



DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

DIREZIONE CENTRALE DELLA POLIZIA CRIMINALE

Commissione Europea - Law Report

– Country visit, March 30th, 2022 – Question nr. 8:



8. Quali sono state le tendenze e le sfide relative al perseguimento dei reati legati alla corruzione (in particolare i reati economici e finanziari) dalla primavera del 2021.

Nell'argomentare sul fenomeno va evidenziato, in premessa, che non è possibile rilevare un *trend* a partire dalla primavera 2021: ciò in quanto i valori sarebbero molto bassi e non significativi sotto il profilo statistico. Discorso analogo vale per le *s sfide* da affrontare, che conseguono al *trend* rilevato.

Tanto doverosamente premesso, va ulteriormente evidenziato che l'analisi del fenomeno della *corruzione* appare particolarmente complessa. Ad ostacolarne la corretta perimetrazione e impedire la comprensione delle sue reali dimensioni concorrono, infatti, molteplici fattori.

Nel senso va, infatti, in primo luogo rilevata un'evidente “forbice” tra la *percezione*¹ del fenomeno ed i dati oggettivi che in relazione ad esso possono essere desunti attraverso vari metodi. Con riferimento all'Italia la *corruzione* è, infatti, sovente percepita come diffusa nei gangli della struttura burocratica del Paese. D'altro canto, pur non potendo essere disconosciuta la rilevanza di alcune evidenze investigative e giudiziarie, gli elementi informativi tratti dalla *banca dati delle Forze di polizia (CED)* non restituiscono un quadro altrettanto significativo².

¹ Ne costituisce recente conferma, tra l'altro, la graduatoria stilata da “Transparency International” che, nel rapporto sulla “Corruzione percepita” per il 2021, pur riconoscendo al nostro Paese un significativo miglioramento, colloca l'Italia al 42° posto nella graduatoria stilata per 180 Paesi, con un punteggio di 56 che è ancora al di sotto della media UE, attestata a 64. Al riguardo occorre, tuttavia, rammentare che tale graduatoria, che pure ha il merito di attirare l'attenzione sul fenomeno, si basa, appunto, su un “indice di percezione della corruzione” che è, quindi, influenzato da fattori – non quantificabili – di valutazione soggettiva.

Al riguardo si sottopone, infine, a valutazione la possibilità di aggiornare nel senso quanto riportato a pag. 9 del documento di lavoro dei servizi della Commissione “Relazione sullo Stato di diritto 2021 – La situazione dello Stato di diritto nell'Unione Europea” evidenziando, inoltre, che già nel quinquennio 2015-2020, la percezione dell'Italia riguardo alla *corruzione* era migliorata di 9 punti.

² Entrambi i punti di vista appaiono, tuttavia, non definitivi e potenzialmente fuorvianti. A condizionare in modo negativo la *percezione* per il nostro Paese concorrono vari fattori. Tra questi:

- la complessità di molte procedure burocratiche e la diffusa percezione di inefficienza dell'amministrazione pubblica;
- la frequente emersione di comportamenti certamente riprovevoli, con i quali i cittadini quotidianamente si confrontano nell'approcciarsi con la Pubblica Amministrazione. Si tratta di fattori che, spesso, attengono ad aspetti socio-culturali e morali che andrebbero rimossi (ma che entro certi limiti sono fisiologici e correlati alla stessa natura umana), i quali però sono spesso privi di rilevanza penale, anche se concorrenti alla creazione di un terreno di coltura per la corruzione in senso proprio;
- la coscienza dell'esistenza del fenomeno mafioso (con il suo portato di *pratiche corruttive* che si associano alla violenza ed al condizionamento) spesso presente anche all'estero, ma ivi sottovalutato perché non riconosciuto o qualificato giuridicamente.

Da ciò consegue che la reputazione dell'Italia, con riferimento agli *indici di corruzione percepita*, non è particolarmente favorevole, con le evidenti conseguenze negative anche sotto il profilo dell'attrattività per gli investimenti.

All'opposto, è certamente possibile argomentare che in Italia:

- il sistema di contrasto si basa sull'obbligatorietà dell'azione penale, sull'indipendenza della magistratura e sull'autonomia del pubblico ministero. Esistono, inoltre, specifiche norme deputate al contrasto della criminalità mafiosa nonché Organi ed organismi, specializzati, deputati ad applicarle negli ambiti giudiziario, investigativo ed amministrativo;
- il tema del contrasto alla corruzione è da molti anni alla costante attenzione della politica e dell'opinione pubblica;
- nell'ultimo decennio alcuni interventi legislativi hanno ulteriormente inciso sulle strategie di lotta alla corruzione, in chiave sia preventiva che repressiva. Al riguardo, si rammentano le leggi n. 190/2012, n. 69/2015, n. 105/2017 e n. 3/2019. Tali provvedimenti, oltre all'introduzione di nuove fattispecie e all'inasprimento delle sanzioni per alcuni dei più importanti delitti contro la P.A., hanno previsto la costituzione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione. Quest'ultima, istituita nel 2012, ha obblighi

Preso atto delle difficoltà sottese ad ogni possibile metodo di studio, quella che segue è un'analisi del fenomeno della *corruzione* attraverso, come detto, l'esame del patrimonio informativo delle Forze di polizia. Se da un lato anche tale analisi non potrà essere definitiva, a causa di una probabile parte sommersa del fenomeno, dall'esame dei dati statistici è comunque possibile evidenziare, a parità delle restanti condizioni, l'andamento del fenomeno nel tempo. Si tratta, quindi, di una "chiave di lettura", che offre la visione di un fenomeno che, nei termini generali, negli ultimi anni fa registrare una decrescita.

Nella circostanza sarebbe, inoltre, fuorviante analizzare solo lo specifico delitto definito dal legislatore come "corruzione", dovendo piuttosto fare riferimento ad una pluralità di reati che vengono considerati come espressione di atti corruttivi o, comunque, rientranti nel concetto della corruzione. L'ambito da esplorare è, quindi, quello più ampio dei delitti legati al fenomeno corruttivo, ricompresi tra i delitti contro la Pubblica Amministrazione³. Sono, quindi, state individuate dodici fattispecie i cui dati sono riepilogati nella tabella sottostante⁴.



Servizio Analisi Criminale

Delitti contro la Pubblica Amministrazione commessi in Italia dal 2004 al 2021.

(Dati di fonte SDI/SSD non consolidati per il 2021)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Art. 314 - Peculato - | 274 | 279 | 243 | 270 | 282 | 330 | 387 | 333 | 453 | 443 | 403 | 360 | 374 | 371 | 348 | 465 | 273 | 246 |
| Art. 316 - Peculato mediante profitto dell'errore altrui - | 17 | 11 | 15 | 22 | 14 | 41 | 49 | 44 | 47 | 23 | 26 | 18 | 14 | 6 | 8 | 3 | 5 | 10 |
| Art. 317 - Concussione - | 138 | 115 | 86 | 130 | 145 | 140 | 146 | 130 | 168 | 130 | 111 | 65 | 69 | 67 | 53 | 55 | 45 | 35 |
| Art. 318 - Corruzione per l'esercizio della funzione - | 27 | 21 | 14 | 18 | 17 | 41 | 19 | 13 | 18 | 17 | 24 | 39 | 36 | 35 | 24 | 27 | 23 | 13 |
| Art. 319 - Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio - | 119 | 93 | 92 | 92 | 120 | 98 | 82 | 95 | 115 | 101 | 76 | 120 | 112 | 126 | 80 | 114 | 81 | 50 |
| Art. 319 ter - Corruzione in atti giudiziari - | 9 | 6 | 10 | 7 | 4 | 7 | 6 | 8 | 5 | 8 | 6 | 8 | 22 | 10 | 11 | 17 | 21 | 8 |
| Art. 319 quater - Induzione indebita a dare o promettere utilità - | | | | | | | | | | 31 | 33 | 44 | 50 | 37 | 31 | 33 | 52 | 24 |
| Art. 320 - Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio - | 12 | 12 | 6 | 18 | 11 | 32 | 10 | 19 | 22 | 17 | 9 | 29 | 13 | 8 | 15 | 8 | 12 | 11 |
| Art. 321 - Pene per il corruttore - | 74 | 60 | 55 | 56 | 65 | 65 | 49 | 73 | 71 | 75 | 46 | 95 | 84 | 99 | 57 | 86 | 65 | 42 |
| Art. 322 - Istigazione alla corruzione - | 173 | 167 | 184 | 195 | 246 | 217 | 216 | 222 | 202 | 182 | 185 | 169 | 144 | 157 | 134 | 116 | 97 | 91 |
| Art. 323 - Abuso d'ufficio - | 1.016 | 1.051 | 935 | 1.097 | 1.168 | 1.099 | 1.193 | 1.196 | 1.259 | 1.144 | 1.254 | 1.179 | 1.177 | 1.106 | 1.063 | 1.009 | 1.365 | 1.025 |
| Art. 346 bis - Traffico di influenze illecite - | | | | | | | | | | 2 | 4 | 8 | 1 | 9 | 7 | 20 | 28 | 17 |

informativi e compiti in materia di vigilanza e controllo anche sui contratti pubblici "esclusi" dal campo di applicazione del c.d. "Codice degli appalti".

³ Sono contemplati nel titolo II del libro II del Codice penale.

⁴ Si evidenzia come il dato più rilevante sia quello che riguarda l'*abuso di ufficio* (art. 323 c.p.), che tra l'altro è l'unico reato ad aver mantenuto un *trend* sostanzialmente costante per i 18 anni analizzati. Per le altre fattispecie selezionate i valori risultano più contenuti e con un andamento oscillante anche se, nell'ultimo triennio, si rileva una flessione per il *peculato* (art. 318 c.p.), la *concussione* (art. 317 c.p.), la "corruzione" (artt. 318 e 319 c.p.) e l'*istigazione alla corruzione* (art. 322 c.p.).

Per una lettura più immediata e comprensibile del fenomeno, la precedente tabella è stata rimodulata come di seguito, accorpando le citate fattispecie in quattro *macro-categorie*.



Delitti contro la Pubblica Amministrazione commessi in Italia dal 2004 al 2021.
(Dati di fonte SDI/SSD non consolidati per il 2021)

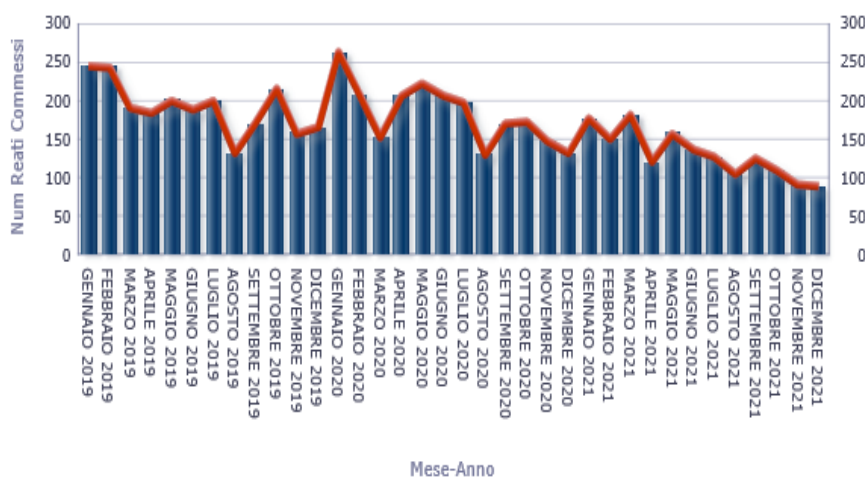
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Var. % 2004- 2021 |
|---|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------------|
| Concussione (artt. 317 e 319 quater c.p.) | 138 | 115 | 86 | 130 | 145 | 140 | 146 | 130 | 168 | 161 | 144 | 109 | 119 | 104 | 84 | 88 | 97 | 59 | -57,2% |
| Reati corruttivi (artt. 318, 319, 319 ter, 320, 321, 322 e 346 bis c.p.) | 414 | 359 | 361 | 386 | 463 | 460 | 382 | 430 | 433 | 402 | 350 | 468 | 412 | 444 | 328 | 388 | 327 | 232 | -44,0% |
| Peculato e peculato mediante profitto dell'errore altrui (artt. 314 e 316 c.p.) | 291 | 290 | 258 | 292 | 296 | 371 | 436 | 377 | 500 | 466 | 429 | 378 | 388 | 377 | 356 | 468 | 278 | 256 | -12,0% |
| Abuso di ufficio (art. 323 c.p.) | 1.016 | 1.051 | 935 | 1.097 | 1.168 | 1.099 | 1.193 | 1.196 | 1.259 | 1.144 | 1.254 | 1.179 | 1.177 | 1.106 | 1.063 | 1.009 | 1.365 | 1.025 | +0,9% |

E' interessante notare come, ad eccezione dell'*abuso di ufficio* che resta costante, per le altre tre *macro-categorie* il confronto dei dati nazionali evidenzia, tra il 2004 ed il 2021⁵, delle riduzioni significative.

| Anno fatto | Mese-Anno | Num Reati Commessi |
|--------------------|----------------|--------------------|
| 2019 | GENNAIO 2019 | 245 |
| | FEBBRAIO 2019 | 244 |
| | MARZO 2019 | 191 |
| | APRILE 2019 | 184 |
| | MAGGIO 2019 | 201 |
| | GIUGNO 2019 | 188 |
| | LUGLIO 2019 | 199 |
| | AGOSTO 2019 | 132 |
| | SETTEMBRE 2019 | 171 |
| | OTTOBRE 2019 | 216 |
| | NOVEMBRE 2019 | 158 |
| | DICEMBRE 2019 | 166 |
| Totale 2019 | | 2.295 |
| 2020 | GENNAIO 2020 | 263 |
| | FEBBRAIO 2020 | 206 |
| | MARZO 2020 | 153 |
| | APRILE 2020 | 208 |
| | MAGGIO 2020 | 223 |
| | GIUGNO 2020 | 206 |
| | LUGLIO 2020 | 198 |
| | AGOSTO 2020 | 131 |
| | SETTEMBRE 2020 | 171 |
| | OTTOBRE 2020 | 172 |
| | NOVEMBRE 2020 | 147 |
| | DICEMBRE 2020 | 132 |
| Totale 2020 | | 2.210 |
| 2021 | GENNAIO 2021 | 178 |
| | FEBBRAIO 2021 | 151 |
| | MARZO 2021 | 182 |
| | APRILE 2021 | 121 |
| | MAGGIO 2021 | 158 |
| | GIUGNO 2021 | 136 |
| | LUGLIO 2021 | 128 |
| | AGOSTO 2021 | 106 |
| | SETTEMBRE 2021 | 126 |
| | OTTOBRE 2021 | 109 |
| | NOVEMBRE 2021 | 92 |
| | DICEMBRE 2021 | 89 |
| Totale 2021 | | 1.576 |

Per un eventuale ulteriore approfondimento, a fianco e di seguito si riportano la tabella e il grafico dei dati complessivi per le citate **macro-categorie** (in materia di *concussione*, *reati corruttivi*, *peculato e peculato mediante profitto dell'errore altrui* ed *abuso di ufficio* commessi nel territorio nazionale), disaggregati per mesi nell'ultimo triennio completo (1° gennaio 2019 – 31 dicembre 2021⁶). Si registra un andamento che, seppure con alcune oscillazioni, è tendenzialmente decrescente.

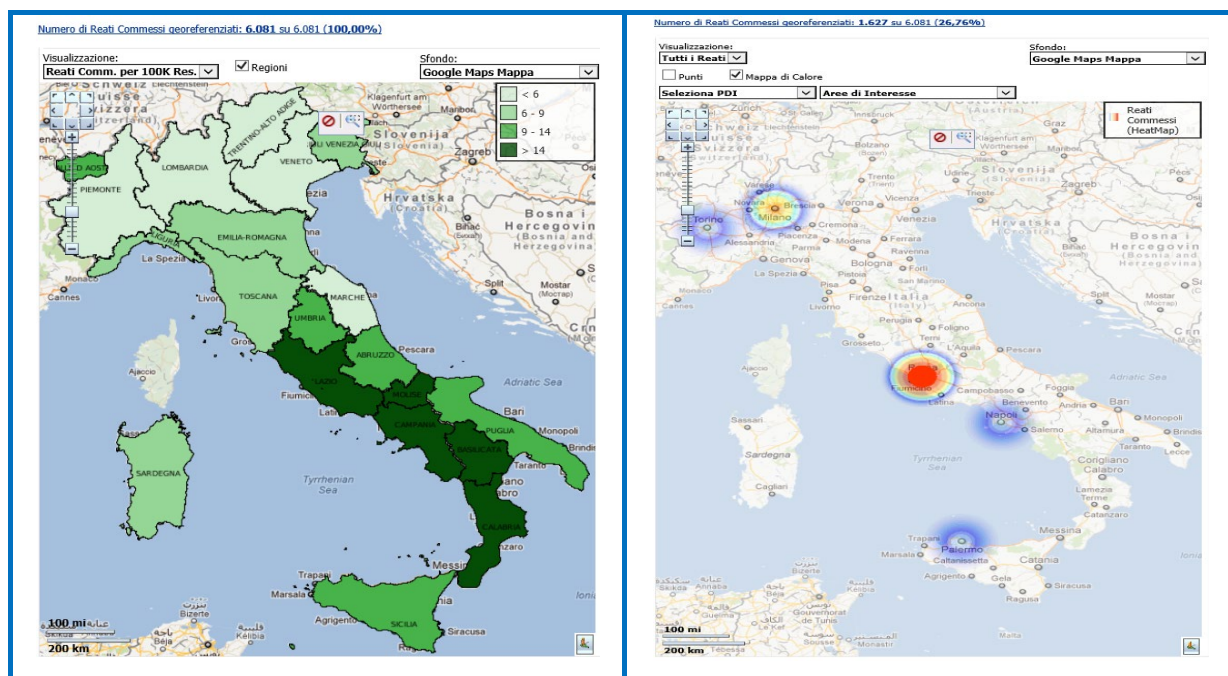
Num Reati Commessi, Num Reati Commessi



⁵ Dati operativi per l'anno 2021 e, quindi, suscettibili di variazione.

⁶ Dati operativi per l'anno 2021 e, quindi, suscettibili di variazione.

Per avere un riferimento sull'*incidenza* di tale fenomenologia criminale sul territorio si possono, infine, rapportare i reati della specie alla popolazione residente. In Italia, nel triennio che va dal 1° gennaio 2019 – 31 dicembre 2021, si ottiene un valore medio nazionale di **10,03** eventi per 100 mila abitanti⁷. Di seguito si riportano 2 cartine che evidenziano il numero dei reati **georeferenziati su 100K residenti** (a sinistra) e la “**mappa di calore**” in relazione alla maggiore *incidenza* di tali delitti (a destra).



Considerando i reati oggetto di analisi complessivamente, dalle mappe emerge quindi una prevalente distribuzione del fenomeno nelle regioni tirreniche sud-occidentali, con spiccata prevalenza di eventi in alcuni capoluoghi (Milano, Torino, Napoli e Palermo) e, soprattutto, nella città metropolitana di Roma.

Concludendo, l'analisi complessiva dei dati mostra, relativamente alle 12 fattispecie di reato considerate, andamenti oscillanti nel lungo periodo che, tuttavia, evidenziano una generale tendenza alla diminuzione della specifica delittuosità.

Pur dovendo ribadire che tali risultanze non possono essere considerate definitive per le particolari caratteristiche di tali fattispecie e la conseguente, indubbia rilevanza della parte sommersa del fenomeno⁸, si ritiene parimenti opportuno evidenziare la coerenza dei dati esposti, che evidenziano un andamento tendenzialmente decrescente nel tempo per i vari indicatori.

Interessante anche rilevare la tendenziale concentrazione del fenomeno nelle grandi aree urbane⁹ ed, in particolare, nell'ambito della Città metropolitana di Roma. In quest'ultimo caso, la presenza del principale centro del potere politico ed amministrativo,

⁷ I dati sono stati estratti dalla banca dati interforze tramite applicativo SIGR2.0.

⁸ Quello della corruzione è un fenomeno difficile da misurare, in quanto più elusivo rispetto ad altri reati. La corruzione è, infatti, per sua natura strutturata in modo che i partecipi della stessa non hanno (quasi mai) interesse a denunciarla, perché entrambi risulterebbero punibili.

⁹ Si ribadisce come tali dati non siano influenzati da variazioni imputabili alla maggiore popolazione. Non si tratta, infatti, di valori assoluti ma dell'*incidenza*, che pone il dato in rapporto alla popolazione.

nonché delle principali aziende nazionali ed internazionali, rendono la situazione della Capitale assolutamente singolare e forniscono l'occasione per la realizzazione dei più disparati e appetibili interessi di carattere economico, che non sfuggono certo alle varie forme di criminalità. Sia pure in misura minore, tali caratteristiche si riscontrano, in tutto o in parte, anche nelle altre aree urbane interessate.

Gli argomenti sviluppati trovano più ampia trattazione sul Report “I reati corruttivi”, pubblicato sul sito web del Ministero dell’Interno nel febbraio 2022¹⁰.

¹⁰https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-03/report_reati_corruttivi_02.2022.pdf