

## **Introduzione: il fenomeno corruttivo**

L'art. 54 della Costituzione italiana recita: «Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi. I cittadini a cui sono affidate le funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle, con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge».

L'art 98 recita: “I pubblici impiegati sono a servizio esclusivo della Nazione”

L' art 97 co.2 recita: ”I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione”

L'art. 28 recita: “I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici”.

Dal combinato disposto dei sopracitati articoli si ottiene la figura di funzionario pubblico “modello” così come venne concepita all'epoca dai padri costituenti. Possiamo invece affermare che, per quanto è accaduto nel corso del tempo, la figura tratteggiata dai costituenti è rimasta qualcosa di utopico; è infatti emersa, ed emerge

dai fatti di cronaca un'enorme casistica nella quale la figura del funzionario pubblico risulta sempre più influenzata da una pratica che paralizza il corretto agire della macchina dello Stato: prassi deleteria nella quale si inserisce il cancro della corruzione. Le radici del fenomeno corruttivo affondano nel passato ed emergono con la nascita degli organismi statali: nella storia antica di Roma si ricordano le orazioni "*In Verrem*", note anche come "Verrine", scritte da Cicerone nel 70 a.C. in occasione di un processo penale discusso a Roma che vedeva come accusatore il popolo della provincia di Sicilia, difeso dallo stesso Cicerone e come imputato il senatore Gaio Verre. Pratica reiterata e sviluppatasi fino ai giorni nostri, che non è stata circoscritta a specifiche forme di governo ma che anzi si è estesa sia nei regimi autoritari che nelle forme di Stato democratico.

Venendo a tempi più recenti, nel 1869 si verificò lo scandalo "Tabacchi" che fu il primo episodio di corruttela dell'Italia post-unitaria con la capitale del Regno ancora a Firenze. Nel 1893 lo scandalo della Banca Romana, Istituto di credito al quale era delegata la funzione di emettere carta moneta, coinvolse esponenti politici di spicco come l'allora Presidente del Consiglio Francesco Crispi, travolto dalla questione morale, Giovanni Giolitti, nonché alcuni settori della Corona ed addirittura lo stesso Re.

Uno dei maggiori casi di corruzione della Prima Repubblica fu lo scandalo “*Lockheed*” che vide coinvolti parlamentari democristiani e socialdemocratici per una serie di tangenti legate ad una fornitura di aerei militari. Lo scandalo vide coinvolto l’allora Presidente della Repubblica Giovanni Leone che si dimise dall’incarico, anche se successivamente ne fu accertata l’estraneità ai fatti.

È solo con la fine del ‘900 che il fenomeno corruttivo esplose e grazie al sistema mediatico viene portato agli occhi dell’opinione pubblica. Nel 1992 scoppia il caso Tangentopoli che vede coinvolti esponenti, di spicco e non, di tutte le fazioni politiche del tempo, che a dispetto della questione morale si erano lasciati impantanare nel fenomeno corruttivo. Con le indagini della Procura di Milano nell’inchiesta “Mani pulite” il fenomeno corruttivo che ha da sempre attanagliato il sistema politico italiano viene portato alla ribalta e soprattutto ne deriva una nuova visione. Se prima era un fenomeno occulto, ora grazie all’operato dei mass media viene sdoganato. Questo scandalo ha contribuito da un lato ad abbattere il senso di fiducia dei cittadini nel corretto funzionamento dei pubblici apparati e dall’altro ad accrescere e diffondere il fenomeno stesso.

Nel Dicembre 2014: scoppia lo scandalo “Mafia Capitale” in cui dalle indagini della Procura della Repubblica di Roma emerge una potente organizzazione criminale, a capo della quale c’era Massimo

Carminati, già noto alla cronaca nera italiana, legata a doppio filo con la politica locale. Un sistema corruttivo è riemerso anche con altre importanti inchieste come quella relativa alle infiltrazioni mafiose nelle gare d'appalto per la costruzione dei padiglioni dell'EXPO di Milano e il Mose di Venezia.

In seguito a tale espansione del fenomeno corruttivo l'apparato normativo previsto dal codice è apparso inefficace a contrastarlo, il legislatore si è visto costretto, più volte, ad aggiornare sia le norme a carattere preventivo che quelle a carattere repressivo.

La corruzione pregiudica fortemente l'economia degli Stati e senza dubbio si può affermare che una economia in cui spadroneggia l'illegalità ha un appeal minore rispetto a un'economia sana. Nella sanità pubblica, con gli sprechi e gli sperperi che comporta, la corruzione causa un livello inferiore di cure per i pazienti, penalizzando maggiormente i più poveri, che non possono accedere a quella privata. Estendendo il discorso a livello generale, in una società corrotta le relazioni interpersonali valgono più del merito, quindi i "cervelli", puniti dalla mancanza di conoscenze "giuste", sono indotti ad andare altrove, provocando il depauperamento del know-how, oltre ad un mancato guadagno per lo Stato che ha precedentemente investito sull'ambito formativo.

In Italia, la normativa di riferimento, specificamente riguardo al diritto penale, è nel libro II del codice penale, che ha subito riforme rilevanti nel tempo, in ultimo la legge Severino 190/2012.

La corruzione è diventata un sistema costante dei rapporti tra P.A. e privati, ben testimoniata dai tassi elevati sulla corruzione percepita rilevati dalle analisi di *Transparency International* che nel 2014 hanno visto l'Italia classificata come Paese più corrotto dell'eurozona.

In tempi recenti, in seguito alla legge Severino, è intervenuta, con l'intento di irrobustire ulteriormente la disciplina in materia, la legge 69/2015, che ha importato un innalzamento del massimo edittale, portato così da 5 a 6 anni di reclusione. Tale intervento normativo ha sollevato non poche perplessità circa la sua effettiva capacità di incidere in maniera significativa, rispetto al passato, riguardo il fenomeno corruttivo.

Di particolare importanza in materia è stata l'istituzione dell'ANAC, "Autorità Nazionale Anticorruzione", resa obbligatoria in seguito alla ratifica da parte dell'Italia della Convenzione ONU di Medina; l'Autorità svolge compiti di valutazione e di analisi, di collaborazione con le corrispondenti autorità di altri paesi e di informazione verso interlocutori istituzionali, in primis il Parlamento, di vigilanza e controllo sulla effettiva applicazione e

sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni. Un compito importante di questa Autorità è la redazione del "Piano di prevenzione della corruzione", piano triennale, in cui di concerto con le amministrazioni, si stabiliscono le indicazioni metodologiche per la redazione del proprio piano nonché si individuano le possibili aree di rischio su cui intervenire e le misure adottabili.

Nel quadro delle recenti politiche di lotta alla corruzione, si rileva la previsione dei delitti di corruzione come reati-presupposto della responsabilità da reato delle persone giuridiche ex d.lgs. n. 231/2001 e la previsione dell'applicazione delle misure di prevenzione personali applicate dall'autorità giudiziaria ex art. 4 del Codice antimafia.

Nel 2019 il legislatore è nuovamente intervenuto per apportare modifiche in materia con la legge 3/2019, c.d. Spazzacorrotti. Tale legge ha ulteriormente ampliato gli strumenti di investigazione avvicinando la normativa a quella dei reati di mafia, è intervenuta in merito alle pene accessorie comminabili, e ha modificato i mezzi di prevenzione.

L'obiettivo di tale lavoro consiste nel comprendere quali sono state le risposte date dal legislatore italiano, sia in tema di prevenzione che di contrasto, rispetto al fenomeno corruttivo, partendo da un'analisi degli articoli 318 e 319 del codice penale, dei

mutamenti che questi hanno subito nel corso del tempo per adattarsi nella maniera più idonea alle mutazioni del fenomeno, inoltre la trattazione toccherà, inevitabilmente, taluni profili processuali introdotti di recente dalla legge 3/2019.

# **CAPITOLO I**

## **ANALISI DELLE FATTISPECIE**

### **EX ART. 318, 319 C.P.**

#### **§ 1.1 - Quadro normativo**

I delitti di corruzione sono contenuti all'interno del Titolo II del Libro II del Codice penale dagli articoli che vanno dall'art. 318 all'art 322 tra i delitti contro la Pubblica Amministrazione.

L'art. 318 prevede la corruzione volta a far sì che il pubblico ufficiale, per l'esercizio delle sue funzioni e dei suoi poteri, riceva indebitamente per sé o per un terzo, denaro o altra utilità, o ne accetta la promessa.

L'art. 319 prevede, invece, la corruzione del 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.

L'art 319-bis, introdotto dalla legge n.86/1990 prende in considerazione le circostanze aggravanti se il fatto di cui all'art 319 ha per oggetto il 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.

L'art 319-ter, anch'esso introdotto dalla legge n. 86/1990, sanziona l'ipotesi in cui i fatti indicati negli artt. 318 e 319 siano commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo.

L'art 320 estende le disposizioni previste dall'articolo 319 all'incaricato di pubblico servizio e le disposizioni dell'art. 318 all'incaricato di pubblico servizio che rivesta la qualifica di pubblico impiegato.

L'art 321 stabilisce che per quanto riguarda i delitti di corruzione le pene stabilite per il corrotto si applicano anche nei confronti di chi dà o promette al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio il denaro od altra utilità.

L'art 322 prevede l'istigazione alla corruzione e punisce il soggetto che offre o promette denaro o altra utilità con finalità corruttive ad un pubblico ufficiale, ovvero il pubblico ufficiale che sollecita una dazione di denaro o altra utilità ad altri per finalità corruttive, senza che vi sia l'accettazione da parte di chi riceve l'offerta.

Come si evince da questo quadro sommario sono normativamente configurati vari tipi di corruzione e ne emerge una disciplina legislativa frammentaria.

## **§ 1.2 - Struttura dei delitti di corruzione**

Uno degli interrogativi che è sorto in dottrina riguarda la struttura dei delitti di corruzione. Un orientamento minoritario, ma autorevole, propone una lettura dei reati di corruzione come fattispecie monosoggettive, scindendo quindi il delitto di corruzione attiva da quello di corruzione passiva<sup>1</sup> (arrivando a configurare molteplici tipi di corruzione). A sostegno di questa tesi, autorevole dottrina<sup>2</sup> ha ritenuto che alla diversità delle condotte delle parti dell'accordo corruttivo non seguano gli effetti giuridici che caratterizzano il reato unico ma gli effetti tipici di una pluralità di reati. L'orientamento prevalente in dottrina e giurisprudenza considera, invece, la corruzione reato a concorso necessario, in quanto la pluralità dei soggetti, parti del *pactum sceleris*, costituisce elemento essenziale di fattispecie: le condotte del corrotto e

---

<sup>1</sup> PAGLIARO-PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale I. Delitti contro la pubblica amministrazione*, Milano, 2008, 182

<sup>2</sup> A favore dell'autonomia dei reati di corruzione AMISANO TESI, *Le tipologie della corruzione*, Torino, 2012, 49 ss.

corruttore si saldano l'una con l'altra perché alla promessa corrisponde l'accettazione, così come alla dazione corrisponde l'accettazione<sup>3</sup>.

È stato giustamente osservato come dal punto di vista strutturale il comportamento dei due soggetti del delitto di corruzione sia sostanzialmente identico in quanto il dare ed il ricevere esistono da entrambe le parti in un illecito rapporto sinallagmatico<sup>4</sup>. Il comportamento del privato contribuisce ad integrare la struttura della corruzione, e non costituisce un'autonoma fattispecie di reato. A sostegno della tesi qui considerata viene invocato l'articolo 322 c.p., che punisce l'istigazione alla corruzione con quattro fattispecie monosoggettive; tale disposizione sarebbe del tutto superflua se il fatto della dazione o della promessa rappresentasse autonomo titolo di reato, poiché la punibilità sarebbe una conseguenza dell'applicazione del principio generale sancito dall'art. 115 c.p. Invece è pienamente coerente dal punto di vista sistematico se si considera la corruzione come reato unico a concorso, poiché la

---

<sup>3</sup> In tal senso l'orientamento prevalente: tra gli altri SEGRETO- DE LUCA, *delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, 1999, 287; e M. ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione. I delitti dei pubblici ufficiali*, 2013, 142

<sup>4</sup>FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale- Parte speciale-1*,2015, 219

punizione dell'istigazione alla corruzione non accolta si costituisce come una deroga alla disposizione dell'art. 115 c.p.<sup>5</sup>

La corruzione come reato unico a concorso necessario dunque consiste in un accordo criminoso, in un *pactum sceleris*, avente ad oggetto il baratto dell'attività funzionale della pubblica amministrazione. Tale concezione vige pacificamente in giurisprudenza <sup>6</sup>.

La lettura in chiave autonoma dei delitti di corruzione è andata incontro all'obiezione di rendere eccessivamente frammentata la disciplina legislativa. Al contempo, gli stessi sostenitori evidenziano che anche l'accoglimento della teoria unitaria non si sottrae alla considerazione separata delle fattispecie, come nel caso in cui le parti del rapporto corruttivo abbiano una diversa rappresentazione dell'atto d'ufficio che può essere conforme o contrario ai doveri d'ufficio, già compiuto o da compiere, con ciò che ne consegue sul piano della responsabilità penale. A riguardo autorevole dottrina<sup>7</sup> ha avanzato delle considerazioni: la frammentazione della disciplina normativa non deve costituire anche la base per giustificare una

---

<sup>5</sup> FORTUNA, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, 2010, 89

<sup>6</sup> FIANDACA-MUSCO, cit., 219

<sup>7</sup> PELISSERO, *I delitti di corruzione*, in *Trattato di diritto penale* a cura di GROSSO, PADOVANI, PAGLIARO, 2013, 259

frammentazione della fattispecie; in secondo luogo, se è possibile una soluzione che, sul piano dogmatico, assicuri una struttura unitaria ed omogenea dei delitti di corruzione, superandone la frammentazione normativa, questa va prescelta.

L'inquadramento dogmatico nei reati a concorso necessario appare rispettoso di tali condizioni e dello stesso dettato normativo: semplifica la costruzione dei delitti di corruzione, evitando un'inutile frammentazione. Come ha osservato la Corte di Cassazione le condotte del corrotto e del corruttore sono solo apparentemente diverse, in realtà sono “ convergenti e , per così dire speculari”, perché “si integrano a vicenda, dando vita ad un unico delitto a compartecipazione necessaria la cui configurazione è strettamente collegata alla sussistenza di entrambe le condotte, tra le quali v'è una connessione indissolubile, stante il perfetto sincronismo tra il ‘dare’ e il ‘ricevere’ per l’una e per l’altra parte contraente”<sup>8</sup>.

In ogni caso, anche a voler rimarcare la differenza tra le condotte dei soggetti, tale diversità non si oppone alla struttura del reato a concorso necessario.<sup>9</sup> Inoltre la teoria unitaria è supportata dal fatto che è prevista in modo autonomo la punibilità

---

<sup>8</sup> Cass. Sez. VI, 4.5.2006, in *Cass. Pen.* 2006, 3578

<sup>9</sup> M. ROMANO, cit., 143.

dell'istigazione alla corruzione; se le condotte di corruzione attiva e passiva fossero reati distinti tale norma sarebbe superflua perché i fatti in esso descritti sarebbero punibili applicando l'art. 56 c.p.<sup>10</sup>

L'unitarietà del reato spiega meglio perché il corruttore non concorra nel reato commesso dal corrotto e perché il terzo, che collabori con entrambe le parti dell'accordo, risponda di un solo delitto di corruzione<sup>11</sup>.

Ulteriore elemento che depone a favore della struttura unitaria è costituito dalla unitarietà del trattamento sanzionatorio in quanto il corruttore è assoggettato alle stesse pene previste per l'agente pubblico corrotto. Si tratta, però, di un argomento debole in quanto anche per i reati pacificamente considerati come fattispecie a concorso necessario, come i reati associativi, è possibile una diversificazione del trattamento sanzionatorio. Ciò significa che, anche qualora il legislatore decidesse di differenziare le cornici edittali di pena per il corrotto ed il corruttore, tale scelta non potrebbe essere decisiva per riconoscere l'autonomia delle fattispecie.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> VINCIGUERRA, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, Padova, 2008, 197

<sup>11</sup> SEGRETO – DE LUCA cit., 287; M. ROMANO, cit., 144.

<sup>12</sup> PELISSERO, cit., 262.

### § 1.3 - Interesse tutelato

Gli interpreti sono divisi tra coloro che individuano un unico bene giuridico da proteggere e coloro che preferiscono una considerazione separata in relazione alle singole fattispecie previste dall'impianto normativo.

Nell'ambito delle prime impostazioni che prendono il nome di "teorie unitarie", è possibile ricondurre tutti quegli orientamenti che individuano il *pactum sceleris* tra corrotto e corruttore come l'elemento costitutivo di tutte le forme di corruzione previste dal codice, preferendo selezionare come bene giuridici tutelati, il prestigio della pubblica amministrazione<sup>13</sup>, il dovere di fedeltà<sup>14</sup>, di non venalità del pubblico amministratore<sup>15</sup>, l'esercizio della funzione pubblica orientato verso la realizzazione del migliore interesse collettivo<sup>16</sup> e che dunque gli atti amministrativi non debbano essere oggetto di compravendita privata<sup>17</sup>. Tutte, pertanto, indirizzate verso la salvaguardia dell'integrità del potere esecutivo della macchina

---

<sup>13</sup>R. PANNAIN, *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, 1966, 114; V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, Torino, 1982, 212.

<sup>14</sup>R. VENDITTI, *Corruzione*, in *Enc. Dir.*, X, 1962, 753.

<sup>15</sup>F. GIANNITI, *Studi sulla corruzione*, 1970, 166.

<sup>16</sup>GROSSO, *Commento agli artt. 318-321*, in T. PADOVANI *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, 1996, 168.

<sup>17</sup>M. ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, 2013, 133.

dello Stato, ampiamente inteso. La prima teoria in tal senso fu elaborata verso la fine dell'Ottocento ed è rinvenibile nella relazione del Ministro di Grazia e Giustizia, Giuseppe Zanardelli, sul progetto di Codice penale del 1883: essa raffigurava, infatti, il prestigio della pubblica amministrazione come l'interesse primario da tutelare. «Il concetto che in questa parte deve dominare la legge è di punire severamente la venalità del pubblico ufficiale che accetta per atti del suo ufficio retribuzioni non dovute gli, e ciò indipendentemente dalla giustizia o ingiustizia degli atti stessi; imperocché è di universale interesse che non si faccia cadere in discredito od in sospetto la pubblica potestà col rendere venali uffici i quali per legge debbono essere gratuiti»<sup>18</sup>. Tale impostazione ideologica era sostenuta dalla dottrina maggioritaria dell'epoca ed è stata per lungo tempo anche alla base di un rilevante orientamento e ancora oggi vi è una cospicua parte della dottrina penalistica italiana ancorata a tale corrente di pensiero. Questa impostazione, però, si scontra con due obiezioni difficilmente superabili.<sup>19</sup> Da un lato, cercando di individuare un'unica tipologia di offesa arrecata dal delitto di corruzione, si

---

<sup>18</sup> Passo della Relazione ministeriale del Ministro di Grazia e Giustizia, Giuseppe Zanardelli, citato in S. SEMINARA, *Gli interessi tutelati nei reati di corruzione*, in *Riv. Di Dir. e Pro. Pen.*, 1993, 976.

<sup>19</sup> STORTONI, *Diritto Penale, lineamenti di parte speciale*, in *Delitti contro la pubblica amministrazione*, 2013, 155



finisce per non considerare le fondamentali differenze strutturali presenti tra le fattispecie incriminatrici presenti tra gli artt. 318-322 c.p.; dall'altro lato, oltre all'indeterminatezza degli oggetti giuridici considerati e ad una non sicura legittimazione nel quadro dei valori costituzionali,<sup>20</sup> si rischia di confondere l'oggetto della tutela con i doveri ad esso strumentali.<sup>21</sup> Questa sorta di confusione normativa si avverte maggiormente all'interno di quei filoni dottrinari che accostano alla figura degli interessi tutelati il dovere di fedeltà dei funzionari pubblici e il divieto di accettare remunerazioni private per l'espletamento delle funzioni pubbliche, dal momento che essi costituiscono doveri strumentali posti a presidio di beni normativi ben più elevati.<sup>22</sup>

Negli ultimi anni, dopo l'esperienza di "tangentopoli", alcuni autori hanno cercato di spostare il baricentro della questione su concetti "socio-economici" troppo ampi per l'ossatura attuale del Codice penale italiano. Sul versante opposto la dottrina maggioritaria, avallata anche dalla giurisprudenza, ha focalizzato la propria attenzione nel mantenere ben distinti gli oggetti di tutela in

---

<sup>20</sup> M. PELISSERO, *Reati contro la pubblica amministrazione* in *Trattato di diritto penale*, a cura di GROSSO, PADOVANI, PAGLIARO, 2015, 263.

<sup>21</sup> CINGARI, *Repressione e Prevenzione della corruzione pubblica, verso un modello di contrasto "integrato"*, 2012, 64.

<sup>22</sup> FIANDACA- MUSCO, cit., 225.

relazione alle differenti forme di corruzione: le teorie differenziate si basano proprio su tale principio. Prima della l. 6 novembre 2012, n.190 (cosiddetta riforma “Severino”), all’interno del nostro impianto penalistico erano presenti due distinte fenomenologie di corruzione: difatti, sia quella “impropria” (art. 318 c.p.) che quella “propria” (art. 319 c.p.) erano a loro volta suddivise in una forma sia antecedente che susseguente. Per effetto di tale riforma questa differenziazione ne esce cancellata nel caso dell’art. 318 c.p., rimanendo invariata nel caso dell’art. 319 c.p. Più precisamente, seguendo tali teorie, mentre la corruzione propria sarebbe stata posta a tutela del buon andamento e della imparzialità della pubblica amministrazione, quella impropria sarebbe stata indirizzata verso la tutela dell’imparzialità dei funzionari pubblici<sup>23</sup>.

Effettuando una classificazione puramente teorica delle varie sfaccettature del delitto di corruzione, bisogna porre da un lato la cosiddetta corruzione propria antecedente e dall’altro la corruzione propria susseguente e quella impropria (antecedente e susseguente): tale suddivisione, difatti, permette di comprendere la differente

---

<sup>23</sup> BIRRI, *La corruzione dopo la riforma, in Reati contro la pubblica amministrazione* a cura di COPPI, 1993, 88; VASSALLI, *Corruzione propria, corruzione impropria*, in *Giust. pen.*, 1979, 327

gravità delle azioni collusive poste in essere dal funzionario pubblico e consequenzialmente gli interessi lesi. Nel caso della corruzione propria antecedente, l'atto contrario ai doveri di ufficio si pone in una concezione cronologica successiva alla stipulazione del *pactum sceleris* tra corrotto e corruttore e poiché la stipulazione dell'accordo stesso comporta un serio pericolo per il corretto funzionamento della pubblica amministrazione, in tali circostanze ad essere lesi sono esattamente il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione<sup>24</sup>. Sul piano sanzionatorio, ciò dovrebbe comportare una pena ben più elevata rispetto alla corruzione propria susseguente, dal momento che in tale ultimo caso il danno arrecato alla sfera amministrativa è stato posto in essere prima del patto corruttivo e dunque quest'ultimo non può essere considerato lesivo dei principi citati antecedentemente. In verità guardando al dato letterale dell'art. 319 ben altra sembra essere stata la posizione assunta dal legislatore italiano: con la l. 26 aprile 1990, n.86, la quale ha apportato modifiche ai reati contro la pubblica amministrazione previste dal codice penale "Rocco" del 1930(tutt'oggi vigente), vi è stata una totale equiparazione ai fini sanzionatori della corruzione propria

---

<sup>24</sup> Cass. Pen., Sez. VI, 17 novembre 1994, *Cass. pen.*, 1995, 2129.

antecedente e susseguente; linea confermata anche dai recenti interventi normativi del novembre 2012 e del maggio 2015 e costituente un *unicum* nel panorama legislativo europeo.

Come già detto, nel caso della corruzione impropria (art. 318 c.p.) sia antecedente che susseguente si riteneva che ad essere leso fosse solamente il principio di imparzialità della pubblica amministrazione, ma anche questo elaborato ideologico di parte della dottrina non andava esente da critiche. Il tutto era dovuto alla ragione per la quale il pubblico funzionario che fosse stato corrotto per compiere in futuro o per avere compiuto un atto compatibile con i doveri del proprio ufficio in realtà non avrebbe leso il principio di imparzialità, se la si intende come imparzialità dell'azione amministrativa e non come fiducia nell'imparzialità soggettiva dell'agente pubblico<sup>25</sup>. Un altro filone dottrinario riconduce a tutte le fattispecie corruttive, ad eccezione ovviamente di quella proprio antecedente, la tutela della fiducia che i consociati ripongono nella lealtà e fedeltà dei pubblici agenti al cospetto della Nazione, incentrando il disvalore prevalentemente sul patto illecito<sup>26</sup>. Il

---

<sup>25</sup> F. CINGARI, cit.,65-68.

<sup>26</sup> F. CINGARI (in nota precedente); FIANDACA- MUSCO, *Diritto penale, Parte speciale*, 2013,221.

dipendente pubblico corrotto che pone in essere condotte riconducibili alla corruzione impropria, difatti, agisce in modo imparziale, pur non apparendo più come tale. L'offesa arrecata al principio di imparzialità dell'azione amministrativa potrebbe manifestarsi nel momento in cui il burocrate corrotto potrebbe raggiungere in futuro intese collusive per compiere atti contrari ai propri oneri pubblici.

Se prima della riforma del 2012 quest'ultima tesi era stata accolta da parte della dottrina in maniera un po' forzata e gli stessi artt. 318-319 c.p. si ponevano in una posizione di alterità, nel senso che la ricorrenza alla prima fattispecie escludeva l'altra, con la modifica dell'art. 318 c.p., divenuto "corruzione per l'esercizio della funzione", la visione assunta dal legislatore sembra quella di avere fatto assumere alla c.d. corruzione "impropria", la posizione di un reato di pericolo in rapporto ad una probabile realizzazione del reato di danno configurato ai sensi dell'art. 319 c.p.<sup>27</sup>. In altre parole, l'attuale sistema normativo sembra avere sposato l'ultima tesi citata, non avendo colto l'occasione per evidenziare il differente disvalore giuridico delle due forme di corruzione impropria e di quella propria

---

<sup>27</sup> M. MANTOVANI, *Diritto Penale, lineamenti di parte speciale, in Delitti contro la pubblica amministrazione*, 2013, 153.