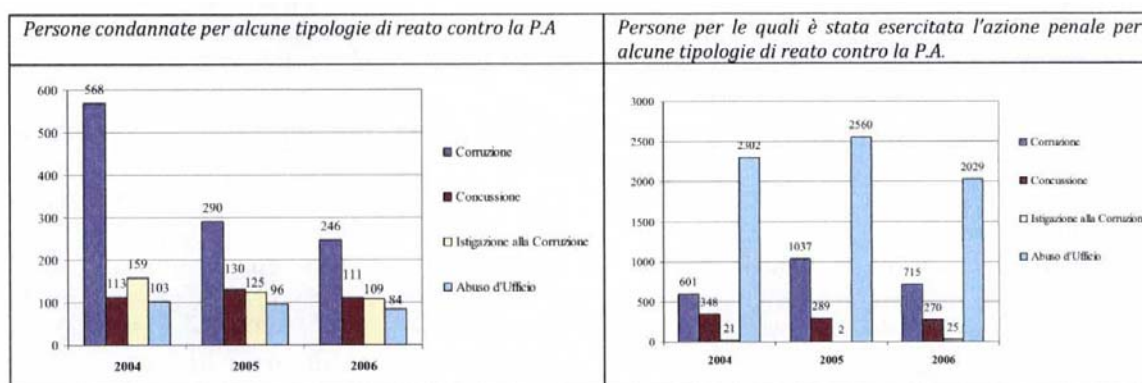


1. il Pubblico Ministero, a conclusione delle indagini preliminari avviate con la denuncia delle Forze di Polizia può non concordare con l'assunto prospettato nella informativa di reato (la cd. infondatezza della *notitia criminis*) o può valutare insufficienti o contraddittorie le fonti di prova raccolte così da non consentire di prevedere di poter sostenere con esito positivo l'accusa in dibattimento (la cd. archiviazione probatoria);
2. il Pubblico Ministero riceve direttamente una denuncia o avvia autonome attività di indagine a carico di uno o più soggetti, e, senza delegare atti di indagine alle Forze di Polizia, avvia indagini preliminari a carico delle persone sottoposte ad indagine (i cd. indagati) che si chiudono con l'esercizio dell'azione penale;
3. il Pubblico Ministero esercita l'azione penale dopo indagini preliminari iniziate nell'anno precedente con la denuncia delle Forze di Polizia.

Si tratta di una situazione analoga a quella già presentata nella Relazione 2009 relativamente agli anni "2004-2006", pur evidenziando che, come indicato dall'Istat e come riportato nella nota 91, si tratta di dati non comparabili con quelli presentati nella **Tabella 18**.

Grafico nr. 7 : Persone per le quali è stata esercitata l'azione penale e persone condannate per alcune tipologie di reato contro la P.A.¹⁰⁸
Periodo "2004 - 2006".



Fonte : Dati Istat, pubblicati dall'Alto Commissario per la lotta alla corruzione e agli altri illeciti nella PA, *I Mappatura della corruzione, 2007*.

La distanza, abissale, dall'eclatante evocazione della "tassa immorale" di mille euro pro-capite è, evidentemente, anche qui, incolmabile.

Nonostante le indicate cautele necessarie nella lettura delle statistiche della delittuosità in questo settore criminale.

Nonostante le più nefaste stime del numero oscuro, fomentate dalla natura "umbratile"¹⁰⁹ della corruzione.

Nonostante qualsivoglia richiamo alla opacità del fenomeno e alla asserita sistematicità quale caratteristica ambientale dell'economia pubblica.

Una conferma, secondo la linea esplicativa già presentata nella Relazione 2009, viene dalle denunce registrate nel periodo esaminato per il delitto di istigazione alla corruzione di cui all'art. 322 c.p., che punisce chi viene intercettato nel proporre l'accordo corruttivo.

¹⁰⁸ Anche in questo caso, nei dati forniti dall'Istat mancano i dati relativi al Distretto di Torino.

¹⁰⁹ D. DELLA PORTA, A. VANNUCCI, *Mani impunte. Vecchia e nuova corruzione in Italia*, cit.

Tabella nr. 19 : Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.).
Totale dei reati consumati e delle persone denunciate, per genere.
Periodo "2004 - 2010".

	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		totale	
Delitti registrati	173		167		184		195		246		217		213		1.395	
Persone denunciate	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
	12	164	22	161	21	194	12	109	25	259	25	214	28	216	145	1.317
	176		183		215		121		284		239		244		1.462	

Fonte: Dati del Sistema di Indagine. Direzione Centrale della Polizia Criminale – Servizio di Analisi Criminale. Ministero dell'Interno.

Come già evidenziato nella Relazione 2009, si deve correttamente premettere che tale dato, che permane su livelli esigui anche nel periodo osservato, sarebbe interpretabile, in modo speculare, quale testimonianza del ridotto numero di chi rifugge da tali condotte illecite e che, quindi, denuncia tali tentativi illeciti, trattandosi di un delitto dove l'attività repressiva vive, di fatto, sulla denuncia di chi si vede istigato all'atto *contra legem*.

In realtà, la scarsa propensione alla denuncia non sembra una tesi interpretativa sostenibile, tenuto conto che si rileva una evidente omogeneità:

1. quanto ad esiguità del dato, delle denunce per istigazione alla corruzione, corruzione e concussione;
2. in una lettura dei tre delitti secondo una prospettiva di genere, quanto alla cifra della frequenza delle donne segnalate per la violazione dell'art. 322 c.p. (9,5%), estremamente vicina a quella rilevata con riferimento al delitto di corruzione (14,9%) e molto lontana da quella registrata con riferimento a tutto il *panel*, prima esaminato, di reati contro la P.A (prossima, come indicato, al 25%, con 24.679 donne denunciate sui 99.333 soggetti segnalati all'Autorità Giudiziaria).

Merita, infine, evidenziare come si tratti di un delitto che presenta una accentuata precisione quanto alla sua collocazione temporale: è molto difficile, se non improbabile, che questo reato di pericolo, che si consuma con la semplice promessa o offerta, non venga registrato dalle statistiche della delittuosità nella stessa giornata o nelle giornate immediatamente successive a quella in cui si è realizzata la condotta punita.

La sostanziale stabilità del dato, che non ha evidenziato flessioni dopo il 1996¹¹⁰, sembra, quindi, una conferma della infondatezza della tesi che identificherebbe in un asserito clima attuale di sfiducia il disincentivo alla denuncia della corruzione. Piuttosto, sarebbe interessante analizzare quanti dei delitti di corruzione e concussione registrati dalle statistiche della delittuosità o da quelle giudiziarie nel periodo "1992-1996", grazie

¹¹⁰ Vds. A. DI NICOLA, *Dieci anni di lotta alla corruzione in Italia: cosa non ha funzionato e cosa può ancora funzionare*, in M. Barbagli (a cura di), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, cit., che sottolinea come le prove che portano ad una condanna dovrebbero essere più facili da acquisire nel caso della istigazione. L'unica spiegazione resterebbe quella del "*miglioramento della specie predata*" – vds. P. DAVIGO, G. MANNOZZI, *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, cit. – in realtà smentita dai ricorrenti arresti dei soliti noti, a partire da Mario Chiesa.

all'incisiva azione del sistema repressivo, erano stati consumati negli anni precedenti, finendo, però, con il “gonfiare” il dato fotografato in quelle annualità.

Invero, il “sistema PA” non sarà funzionale ed efficiente come si desidererebbe, magari è troppo costoso e poco attento ai reali bisogni del “cittadino-cliente”, è probabilmente gravato da sprechi rilevanti quali quelli illustrati nel **Grafico 7**, ma non appare il luogo del mercimonio della funzione pubblica: piuttosto, sembra vittima due volte, una reale, una mediatica, di un ridottissimo numero di delinquenti che sono anche pubblici dipendenti, così come accade in tutte le categorie sociali e professionali, rispetto ai quali l'etica deve lasciare il posto al “tintinnio di manette”.

Vittima reale, per le evidenti conseguenze sulla funzionalità degli uffici e sulla serenità operativa che viene evidentemente intaccata quando interviene il sistema repressivo.

Vittima mediatica, perché la convinzione, ripetutamente rappresentata, che la corruzione sia la prassi, finisce con il trasformarla in una sorta di profezia che si auto-avvera, mentre l'immagine del “*così fan tutti*” finisce con l'attenuare quel senso di colpa che è strategico nel prevenire il fenomeno. Non solo: alla minore deterrenza si aggiunge, così, l'invito ad entrare nei *network* relazionali giusti, più utili.

La corruzione è evidentemente un tema centrale per qualsiasi democrazia e per tutti i Governi democratici: con buona pace di tutti, non può essere diversamente, qui in Italia, come altrove.

Nessuna sottovalutazione, quindi, di questo profilo estremamente rilevante, ma l'analisi dei dati – ufficiali, completi e assolutamente attendibili – delinea un evidente, chiaro, inequivocabile argomento a favore della complessiva integrità del “sistema PA” diversamente da quanto affermato da qualche “*professore della questione morale*”¹¹¹.

Il dato delle denunce è un dato estremamente significativo, non solo perché originato esclusivamente dalla capacità e dalla professionalità delle Forze di Polizia, costantemente sottolineate e riconosciute anche a livello internazionale, ma, soprattutto, perché non influenzato da quelle criticità che, secondo molti autorevoli autori, condizionano il corretto funzionamento del “sistema giustizia”: è, infatti, il dato delle condotte ritenute illecite, che non sconta, quindi, l'esito del procedimento penale.

Un dato, quello relativo all'esiguità del “peso” dei fenomeni corruttivi rispetto a quelli di *maladministration*, che trova una ulteriore conferma nei dati al momento disponibili relativamente all'attività svolta dalla Corte dei Conti: il **Grafico 7** evidenzia come sul totale degli importi delle Citazioni a giudizio da parte delle Procure Regionali, la voce “corruzione, tangenti, concussione ed altri reati” pesi solo per il 4% del totale, con 69 Meuro, un dato mille volte più piccolo rispetto alla nota cifra dei 1000 euro pro capite, neonati compresi.

Tra l'altro, merita qui sottolineare come l'analisi dell'attività giurisdizionale della Corte dei Conti relativamente al 2009, evidentemente disallineata sotto il profilo temporale dalle citazioni in giudizio prima indicate che costituiscono l'atto introduttivo del processo, consente, poi, di rilevare la diminuzione del 32% del numero delle sentenze di I grado emesse dalle Sezioni regionali della Corte dei Conti in materia di responsabilità per “corruzione e concussione”: dalle 185 del 2009 (il 14,5% del totale) alle 126 del 2010 (l'11,7%).

Si tratta, infine, di una problematica criminale che alligna, come noto, soprattutto dove:

1. il PIL pubblico ha dimensioni più rilevanti;
2. il numero delle transazioni a rischio è quantitativamente più elevato;

¹¹¹ Per utilizzare le parole di R. NENCINI, *Corrotti e corruttori. Nel tempo antico*, cit.

3. vi è una dimensione funzionale e organizzativa eccedente rispetto alle necessità.

Da qui l'evidente interesse a visualizzare nella tabella seguente la distribuzione geografica dei fatti di corruzione e concussione accertati dalle Forze di Polizia

Tabella nr. 20 : Principali reati contro la P.A.
Delitti consumati di corruzione e concussione, per Regione.
Periodo "2004 - 2010", anni 2009 e 2010.

	corruzione (art. 318, 319, 320 cp)			concussione (art. 317 cp)		
	2004-2010	2009	2010	2004-2010	2009	2010
ABRUZZO	28	4	3	25	2	3
BASILICATA	9	0	1	10	1	2
CALABRIA	45	4	6	50	5	7
CAMPANIA	186	61	26	123	19	20
EMILIA R.	42	8	2	46	8	4
FRIULI V.G.	7	2	1	6	0	2
LAZIO	104	15	12	85	17	14
LIGURIA	29	3	6	24	2	6
LOMBARDIA	130	18	9	127	12	24
MARCHE	6	1	1	12	2	1
MOLISE	12	0	0	12	4	1
PIEMONTE	56	6	3	49	10	9
PUGLIA	70	5	14	86	13	5
SARDEGNA	8	1	2	12	2	5
SICILIA	76	18	0	117	24	14
TOSCANA	53	9	4	46	9	6
TRENTINO A.A.	6	1	0	7	2	1
UMBRIA	29	4	5	11	1	1
V. D'AOSTA	1	0	0	0	0	0
VENETO	42	11	1	33	7	2
TOTALE	939	171	96	881	140	127

Fonte: Dati del Sistema di Indagine. Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio di Analisi Criminale.
Ministero dell'Interno.

La **Tabella 20** conferma come la lettura della distribuzione geografica del fenomeno possa risultare "drogata" dall'impiego di chiavi di lettura non aderenti alla particolare fenomenologia: una distorsione non infrequente quando si "maneggiano" le statistiche della delittuosità, perché è più comodo calcolare la densità di un fenomeno in relazione all'anagrafe dei residenti o alle dimensioni geografiche di un'entità amministrativa.

Invero, appare opportuno segnalare come in materia di reati contro la P.A. l'utilizzo di analoghe "scorciatoie" - quale potrebbe essere quella del numero dei dipendenti pubblici presenti - conduce a risultati paradossali: è sufficiente pensare al risultato negativo al quale si perverrebbe esaminando una Regione molto piccola, con una Pubblica Amministrazione molto efficiente, quindi, poco costosa e con pochi dipendenti, nella quale il numero delle denunce, magari esiguo, visualizzato per dipendente pubblico o per metro quadrato finirebbe con il disegnare un elevato rischio corruzione.

Come emerge dalla **Tabella 20**, nel periodo osservato la lettura su base geografica della fenomenologia criminale non porta in evidenza profili di particolare rilevanza, se non una accentuazione del fenomeno - quanto al delitto di corruzione nel corso del 2009 - in Campania, Sicilia e Veneto, verosimilmente dovuta agli esiti delle note attività di indagine sviluppate in tema di rifiuti e di servizi di manutenzione globali, alcune delle quali recentemente esitate sotto il profilo processuale con esiti meno significativi rispetto a quelli

presumibili al momento della prima fase di *disclosure* con l'esecuzione di numerose Ordinanze di Custodia cautelare in carcere.

Emergono, comunque, alcuni aspetti interessanti: tra questi, i numeri certamente sottili di Valle d'Aosta, Basilicata, Molise, Sardegna, Friuli V.G., Trentino A.A. e Marche in tema di corruzione e concussione, mentre colpisce il ridotto numero di denunce registrate in Calabria a fronte dei numerosi, ripetuti scioglimenti di EELL e Aziende Sanitarie che hanno continuato a segnare, in modo del tutto peculiare, nel periodo in esame, la vita amministrativa della Regione.

Infine, appare interessante cogliere spunto da un confronto, qui, tra i due delitti di corruzione e concussione, per visualizzare un dato di interesse relativamente al profilo della "organizzazione" nella consumazione del reato con i conseguenti riflessi in tema di suddivisione del "lavoro" e di specializzazione.

Come emerge, infatti, dalla **Tabella 14**, mentre vi sono solo circa 2 soggetti denunciati per ogni delitto di concussione intercettato dal sistema repressivo nel periodo in esame (2.005 denunciati in 881 casi), la numerosità dei concorrenti sale in modo accentuato per il delitto di corruzione con circa 8 persone segnalate per ogni delitto registrato (7.689 denunciati per 939 casi) a segnare il dato più rilevante nell'intero *panel* di Reati contro la PA (si superano i 5 denunciati per ogni violazione dell'art.640 *bis* cp, 42.778 deferiti nei 7.515 casi, e non si raggiungono i 3 concorrenti per i delitti di abuso d'ufficio e di indebita percezione)

Una situazione prevedibile per il delitto di concussione, tipico reato commesso da "solitari", se si fa riferimento alla "organizzazione sociale della devianza", cioè al come i devianti si organizzano – venendo ripartiti in solitari, colleghi, pari, squadre, associazioni delinquenziali – per far fronte alla complessità dell'essere deviante, del vivere da deviante e del commettere atti devianti. Infatti, il singolo pubblico ufficiale, che abusa delle proprie funzioni pretendendo tangenti, raramente ha necessità di avvalersi, verosimilmente prima in forma di aiuto e, poi, come vero e proprio concorso, di terze persone: rendere credibile la minaccia non è attività facile, né facilmente delegabile, con il risultato che il numero delle persone coinvolte è sempre molto circoscritto.

La corruzione, invece, si estende soggettivamente, come confermano le statistiche della delittuosità, con maggiore facilità: penalmente responsabili corrotto e corruttore, è evidente la tendenza con cui si può allargare, soprattutto nella cd. *pet bribery*, la piccola corruzione, la sfera dei soggetti "beneficiari" grazie alla "diffusione" della possibilità di utilizzare il "canale" che adduce al pubblico ufficiale corrotto; dall'altra parte, in tema, invece, di grande corruzione, è evidente come anche dal lato del pubblico ufficiale corrotto si riscontri una maggiore numerosità, tenuto conto che la rilevanza degli interessi in gioco è abitualmente direttamente proporzionale alla complessità del procedimento e al coinvolgimento di un maggior numero di attori che devono, ovviamente, essere parte attiva o "spettatore silente" dell'accordo corruttivo.

Una lettura di queste due fenomenologie criminali che "vivono" del mercimonio della funzione pubblica e della infedeltà del dipendente pubblico, che può essere completata allargando lo sguardo a un'altra variabile socio demografica rilevante ai fini dell'analisi della criminalità, quella dell'età media degli autori, per genere e per ognuna delle annualità interessate.

Tabella nr. 21 : Principali reati contro la P.A.

Persone denunciate su base annuale per le violazioni p. e p. dagli artt. 317, 318, 319, 320 cp., per genere, per età.
Periodo "2004 - 2010".

	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010	
317 cp	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
età media	42	47	42	49	41	47	44	49	44	50	47	49	48	49
318 cp	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
età media	48	48	44	49	45	48	47	50	44	45	44	52	49	56
319 cp	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
età media	42	46	42	46	43	44	37	47	49	48	52	51	43	50
320 cp	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
età media	46	44	39	44	41	44	45	44	44	46	43	43	41	58

Fonte: Dati del Sistema di Indagine. Direzione Centrale della Polizia Criminale – Servizio di Analisi Criminale. Ministero dell'Interno.

La **Tabella 21** fornisce una conferma circa una età mediamente più bassa delle donne anche per queste due condotte delittuose, pur con una più accentuata serie di sfumature rispetto a quanto rilevato per i due delitti p. e p. dagli artt. 316 ter e 640 bis cp.

In particolare, si rivela una variabilità più accentuata tra le diverse annualità con una età media che varia tra i 37 e i 56 anni, mentre non appaiono profili di rilievo tra i soggetti denunciati per concussione e quelli per corruzione, anche qui senza differenze di rilievo tra l'ipotesi propria e quella impropria, seppure con una lievissima età media più elevata nel periodo esaminato per l'ipotesi di corruzione per un atto d'ufficio.

Va, infine, visualizzata una forma particolare di corruzione, finora non considerata, quella di "corruzione in atti giudiziari", fattispecie p. e p. dall'art. 319 *ter* cp, maggiormente insidiosa in quanto attiene alla tutela della correttezza dell'esercizio della funzione giurisdizionale.

La scelta di analizzarla disgiuntamente dalle altre forme di corruzione si fonda su due considerazioni: certamente, il numero estremamente ridotto di coloro che possono essere una delle due parti necessarie di questo "reato proprio", con l'obiettivo di evitare che questo dato estremamente contenuto finisse per "affogare" in una numerosità che ne avrebbe cancellato ogni significatività; la maggiore insidiosità di tali condotte illecite che attentano al corretto funzionamento della più delicata, per l'impatto che può avere sul cittadino, tra le Funzioni su cui si articola qualsiasi stato democratico.

Tabella nr. 22 : Principali reati contro la P.A. Violazione p. e p. dall'art. 319 *ter*.
Totale delitti consumati e persone denunciate, per Regione.
Periodo "2004 - 2010".

	Fatti denunciati	Persone denunciate
ABRUZZO	1	4
BASILICATA	2	4
CALABRIA	3	15
CAMPANIA	6	7
EMILIA R.	3	2
FRIULI V.G.	0	0
LAZIO	9	57
LIGURIA	2	1
LOMBARDIA	7	17
MARCHE	1	11
MOLISE	0	0
PIEMONTE	0	0
PUGLIA	2	53
SARDEGNA	0	0
SICILIA	3	5
TOSCANA	4	34
TRENTINO A.A.	0	0
UMBRIA	2	4
V. D'AOSTA	0	0
VENETO	3	3
TOTALE	48	217

Fonte: Dati del Sistema di Indagine. Direzione Centrale della Polizia Criminale – Servizio di Analisi Criminale. Ministero dell'Interno.

Lazio e Lombardia risultano le Regioni che presentano il numero di denunce più elevato, e insieme valgono quasi un terzo del totale di quelle registrate negli ultimi 7 anni: come già detto, non deve stupire, in relazione al numero di "transazioni" a rischio che interessano queste due aree del Paese. Trattandosi di numeri sottili, è sufficiente una attività repressiva che sia sfociata nell'individuazione di una "rete" più allargata di presunte connivenze, per "drogare" il dato, come nel caso della Toscana, dove gli esiti di due indagini, una nel 2004 e una nel 2006, hanno coinvolto 30 persone.

Un identico risultato analitico, seppure leggermente più accentuato verosimilmente perché la maggior parte di queste condotte illecite vengono intercettate direttamente dagli Uffici del Pubblico Ministero procedente, si ottiene dalla visualizzazione delle statistiche giudiziarie rese disponibili dal Ministero della Giustizia.

Tabella nr. 23 : Principali reati contro la P.A. Violazione p. e p. dall'art. 319 *ter*.
Persone per le quali è iniziata l'azione penale e condannate con sentenza irrevocabile, per genere.
Periodo "2006 – 2008".

	2006			2007			2008		
	M	F	Tot	M	F	Tot	M	F	Tot
Corruzione in atti giudiziari (art. 319 <i>ter</i> cp)									
• inizio azione penale	32	10	42	57	6	63	72	14	86
• condannate	n.d.	n.d.	n.d.	4	1	5	3	0	3

Fonte: ISTAT, Rilevazione dei delitti denunciati per cui è iniziata l'azione penale e sui condannati con sentenza irrevocabile, ottobre 2010

Dati sottili, ma certamente significativi alla luce del ridotto numero di "soggetti" operanti all'interno della funzione giurisdizionale: anche qui, con tutte le cautele di lettura già

segnalate, va evidenziato il significativo differenziale tra il numero delle persone indagate e quello di quelle condannate, mentre anche qui si rileva, di fatto, l'indifferenza nell'utilizzare il dato delle denunce registrate dalle Forze di Polizia, reso disponibile dal Ministero dell'Interno, e quello fornito dall'Istat grazie ai dati raccolti dal Ministero della Giustizia.

3.3 Alcune considerazioni a margine della rilevanza dell'“abuso d'ufficio.

Proseguendo l'analisi delle statistiche della delittuosità, anche per porre a disposizione, in modo trasparente, una fotografia effettuata con il grand'angolo che consenta di visualizzare la reale dimensione della fenomenologia criminale portata alla luce dalla attività repressiva svolta dalle Forze di Polizia e dalla Magistratura, appare significativo il dato, rilevabile dalla **Tabella 12** delle denunce per “abuso d'ufficio”: 7.386 reati registrati sui 25.537 Reati contro la PA, pari al 29%, con 21.552 persone denunciate (il 22% sulle 103.215 denunciate per l'intero *panel* di Reati contro la PA), delle quali 2.978 donne, pari al 14%.

Quasi un terzo dei Reati contro la PA, una percentuale lievemente inferiore a quella registrata per i due reati di truffa e indebita percezione di finanziamenti a valere su linee nazionali e/o comunitarie, è, quindi, dovuto a denunce per la violazione dell'art. 323 cp: appare, quindi, interessante verificare il dato registrato nel periodo di interesse di questa Relazione ed eventuali variazioni significative nelle annualità rese disponibili dalle statistiche della delittuosità.

Tabella nr. 24 : Principali reati contro la P.A.

Delitti consumati per la violazione dell'art. 323 cp e persone denunciate,
per genere, per anno.
Periodo “2004 - 2010”.

	Delitti registrati	Persone denunciate		
		M	F	totale
2004	1.016	2.429	284	2.713
2005	1.051	2.542	342	2.884
2006	935	2.533	396	2.929
2007	1.097	2.810	460	3.270
2008	1.168	3.021	527	3.548
2009	1.099	2.698	489	3.187
2010	1.020	2.541	480	3.021
totale	7.386	18.574	2.949	21.429

Fonte: Dati del Sistema di Indagine. Direzione Centrale della Polizia Criminale – Servizio di Analisi Criminale. Ministero dell'Interno.

Si tratta, quindi, di una fattispecie penale che, anche nel periodo esaminato, come appare dalla **Tabella 24**, ha assorbito una rilevante mole di risorse umane, tecniche e finanziarie del sistema repressivo.

Nel consueto spirito propositivo, anche in una prospettiva interistituzionale, va segnalato come gli unici dati resi disponibili in tema di statistiche della criminalità che consentano una valutazione della dosimetria sanzionatoria relativamente a questa fattispecie penale, rivelano come, a fronte di un rilevante numero di soggetti che entrano nel circuito giudiziario, perché indagati per la violazione dell'art. 323 cp, ve ne siano, pur con le evidenti cautele legate all'impossibilità di decrittare l'effettivo percorso processuale seguito con le difficoltà di comparare le annualità disponibili, solo una minima percentuale a carico dei quali vengano rintracciati in sede processuale elementi sufficienti per suffragare una condanna.

Tabella nr. 25 : Principali reati contro la P.A. Violazione p. e p. dall'art. 323 cp.

Persone per le quali è iniziata l'azione penale e condannate con sentenza irrevocabile, per genere.

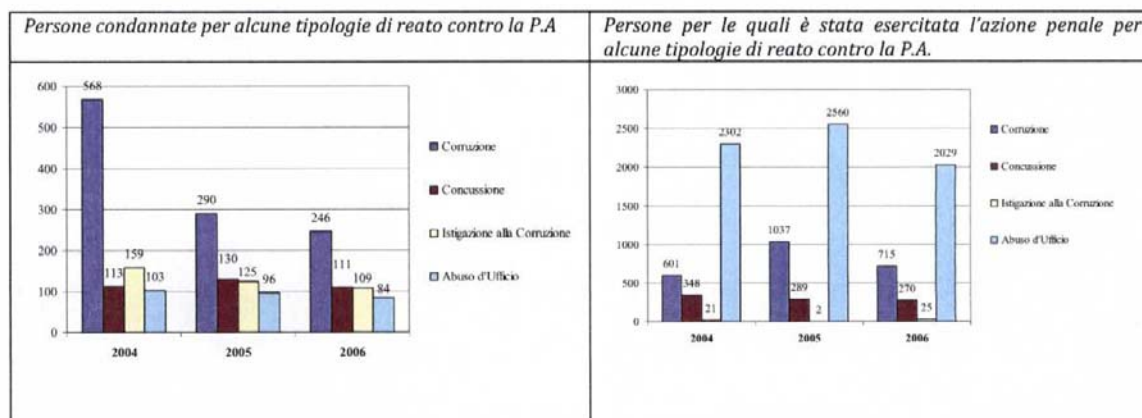
Periodo "2006 - 2008".

	2006			2007			2008		
	M	F	Tot	M	F	Tot	M	F	Tot
Abuso d'ufficio (art. 323 cp)									
• <i>inizio azione penale</i>	1.992	236	2.228	2.125	222	2.347	2.417	473	2.890
• <i>condannate</i>	n.d.	n.d.	n.d.	94	20	114	82	4	86

Fonte: ISTAT, Rilevazione dei delitti denunciati per cui è iniziata l'azione penale e sui condannati con sentenza irrevocabile, ottobre 2010

Una situazione analoga a quella non comparabile, come indicato nella nota 91, già presentata per gli anni precedenti nella Relazione 2009.

Grafico nr. 8 : Persone per le quali è stata esercitata l'azione penale e persone condannate per alcune tipologie di reato contro la P.A.¹¹²
Periodo "2004 - 2006".



Fonte : Dati Istat, pubblicati dall'Alto Commissario per la lotta alla corruzione e agli altri illeciti nella PA, I Mappatura della corruzione, 2007.

Relativamente all'abuso d'ufficio, si rileva, quindi, la stazionarietà del dato relativo ai soggetti per i quali è stato richiesto l'esercizio dell'azione penale ex art. 60 cpp e per quelli condannati, con quello relativo alle richieste di rinvio a giudizio molto vicino al dato medio dei soggetti denunciati che emerge dalla **Tabella 24**.

Anche per questo reato si ripropongono le stesse riflessioni già svolte in precedenza circa il rilevante numero di persone che "entrano" in un procedimento penale e quelle a carico delle quali si rinvergono sufficienti elementi di responsabilità per suffragare una sentenza di condanna: qui, pur con tutte le cautele già indicate, si rileva una situazione nella quale si perviene alla condanna di 1 soggetto ogni 22 indagati per i quali è stato richiesto il rinvio a giudizio e ogni 28 persone segnalate all'Autorità Giudiziaria dalle Forze di Polizia.

La tesi prospettata non è quella, evidentemente, di una "Giustizia" troppo indulgente, piuttosto quella di guardare ad un sistema che avrebbe portato alla dichiarazione di fallimento qualsivoglia azienda manifatturiera, che ogni 25 pezzi prodotti finisca per scartarne 24, pur ribadendo chiaramente come questo percorso argomentativo sconti il disallineamento temporale tra il momento della denuncia e quello nel quale si giunge alla sentenza definitiva di condanna o di assoluzione.

E' noto che si tratta di una violazione penale che presenta un accentuato profilo di residualità¹¹³ rispetto a ipotesi ben più gravi di responsabilità, tanto da farne spesso affiorare – almeno dai riscontri obiettivi emergenti dal percorso processuale di queste denunce – la natura di norma “di chiusura” del sistema, rubricata solitamente quando vi è la convinzione che delle anomalie abbiano interessato il corretto andamento di una procedura amministrativa senza che siano stati rinvenuti elementi circa il “mercimonio” della funzione pubblica¹¹⁴.

¹¹³ La legge n. 234/1997 ha modificato l'art. 323 c.p.: la clausola di riserva relativa e/o di consunzione - *“Salvo che il fatto non costituisca un più grave reato”* - assegna a tale norma penale incriminatrice natura sussidiaria, quale “preetto di chiusura” che opera in via residuale.

¹¹⁴ “... A volte – secondo E. PALOMBI, *La responsabilità penale del dirigente pubblico*, relazione tenuta al convegno “I vari aspetti della responsabilità derivante dall'esercizio della funzione dirigenziale nella pubblica amministrazione”, Tremezzo, 17-19 settembre 1998 - anche come strumento di contestazione iniziale veicolato abilmente nel tentativo di scoprire i ben più gravi reati di corruzione e concussione. In tal modo l'art. 323 c.p. ha acquistato la funzione di reato spia o reato civetta ed è stato utilizzato strumentalmente a fini di indagine...”.

APPENDICE

PAGINA BIANCA

INDICE DEGLI ALLEGATI

All. 1 Cronologia delle attività svolte negli ultimi 15 mesi

Statistiche della delittuosità relative al periodo “2009 – 2010”
Totale delitti contro la P.A. consumati in Italia, per Regione. – *Fonte SDI*

All. 2 Anno 2009

All. 3 Anno 2010

Statistiche della delittuosità relative al periodo “2009 – 2010”
Totale persone denunciate per reati contro la P.A. consumati in Italia,
per Regione, per genere. – *Fonte SDI*

All. 4 Anno 2009

All. 5 Anno 2010

Dati info operativi raccolti dall’Ufficio dell’Autorità Nazionale Anticorruzione
nel periodo “2008 – 2010”, ripartiti per area geografica, pubblica amministrazione
interessata e condotta di specifico interesse operativo

All. 6 Denunce, esposti e segnalazioni pervenute

All. 7 Articoli tratti dalla stampa quotidiana

All. 8 Lanci delle agenzie di informazione

Analisi delle sentenze emesse dalla magistratura contabile
Periodo 2005 2010

All. 9 Attività giurisdizionale della Corte dei Conti.

Importi delle citazioni in giudizio delle Procure regionali, per tipologia
di evento dannoso

All. 10 Attività giurisdizionale della Corte dei Conti.

Tipologia degli eventi dannosi emersi dalle motivazioni delle sentenze
di I grado pubblicate dalle sezioni giurisdizionali regionali i materia di
responsabilità

All. 11 Attività giurisdizionale della Corte dei Conti.

Importi conseguenti a sentenze di condanna delle sezioni
giurisdizionali di I grado

All. 12 Per esito del procedimento, inerenti il delitto di corruzione

All. 13 Per tipologia di condotta, inerenti il delitto di corruzione

All. 14 Per Amministrazione interessata, inerenti il delitto di corruzione

All. 15 Tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia sanitaria
emesse dalle procure regionali nel 2010

All. 16 Tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di società
partecipate emesse dalle Procure regionali nel 2010

All. 17 Tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di danno da
reato emesse dalle Procure regionali nel 2010

- All. 18 Tipologie degli eventi dannosi riscontrati nelle sentenze di primo grado pubblicate in materia di responsabilità dalle Sezioni giurisdizionali regionali nel 2010
- All. 19 Tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia sanitaria pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2010
- All. 20 Tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia di società partecipate pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2010
- All. 21 Tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia di danno da reato pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2010
- All. 22 Citazioni in giudizio nelle Procure regionali negli anni 2008 - 2009 - 2010

Dati del Casellario Giudiziale relativi ai provvedimenti giudiziari per i reati contro la pubblica amministrazione <i>Anno 2009 – Anno 2010</i>

- All. 23 Soggetti condannati per reati contro la pubblica amministrazione iscritti al Casellario
- All. 24 Procedimenti penali iscritti, pendenti e definiti, con l'indicazione del numero delle persone coinvolte distinti per tipologia di reato

Allegato 1**OGGETTO: Cronologia delle attività svolte dal mese di ottobre 2009 al 2010.**

PERIODO	LUOGO	EVENTI
OTTOBRE	ROMA	Stipula della Convenzione fra il Dipartimento della Funzione Pubblica e il Centro Interdipartimentale di Studi sulla Pubblica Amministrazione (CISPA) dell'Università di "Tor Vergata"
NOVEMBRE	ROMA	Il Ministro riceve una delegazione vietnamita in visita a Roma per approfondire il sistema italiano di prevenzione e contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione
	NOVA GORICA	Partecipazione alla conferenza annuale EPAC/EACN
	DOHA - QATAR	Partecipazione alla 3° Conferenza plenaria annuale degli Stati Parte della Convenzione ONU contro la corruzione
	ROMA	Presentazione della Relazione al Parlamento sul primo anno di attività del Servizio Anticorruzione e Trasparenza con la "mappatura della corruzione" insieme alle "cose fatte" in ambito nazionale ed internazionale
	SOFIA	Partecipazione al II meeting del Progetto EPOC IV
DICEMBRE	KOSOVO	Partecipazione al progetto europeo "Support to the Anticorruption Institutions of Kosovo"
	MILANO	Partecipazione alla presentazione del volume "Protezione delle vedette civiche: il ruolo del whistleblowing in Italia"
FEBBRAIO	BRUXELLES	Partecipazione alla riunione tra la rete EACN e la Commissione Europea nell'ambito della cooperazione internazionale
MARZO	PARIGI	Partecipazione al Working Group on Bribery in International Business Transaction dell'OCSE
	PRAGA	Partecipazione al III Meeting Eurojust-Progetto EPOC IV
	ROMA	Presentazione del report "I cittadini e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche", elaborato con Cittadinanzattiva
	STRASBURGO	Partecipazione al 46° "Plenary meeting" del GRECO
	ROMA	Firma del Protocollo d'intesa tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri della Repubblica Italiana - Dipartimento della Funzione Pubblica e Dipartimento per la Digitalizzazione e l'Innovazione Tecnologica - e il Ministero della modernizzazione dei settori pubblici del Regno del Marocco per un quadro di cooperazione bilaterale.
APRILE	ROMA	Intervento del Capo Dipartimento della Funzione Pubblica - Autorità Nazionale Anticorruzione - al corso per funzionari pubblici, in materia di gestione trasparente di fondi comunitari cofinanziati da OLAF, tenutosi presso la sede dell'ENIT
MAGGIO	ROMA	Incontro del Ministro con il Vice Segr. Gen. dell'ONU, prof. Antonio Maria Costa, Direttore Esecutivo dell'UNODC

PERIODO	LUOGO	EVENTI
GIUGNO	STRASBURGO	Partecipazione al 47° "Plenary meeting" del GRECO
	ROMA	Incontro del Ministro con il Vice Segr. Gen. della Commissione Disciplinare del Comitato Centrale del Partito Comunista Cinese, S.E. Gan Yisheng
	ROMA	Visita di una delegazione del Governo del Kazakhstan interessata ad approfondire il sistema italiano di prevenzione e contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione
	PARIGI	Partecipazione al Working Group on Bribery in International Business Transaction dell' OCSE
	VIENNA	Partecipazione alla Conferenza degli Stati Parte della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione. Prima Riunione dell' Implementation Review Group
LUGLIO	ROMA	Il Ministro riceve una delegazione della Federazione Russa, in visita a Roma, per approfondire il sistema italiano di prevenzione e contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione
AGOSTO	ROMA	Firma dei Protocolli d'intesa con la Regione Lazio e con la Regione Campania in materia di innovazione amministrativa, con parte dedicata alle azioni comuni per prevenire la corruzione
SETTEMBRE	VIENNA	Inaugurazione della IACA e partecipazione alla conferenza "From Vision to Reality: A New and Holistic Approach to Fighting Corruption"
	BRUXELLES	Partecipazione all'iniziativa Partenariato Orientale "Panel Fight Against Corruption"
	STRASBURGO	Partecipazione al 48° "Plenary meeting" del GRECO
OTTOBRE	ROMA	Pubblicazione del report "I cittadini e la trasparenza del Servizio Sanitario Nazionale" elaborato con Cittadinanzattiva
	ROMA	Pubblicazione del report "Progetto Integrato di Tutela Impatto delle Organizzazioni Civiche" elaborato con Cittadinanzattiva
	LISBONA	Partecipazione al IV Meeting Eurojust- Progetto Epoc IV
	TORINO	Firma del Protocollo d'intesa con la Regione Piemonte in materia di innovazione amministrativa, con parte dedicata alle azioni comuni per prevenire la corruzione
	PARIGI	Partecipazione al Working Group on Bribery in International Business Transaction dell' OCSE
	ROMA	Firma dei Protocolli d'intesa con le Regioni Marche, Abruzzo e Valle d' Aosta in materia di innovazione amministrativa, con parte dedicata alle azioni comuni per prevenire la corruzione
	ROMA	Pubblicazione del report "Rilevazione e rendicontazione della corruzione in Italia e delle modalità di prevenzione del fenomeno" elaborato con il CISP