

Convegno su “La misurazione della corruzione in Italia. Analisi, stato dell’arte e prospettive” (Istat, Aula Magna, Roma, Via C. Balbo 14 - 6 giugno 2024, ore 10,00)

ERCOLE APRILE, Presidente di sezione della Corte di Cassazione

“Conclusioni: verso una *road map*”

Anche a nome della Prima Presidente della Corte di Cassazione Margherita Cassano, ringrazio gli organizzatori di questo convegno per avere esteso l’invito alla partecipazione anche ad un rappresentante della magistratura di legittimità.

Come noto, l’art. 61 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 2003, ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge n. 116 del 2009, prevede che “Gli Stati Parti considereranno la possibilità di sviluppare e condividere tra loro ed attraverso organizzazioni internazionali e regionali, statistiche, esperienza analitica riguardante la corruzione ed informazioni finalizzate ad elaborare, nei limiti del possibile, definizioni, norme e metodologie comuni, così come informazioni sulle pratiche migliori per prevenire e combattere la corruzione. Ciascuno Stato Parte considererà la possibilità di monitorare le proprie politiche e le attuali misure per combattere la corruzione e di valutare l’efficacia e l’efficienza delle stesse”.

In attuazione di tale disposizione sono state adottate varie iniziative da Istituzioni italiane, il cui risultato “più avanzato” è rappresentato dal Progetto di misurazione della corruzione elaborato dall’Anac-Autorità Nazionale Anticorruzione.

E’, dunque, molto importante che l’Istat e Anac si siano fatti promotori di una iniziativa così qualificata che, come è stato già spiegato da chi mi ha preceduto, ha il dichiarato scopo di comprendere quale possa essere un nuovo e più efficace “meccanismo di misurazione” della corruzione nel nostro Paese e quali possano essere i “correttivi” per lo svolgimento di una indagine che possa dare risultati quanto più possibile affidabili.

In tale ottica, punto di riferimento fondamentale è costituito dallo “*Statistical framework to measure corruption*” recentemente licenziato dall’UNODC (United Nation Office on Drug and Crime”), agenzia dell’ONU, che viene presentato in questo incontro di studi.

Il merito di questo convegno è, perciò, quello di aver permesso un “dialogo” tra i rappresentanti di varie Istituzioni pubbliche, consentendo il confronto tra studiosi di

materie diverse, innanzitutto degli esperti di scienze statistiche con gli specialistici di ulteriori settori di analisi scientifica ed umanistica.

Si tratta, cioè, di mettere a confronto – come è stato da taluno efficacemente sottolineato – i numeri (ovvero i metodi per l’acquisizione di dati statistici) con i sottostanti concetti.

Con il mio contributo, mi limiterà ad offrire ai presenti alcuni spunti di riflessione.

Volendo utilizzare una metafora – invero, non è originale in questo tipo di studi – è possibile immaginare la corruzione come una grave forma di patologia che colpisce il “corpo sano” della società civile.

Il magistrato è il “medico” che, chiamato a verificare la fondatezza dell’ipotesi accusatoria contestata all’imputato, interviene nella fase della “patologia conclamata”, nella quale è necessaria la più corretta diagnosi e la più opportuna terapia.

E’, però, come negli studi della scienza medica, anche per il contrasto del fenomeno della corruzione è importante il momento della prevenzione, quella che i medici definirebbero come attività di profilassi.

Una strategia di adeguato contrasto a tale pernicioso fenomeno non può che passare attraverso l’adozione di meccanismi di controllo che assicurino un equilibrio nell’impiego degli strumenti della repressione rispetto a quelli della prevenzione, per i quali significativamente si parla di indici di un più generico “rischio” di corruzione.

La magistratura penale interviene, dunque, nel momento più estremo, quando la “malattia” si manifesta in tutta la sua negatività, evidentemente perché gli strumenti di prevenzione sono risultati mancanti o non efficaci.

In un siffatto contesto, che ho tratteggiato in estrema sintesi e “per immagini”, vi è da domandarsi quale contributo possa fornire la magistratura nella individuazione degli indizi per la misurazione del fenomeno della corruzione nel nostro Paese.

E’ pacifico che, a tal fine, possano essere valorizzati i dati della statistica giudiziaria, che gli esperti definiscono come indici espressione del diritto applicato.

Tradizionalmente si suole affermare che la statistica giudiziaria, misurando i “flussi” dei procedimenti penali in un determinato periodo – di regola, fornendo numeri che consentono di “quantificare” i procedimenti sopravvenuti, quelli definiti e quelli pendenti al termine di quel periodo – ha la funzione di consentire, da un lato, la

migliore allocazione delle risorse disponibili, aiutando i dirigenti ad organizzare nella maniera più efficace i propri uffici, a redigere credibili tabelle di funzionamento e, così, ad assicurare una adeguata risposta alla domanda di giustizia; da altro lato, di permettere la valutazione sulla laboriosità dei magistrati, elemento di conoscenza rilevante in occasione delle periodiche verifiche professionali, nonché utile per delineare il profilo dei magistrati che si candidano a coordinare il lavoro dei propri colleghi, in sede sia di prima nomina ad incarichi direttivi o semidirettivi, sia di conferma.

I dati statistici giudiziari “scomposti” possono essere utili anche a fornire ulteriori elementi di conoscenza, in particolare costituendo “indici” per la misurazione della corruzione *in facto*, sì da ridurre il potenziale *gap* tra corruzione percepita e corruzione reale. Ciò pur considerando il rischio di una sopravvalutazione di dati che, come riferito in alcuni studi di settore, dipendono da fattori molto variabili, quali la maggiore o minore propensione dei cittadini a presentare una denuncia, la maggiore o minore capacità della magistratura a “contrastare” tale fenomeno criminale, oltre che dai tempi di durata dei processi, che possono determinare una sorta di “sfasatura temporale” tra il momento della decisione finale e quello in cui l’episodio giudicato si è verificato.

E’ indubbio, peraltro, che la valorizzazione di tali dati reali può favorire un incremento del grado di percezione del fenomeno della corruzione che può avere una determinata collettività nazionale. Si tratta di una sorta di “paradosso” che rende talora scarsamente attendibili gli elementi informativi a disposizione.

Eppure, è innegabile che i dati della statistica giudiziaria possono indicare un *trend*, una “linea di tendenza”. Un esempio può aiutare a rendere più chiaro il significato di tale affermazione.

Ho provato a comparare i dati riguardanti il numero dei procedimenti – aventi ad oggetto i reati di corruzione per l’esercizio delle funzioni (art. 318 c.p.), di corruzione propria (art. 319 c.p.), di corruzione in atti giudiziari (art. 319-*ter* c.p.), di induzione indebita a dare a promettere (art. 319-*quater* c.p., che, come noto, costituisce una figura assimilabile a quella della corruzione, anche se il patto illecito tra pubblico funzionario e privato non è “alla pari”) e di istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.) – definiti dalla Sesta Sezione penale della Cassazione (che si occupa, per competenza tabellare, dei reati contro la pubblica amministrazione) nel quadriennio dal 1° maggio 2020 al 30 aprile 2024, in cui sono stati tendenzialmente trattati procedimenti per fatti di reato contestati come commessi prima del periodo dell’emergenza sanitaria da Covid, con il numero di quelli definiti dalla stessa Sezione venti anni prima, nel quadriennio 1° maggio 2000 - 30 aprile 2004.

La scelta di “tornare indietro” di venti anni non è casuale, perché ho tenuto conto delle principali riforme di “ammodernamento” che in materia di reati contro la pubblica amministrazione sono *medio tempore* intervenute: quelle delle leggi n. 19 e n. 237 nel 2012 (c.d. “Severino” e in materia di corruzione internazionale); della legge n. 69 del 2015; della legge n. 3 del 2019 (c.d. “spazzacorrotti”); e del d.l. n. 137 del 2020(in tema di abuso di ufficio).

Ebbene, – pur considerato che la Cassazione esamina tanto i ricorsi in materia cautelare, relativi cioè a provvedimenti emessi durante il procedimento, quanto i ricorsi contro le sentenze finali di merito; e tenendo conto che il numero dei magistrati assegnati a quella sezione è rimasto sostanzialmente invariato nel tempo – i dati ci dicono che il numero dei procedimenti totali definiti è passato, dal quadriennio 2000-2004 a quello 2020-2024, da 416 a 786 unità, con un incremento quasi del 90%.

Dato, questo, di rilevante significato, tanto più ove si rilevi che la percentuale di annullamenti dei provvedimenti impugnati si è incrementato, nel considerato passaggio temporale, di appena 9 punti percentuali: elemento di conoscenza che non necessariamente indica che vi è stato un aumento del fenomeno della corruzione, ma che di certo significa che le nuove norme in materia sono risultate efficaci.

Una credibile misurazione statistica della corruzione in Italia permette anche di avere anche ulteriori effetti, a quali pure si è fatto, almeno in parte, cenno in alcuni interventi che hanno qualificato questo convegno.

La Cassazione, nell’esercizio della sua funzione istituzionale di nomofilachia, cioè di dettare i risultati della corretta interpretazione delle norme della legge, è tenuta al rispetto del principio di legalità vigente in materia penale: con la conseguenza che alla formula di ciascuna disposizione incriminatrice, soggetta ad una esegesi restrittiva, non è possibile dare un significato diverso da quello che è possibile desumere dalla lettera della norma e dal valore semantico che essa assume nell’ambito di una sua esegesi logico-sistematica.

Così, lo “sforzo” dei giudici di legittimità, negli ultimi anni, è stato quello di dare coerenza ed organicità ad un frammentato sistema normativo codicistico nella materia in esame: ad esempio, pervenendo ad una più esatta delimitazione dei contorni applicativi del reato di corruzione per l’esercizio delle funzioni, “sganciandone” la configurabilità dall’accertamento del compimento di uno specifico atto dell’ufficio; oppure definendo i rapporti tra l’abrogata fattispecie di millantato credito corruttivo con la nuova ipotesi di reato del traffico di influenze illecite; o

ancora, precisando i confini tra i reati di corruzione, di induzione indebita e di concussione.

Tuttavia, la conoscenza dei risultati di una affidabile e credibile misurazione della corruzione in Italia potrebbe permettere ai giudici della Cassazione di meglio comprendere i fenomeni criminali sottostanti e di elaborare, perciò, in questa come in altre materie, principi di diritto che – destinati ad operare “per il futuro”, costituendo un autorevole punto di riferimento per i giudici di merito che dovranno tornare ad occuparsi di casi analoghi – possano essere più coerenti con le realtà sulle quali essi devono incidere e, in tal modo, sortire risultati applicativi più efficaci e credibili.

Vi sono, poi, altri aspetti di “interazione” tra le nuove forme di definizione dei “meccanismi” di misurazione della corruzione in Italia, che si auspica possano essere formulati, e l’attività dei giudici che si occupano dei reati contro la pubblica amministrazione.

Il primo profilo attiene alla qualifica soggettiva dei protagonisti delle vicende di corruzione.

Con una pubblica amministrazione che tende sempre a più a delegare la gestione e la cura di interessi di rilevanza pubblicistica a enti e società che operano in regime di diritto privato, sono entrate in crisi le classiche categorie soggettive penalistiche del pubblico ufficiale e dell’incaricato di pubblico servizio, elaborate dal legislatore nel secolo scorso.

Lo sforzo della giurisprudenza, allo stato della normativa vigente, è quello di cercare di formulare definizioni più chiare e sufficientemente prevedibili in questa delicata materia: si pensi, ad esempio, alle incertezze interpretative che sono state registrate in tema di configurabilità del grave reato di peculato, quando la condotta di appropriazione venga posta in essere da soggetti che, attivi in settori solo indirettamente collegati alle iniziative della pubblica amministrazione, operano in regime privatistico.

Vi è da chiedersi se gli addetti ai lavori che si occupano della misurazione dei fenomeni corruttivi, non debbano considerare anche nuove realtà di rilevanza penalistica – come fanno gli studiosi dei sistemi di *common law* – che oggi si suole far rientrare nelle categorie di corruzione *lato sensu* tra privati. Ciò senza trascurare che, in assenza di modifiche legislative, la lettera delle norme incriminatrici “vincolano” il giudicante, determinando possibili “scollamenti” tra le applicazioni pratiche del diritto e i risultati di più ampie indagini statistiche.

Il secondo aspetto concerne l'importante funzione di "sollecitazione" che gli esiti degli studi statistici di misurazione del fenomeno della corruzione possono svolgere nell'indirizzare le future scelte di riforma del legislatore.

Penso, ad esempio, alla indilazionabile necessità di disciplinare il fenomeno del *lobbying* lecito ovvero della rappresentanza di interessi. L'Italia è, infatti, uno dei pochi Paesi occidentali che non ha ancora regolato tale materia, il che crea non pochi problemi ai giuristi nel definire l'ambito di applicazione del reato di traffico di influenze illecite, che altro non è che un "reato-spia" della corruzione delle cui manifestazioni viene anticipata la punibilità.

Ma penso anche ai progetti di riforma della disciplina degli strumenti investigativi (ovvero ai mezzi di ricerca della prova) per "combattere" il fenomeno corruttivo. Proposte rispetto ai quali – pur nel pieno rispetto delle prerogative di altri poteri dello Stato – vi è da chiedersi che senso possano avere iniziative tendenti a limitare l'impiego dello strumento delle intercettazioni di comunicazioni e conversazioni, anche mediante l'uso di strumenti di captazione informatica, in un settore criminale nel quale è notorio che l'unico modo per contrastare l'illecito si basa sulla scoperta di intese tra soggetto corruttore e soggetto corrotto che, legando le "parti" del patto criminoso in ragione dei reciproci vantaggi conseguiti e dei rispettivi rischi, sono di regola destinate a rimanere segrete.

Vi è, infine, un'ultima considerazione che attiene più direttamente ai valori in gioco.

Tradizionalmente si afferma che i reati in materia di corruzione previsti dall'ordinamento italiano tutelano l'interesse giuridico al buon andamento e alla imparzialità della pubblica amministrazione.

Vi è da chiedersi se le scelte che saranno operare nella individuazione degli indicatori cui collegare la misurazione dei fenomeni corruttivi, destinati ad influenzare il modo in cui di tali fenomeni i cittadini possono avere la percezione, non potranno in futuro indirettamente incidere su una più corretta individuazione dei beni giuridici protetti da quelle norme incriminatrici.

In tale ottica, bisognerà domandarsi se accanto ai "classici" interessi giuridici sopra indicati, non si possa (ovvero non si debba) iniziare a leggere le norme del diritto penale in questa materia come finalizzate a garantire una tutela anche di altri beni giuridici: quali quello della fiducia dei cittadini nelle istituzioni; quello della trasparente concorrenza tra i soggetti privati; o quello connesso alla salvaguardia di altri interessi di rilevanza pubblica, condizionati dall'impiego di risorse pubbliche

limitate, illecitamente “dirottate” verso scopi contrari alle originarie previsioni legislative.

Da ultimo, non vanno trascurati i collegamenti – oramai sempre più evidenti, alla luce degli accertamenti compiuti in molte sentenze oramai passate in giudicato – tra la commissione dei reati contro la pubblica amministrazione e le iniziative di organizzazioni criminali di stampo mafioso: sodalizi che, per realizzare i propri scopi criminali, spesso tendono a privilegiare l’impiego dello strumento “corruttivo” in luogo dei più “tradizionali” metodi della intimidazione e della violenza.

Valorizzazione di altri bene giuridici che, secondo alcuni autorevoli studiosi, permettere di riconoscere, nella commissione dei reati in materia di corruzione, la messa in pericolo o l’offesa di valori fondanti di una società democratica.