolare, l'art. 34 del testo legislativo prevedeva alcune fattispecie di corruzione c.d. passiva ed anche attiva imputabile a qualsiasi funzionario pubblico che prestasse servizio alla Corona e che avessero ricevuto ovvero promesso doni o favori in cambio dell'esercizio improprio della propria funzione pubblica. In tal caso la pena irrogata era la seguente: ammenda pari a 5 sterline e detenzione per un periodo di tempo non superiore ai 2 anni.

¹³ Successivamente all'emanazione del *Prevention of Corruption Act* del 1906, la legislazione anglosassone si inasprì. Con il *Prevention of Corruption Act* del 1916 la pena per i reati già capitolati nel testo legislativo precedente – venne elevata ad un massimo di 7 anni di detenzione.

¹⁴ Il testo di tali leggi è reperibile in <http://www.legislation.gov.uk/>.

Nel 2010 è stato approvato un testo unico che ha abrogato tutta la pre-
vigente normativa composta da norme di *common law* e da *Statutes* che si
erano sovrapposti nel corso dei secoli, denominato *Bribery Act*.

L'art. 4, comma 1, paragrafo b), propone una definizione di “violazione
di aspettativa” del cittadino con lo scopo di spiegare il concetto di “svol-
gimento improprio” della funzione pubblica¹⁵. Il più grande pregio del
Bribery Act è stato quello di estendere la precedente normativa di settore
anche a tutte quelle fattispecie di reato relative ad ambiti lavorativi anche
esterni ai diversi plessi amministrativi al servizio della Corona¹⁶.

L'art. 13 prevede un regime particolareggiato per coloro che prestano il
proprio lavoro all'interno dei servizi segreti, offrendo anche una definizio-
ne di “reato di corruzione” che di seguito si riporta “*Relevant bribery of-
fence*” means:

(a) *an offence under section 1 which would not also be an offence under
section 6,*

(b) *an offence under section 2,*

(c) *an offence committed by aiding, abetting, counselling or procuring the
commission of an offence falling within paragraph (a) or (b),*

(d) *an offence of attempting or conspiring to commit, or of inciting the
commission of, an offence falling within paragraph (a) or (b), or*

(e) *an offence under Part 2 of the Serious Crime Act 2007 (encouraging or
assisting crime) in relation to an offence falling within paragraph (a) or
(b).”*¹⁷.

¹⁵ Art. 4, comma 1, *Bribery Act* “*Improper performance to which bribe relates* (1) *For the
purposes of this Act a relevant function or activity:*

(a) *is performed improperly if it is performed in breach of a relevant expectation, and*

(b) *is to be treated as being performed improperly if there is a failure to perform the func-
tion or activity and that failure is itself a breach of a relevant expectation” – “Prestazioni im-
proprie a cui si riferisce la tangente: (1) Ai fini della presente legge, una funzione o un'attività
rilevante.*

(a) *è eseguita in modo improprio se è eseguita in violazione di un'aspettativa rilevante, e*

(b) *deve essere trattato come se fosse stato eseguito in modo improprio se vi è una manca-
ta esecuzione della funzione o dell'attività e tale mancanza è di per sé una violazione di
un'aspettativa rilevante.”. Per ulteriori approfondimenti si veda anche MONTEDURO F.-
BRUNELLI S.-BURATTI A., *La Corruzione. Analisi delle esperienze internazionali*, in *For-
mezPA*, 2013, pag. 19 ss.*

¹⁶ Per completezza del discorso, la legge ha come obiettivo primario quello di discipli-
nare fenomeni di malversazione e corruzione non solo nel settore degli appalti pubblici,
ma anche al mondo della finanza, delle imprese ed organizzazioni private.

¹⁷ “*Reato di corruzione rilevante*” significa:

Tuttavia, l'aspetto maggiormente interessante della tradizione anglosassone nella lotta alla corruzione è sicuramente rappresentato dalla presenza di molteplici organismi di vigilanza:

- *The Committee on Standards in Public Life*¹⁸;
- *Independent Parliamentary Standards Authority (IPSA)*¹⁹;
- *Parliamentary Commissioner for Standards*;
- *The Advisory Committee on Business Appointments (ACOBA)*²⁰;
- *House of Lords Commissioner for Standards*²¹;
- *The Committee for Privileges and Conduct*²²;
- *The Lords' Conduct Sub-Committee*;
- *Independent Adviser on Ministers' Interests*;
- *The Electoral Commission*.

Anche il sistema giuridico statunitense ha prestato molta attenzione a creare degli strumenti legislativi focalizzati alla repressione del fenomeno, congegnando sistemi preventivi in grado di arginare la corruzione²³. Ed infatti, nel

(a) un reato ai sensi dell'articolo 1 che non sarebbe un reato ai sensi dell'articolo 6,

(b) un reato ai sensi della sezione 2,

(c) un reato commesso con il favoreggiamento, la complicità, la consulenza o il procurarsi la commissione di un reato di cui alle lettere (a) o (b),

(d) un reato di tentativo o cospirazione per commettere, o di istigazione a commettere, un reato di cui ai paragrafi (a) o (b), oppure

(e) un reato ai sensi della Parte 2 del *Serious Crime Act 2007* (incoraggiare o assistere il crimine) in relazione a un reato che rientra nei paragrafi (a) o (b)".

¹⁸ Il Comitato ha il compito di consigliare il primo ministro sugli standard etici che i funzionari pubblici nonché organizzazioni private e di volontariato hanno (o dovrebbero) rispettare. Nell'ambito delle sue competenze, il Comitato non può indagare su questioni relative ai legislatori e ai governi decentrati se non con il loro accordo. Tuttavia, quando l'oggetto delle revisioni del Comitato ha un impatto sui settori riservati, il Comitato chiede, se del caso, il parere delle amministrazioni decentrate. Per ulteriori informazioni v. <https://www.gov.uk>.

¹⁹ Autorità parlamentare indipendente per gli standard, ha il compito di garantire ai cittadini il corretto e trasparente utilizzo del denaro pubblico da parte dei deputati e che gli stessi abbiano le competenze adeguate a svolgere la loro funzione. <https://www.theipsa.org.uk>.

²⁰ Comitato consultivo per le nomine aziendali.

²¹ L'attuale Commissario è Lucy Scott-Moncrieff. Essa indaga le presunte violazioni commesse dalla Camera dei Lord in spregio al loro Codice di Condotta.

²² Si veda <https://erskinemay.parliament.uk>.

²³ Sul punto basti considerare che la normativa Statunitense costituisce il punto di riferimento per tutta la legislazione sviluppatasi sull'argomento influenzando anche i contenu-