

NICOLÒ AMORE

L'EREDITÀ DI MANI PULITE NEL CONTRASTO
ALLA CORRUZIONE SISTEMICA.
UNA BREVE RICOGNIZIONE POLITICO-CRIMINALE DELLA LEGISLAZIONE
ANTICORRUZIONE DEGLI ULTIMI TRENT'ANNI ^(*)

“Non bisogna mai smettere di avere fiducia negli uomini, Direttore.”

Titta Di Girolamo, “Le conseguenze dell'amore”

SOMMARIO: 0. Introduzione. – 1. L'indagine Mani Pulite e la scoperta della corruzione sistemica. – 1.1. I progetti per uscire dall'emergenza e fronteggiare la nuova criminalità politico-amministrativa. – 1.2. La fine dell'operazione Mani Pulite: una morte annunciata. – 2. La proliferazione delle Tangentopoli nell'anno zero dell'anticorruzione (1999-2010). – 3. Il governo tecnico d'emergenza del 2011 e la nascita del sistema integrato anticorruzione. – 4. Le misure anticorruzione a carattere preventivo. – 4.1. La prevenzione penale della corruzione nel fuoco del Codice antimafia. – 4.2. Gli strumenti di prevenzione amministrativa tra pubblico e privato. – 5. Le nuove norme per la repressione della criminalità dei pubblici poteri e gli interventi collegati. – 6. Un consuntivo critico.

0. *Introduzione*

Sta per trascorrere il ventisettesimo anniversario di Mani Pulite, e gli intellettuali del nostro Paese denunciano la perdurante incapacità di parlare di questa controversa vicenda con il necessario distacco. Inizialmente, i toni erano prevalentemente trionfalistici: la “rivoluzione dei giudici”, supportata dall'80% dell'opinione pubblica¹, avrebbe condotto a una catarsi del sistema politico-amministrativo, moralizzando financo i costumi del popolo². Oggi invece, con le

^(*) Questo articolo costituisce la rielaborazione del lavoro “*A operação Mani Pulite e as suas repercussões na luta contra a corrupção sistêmica*”, scritto nel 2018 per il progetto di ricerca internazionale “*Análise Comparada das operações Mãos Limpas e Lava-jato*” (coinvolgente l'Università di Bologna, l'Universidade de São Paulo, l'Universidade Presbiteriana Mackenzie, e il Woodrow Wilson International Centre for Scholars - Brazil Institute, USA).

¹ V. P. POLLO, *L'ex p.m. ha superato la soglia dell'eroe. È inattaccabile: 8 su 10 lo sostengono*, in *Corriere.it*, 11 dicembre 1996; v. inoltre A. COWELL, *Scandal Produces a Hero (Or Is It an Inquisitor?)*, in *The New York Times*, 5 marzo 1993.

² Si veda M. GOTOR, *Da una Tangentopoli all'altra*, in *Il Libro dell'Anno*, Treccani, 2011.

virtù (*come sempre*) smarrite e i vizi (*come sempre*) imperanti, quella stagione si trova al centro di ripensamenti e critiche incrociate, accusata perfino di aver “devastato” il Paese³, mostrando la porta alla politica dei malandrini competenti, in favore di una classe di populistici inetti⁴. In un contesto del genere, descrivere le ripercussioni che l’indagine ha avuto sul contrasto alla corruzione sistemica diventa un compito particolarmente scomodo. Nelle pagine che seguono si proverà a farlo dalla prospettiva dello studioso del diritto penale⁵, partendo dalle indicazioni operative e politico-criminali emerse da quella esperienza, tanto nel suo concreto svolgersi che nel dibattito che l’ha accompagnata.

1. *L’indagine Mani Pulite e la scoperta della corruzione sistemica*

Grazie alle denunce dell’imprenditore Luca Magni, il 17 febbraio 1992 il presidente del Pio Albergo Trivulzio, Mario Chiesa, venne arrestato in flagrante mentre riscuoteva una tangente consegnata dal titolare di un’impresa di pulizia che vi prestava servizio⁶. Fu l’inizio di un’operazione che “seguendo i contorni di un

³ G. FIANDACA, *Devastati da Mani Pulite*, in *Il Foglio*, 30 marzo 2017.

⁴ Sostiene M. FELTRI, *Mani Pulite 25 anni dopo, l’Italia che ci ha lasciato*, in *La Stampa*, 16 febbraio 2017, che “il risultato finale” dell’indagine, è che adesso “si pretendono politici onesti sperando siano capaci anziché politici capaci sperando siano onesti” (a riguardo si veda anche M. FELTRI, *Novantaré. L’anno del terrore di Mani Pulite*, Marsilio, 2016). Ancor più in radice, il documento diramato dalla Giunta UCPI il 22 luglio 2019 in occasione della morte di Francesco Saverio Borrelli, procuratore capo di Milano ai tempi del *pool*, afferma che “è alla stagione di Mani Pulite che deve essere ricondotto quel populismo giustizialista che, indicando nel magistrato inquirente anziché nella politica della democrazia parlamentare l’unico protagonista possibile del rinnovamento di una nazione, ha generato una legislazione penale e processuale contraria ai principi di uno stato liberale”. Nondimeno, il legame tra questi accadimenti non viene chiarito, così come le ragioni per cui sarebbe proprio questa indagine (e non, ad esempio, il modo in cui è stata raccontata, v. per es. F. MARTINI, *La credibilità dei media. I “supereroi” della politica e le complicità dei giornalisti*, in *Rivista di Politica*, 1, 2019, 43 ss.) ad aver dato vita a un fenomeno, il “populismo”, certamente ben più risalente e tutto meno che nazionale (sul punto si rinvia ai fondamentali lavori di M. CANOVAN, *Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy*, in *Political Studies*, 47, 1999, 2 ss.; C. MUDDE, *The Populist Zeitgeist*, in *Government and Opposition*, 4, 2004, 541 ss.; N. URBINATI, *Political Theory of Populism*, in *Annual Review of Political Science*, 2019, 111 ss.).

⁵ Resterà dunque a margine il tema del rapporto tra politica e magistratura che quella stagione ha sollevato, e che l’attualità ha rilanciato, peraltro proprio in consonanza con le vicende che stanno investendo l’indagine *Lava Jato* della Repubblica federale brasiliana (a riguardo si legga per tutti l’opinione espressa da P. MIELI, *Quel gioiello e le guerre di potere*, in *Corr. Sera*, 17 giugno 2019).

⁶ I fattori che hanno permesso la nascita e lo sviluppo di questa operazione sono molteplici: politici (si richiama solitamente il crollo del muro di Berlino, che ha portato al progressivo sfaldamento del sistema di potere che sorreggeva il quadro politico nel periodo della guerra fredda, v. S. LODATO – R. SCARPINATO, *Il ritorno del Principe*, Chiarelettere, 2008, 151 ss.), economici (esisterebbe infatti una correlazione tra l’occorrenza di cicli economici negativi e l’emersione dei fatti di

immaginario cono rovesciato, partendo dal vertice, si estendeva e saliva”⁷, in una spirale sempre più ampia e ramificata, che coinvolse politici, amministratori, dirigenti di grandi gruppi statali e privati, nonché liberi professionisti di diverso tipo e affiliazione⁸. Essa condusse alla scoperta di un vero e proprio “sistema corruttivo”, molto lontano dal paradigma della “baratteria” avuto a mente dal legislatore nel formulare gli artt. 318 e ss. c.p.⁹. Le indagini iniziate dal *pool* di Milano e portate avanti “a macchia di leopardo” da altre Procure del Paese¹⁰, infatti, misero in luce rapporti occulti consolidati e stabili tra i vari attori dello scambio illecito, che si sviluppavano rispettando regole predeterminate e gerarchicamente definite, propalate attraverso la mediazione di più soggetti. Questo insieme d’interazioni, per la loro ramificazione e serialità, diede vita a una vera e propria “polis” parallela rispetto a quella disciplinata dalle norme dell’ordinamento giu-

corruzione, M. ARNONE – P. DAVIGO, *Arriva la crisi economica? Subito spunta la corruzione*, in *Vita e Pensiero*, 2005, 44 ss.), giuridici (in particolare la riforma dei reati contro la P.a. approvata nel 1990 con la legge n. 86 del 1990, e quella del codice di procedura penale del 1988, con la quale si è introdotto il processo accusatorio in Italia e implementato ulteriormente la c.d. indipendenza interna del Pubblico ministero), perfino tecnologici (è noto l’utilizzo massiccio e, per quei tempi, addirittura pionieristico, dell’informatica da parte del *pool*, che permise tra l’altro agli inquirenti di immagazzinare e incrociare i dati raccolti con maggiore rapidità, permettendo di collegare fatti di corruzione apparentemente isolati, v. A. DI PIETRO, *Intervista su Tangentopoli*, a cura di G. VALENTINI, Laterza, 2000, 30 ss.) e personologici (efficace il richiamo di D. NELKEN, *Tangentopoli*, in *La criminalità in Italia*, a cura di M. BARBAGLI – U. GATTI, il Mulino, 1998, 58 alla “rinnovata insistenza sulla legalità” della Procura di Milano). Non si deve poi dimenticare che in quello stesso periodo veniva ucciso, assieme alla moglie e alla sua scorta, il giudice simbolo della lotta alla mafia Giovanni Falcone (23 maggio 1992). Un omicidio cui fece seguito poco tempo dopo quello di un altro magistrato impegnato nella lotta alla criminalità organizzata, Paolo Borsellino, che morì assieme alla sua scorta nella c.d. Strage di via d’Amelio (19 luglio 1992). Due vicende tragiche, che cementano idealmente il rapporto intercorrente tra le vicende di mafia e di corruzione, e che contribuiscono anche ad aumentare l’attenzione dei media e il supporto dell’opinione pubblica verso l’indagine sul malaffare che condizionava la vita democratica del Paese.

⁷ G. COLOMBO, *Il vizio della memoria*, Feltrinelli, 2003, 135.

⁸ Per un’analisi delle caratteristiche dell’operazione e della fase storica in cui si svolse, si rinvia anzitutto a R. ORLANDI, “Operazione Mani Pulite” e *seu contexto político, jurídico e constitucional*, in *Revista de Concorrência e regulação*, 29, 2017, 155 ss.; v. inoltre AA.VV., *Il prezzo della tangente: la corruzione come sistema a dieci anni da mani pulite*, a cura di G. FORTI, La Feltrinelli, 2003; D. DELLA PORTA, *Tangentopoli*, in *Enc. It.*, VII Appendice, Treccani, 2007; D. NELKEN, *Tangentopoli*, cit., 55 ss.

⁹ Consistente cioè in una corruzione di tipo “pulviscolare”, che inizia e si esaurisce col merimonio di uno specifico atto del pubblico ufficiale (sulla distinzione tra corruzione sistemica e corruzione pulviscolare si rinvia per tutti a G.E. CAIDEN – N.J. CAIDEN, *Administrative corruption*, in *Public Administration Review*, Vol. 37, No. 3, 1977, 301 ss.; D. DELLA PORTA – A. VANNUCCI, *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Laterza, 2008, 253 ss.).

¹⁰ “Contrariamente a quanto si tende a pensare”, invero, i fatti di corruzione e concussione non sono emersi “uniformemente da nord a sud”, ma in modo molto disomogeneo nelle diverse zone del nostro Paese (v. P. DAVIGO – G. MANNOZZI, *La corruzione in Italia*, cit., 65 ss.).

ridico, unita dal minimo comun denominatore della tangente (“Tangentopoli”). Un conglomerato sommerso, in cui le mazzette non erano più funzionali alla compravendita di specifici atti del *munus publicum*, quanto ad assicurare l’ingresso nel *network* illecito da parte di chi le pagava, e l’affiliazione clientelare di chi le riceveva¹¹.

La cabina di regia di quel sistema era in mano ai vertici dei partiti nazionali di governo, che attraverso i propri esponenti orientavano il funzionamento di un fitto tessuto di relazioni illecite, finalizzato principalmente al controllo e alla spartizione del lucroso mercato dei contratti pubblici¹².

Il buon andamento della corruzione era assicurato anzitutto da una *governance* multi-livello, che si snodava seguendo l’articolazione territoriale dei partiti stessi e permetteva la trasmissione delle direttive provenienti dai livelli decisionali superiori. In secondo luogo, dai c.d. “garanti”, ossia da figure che, grazie alla loro reputazione o comunque alle loro capacità, assicuravano il rispetto delle regole e il mantenimento dell’omertà, fondamentali per la stabilità dei patti illeciti. Nelle regioni a forte presenza mafiosa, questo compito è stato spesso svolto dalle cosche: sfruttando la propria struttura organizzativa e la rilevante capacità intimidativa, esse hanno saputo garantire un occultamento dei traffici illeciti particolarmente efficace, riuscendo a incidere sensibilmente sul tasso di scoperta e di condanna degli accordi corruttivi¹³.

1.1. I progetti per uscire dall’emergenza e fronteggiare la nuova criminalità politico-amministrativa

Riguardato nel suo complesso, il sistema criminale messo a nudo dall’indagine Mani Pulite poteva essere letto senza timori di esagerazione come “una gigante-

¹¹ Si veda al riguardo Camera dei Deputati, *Rapporto del comitato di Studio sulla prevenzione alla corruzione*, 23 ottobre 1996, 7 ss.

¹² I meccanismi di funzionamento di questo specifico sistema di corruttela vengono ben approfonditi da A. VANNUCCI, *L’evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto*, in *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, a cura di F. MERLONI – L. VANDELLI, Passigli, 2010, 37 ss.

¹³ P. DAVIGO – G. MANNOZZI, *La Corruzione in Italia*, cit., 90. Il connubio non è casuale: “Corruption and organized crime often go together” (S. ROSE-ACKERMAN, *Corruption, Organized Crime, and Money Laundering*, in *World Bank Roundtable on Institutions, Governance and Corruption* (Montevideo), 26-27 maggio 2016, 2). Esiste, infatti, una evidente “complementarità” tra i due distinti fenomeni criminosi, che fa sì che “i servizi” forniti da ciascuno dei suoi attori (imprenditori, amministratori e mafiosi) incrementi “i profitti attesi” e riduca i “costi di produzione” negli altri. Questa convergenza è stata talmente significativa da modificare “sotto diversi profili i meccanismi di regolazione della corruzione osservabili in altre aree” (cfr. D. DELLA PORTA – A. VANNUCCI, *Mani impunte. Vecchia e nuova corruzione in Italia*, Laterza, 2007, 212 ss.; v. inoltre V. MONGILLO, *Crimine organizzato e corruzione: dall’attrazione elettiva alle convergenze repressive*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2019, 161 ss.).

sca usurpazione di potere politico”, compiuta attraverso la sostituzione dei legittimi meccanismi di funzionamento della democrazia costituzionale, con quelli di “un ordinamento giuridico di tipo delittuoso”¹⁴.

Di fronte a questa nuova e aggressiva forma di criminalità politico-amministrativa, i mezzi a disposizione dell'autorità giudiziaria risultarono ben presto inadeguati.

Anzitutto, le norme penali chiamate a reprimere i fenomeni corruttivi non apparivano in grado di cogliere le peculiarità fenomenologiche delle forme “sistemiche” di corruzione¹⁵, frammentate com'erano in tante figure differenti incentrate sulla compravendita di specifici atti d'ufficio¹⁶. I loro ambiti applicativi, inoltre, tendevano a mescolarsi confusamente con quelli che la concussione aveva assunto nella prassi¹⁷: era complicato, infatti, distinguere i casi in cui il soggetto pubblico esercitava una “influenza”, un larvato “condizionamento” della volontà della controparte¹⁸, dalle ordinarie dinamiche che caratterizzavano invece le negoziazioni sinallagmatiche, lecite o illecite che fossero. Un problema che venne ulteriormente aggravato dal riconoscimento giurisprudenziale della c.d. “concussione ambientale”: grazie a questa figura, infatti, si ricondussero all'interno dell'art. 317 c.p. tutti quei casi in cui il pagamento della tangente avveniva a causa di *prassi consolidate* a cui il cittadino era convinto di doversi attenere, e quindi anche in assenza dalla *tipica* attività di costrizione o induzione del pubblico agente¹⁹. Il risultato finale fu che facendo leva su indicatori alquanto sfuggenti, condan-

¹⁴ T. PADOVANI: *Il problema “Tangentopoli” tra normalità dell'emergenza ed emergenza della normalità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1996, 460.

¹⁵ V. *supra*, par. 1.

¹⁶ Si potevano distinguere quattro forme diverse di corruzione, a seconda della natura lecita o illecita dell'atto compravenduto (nel primo caso si parlerà di corruzione impropria, nel secondo di corruzione propria), o altresì del momento di perfezionamento dell'accordo illecito rispetto al compimento dell'atto (distinzione che permette di separare invece i casi di corruzione antecedente da quelli di corruzione susseguente).

¹⁷ Nel disegno del codice penale Rocco, la concussione era concepita come reato proprio semi-esclusivo, finalizzato cioè a specializzare, nel rapporto tra amministrazione e amministrati, una tutela già assicurata in generale dal delitto di estorsione (abuso costringitivo) e dalla truffa (abuso induttivo). Nella prassi applicativa, tuttavia, l'art. 317 c.p. è divenuto una fattispecie a selettività primaria, con la concussione per induzione trasformata in “una sorta di forma minore o larvata di costrizione” (cfr. T. PADOVANI, *Metamorfosi e trasfigurazione. La disciplina nuova dei delitti di concussione e di corruzione*, in *Arch. Pen.*, 2012, 787 ss.).

¹⁸ Considerato anche che la l. n. 86 del 1990 incriminò quale “istigazione alla corruzione” pure la sollecitazione (non accolta) di una dazione o promessa di dazione da parte del pubblico soggetto, compiuta per finalità corruttive (art. 322, co. 3 e 4, c.p.).

¹⁹ Per un'analisi più approfondita della questione si rinvia per tutti a T. PADOVANI, *Il confine conteso. Metamorfosi dei rapporti tra concussione e corruzione ed esigenze “improcrastinabili” di riforma*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1999, 1302 ss.; nella giurisprudenza più recente si veda ad esempio Cass. pen., n. 16849 del 2018, in www.italgiure.giustizia.it.

nati per corruzione in primo grado poterono riuscire a dichiararsi vittime di concussione in appello, o viceversa dei concussori vennero successivamente fatti passare per corruttori, con effetti a cascata dirompenti sulle loro vicende processuali²⁰.

La situazione poi riusciva addirittura a peggiorare quando si passava in rassegna le norme deputate al contrasto delle attività d'intermediazione illecita²¹, nonché della formazione, l'occultamento e il versamento dei fondi funzionali al mercimonio delle pubbliche funzioni (c.d. reati sentinella della corruzione). Come concordemente osservato, infatti, la tutela offerta dai reati tributari, societari, e più in generale dai delitti a tutela dell'*identità* del mercato²² appariva a dir poco lacunosa e scontava un alto tasso d'ineffettività²³. A completare il quadro ci pensavano le disposizioni, lasche, sul finanziamento ai partiti, e il principio *societas delinquere non potest*, che tra le altre cose contribuiva ad assicurare l'impunità per tutti quei delitti contro la Pubblica amministrazione commessi al riparo dello schermo societario.

Motivato dalla constatata obsolescenza dei presidi che si trovava a impiegare, il *pool* di Milano pensò dunque di sottoporre all'opinione pubblica e alla comunità degli esperti un pacchetto di riforme per, al contempo, uscire

²⁰ Cfr. P. DAVIGO – G. MANNOZZI, *La Corruzione in Italia*, cit., 292. Secondo una parte della dottrina, invero, questa problematica fu adoperata strumentalmente anche dall'autorità giudiziaria. Per cercare di far fronte alla mancanza di strumenti capaci di favorire l'emersione di una forma di criminalità particolarmente occulta, infatti, "il privato loquace, anche se cittadino della repubblica dei malfattori, si candidava al ruolo di offeso da una concussione per induzione; se muto, o renitente alla leva delle dichiarazioni, rischiava di entrare nel cerchio dell'accordo corruttivo" (T. PADOVANI, *Metamorfofi e trasfigurazione*, cit., 788; E. VENAFRO, *La concussione come ipotesi scusante: la prova dell'inesigibilità*, in *Il reato lungo gli impervi sentieri del processo*, a cura di G. DE FRANCESCO – E. MARZADURI, G. Giappichelli, 2016, 81).

²¹ L'unica disposizione incriminatrice che aveva in qualche modo a che fare con l'attività di "mediazione" era il millantato credito (art. 346 c.p.). Tuttavia, essa mirava a proteggere la P.a. dalle c.d. vanterie di un'influenza inesistente, ossia da quelle condotte con cui il privato affermava falsamente di avere un qualche tipo d'influenza sul pubblico ufficiale, facendosi dare o promettere denaro o altra utilità per acquistarne i favori (danneggiando così, si diceva, l'immagine della P.a., perché i suoi esponenti venivano rappresentati come soggetti venali inclini a condotte illecite, v. *ex multis* Cass. pen., n. 16255 del 2003, in www.italggiure.giustizia.it; Cass. pen., n. 12479 del 2010, in www.italggiure.giustizia.it). Le mediazioni vere e proprie, invece, in cui la capacità d'influenza sul soggetto pubblico era reale, non rientravano nel suo ambito applicativo.

²² Sul concetto d'identità del mercato si rinvia a T. PADOVANI, *Diritto penale della prevenzione e mercato finanziario*, in *Diritto penale, diritto di prevenzione e processo penale nella disciplina del mercato finanziario (atti del IV Congresso nazionale di diritto penale)*, Giappichelli, 1996, 85 ss.

²³ Si pensi ad esempio alla mancata previsione del delitto di autoriciclaggio, o di corruzione tra privati. L'unica fattispecie del diritto penale societario rivelatasi utile alla magistratura inquirente è stata quella concernente le "false comunicazioni ed illegale ripartizione di utili" di cui al previgente art. 2621 c.c. In effetti, essa funzionò come uno straordinario "grimaldello" per gli inquirenti, permettendogli di colpire le irregolarità di bilancio propedeutiche all'occultamento dei fondi necessari al pagamento delle tangenti (cfr. C. PEDRAZZI, *False comunicazioni sociali: presidio dell'informazione societaria o delitto ostacolo?*, in *Studi in ricordo di Giandomenico Pisapia*, I, Giuffrè, 2000, 826).

dall'emergenza Tangentopoli, e combattere efficacemente le nuove forme di criminalità del potere scoperte.

Valendosi dell'aiuto di alcuni autorevoli accademici, nel 1994 venne pubblicata una piattaforma che, almeno nelle intenzioni dei suoi autori, avrebbe dovuto costituire la base per lo sviluppo della futura legislazione anti-corruzione²⁴. In sintesi, si proponevano misure centrate interamente sul piano repressivo-penale, che partivano da un sensibile inasprimento del trattamento dei reati dei pubblici ufficiali²⁵, e proseguivano con una profonda riformulazione dei loro precetti, mirata non soltanto a sincronizzarli col (nuovo) sostrato criminologico scoperto, ma anche a semplificarne l'impiego processuale. Si eliminarono pertanto ipotesi (concussione per induzione) e distinzioni (corruzione propria o impropria, antecedente o susseguente) ritenute ormai prive di base empirica²⁶, dando vita a una fattispecie di corruzione unica imperniata sul mercimonio della "qualità" o comunque delle "funzioni" o "attività" del soggetto pubblico (art. 1 del progetto), capace di abbracciare anche i casi di *asservimento* e *messa a libro paga* emersi nel corso delle indagini. Per lo stesso motivo, inoltre, si sostituì il delitto di millantato credito con una fattispecie ("vantato credito") in grado di reprimere anche quelle azioni d'intermediazione illecita che avevano facilitato la proliferazione dei sistemi di corruttela, formando un'area grigia di co-interessanze indebite tra portatori d'interessi particolari e decisori pubblici.

Per rafforzare ulteriormente l'effettività dell'impianto, infine, si lanciò l'idea di garantire l'impunità del paciscente che aiutasse l'autorità giudiziaria a individuare i correi, a patto però che la collaborazione venisse instaurata prima che il suo nome fosse stato iscritto nel registro degli indagati, e comunque entro tre mesi dal commesso reato²⁷. Un tentativo, insomma, di destabilizzare la tenuta degli accordi corruttivi, proponendo un'incanto per rompere la comunanza d'interessi che li cementa.

²⁴ L'articolato può essere consultato in *Proposte in materia di prevenzione e di illecito finanziamento ai partiti*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1994, 1025 ss. e in *Proposte in materia di prevenzione della corruzione e di illecito finanziamento ai partiti*, *Riv. trim. dir. pen. eco.*, 1994, 911 ss. I proponenti furono i magistrati G. Colombo, P. Davigo, A. Di Pietro, F. Greco, O. Dominioni, i Professori D. Pulitanò, F. Stella e l'avvocato M. Dinoia.

²⁵ Che passò non soltanto da un aumento delle comminatorie edittali dei delitti di corruzione e concussione, ma anche dalla previsione di una confisca obbligatoria e di una riparazione pecuniaria a carico del corruttore (art. 5 del progetto), dalla previsione di casi particolari d'interruzione della prescrizione (art. 6 del progetto), nonché da un complessivo aggravamento del trattamento processuale previsto per tali ipotesi criminose.

²⁶ V. G. FORTI, *L'insostenibile pesantezza della "tangente ambientale": inattualità di disciplina e disagi applicativi nel rapporto corruzione-concussione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1996, 476 ss.

²⁷ Subordinandola inoltre al versamento di una somma pari a quanto versato/ricevuto (o comunque a indicazioni che consentano di risalire all'effettivo beneficiario del mercimonio).

Nonostante l'impegno profuso, il progetto venne accolto piuttosto tiepidamente dalla dottrina, con una parte che si dichiarò fin da subito apertamente contraria. Anzitutto non convinse l'impianto generale della riforma, basato secondo alcuni su norme esaltanti "la funzione intimidativo-deterrente, ma anche simbolico-espressiva del diritto penale [...] in modo poco compatibile con lo stato di diritto"²⁸. La previsione di una causa di non punibilità, poi, fu ritenuta il segno più evidente di una politica criminale che "dà per scontato che l'unico modo per combattere la corruzione e scoprirla sia rappresentato dalla sequenza confessione-delazione-impunità: e questo ancora una volta [...] attraverso una supplenza giudiziaria a valle, che può risolversi anche in una sorta di alibi [...] per rinunciare agli strumenti di controllo dell'efficienza e dell'imparzialità a monte, nella sede più opportuna"²⁹. Essa, inoltre, apparve pure di dubbia legittimità costituzionale³⁰, oltretutto di problematico impiego sul piano applicativo, rischiando di trasformarsi in un mezzo di pressione criminogena "nei confronti del correo perché questi persevera nel compimento di attività rientranti nel patto corruttivo"³¹. Infine, venne criticata pure la riformata fattispecie di corruzione, a causa dell'ampiezza del suo nuovo campo applicativo. Parte della dottrina, infatti, avanzò il timore di un'eccessiva capacità inclusiva della norma, che sarebbe stata in grado di abbracciare fatti del tutto disomogenei sul piano dell'offesa³², accomunabili soltanto nella prospettiva della violazione di un generico "dovere di fedeltà"³³.

1.2. La fine dell'operazione Mani Pulite: una morte annunciata

Nonostante le critiche ricevute, nel momento in cui pubblicizzava le sue proposte il *pool* di Milano era all'apice della popolarità, con i media che ne sospingevano l'azione³⁴ e l'indagine che raggiungeva probabilmente il momento di massima

²⁸ S. MOCCIA, *Il ritorno alla legalità come condizione per uscire a testa alta da Tangentopoli*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1996, 464 ss.; v. anche C.F. GROSSO, *L'iniziativa Di Pietro su Tangentopoli. Il progetto anticorruzione di manipolite fra utopia punitiva e suggestione premiale*, in *Cass. pen.*, 1994, 2341 ss.

²⁹ Cfr. G.M. FLICK, *Come uscire da Tangentopoli: ritorno al futuro o cronicizzazione dell'emergenza?*, in *Riv. trim. dir. pen. eco.*, 1994, 946.

³⁰ A riguardo si vedano però le controrepliche di D. PULITANÒ, *Alcune risposte alle critiche verso la proposta*, in *Riv. trim. dir. pen. eco.*, 1994, 948 ss.

³¹ G. FIANDACA, *Legge penale e corruzione*, in *Foro. It.*, 1998, 3; sulla stessa linea T. PADOVANI, *Il problema "Tangentopoli"*, cit., 462, il quale ritenne che essa, anche a causa del termine finale di efficacia che incorpora, rafforzerebbe il *pactum sceleris* invece di indebolirlo, agendo per i paciscenti alla stregua di una condizione sospensiva da rintuzzare con maggiori garanzie di lealtà.

³² V. tra i tanti C.F. GROSSO, *L'iniziativa Di Pietro su Tangentopoli*, cit., 2343; G. INSOLERA, *Le proposte per uscire da Tangentopoli*, in *Crit. dir.*, 17 ss.

³³ Che in un diritto penale del fatto, però, non dovrebbe poter assumere rilevanza autonoma (cfr. F. SGUBBI, *Considerazioni critiche sulla proposta anticorruzione*, in *Riv. trim. dir. pen. eco.*, 1994, 943).

³⁴ Il dato è particolarmente significativo. Grazie ai mezzi di comunicazione, infatti, i consociati hanno ricevuto la rappresentazione di un'elevata effettività dell'azione giudiziaria. Come noto,

espansione³⁵. In quegli anni, i cittadini ottennero tramite referendum abrogativo l'eliminazione del finanziamento pubblico ai partiti³⁶, e il Parlamento si vide costretto a riformare precipitosamente l'art. 68 della Costituzione, abolendo l'autorizzazione a procedere nei confronti dei suoi membri per cercare di placare le proteste suscitate dal suo ripetuto impiego³⁷.

In quello stesso periodo, tuttavia, emersero anche i primi segnali della crisi che incombeva su quell'operazione. Una parte del ceto politico, infatti, cominciò a manifestare sempre più espressamente il suo antagonismo all'indagine e agli inquirenti, sia attraverso gli organi dell'informazione, sia mediante tentativi di riforma emblematici della volontà di uscire da Mani Pulite, piuttosto che da Tangentopoli³⁸. Nella "lotta" contro la corruzione, dunque, lo Stato iniziò a presentarsi visibilmente diviso davanti all'opinione pubblica. Un elemento che, con ogni probabilità, impattò negativamente sul livello delle persone disposte a collaborare, nonché sul numero delle denunce fatte pervenire in Procura³⁹.

In seguito, le tensioni tra politica e magistratura si acuirono ulteriormente, arrivando a cronicizzarsi: al culmine di Mani Pulite, infatti, venne eletto Presidente del Consiglio uno dei massimi esponenti dell'imprenditoria italiana, l'allora Cavaliere del Lavoro Silvio Berlusconi, su cui le indagini si stavano concentrando. Da quel momento⁴⁰, il suo schieramento fece della lotta ai Pubblici ministeri e della

l'effettività costituisce un elemento essenziale per la funzione general preventiva del diritto penale, perché aumenta la percezione del rischio connesso alla realizzazione della condotta illecita. La diffusione di questa idea tra i cittadini, pertanto, ha contribuito considerevolmente ad agevolare l'emersione di fatti destinati altrimenti a rimanere occulti (v. per tutti C.E. PALIERO, *La maschera e il volto (percezione sociale del crimine ed "effetti penali" dei media)*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, 525), nonché a sfavorirne l'ulteriore perpetrazione: come è stato correttamente rilevato, infatti, "per un reato altamente razionale" come la corruzione, "la decisione di commetterlo è direttamente influenzata, più che dalla gravità della pena, dall'utile che ne deriva e dal rischio di incorrere nella sanzione" (cfr. S. SEMINARA, *Corruzione e anticorruzione*, in *Dir. pen. proc.*, 2017, 1128).

³⁵ D. NELKEN, *Tangentopoli*, cit., 59.

³⁶ Referendum indetto nel 1993 dal partito dei Radicali per l'abolizione di alcune disposizioni connesse al "Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici" di cui alla L. n. 195 del 1974.

³⁷ Per approfondimenti v. F. CAZZOLA, *Della corruzione: Fisiologia e patologia di un sistema politico*, Il Mulino, 1988, 113 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La riforma dell'autorizzazione a procedere*, in *Il corriere giuridico*, 11, 1994 281 ss.).

³⁸ In tal senso valga il riferimento al D.L. n. 440 del 1994 (c.d. "decreto Biondi"), teso a limitare la possibilità di ricorrere alla custodia cautelare in carcere per una lunga serie di reati, tra i quali figurano gli illeciti connessi alla criminalità politico-amministrativa. Anche se il decreto non venne convertito in legge, il provvedimento ottenne l'effetto di liberare dalla custodia cautelare tutti gli indagati che vi erano sottoposti, ricollocandoli agli arresti domiciliari.

³⁹ Sul punto si rinvia ai dati raccolti e alle analisi svolte da P. DAVIGO – G. MANNOZZI, *La Corruzione in Italia*, cit., 154 ss.

⁴⁰ O meglio, da quando vennero divulgate le investigazioni compiute a suo carico, ossia il 21 novembre 1994. In quella data il Presidente del Consiglio venne raggiunto dall'informazione di ga-

riforma della giustizia un cavallo di battaglia politica, che contribuì per lungo tempo “a spostare l’attenzione da ciò che bisognava fare per combattere la corruzione, a ciò che bisognava fare per affrontare il problema della magistratura”⁴¹.

Con le notizie di reato ormai in diminuzione, e la criminalità organizzata che in alcune aree del Paese rendeva ancor più impenetrabili i meccanismi di corruttela, l’azione giudiziaria iniziò a segnare le sue prime battute d’arresto, facendo venire al pettine anche i molti nodi dell’idea – propugnata in qualche modo dalle stesse proposte del ‘94⁴² – di poter far leva sui soli strumenti del diritto penale sostanziale e processuale per fronteggiare con successo la corruzione sistemica⁴³.

Il colpo di grazia fu dato dalla mancata adozione di misure valide (verso il futuro) a contrastare adeguatamente la *nuova* corruzione e (verso il passato) a risolvere efficacemente il problema Tangentopoli⁴⁴. Esso fu lasciato invece sotto la morsa della prescrizione, in balia dei singoli, numerosi processi che ne avevano permesso la ricostruzione. Morsa che neppure l’utilizzo pervicace, se non addirittura “di lotta”, della giurisdizione⁴⁵, seppe (o avrebbe potuto) sciogliere⁴⁶.

ranzia (art. 369 c.p.p.) a Napoli, mentre era impegnato a presiedere la Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulla criminalità organizzata.

⁴¹ D. NELKEN, *Tangentopoli*, cit., 59.

⁴² Che per l’appunto operavano esclusivamente sul piano del giure criminale (v. *supra*, par. 1.1), così come quelle che le avevano precedute (v. ad es. la proposta di legge Azzaro ed altri, n. 1780, presentata alla Camera dei deputati il 31 maggio 1984).

⁴³ “Soltanto nella patologia di un delirio d’onnipotenza si può attribuire al diritto penale la funzione di strumento prioritario di controllo sociale [...] I rimedi, se ci sono, stanno altrove: una saggia riforma degli appalti val più di mille inasprimenti sanzionatori; un nuovo assetto dei rapporti politici è infinitamente più efficace di qualsiasi espediente di ingegneria premiale” (cfr. T. PADOVANI, *Il problema “Tangentopoli”*, cit., 461).

⁴⁴ Come segnala F. PALAZZO, *Scienza penale e produzione legislativa: paradossi e contraddizioni di un rapporto problematico*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1997 694 ss., la piattaforma del 1994 “non fece poi grandi passi in avanti, verosimilmente più per la comprensibile ancorché sorda ostilità del mondo politico che per le critiche ricevute dalla scienza (anch’essa, peraltro, non del tutto immune in quella vicenda da preoccupazioni anche extraculturali)”. Per un’analisi dettagliata delle politiche pubbliche che *non* hanno fatto seguito all’indagine Mani Pulite negli anni ’90, si veda D. DELLA PORTA – A. VANNUCCI, *Un paese anormale. Come la classe politica ha perso l’occasione di mani pulite*, Laterza, 1999.

⁴⁵ Ossia alla stregua di un mezzo per combattere un fenomeno criminoso, piuttosto che per accertare responsabilità individuali (determinando così una strumentalizzazione dell’imputato e della sua vicenda processuale, che implica la perversione delle regole del procedimento e, in ultima analisi, del giudice, trasformato da soggetto terzo a “parte” della lotta, cfr. M. DONINI, *Diritto penale di lotta vs. diritto penale del nemico*, in *Delitto politico e diritto penale del nemico*, a cura di A. GAMBERINI – R. ORLANDI, Monduzzi, 2007, 131 ss.; M. DONINI, *Lotta al terrorismo e ruolo della giurisdizione. Dal codice penale delle indagini preliminari a quello postdibattimentale*, in *Quest. giust.*, settembre 2016).

⁴⁶ Un esempio richiamato usualmente dai commentatori dell’indagine che può essere associato a questa modalità d’esercizio della giurisdizione, riguarda il presunto utilizzo della custodia cautelare in carcere quale strumento improprio per sollecitare collaborazioni processuali e segnalare all’esterno l’effettività dell’azione repressiva (si è parlato in proposito di “una delle pagine meno nobili della nostra giurisprudenza”, cfr. S. MOCCIA, *Il ritorno alla legalità*, cit., 465).

2. La proliferazione delle Tangentopoli nell'anno zero dell'anticorruzione (1999-2010)

Arrivati al 1999, giungono al termine anche gli ultimi processi di Mani Pulite. Su 4.520 persone iscritte nel Registro Generale Notizie di Reato per illeciti connessi al malaffare di Tangentopoli⁴⁷, 3.200 sono state oggetto di richiesta di rinvio a giudizio da parte del Pubblico ministero (70,8%). Di queste, 1281 sono state condannate (su 3.200: 40%). Complessivamente, invece, ammontano a ben 586 le persone prosciolte per prescrizione.

I numeri segnalano certamente lo sforzo profuso dalla magistratura⁴⁸, reso ancor più apprezzabile da un contesto istituzionale che l'ha vista in definitiva isolata nell'attività di contrasto alla corruzione⁴⁹. D'altra parte, però, nessuno poteva realmente credere di riuscire a eliminare le reti di corruttela diffuse in tutto il Paese, affidandosi soltanto alla repressione *ex post* dei fatti emersi.

Invero, molti osservatori speravano che questa esperienza contribuisse alla presa di coscienza della "impotenza del sistema penale nel contrasto a un fenomeno sistemico quale appare, nell'attuale contesto, la corruzione"⁵⁰, incentivando finalmente interventi di natura preventiva "sui fattori politico-istituzionali, amministrativi, economici (volendo, in una prospettiva di più ampio respiro, anche culturali), da cui dipende la sua così massiccia diffusione: inefficienza e mancanza di trasparenza in molti aspetti dell'azione amministrativa, ipertrofia normativa e burocratica, eccessiva discrezionalità in certe procedure decisionali" e così via⁵¹. Del resto, si trattava della medesima strada indicata pure dalle autorità sovranazionali, che proprio a partire dalla metà degli anni '90 iniziarono a proporre la costituzione di enti indipendenti per il monitoraggio delle politiche anticorruzio-

⁴⁷ Si tratta principalmente dei reati di corruzione, concussione, falso in bilancio, finanziamento illecito ai partiti, abuso d'ufficio, turbativa d'asta. Le elaborazioni sui dati sono tratte da P. DAVIGO – G. MANNOZZI, *La Corruzione in Italia*, cit., 137 ss.

⁴⁸ Si vedano in proposito le rilevazioni statistiche contenute in P. DAVIGO – G. MANNOZZI, *La Corruzione in Italia*, cit., 60 ss.; per misurazioni relative a periodi più recenti, invece, si rinvia a Uff. Centrale Statistica – Min. Interno: *I reati contro la pubblica amministrazione (2008-2015)*, in www.interno.gov.it.

⁴⁹ D. PULITANÒ, *La giustizia penale alla prova del fuoco*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1997, 7.

⁵⁰ V. MANES, *Manifesto e latente nella repressione delle fenomenologie corruttive*, in *Cass. pen.*, 2009, 454 ss.

⁵¹ Cfr. A. SPENA, "Chi lascia la strada vecchia per la nuova, ...", *perché una riforma dei delitti di corruzione non dovrebbe abbandonare il modello mercantile*, in *Scritti in onore di A.M. Stile*, 1086 ss.; nello stesso senso C. LONGOBARDO, *I progetti per "uscire" da Tangentopoli*, cit., 321; si veda inoltre F.S. BORRELLI, *I reati economici nella relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2000 del procuratore generale della Repubblica presso la corte d'appello di Milano*. Dott. Francesco Saverio Borrelli, in *Riv. trim. dir. pen. eco.*, 2000, 377 ss.; in senso più ampio si veda F. CINGARI, *Repressione e prevenzione della corruzione pubblica. Verso un modello di contrasto "integrato"*, Torino, 2012, 152 ss.

ne⁵², e la stipula di trattati tesi a stabilire una strategia globale di prevenzione della criminalità politico-amministrativa⁵³.

La risposta del legislatore italiano, però, andò in tutt'altra direzione.

Anzitutto, con il d.lgs. n. 61 del 2002 si mise definitivamente fuori gioco il delitto di false comunicazioni sociali, adoperato fino a quel momento con successo dalla magistratura per accendere un faro su possibili fondi neri funzionali al finanziamento delle tangenti⁵⁴. Con il c.d. Lodo Schifani (legge n. 140/2003), poi, si tentò di sottrarre alla giurisdizione penale le c.d. Alte cariche dello Stato “per qualsiasi reato anche riguardante fatti antecedenti l'assunzione della carica o della funzione fino alla cessazione delle medesime” (art. 1, I c.)⁵⁵. Successivamente, con la legge n. 251 del 2005 (c.d. *ex-Cirielli*), i termini di prescrizione vennero ulteriormente accorciati, contribuendo a determinare la prescrizione a processo in corso di un buon numero di reati contro la Pubblica amministrazione⁵⁶. In controtendenza rispetto a questi provvedimenti si può segnalare soltanto l'introduzione della confisca per i delitti contro la P.a. (diretta e per equivalente,

⁵² Come ad esempio il “Working Group on Bribery” costituito dall'OCSE nel 1994, oppure il GRECO (*Groupe d'États contre la corruption*), istituito dal Consiglio d'Europa nel 1999.

⁵³ Sul ruolo giocato dagli organismi internazionali nel promuovere l'attività di prevenzione alla corruzione si veda N. PARISI, *Il contrasto alla corruzione e la lezione derivata dal diritto internazionale: non solo repressione, ma soprattutto prevenzione*, in *Dir. comun. scam. intern.* 2016, 185 ss; V. MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale. Effetti, potenzialità e limiti di un diritto penale "multilivello" dallo Stato-nazione alla globalizzazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, 513 ss.

⁵⁴ La riforma, infatti, ha scomposto il reato di false comunicazioni sociali in due ipotesi distinte, stabilendo la perseguibilità a querela delle false comunicazioni sociali in danno delle società, dei soci o dei creditori, abbassando le pene per le falsità contabili, e introducendo per entrambe le soglie di punibilità (legalizzando di fatto, perciò, la costituzione di fondi neri entro il loro ammontare).

⁵⁵ Tentativo frustrato l'anno seguente, quando la Corte Costituzionale dichiarò illegittima quella disposizione (v. Corte cost., n. 24 del 2004, in *www.giurcost.org*).

⁵⁶ Com'è stato autorevolmente segnalato, a quel punto “la prescrizione, così goffamente e maldestramente infiltrata nella durata del procedimento, ne determina il limite in modo irrazionale, pervertendo financo sé stessa: non si tratta più di un trascolorare della esigenza di prevenzione generale connesso al trionfo dell'oblio, ma di un abnorme diritto all'impunità per decorso del tempo” (cfr. T. PADOVANI, *Il diritto sostanziale e il processo*, in *Diritto e processo penale fra separazione accademica e dialettica applicativa*, a cura di L. FOFFANI – R. ORLANDI, Bononia University Press, 2016, 95; in senso conforme v. inoltre F. VIGANÒ, *I delitti di corruzione pubblica nell'ordinamento italiano de lege lata e ferenda*, in *Revista Brasileira de Ciências Criminas*, 134, 2017; v. inoltre G. GIOSTRA, *Il problema della prescrizione penale. Aspetti processuali*, in *Giur. it.*, 2005, 2221; *contra* F. GIUNTA, *La prescrizione del reato: ossia la causa estintiva che visse due volte*, in questa *Rivista*, 2017, 378, che osserva come la “riforma del 2005 [...] erroneamente considerata espressione di lassismo punitivo, allungava per lo più i termini di prescrizione, collegando arditamente l'operatività di questo istituto a quello della recidiva, la cui *ratio* repressiva è incontestata e incontestabile; v. anche D. MICHELETTI, *La nuova disciplina della prescrizione*, in *Le innovazioni al sistema penale*, a cura di F. GIUNTA, Giuffrè, 2006, 229 ss.).

ai sensi dell'art. 322-ter c.p. inserito dalla l. n. 300 del 2000; c.d. "allargata", di cui all'art. 12-sexies d.l. n. 306 del 1992, così come modificato dalla l. n. 296 del 2006), e la responsabilità "amministrativa" da reato delle società e degli enti (d.lgs. n. 231 del 2001)⁵⁷. Troppo poco per disarticolare i sistemi corruttivi che avevano pervaso il Paese⁵⁸.

In effetti, come segnalato dalle indagini della magistratura⁵⁹, questi sistemi si sono addirittura evoluti⁶⁰, perdendo l'originaria caratterizzazione "accentrata" propria dei tempi di Tangentopoli, in cui la regia era unica e saldamente in mano ai partiti di governo, per acquistarne invece una policentrica, popolata da diversi attori e regolatori su base locale o regionale⁶¹.

⁵⁷ Un provvedimento molto importante, che giocherà un ruolo fondamentale nel futuro sistema integrato di prevenzione e repressione della corruzione (v. *infra*, par. 4.2). Invero, come osserva A. ALESSANDRI, *Diritto penale e attività economiche*, il Mulino, 2010, 207, il fatto che l'approvazione sia avvenuta proprio in questo periodo "non è certo per una particolare sollecitudine del legislatore italiano, quanto per la perentoria imposizione che veniva da una serie di atti internazionali sottoscritti dall'Italia".

⁵⁸ La diagnosi non è condivisa da G. INSOLERA, *La criminalità politico-amministrativa*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2011, 598 ss., che anzi conclude la sua analisi sulla capacità del codice penale di rispondere adeguatamente alla sfida della corruzione sistemica, ricordando che "l'indulgenza non è della legge, ma dei giudici". Se il giudizio enunciato appare quantomeno benevolo nei confronti di un quadro normativo criticato trasversalmente anche al di fuori dei confini nazionali (v. *infra*), la chiamata in correità dei giudici disvela invece una questione spesso trascurata, che meriterebbe di essere approfondita. Come evidenziato dall'indagine condotta da P. DAVIGO – G. MANNOZZI, *La Corruzione in Italia*, cit., 232 ss., infatti, la severità del trattamento sanzionatorio concreto riservato ai crimini del ceto politico e amministrativo è solitamente prossima al minimo. Secondo gli autori, i fattori che hanno contribuito all'esiguità delle pene irrogate sarebbero almeno quattro, e tra questi vi sarebbero "esigenze di economia nella motivazione della sentenza", che denoterebbero una certa qual accidia professionale di parte della magistratura giudicante, e "una maggior propensione" a ritenere che i colletti bianchi non manifestino "bisogni di pena" analoghi "a quelli espressi da soggetti di classe socioeconomica inferiore [...] dediti alla criminalità comune che, specie se a base violenta, desta allarme sociale" (per un'analisi critica dei dati empirici concernenti i procedimenti relativi ai delitti di corruzione v. anche E. DOLCINI, *Appunti su corruzione e legge anti-corruzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, 533 ss.).

⁵⁹ Solo per elencarne alcune, si pensi alle indagini sul crac Parmalat (2003), oppure sulla c.d. "cricca dei Grandi eventi", relativa a fatti di corruzione negli appalti per la costruzione delle strutture del G8 della Maddalena, dei mondiali di nuoto del 2009 e delle celebrazioni per i 150 anni dell'unità d'Italia. Ancora, a quelle relative alla ricostruzione dell'Aquila dopo il terremoto del 2009, oppure alla realizzazione del Mose a Venezia, o dell'Expo 2015 a Milano.

⁶⁰ Sul punto si veda A. VANNUCCI, *L'evoluzione della corruzione in Italia*, cit., 37 ss.

⁶¹ Si rimanda in proposito a D. DELLA PORTA – A. VANNUCCI, *Centripetal versus centrifugal corruption. A framework for the analysis of corrupt exchange and hidden governance structures*, in *anti-corr.eu*, 2014; A. VANNUCCI, *Un nuovo paradigma contro la corruzione*, in *Il Mulino*, 2012; v. inoltre E. CEVA – L. RADOILSKA, *Responsibility for Reason-Giving: The Case of Individual Tainted Reasoning in Systemic Corruption*, in *Ethical Theory and Moral Practice*, 2018, 789 ss., ove si prova a ricostruire e giustificare la responsabilità del singolo mercanteggiatore inserito nelle reti della corruzione sistemica.

Non sorprende, perciò, che nel 2009 il GRECO abbia formulato ben 22 raccomandazioni all'Italia, per invitarla a porre rimedio alla grave mancanza di misure di prevenzione della corruzione⁶².

3. *Il governo tecnico d'emergenza del 2011 e la nascita del sistema integrato anticorruzione*

La svolta avviene in coincidenza con un'altra congiuntura economica negativa: a seguito della crisi finanziaria del 2007, infatti, l'economia del nostro Paese entrò in grave sofferenza, destabilizzando nel medio periodo anche il quadro politico e istituzionale. In particolare, la "crisi dello spread" del 2011 evidenziò la totale perdita di fiducia degli investitori esteri verso l'esecutivo italiano, reputato incapace di individuare una ricetta per far uscire l'Italia dalla stagnazione⁶³. Ciò contribuì ad acuire le contraddizioni politiche che portarono alle dimissioni del governo Berlusconi, rimpiazzato rapidamente da un c.d. "governo tecnico d'emergenza" guidato dal Prof. Mario Monti, e sostenuto da un ampio schieramento di partiti di centro destra e centro sinistra⁶⁴.

Esso fu incaricato di realizzare le riforme necessarie a mettere al riparo l'economia italiana dagli attacchi speculativi, e a restituire al sistema Paese la credibilità perduta sul piano internazionale⁶⁵.

In questo senso, un passaggio fondamentale venne individuato proprio nella "adozione di misure coordinate" per fronteggiare la corruzione, che si riteneva aver ormai dato vita a "un sistema che scoraggia gli investitori premiando i corrotti e chi non paga e penalizzando le persone per bene"⁶⁶. Come primo atto, pertanto, si decise d'istituire una commissione di studio deputata a individuare le strategie migliori per fronteggiare il problema della criminalità negli apparati politico-amministrativi⁶⁷. Le misure individuate confluirono nel disegno di legge S.

⁶² Il Rapporto può essere consultato su rm.coe.int/.

⁶³ Per una sintesi degli avvenimenti si veda M. SCACCHIOLI, *Da Berlusconi a Monti, la drammatica estate 2011 tra spread e rischi di bancarotta*, in *Repubblica.it*, 10 febbraio 2014.

⁶⁴ Il resoconto della votazione di fiducia può essere consultato su OPENPARLAMENTO, *Camera - votazione n. 1 (seduta n. 551 del 18/11/2011)*, in parlamento16.openpolis.it.

⁶⁵ Un'analisi più specifica del programma di governo può essere consultata su ilsole24ore.it, 17 novembre 2011.

⁶⁶ Sono queste le dichiarazioni rilasciate dall'allora Ministro della Giustizia Prof. ssa Paola Severino in un'intervista al *Corr. Sera*, 30 dicembre 2011.

⁶⁷ Si tratta della "Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione", il cui rapporto può essere consultato su www1.interno.gov.it/.

2156⁶⁸, contenente un pacchetto d'interventi che Parlamento e Governo riuscirono ad approvare in tempi piuttosto brevi. Il primo e più importante tra questi è certamente la l. n. 190 del 2012⁶⁹, con cui per la prima volta si affiancò alle misure di natura repressivo-penale, un'articolata serie di provvedimenti tesi a prevenire la realizzazione di condotte corruttive⁷⁰. In quella legge, inoltre, erano contenute delle deleghe per l'emanazione di decreti legislativi fondamentali⁷¹, che nel combinato disposto col previgente d.lgs. n. 231 del 2001 diedero vita alla struttura nodale del sistema integrato anticorruzione del nostro Paese. Struttura confermata anche dai successivi interventi di riforma, che pur incidendo significativamente sui contenuti, non ne hanno stravolto (del tutto)⁷² la logica.

Volendo sintetizzarne i punti chiave, essi possono essere ridotti essenzialmente a cinque: (1) *diminuire le occasioni di corruzione*, massimizzando la trasparenza dell'azione amministrativa e migliorando le procedure di evidenza pubblica con cui si distribuiscono le risorse della collettività; (2) *ridurre le possibilità di corruzione*, in particolare attraverso il potenziamento dell'imparzialità soggettiva dei pubblici agenti. Si inseriscono regole più restrittive sull'accesso a determinate cariche pubbliche, sulla condotta da mantenere nell'esercizio delle proprie funzioni e sul c.d. *fantouflage*; (3) *stimolare una risposta di sistema contro la corruzione*. Si sollecitano gli enti pubblici, privati e i loro dipendenti a collaborare in prima persona nell'attività di prevenzione, attraverso la predisposizione di misure organizzative e gestionali idonee a prevenire gli scambi illeciti, e l'istituzione di organi di controllo chiamati a vigilare sulla loro effettiva implementazione; (4) *aumentare l'incisività degli strumenti repressivi*, aggiornandoli alle nuove forme di manifestazione della criminalità politico-amministrativa, e rendendoli non solo più severi, ma anche più effettivi, in particolare attraverso l'introduzione di incentivi alla denuncia e di meccanismi volti a ostacolare e rimuovere i possibili benefici patrimoniali con-

⁶⁸ L'iter del DDL può essere consultato su *camera.it*.

⁶⁹ Per un'analisi approfondita dei contenuti della legge v. AA.VV., *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, a cura di B.G. MATTARELLA – M. PELISSERO, Giappichelli, 2013.

⁷⁰ Scelta che è stata accolta con soddisfazione nell'*Integrity Review of Italy* del 2013 redatto dall'OCSE (*read.oecd-ilibrary.org*), e altresì nell'*EU Anti-corruption Report* del 2014 stilato dalla Commissione Europea, (*ec.europa.eu*).

⁷¹ Il d.lgs. n. 235 del 2012, in materia di "incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi"; il d.lgs. n. 33 del 2013, sul "riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"; il d.lgs. n. 39 del 2013 in materia d'inconferibilità e incompatibilità d'incarichi presso le P.a.; infine, il d.P.R. n. 62 del 2013, contenente il codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

⁷² In effetti, gli interventi più recenti hanno rispolverato, contraddittoriamente, una linea più marcatamente pan-penalistica (v. *infra*, par. 5).

seguiti con l'illecito; (5) *fare terra bruciata attorno alla corruzione*, potenziando il funzionamento dei c.d. reati-sentinella e dei reati collegati alla corruzione.

4. *Le misure anticorruzione a carattere preventivo*

La parte più innovativa del sistema è costituita senza dubbio dalle misure di stampo preventivo. Si tratta d'interventi diversificati quanto a natura e contenuto, pensati per agire a monte dello scambio illecito e ostacolarne la realizzazione. Un risultato non certo perseguibile mediante l'azione penale, ineluttabilmente destinata a intervenire a valle di violazioni già perpetrate, e come visto incapace di accertarle e definirle in maniera efficiente ed efficace⁷³. Anche in questo caso, dunque, si è ritenuto⁷⁴ che fosse “meglio prevenire i delitti che punirgli”⁷⁵.

Nel sistema attuale, tali misure possono essere suddivise in due distinte categorie, ossia le misure preventive a carattere penale, e le misure preventive a carattere amministrativo.

Le prime si collocano nel solco degli strumenti di prevenzione *ante delictum* disciplinati nel c.d. Codice Antimafia, e sono gestite dalla magistratura penale. Le seconde, invece, fanno parte dello schema immaginato a partire dalla l. n. 190 del 2012, e richiamano un complesso e articolato novero di provvedimenti amministrati da enti pubblici e privati, sui quali risalta il ruolo assegnato all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

4.1. *La prevenzione penale della corruzione nel fuoco del Codice antimafia*

Il d.lgs. n. 59 del 2011, c.d. Codice antimafia, contiene una serie di misure specialpreventive deputate a evitare la commissione di reati da parte dei soggetti reputati socialmente pericolosi⁷⁶. Il fine, quindi, è assimilabile a quello perseguito dalle “misure di sicurezza” disciplinate dal codice penale (artt. 199 ss. c.p.)⁷⁷.

⁷³ V. *supra*, par. 1.2 e 1.3.

⁷⁴ V. R. CANTONE, *Il contrasto alla corruzione. Il modello italiano*, in *penalecontemporaneo.it*, 2 ottobre 2018, 5.

⁷⁵ Cfr. C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, La Feltrinelli, 2014 consultabile on-line in *museo-criminologico.it*, 58.

⁷⁶ Per approfondimenti si rinvia per tutti a V. MAIELLO, *La prevenzione ante delictum: linee generali*, in *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione ed armi*, a cura di V. MAIELLO, in *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, Giappichelli, 2015, 302 ss.; T. PADOVANI, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, in *Giustizia criminale*, Pisa University Press, 2014.

⁷⁷ E autorizzato dall'art. 25, co. 3, Cost., laddove stabilisce che “nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge”. Per una sintesi del dibattito relativo al

Tuttavia, a differenza di queste, esse possono essere applicate “indipendentemente dall'accertamento, con le forme del processo penale, della commissione di un previo reato”⁷⁸. Si comprendono, pertanto, le forti perplessità con cui la dottrina ha accompagnato nel tempo il loro sviluppo⁷⁹, trattandosi d'istituti nati per finalità non certo commendevoli⁸⁰, e capaci di incidere considerevolmente sulla sfera giuridica dei cittadini. Le c.d. misure di prevenzione, infatti, consentono di limitare la libertà personale del proposto (c.d. misure personali, artt. 1-15 cod. antim.), o altresì di sottrarre ampi compendi del suo patrimonio (c.d. misure patrimoniali, artt. 16-34 cod. antim.), sulla base di meri “elementi di fatto” sufficienti a *indiziare* il soggetto della commissione di determinati delitti (artt. 4 e 16 cod. antim.).

Si tratta di presupposti alquanto problematici, per i quali talvolta la legge non fornisce neppure “previsioni sufficientemente dettagliate su che tipo di condotta sia da considerare espressiva di pericolosità sociale”⁸¹. Nondimeno, la loro presenza viene tutt'ora “tollerata” dalla comunità degli interpreti grazie anche all'odierno ri-orientamento verso la prevenzione delle forme più gravi di criminalità, come ad esempio quella di tipo mafioso o terroristico⁸².

Recentemente, questi strumenti sono stati adoperati anche per scongiurare la commissione dei *white collar crimes*. In un primo tempo, la giurisprudenza ha approfittato del generico riferimento ai “traffici” e alle “attività delittuose” contenuto nell'art. 1 cod. antim. (richiamato dagli artt. 4, lett. c e 16, co. 1 cod antim.), per sequestrare i beni degli indiziati di vivere abitualmente o di essere

fondamento costituzionale delle misure di prevenzione, si rinvia per tutti a F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*, Cedam, 2015, 850 ss.

⁷⁸ Cfr. F. BASILE, *Brevi considerazioni introduttive sulle misure di prevenzione*, in *Le misure di prevenzione dopo il c.d. codice antimafia Aspetti sostanziali e aspetti procedurali*, a cura di F. BASILE, in *Giur. it.*, 2015, 1521.

⁷⁹ Per una sintetica ricostruzione dell'evoluzione della disciplina si veda Cass. pen., Sez. Un., n. 4880 del 2015, in *www.italggiure.giustizia.it*. Sul pericolante fondamento delle misure di prevenzione v. P. NUVOLONE, *Le misure di prevenzione nel sistema penale italiano*, in *Ind. pen.*, 1973, pp. 472 ss.; F. BRICOLA, *Forme di tutela “ante delictum” e profili costituzionali della prevenzione*, in *ID, Scritti di diritto penale*, vol. I, tomo II, Milano, 1997, 882 ss.

⁸⁰ Ossia, essenzialmente, per neutralizzare e controllare la marginalità sociale e i fenomeni di dissenso politico (cfr. F. PALAZZO, *Per un ripensamento radicale del sistema di prevenzione ante delictum*, in *Discrimen.it*, 12 settembre 2018).

⁸¹ È questo il caso delle fattispecie di pericolosità c.d. “generica” (originariamente disciplinate dalla l. n. 1423 del 1956, e oggi trasfusa nell'art. 1 cod. antim.), che la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha dichiarato con queste parole incompatibili con la libertà di circolazione garantita dall'art. 2, Protocollo n. 4 della CEDU (cfr. Corte EDU, de Tommaso c. Italia, in *hudoc.echr.coe.int*).

⁸² D'altra parte, nonostante le critiche manifestate da buona parte della dottrina, la Corte costituzionale ha reiteratamente confermato la legittimità costituzionale di questo istituto (v. Corte Cost., sent. n. 2 del 1956, in *giurcost.it*; Corte Cost., sent. n. 27 del 1959, in *giurcost.it*; Corte Cost., sent. n. 23 del 1964, in *giurcost.it*; Corte Cost., sent. n. 177 del 1980, in *giurcost.it*).

dediti alla commissione di reati fiscali, di bancarotta, e di corruzione⁸³. In seguito, la l. n. 161 del 2017 ha esteso *expressis verbis* la possibilità di irrogare le misure personali e patrimoniali previste nel Codice antimafia agli indiziati di appartenere a una “associazione per delinquere” finalizzata alla commissione di determinati reati contro la Pubblica amministrazione, compresi quelli di corruzione (art. 4, lett. *i-bis* cod. antim.). Il riferimento all’associazione per delinquere (art. 416 c.p.) assolve una funzione delimitativa, giustificata dal timore di realizzare un’equiparazione possibilmente irragionevole tra fenomeni criminali spesso compresenti, ma ritenuti ben distinti tipologicamente e sul piano dell’offesa⁸⁴. Nondimeno, se si viene sospettati di fatti di corruzione realizzati in questa forma, si potrà essere sottoposti alla sorveglianza speciale di pubblica sicurezza (art. 6 cod. antim.), così come al sequestro (art. 20 cod. antim.) e alla successiva confisca (art. 24 cod. antim.) di tutti quei beni che risultino sproporzionati, per il loro valore, rispetto al reddito dichiarato o all’attività economica esercitata, oppure quando si hanno “sufficienti indizi” per ritenerli il frutto o il reimpiego di proventi derivanti da attività illecite, e l’indiziato non possa giustificarne la legittima provenienza.

4.2. *Gli strumenti di prevenzione amministrativa tra pubblico e privato*

Come anticipato, tuttavia, la prevenzione della corruzione si svolge soprattutto attraverso l’articolato complesso di presidi organizzativo-amministrativi operanti tanto in campo “privato” che “pubblico”.

Nel primo l’attività di prevenzione della criminalità politico-amministrativa si basa in particolar modo sugli strumenti forniti dal d.lgs. n. 231 del 2001. Qui sono contenute infatti le innovative norme che hanno posto fine⁸⁵ al principio

⁸³ Per approfondimenti si rinvia a F. BRIZZI, *Misure di prevenzione e pericolosità dei “colletti bianchi”*, in *Arch. pen.*, 2014, 3, 1 ss.; F. MENDITTO, *Presente e futuro delle misure di prevenzione (personali e patrimoniali): da misure di polizia a prevenzione della criminalità da profitto*, in *penalecontemporaneo.it*, 23 maggio 2016 e alla giurisprudenza (anche inedita) ivi citata.

⁸⁴ Come è già stato rilevato, infatti, un conto “è agganciare simili presunzioni a forme organizzate di produzione di profitti illeciti come le mafie nostrane, tutt’altro conto è appenderle all’incerto appiglio degli indizi di un singolo reato di corruzione o simili” (cfr. C. VISCONTI, *Approvate in prima lettura dalla camera importanti modifiche al procedimento di prevenzione patrimoniale*, in *penalecontemporaneo.it*, 23 novembre 2015; v. anche G.M. FLICK, *Il nuovo codice antimafia rischia di punire gli innocenti e vi spiego perché*, in *Tnews*, 28 settembre 2017; A. GALIMBERTI, *Sul Codice antimafia si amplia il fronte del no. Boccia: mina i diritti*, in *ilsole24ore.it*, 30 settembre 2017).

⁸⁵ Invero, questa forma di responsabilità era la considerata pacifica dalla tradizione giuridica (di *civil law*, prima che di *common law*) sin dall’alto medioevo. Per approfondimenti v. G. MARI-NUCCI, *La responsabilità penale delle persone giuridiche. Uno schizzo storico-dogmatico*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2007, 445 ss.

*societas delinquere non potest*⁸⁶, introducendo nel nostro ordinamento la responsabilità “amministrativa” da reato degli enti⁸⁷. Come ben noto, le disposizioni chiamano direttamente a rispondere quasi tutti i soggetti collettivi di diritto privato e i c.d. enti pubblici economici (art. 1 d.lgs. cit.), dei delitti previsti nella *parte speciale* del decreto (artt. 24 ss. d.lgs. cit.), commessi nel loro interesse o a loro vantaggio dai soggetti in posizione *apicale* (art. 5 co. 1 *lett. a*), o dai loro *sottoposti* (art. 5 co. 1 *lett. b*). A una condizione però: che si accerti la c.d. colpa d'organizzazione dell'ente (*organizational fault*), collegata alla mancata adozione o alla cattiva implementazione dei “modelli d'organizzazione e di gestione” descritti dagli artt. 6 e 7 d.lgs. cit.⁸⁸.

È proprio su questo tema che si gioca la partita della prevenzione della criminalità d'impresa e, conseguentemente, della corruzione. La colpa dell'ente, infatti, “consegue alla mancata realizzazione di un modello di legalità aziendale preventiva e di un efficiente apparato di controllo in grado di indurre a considerare il reato della persona fisica come il risultato di una non evitabile elusione fraudolenta del modello”⁸⁹.

Attraverso la promozione di questi strumenti di governo e controllo⁹⁰, quindi, si cerca di promuovere la diffusione di una cultura d'impresa attenta alla

⁸⁶ Anche in questo caso, sulla scorta di sollecitazioni sovranazionali recepite con grande ritardo rispetto a molti altri Paesi occidentali. In particolare, si fa riferimento alla Raccomandazione del CM del Consiglio d'Europa del 1988, al Secondo Protocollo della Convenzione sulla protezione degli interessi finanziari della CE del 1997 e, infine, la Convenzione OCSE sulla corruzione nelle transazioni internazionali, sempre del 1997.

⁸⁷ Per una ricognizione globale della disciplina valga per tutti il riferimento ad AA.VV., *D.lgs. 231: dieci anni di esperienze nella legislazione e nella prassi*, in *Soc.*, 2011, n. spec., 5 ss.; AA.VV., *Diritto penale delle società*, a cura di G. CANZIO – L.D. CERQUA – L. LUPARIA, Cedam, 2016; G. DE SIMONE, *Persone giuridiche e responsabilità da reato. Profili storici, dogmatici e comparatistici*, Edizioni ETS, 2012.

⁸⁸ Per approfondimenti si rinvia *ex multis* a T. GUERINI, *Diritto penale ed enti collettivi. L'estensione della soggettività penale tra repressione, prevenzione e governo dell'economia*, Giappichelli, 2018; C. PIERGALLINI, *I modelli organizzativi*, in *Reati e responsabilità degli enti. Guida al d. lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, a cura di G. LATTANZI, Giuffrè, 2010, 153 ss.; si vedano inoltre le riflessioni di C.E. PALIERO, *La colpa di organizzazione tra responsabilità collettiva e responsabilità individuale*, in *Riv. trim. dir. pen. eco.*, 2018, 175 ss.

⁸⁹ R. GAROFOLI, *Il contrasto ai reati di impresa nel d.lgs. n. 231 del 2001 e nel d.l. n. 90 del 2014: non solo repressione, ma prevenzione e continuità aziendale*, in *penalecontemporaneo.it*, 20 settembre 2015, 4. Come correttamente osservato, si tratta “del passaggio dalla *punizione a scopi preventivi* degli illeciti delle imprese e dei loro membri, alla *prevenzione con conseguenze punitive* collegate ad una negligente organizzazione interna” (V. MONGILLO, *Il 'sacchetto d'oro' e la 'spada inguainata': l'interazione pubblico-privato e il peso degli 'incentivi' in un recente modello di compliance anticorruzione*, in *penalecontemporaneo.it*, 6 febbraio 2015).

⁹⁰ La loro introduzione non è obbligatoria, tuttavia è incentivata dalla possibilità di beneficiare grazie a essi della esclusione della responsabilità dell'ente, o altresì, se adottati a seguito della perpetrazione del reato da uno dei suoi membri, della riduzione della pena pecuniaria (art. 12 d.lgs. cit.)

prevenzione dei reati, fornendo le basi per lo sviluppo di sistemi organizzativi capaci di far fronte anche alle aree a rischio di corruzione proprie della specifica attività economica svolta.

In ambito *pubblico*, invece, l'architettura normativa del sistema di prevenzione è notevolmente più articolata⁹¹.

Riprendendo una fortunata classificazione, si possono distinguere le misure a carattere generale da quelle a carattere specifico⁹². Le prime sono disciplinate da norme destinate a essere applicate in modo uniforme da tutte le Amministrazioni, e sono finalizzate a ridurre le *occasioni* e le *possibilità* di corruzione. Le seconde, invece, sono ritagliate sulla specifica struttura organizzativa dei diversi enti pubblici, e consistono essenzialmente in provvedimenti funzionali all'introduzione di modelli gestionali capaci di prevenire ogni forma di *maladministration*⁹³. Il *trait d'union* tra questi due plessi è costituito dall'ANAC, ossia dalla neo-costituita Autorità indipendente che è dotata dei poteri di regolazione e controllo sull'implementazione di pressoché ognuna di queste misure.

Osservando più da vicino il sistema di prevenzione inaugurato dalla *legge 190*, del primo tipo di provvedimenti si possono richiamare anzitutto le norme sulla c.d. trasparenza amministrativa, che funzionano al modo di "un antibiotico a largo spettro, particolarmente utile per contenere fenomeni di *maladministration* diffusi e di variabile gravità"⁹⁴. Vi sono poi le misure tese ad assicurare l'integrità

e del rischio d'incorrere nell'applicazione di sanzioni interdittive, contribuendo anche alla sospensione di quelle emesse in via cautelare (art. 49 d.lgs. cit.). La logica, insomma, è quella *del bastone e la carota* (v. C. PIERGALLINI, *I reati presupposto della responsabilità dell'ente e l'apparato sanzionatorio*, in *Reati e responsabilità degli enti*, a cura di G. LATTANZI, Milano, 2010, 221 ss.).

⁹¹ Per una disamina generale degli strumenti amministrativi di prevenzione della corruzione si veda AA.VV., *La legge anticorruzione*, cit., 23 ss.; AA.VV., *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione*, a cura di A. PERTICI – M. TRAPANI, Torino, 2019; M. MACCHIA, *La corruzione e gli strumenti amministrativi a carattere preventivo*, in *Diritto amministrativo e criminalità*, a cura di F. MANGANARO – A. ROMANO TASSONE – F. SAIITA, Giuffrè, 2013, 97 ss.

⁹² Utilizzano questa distinzione in termini sostanzialmente analoghi R. BARTOLI, *I piani e i modelli anticorruzione nei settori pubblico e privato*, in *Dir. pen. proc.*, 2016, 1507 ss.; F. MERLONI, *I piani anticorruzione e i codici di comportamento*, in *Dir. pen. proc.*, 2013, 4.

⁹³ Come sottolineato, tra gli altri, da R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione in Italia*, in *www.anticorruzione.it*, 21 novembre 2017, 4 ss., l'apparato inaugurato dalla l. n. 190 del 2012 s'incrina su una nozione di corruzione più ampia, che in coerenza con la sua funzione preventiva dà rilievo anche alle situazioni in cui "a prescindere dalla rilevanza penale venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite".

⁹⁴ Cfr. R. CANTONE – E. CARLONI, *La prevenzione della corruzione e la sua autorità*, in *Dir. pub.*, 2017, 924. Nello specifico, si tratta del d.lgs. n. 33 del 2013, che ha dettato una disciplina organica dei c.d. "obblighi di pubblicazione" incumbenti sulle amministrazioni (sul punto si veda F. MERLONI, *La trasparenza come strumento di lotta alla corruzione tra legge n. 190 del 2012 e d.lgs. n. 33 del 2013*, in *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, a cura di B. PONTI, Maggioli, 2013, 17 ss.; M. SAVINO, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Gior. dir.*

e l'imparzialità dei soggetti pubblici (artt. 54, 97 e 98 Cost.), segnatamente attraverso la regolamentazione delle ipotesi d'incandidabilità (d.lgs. n. 235 del 2012), d'inconferibilità e d'incompatibilità tra gli incarichi presso la P.a. (d.lgs. n. 39 del 2013)⁹⁵, oltretutto con la regolamentazione dell'obbligo d'astensione per tutti i funzionari coinvolti nelle istruttorie procedimentali, che si trovino in una situazione di possibile conflitto d'interessi (cfr. art. 6-*bis* l. n. 241 del 1990)⁹⁶. Infine, le ultime disposizioni a carattere generale collegate al sistema di prevenzione della criminalità politico-amministrativa sono quelle relative al *procurement* pubblico. Il legame tra queste due aree non deve sorprendere, dato che è proprio qui che si sono verificati la maggior parte degli scandali pubblici nostrani⁹⁷. Questo collegamento adesso è ben evidenziato a livello formale dal d.l. n. 90 del 2014, che ha assegnato all'ANAC le funzioni di vigilanza su questi contratti, attribuendo al suo Presidente anche la possibilità di proporre "misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio" a fini anticorruzione d'impresе aggiudicatarie d'appalti (art. 32 d.l. cit.)⁹⁸. Le norme sui contratti pubblici sono contenute principalmente nel recente d.lgs. n. 50 del 2016⁹⁹, così come modificato, da ultimo, dalla l. n. 205 del 2017. Riguardate nel loro complesso e dalla prospettiva che qui interessa, le disposizioni contenute nel nuovo codice dei contratti pubblici si caratterizzano per un generale rafforzamento degli ordinari presidi anticorruzione¹⁰⁰, e per la scelta di garantire una maggiore discrezionalità alle stazioni appaltanti, migliorandone però al contempo i controlli e i requisiti di qualificazione¹⁰¹.

amm., 2013, 795 ss.) nonché del d.lgs. n. 97 del 2016, che ha introdotto nel nostro ordinamento l'istituto dell'accesso civico generalizzato, seguendo il modello offerto dal *Freedom of Information act* statunitense (per approfondimenti a riguardo si rinvia per tutti a M. SAVINO, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, in *Gior. dir. amm.*, 2016, 593 ss.).

⁹⁵ Per un'analisi più dettagliata delle misure v. F. MERLONI, *Nuovi strumenti di garanzia dell'imparzialità delle amministrazioni pubbliche: l'inconferibilità e incompatibilità degli incarichi (art. 1, commi 49 e 50)*, in *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, a cura di B.G. MATTARELLA – M. PELISSERO, Giappichelli, 2013, 191 ss.

⁹⁶ La violazione del dovere comporta conseguenze disciplinari e può portare anche all'irrogazione di sanzioni penali (v. art. 323 c.p.).

⁹⁷ V. *Supra*, par. 2.

⁹⁸ Sul punto si rinvia per tutti a F. NUGNES, *Le misure di straordinaria e temporanea gestione d'impresa in caso di corruzione negli appalti pubblici Principali aspetti critici dell'istituto*, in *Dir. eco.*, 2017, 137 ss.

⁹⁹ Si tratta del decreto legislativo che ha dato attuazione alla c.d. direttiva appalti dell'Unione europea (2014/23), sostituendo il previgente codice di cui al d.lgs. n. 163 del 2006.

¹⁰⁰ Si pensi all'art. 42 sui conflitti d'interesse, o al regime di trasparenza previsto per questo settore dagli artt. 29, 37 e 38 d.lgs. n. 33 del 2013. La soluzione, del resto, si giustifica per l'alto rischio di corruzione che incombe su questo settore, in cui transitano ogni anno ingenti quantità di denaro pubblico.

¹⁰¹ Ai sensi dell'art. 38 del d.lgs. cit., infatti, le stazioni appaltanti prive dei requisiti qualitativi richiesti dovranno necessariamente far ricorso a centrali di committenza qualificate. In questo mo-

Per quanto riguarda i presidi più specifici, invece, essi sono costituiti da due strumenti diversi, entrambi rivolti precipuamente alla prevenzione dei fenomeni corruttivi: i piani triennali anti-corruzione, e i codici di comportamento dei dipendenti pubblici.

Il c.d. piano anti-corruzione rappresenta il baricentro della strategia di prevenzione inaugurata dalla *legge 190*. Esso si articola su due livelli distinti: centrale e decentrato. L'ANAC, infatti, è chiamata ad adottare ogni tre anni un Piano nazionale anti-corruzione (PNA), sottoposto ad aggiornamento annuale¹⁰². In esso sono contenute le linee guida generali, sia di tipo metodologico che contenutistico, relative alla gestione del rischio corruzione e all'attuazione delle norme sulla trasparenza che ogni singola Amministrazione deve seguire, per redigere il proprio Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC)¹⁰³. Il sistema presenta evidenti analogie con quello dei modelli organizzativi definiti in ambito "privato" dal d.lgs. n. 231 del 2001. Le differenze riguardano essenzialmente i meccanismi di vigilanza e le conseguenze derivanti dalla violazione del piano o comunque dal verificarsi di fatti di corruzione. A differenza dei *compliance program* di cui al *decreto 231*, infatti, i PTPC sono redatti e controllati da un medesimo soggetto, il Responsabile della prevenzione della corruzione, che è anche colui che verrà chiamato a rispondere qualora si verificano ripetute violazioni del Piano o la commissione di reati contro la P.a.¹⁰⁴.

Un meccanismo assimilabile a quello che regola il funzionamento dei PNA e PTPC è previsto per i codici di comportamento. La legge n. 190 del 2012 ha infatti previsto la formulazione di un codice nazionale di comportamento – introdotto in seguito dal d.P.R. n. 62 del 2013 – che serve da guida per la redazione dei codici delle singole amministrazioni, contenenti l'individuazione di doveri aggiuntivi in rispondenza alle peculiarità organizzativo-funzionali dell'ente che li introduce¹⁰⁵.

do, si riducono i canali di distribuzione delle risorse pubbliche, limitandoli esclusivamente a quelli dotati di adeguata professionalità. Ciò facilita anche il compito di vigilanza dell'ANAC, migliorando inoltre la qualità ed efficienza delle procedure.

¹⁰² L'ultimo PNA è del 2019, e può essere consultato nel suo ultimo aggiornamento sul sito internet dell'Autorità, *anticorruzione.it*.

¹⁰³ Per approfondimenti sulle analogie e differenze tra il sistema dei Piani e quello dei *compliance program* v. F. MERLONI, *I piani anticorruzione e i codici di comportamento*, in *Dir. pen. proc.*, 2013, 10 ss.

¹⁰⁴ Il Responsabile anticorruzione esercita pertanto una funzione particolarmente delicata, che fa da perno a tutto il sistema di prevenzione interno alla singola Amministrazione. Per questa ragione, l'ANAC raccomanda alle P.a. di "evitare di designare, quale responsabile della prevenzione della corruzione, un dirigente nei confronti del quale sono pendenti procedimenti giudiziari sia per ragioni di opportunità e convenienza sia sulla base delle indicazioni contenute nella circolare n. 1/2013 del Dipartimento della funzione pubblica, laddove si evidenzia l'esigenza che il dirigente da designare "abbia dato dimostrazione nel tempo di comportamento integerrimo" (v. *anticorruzione.it*, 9 giugno 2016).

¹⁰⁵ La valenza giuridica dei codici è stata assicurata dalla riscrittura dell'art. 54 del T.U. sul pubblico impiego (d.lgs. n. 165 del 2001), che a seguito delle modifiche apportate dalla *legge 190*

A completare l'architettura del sistema di prevenzione della corruzione vi sono le norme sul *whistleblowing*, che si applicano tanto nel settore *privato* che in quello *pubblico*. Lo strumento introdotto dalla legge n. 190 del 2012 (art. 1, co. 51, riformato da ultimo dalla l. n. 291 del 2017), e permette al lavoratore venuto a conoscenza di condotte illecite sul luogo di lavoro¹⁰⁶, di segnalarle riservatamente all'autorità giudiziaria, alla Corte dei conti, all'ANAC, o al proprio superiore gerarchico (art. 54-*bis*, co. 1, d.lgs. n. 165 del 2001; per il settore privato v. art. 6, comma 2-*bis* d.lgs. n. 231 del 2001). Si tratta di un provvedimento che promette di avere un impatto incisivo sulla cifra nera che affligge la repressione dei reati della corruzione, promuovendo inoltre la "diffusione di modelli virtuosi di comportamento, idonei a invertire l'attuale gerarchia di valori che vede lo 'spione' emarginato dal 'sistema'¹⁰⁷.

In chiusura, si segnala per completezza che un altro importante potere di controllo della *maladministration* è assegnato da tempo alla Corte dei Conti (art. 100, co. 2, Cost.), e "si esplica non soltanto attraverso referti periodici ai parlamenti, aventi ad oggetto gestioni continuative, ma anche con l'esercizio di poteri che consentono, nel corso della gestione, di segnalare ai governi e alle amministrazioni, con la dovuta tempestività, le opportune o necessarie correzioni gestionali o amministrative valide a rilevare e sanzionare anche i fenomeni di corruzione amministrativa"¹⁰⁸.

5. Le nuove norme per la repressione della criminalità dei pubblici poteri e gli interventi collegati

Le politiche anticorruzione entrate in vigore a partire dal 2012 hanno riguardato in misura viepiù significativa anche il codice penale. A oltre vent'anni di

prevede adesso la responsabilità disciplinare per la "violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del piano di prevenzione della corruzione".

¹⁰⁶ Nello specifico possono essere oggetto di segnalazione "i fatti in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, ai casi di sprechi, nepotismo, demansionamento, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro" (ANAC, Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, in *anticorruzione.it*).

¹⁰⁷ Cfr. F. COPPOLA, *Il whistleblowing: la "scommessa etica" dell'anticorruzione*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, 475. Si veda inoltre A. MARCIAS, *La disciplina del whistleblowing tra prospettive di riforma e funzioni dell'autorità nazionale anticorruzione*, in *L'Autorità Nazionale Anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria*, a cura di I.A. NICOTRA, Giappichelli, 2016, 173 ss.

¹⁰⁸ Cfr. F. BATTINI, *Il ruolo della Corte dei conti, in La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Passigli, 2010, 347, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti.

distanza dalla scoperta di Tangentopoli e del fenomeno della corruzione sistemica, il legislatore ha infatti provato a suo modo ad allineare le fattispecie legali con le nuove forme di manifestazione della criminalità politico-amministrativa¹⁰⁹. Attraverso una serie d'interventi inaugurati dalla *legge 190*, il Parlamento ha introdotto modifiche normative a lungo attese dagli organismi sovranazionali, che si pongono in continuità con le proposte avanzate dal *pool* milanese nel 1994¹¹⁰. In effetti, i capisaldi di quel progetto sono stati tutti recepiti: l'introduzione di una fattispecie di corruzione per l'esercizio della funzione, l'eliminazione della concussione per induzione e l'introduzione di una disposizione per punire l'attività di mediazione illecita verso i soggetti pubblici.

Procedendo con ordine, prima di tutto si è affiancato al reato di corruzione propria una fattispecie più ampia, sostitutiva della c.d. corruzione impropria e incentrata sul solo esercizio dell'attività pubblica, a prescindere cioè dalla compravendita di uno specifico atto (lecito o illecito che sia). In questa maniera, oltre a cercare di adempiere agli obblighi internazionali incombenti sull'Italia¹¹¹, il legislatore ha provato a colmare la divaricazione tra il tenore letterale delle norme e il significato assunto nel diritto vivente¹¹², che aveva da tempo svilito il requisito dell'atto d'ufficio proprio per tentare di reprimere le forme di corruzione scoperte negli anni 90, quali la c.d. messa a libro paga e la corruzione sistemica¹¹³. Il secondo, invece, ha rappresentato uno degli snodi più controversi della legge "Severino": invece di eliminare del tutto la concussione per induzione, la si è separata dalla sua fattispecie originaria (art. 317 c.p.), inserendola in una *ad hoc* denominata "induzione indebita a dare o promettere utilità" (art. 319-*quater* c.p.).

¹⁰⁹ Sulle trasformazioni dei fenomeni corruttivi e sull'esigenza ormai improcrastinabile di adottare una nuova strategia di contrasto v. F. CINGARI, *La corruzione pubblica: trasformazioni fenomenologiche ed esigenze di riforma*, in *Dir. pen. cont.-Riv. Trim.*, 1, 2012, 79 ss.

¹¹⁰ V. *supra*, par. 1.2. Nello specifico, alla l. n. 190 del 2012 sono seguite in materia penale la l. n. 69 del 2015 che in buona sostanza ha aggravato le pene di alcuni delitti contro la P.a. e societari, e ha reintrodotto l'Incaricato di pubblico servizio tra i soggetti attivi dell'art. 317 c.p.; infine, la l. n. 3 del 2019, che oltre ad inasprire il trattamento dei reati contenuti nel Titolo II, ha introdotto modifiche sostanziali a fattispecie incriminatrici (v. art. 346-*bis* c.p.), e alla disciplina processuale e penitenziaria relativa a questi illeciti, proponendo peraltro una drastica riforma della prescrizione (v. *infra*).

¹¹¹ V. *supra*, par. 2.

¹¹² V. Cass. Pen., Sez. VI, 21 novembre 2016, n. 49226, in *www.italggiure.giustizia.it*; v. inoltre A. GARGANI, *Le fattispecie di corruzione tra riforma legislativa e diritto vivente: il 'sentiero interrotto' della tipicità del fatto*, in *Dir. pen. proc.*, 2014, 1033 ss., il quale evidenzia come la giurisprudenza *post-riforma* tenda comunque a ricondurre l'esercizio *illegittimo* della funzione all'art. 319 c.p., essenzialmente per ragioni connesse all'inadeguatezza della comminatoria edittale dell'art. 318 c.p.: "In un simile contesto, il perimetro della disposizione incriminatrice non sembra più dipendere dal significato dell'enunciato normativo", che cede il passo "a letture 'funzionali', a ricostruzioni teleologiche della fattispecie, avulse dal quadro sistematico".

¹¹³ V. *supra*, par. 1.

Questa disposizione gravita adesso attorno all'orbita dei delitti di corruzione¹¹⁴, perché prevede la punibilità del privato (seppur con una pena più attenuata rispetto al soggetto pubblico)¹¹⁵. Un ulteriore passaggio è consistito nell'introduzione del delitto di traffico d'influenze illecite (art. 346-bis c.p.), che a seguito della novella apportata dalla l. n. 3 del 2019¹¹⁶ è stato esteso sino a ricomprendere i casi di intermediazione fraudolenta puniti dal previgente millantato credito (art. 346 c.p.)¹¹⁷. A completamento di queste riforme si è introdotto (e più volte emendato) il delitto di corruzione tra privati (art. 2635 c.c.)¹¹⁸, di autorici-

¹¹⁴ Sul punto si rinvia al pregevole contributo di M. ROMANO, *L'amputazione della concussione e il nuovo delitto d'induzione indebita: le aporie di una riforma*, in *Arch. pen.*, 1, 2013, 35 ss.

¹¹⁵ Si è parlato di "correoindotto" (M. DONINI, *Il correo indotto tra passato e futuro. Note critiche a SS.UU. 24 ottobre 2013-14 marzo 2014*, n. 29180, Cifarelli, Maldera e A., e alla l. n. 190 del 2012, in *Cass. Pen.*, 2014, 1484) per segnalare il "paradosso" in cui si trova il destinatario della condotta induttiva, un po' vittima un po' concorrente: come statuito dalle Sezioni Unite del 2014, infatti "la linea di discriminazione tra le due fattispecie ruota intorno al fatto che, nell'induzione indebita prevista dall'art. 319-*quater* c.p., si assiste ad una condotta di pressione non irresistibile da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio che lascia al destinatario della stessa un margine significativo di autodeterminazione e si coniuga con il perseguimento di un suo indebito vantaggio" (cfr. *Cass. pen.*, Sez. Un., 14 marzo 2014, n. 29180 cit.). Ciò spiega la ritenuta inapplicabilità dell'art. 317-*quater* c.p. ai veri e propri casi di minaccia, e la sua limitazione alle sole azioni di persuasione, suggestione o allusione.

¹¹⁶ La legge è stata enfaticamente denominata "spazza-corrotti", e contiene numerose misure per il "contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione", a carattere prevalentemente penale; inoltre, essa è intervenuta incisivamente sulla disciplina della prescrizione, e si è occupata anche di aumentare la trasparenza dei soggetti politici (per un primo commento all'articolato si rinvia a F. CINGARI, *Sull'ennesima riforma del sistema penale anticorruzione*, in *Leg. pen.*, 2 agosto 2019; M. GAMBARDELLA, *Il grande assente nella nuova "legge spazzacorrotti": il microsistema delle fattispecie di corruzione*, in *Cass. pen.*, 2019, 44 ss.; V. MONGILLO, *La legge "spazzacorrotti": ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell'anticorruzione*, in *penalecontemporaneo.it*, 27 maggio 2019; T. PADOVANI, *La spazzacorrotti. Riforma delle illusioni e illusioni della riforma*, in *Arch. pen.*, 3, 2018, 1 ss.; D. PULITANÒ, *Tempeste sul penale. Spazzacorrotti e altro*, in *penalecontemporaneo.it*, 26 marzo 2019; sulla complessa disciplina che regola la trasparenza degli organi politici, e sulle novità apportate dalla l. n. 3 del 2019 v. E. D'ALTERIO, *Partiti e movimenti politici più trasparenti?*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, 619 ss.).

¹¹⁷ Accogliendo gli auspici di una parte della dottrina (v. per tutti E. DOLCINI – F. VIGANÒ, *Sulla riforma in cantiere dei delitti in materia di corruzione*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 1, 2012, 239 ss.), il delitto di millantato credito è stato infine abolito dalla medesima legge del 2019, e adesso sia il committente che il mediatore possono perciò essere sanzionati ai sensi del nuovo art. 346-bis c.p., a prescindere dalla natura reale o fittizia della capacità di quest'ultimo, d'influenzare il pubblico soggetto (per un esame della fattispecie così come riformata dalla l. n. 3 del 2019 si veda per tutti R. CANTONE – A. MILONE, *Prime riflessioni sulla nuova causa di non punibilità di cui all'art. 323-ter c.p.*, in *penalecontemporaneo.it*, 3 giugno 2019; F. CINGARI, *La riforma del delitto di traffico d'influenze illecite e l'incerto destino del millantato credito*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, 749; per una sua prima applicazione giurisprudenziale v. *Cass. pen.*, n. 17980 del 2019, in *www.italgiure.giustizia.it*).

¹¹⁸ Per approfondimenti si veda E. LA ROSA, *Corruzione privata e diritto penale. Uno studio sulla concorrenza come bene giuridico*, Giappichelli, 2018; S. SEMINARA, *D.Lgs. 15 marzo 2017*, n. 38. Il

claggio (art. 648-ter.1, c.p.)¹¹⁹, e si sono modificati incisivamente i delitti di falso in bilancio, nell'ottica di restituirgli l'utilità applicativa da tempo perduta (artt. 2621 e 2622 c.c.)¹²⁰.

A fianco della ristrutturazione dei tipi criminosi, sono stati progressivamente approvati degli importanti aggravamenti delle cornici edittali dei delitti contenuti nel Titolo II¹²¹, accompagnati da ultimo anche da un cospicuo inasprimento delle pene accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici (art. 28 c.p.) e dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione (artt. 32-ter e quater): oltre ad aver eliminato l'obbligo di non applicarle a seguito del patteggiamento (art. 445, co. 1, c.p.p.) e della sospensione condizionale della pena (art. 166 c.p.)¹²², infatti, il legislatore ha anche aumentato la loro durata e i casi in cui ne è previsto l'impiego¹²³. Inoltre, si è prevista una particolare forma di *riparazione pecuniaria a*

gioco infinito: la riforma del reato di corruzione tra privati, in *Dir. pen. proc.*, 2017, 713 ss.; A. SPENA, *Punire la corruzione privata? Un inventario di perplessità politico-criminali*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Eco.*, 2007, 826 ss.; v. inoltre A.F. TRIPODI, *La corruzione tra privati. Un'analisi diacronica dello spettro offensivo della fattispecie ovvero la concorrenza come figlia di un dio minore*, in *Discrimen.it*, 30 ottobre 2018; da ultimo, si veda S. SEMINARA, *Indebita percezione di erogazioni, appropriazione indebita e corruzione privata*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, 593 ss., ove si commentano le ultime modifiche apportate dalla l. n. 3 del 2019.

¹¹⁹ In materia di autoriciclaggio si rinvia a M. GALLI, *Dentro il castello dei destini incrociati: la responsabilità dell'ente da autoriciclaggio*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2016, 100 ss.; A.M. DELL'OSSO, *Riciclaggio di proventi illeciti e sistema penale*, Torno, 2017, 167 ss.; volendo si veda inoltre N. AMORE, *L'autoriciclaggio tra responsabilità individuale e collettiva*, 1 ss. e, da ultimo, N. AMORE, *Gioco d'azzardo e autoriciclaggio*, in *Giur. it.*, 2019, 1423 ss.

¹²⁰ Sui contenuti e sugli effetti di questa riforma si veda V. MANES, *La nuova disciplina delle false comunicazioni sociali*, in *penalecontemporaneo.it*, 22 febbraio 2016; A. MANNA, *Il nuovo delitto di false comunicazioni sociali (tra law in the books and law in action): cronaca di una discutibile riforma*, in *Arch. pen.*, 2016, 487 ss.

¹²¹ Aggravamenti che hanno peraltro interessato anche il sistema della responsabilità degli enti: a seguito dell'entrata in vigore della "legge Bonafede", infatti, le sanzioni interdittive comminate per i reati contro la P.a. (art. 25 d. lgs. n. 231 cit.) sono state considerevolmente innalzate, e le misure cautelari sensibilmente prolungate nella loro durata (per approfondimenti sul punto si rinvia per tutti a C. PIERGALLINI, *La responsabilità da reato degli enti collettivi*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, 745 ss.; C. SANTORIELLO, *Anche nei confronti degli enti collettivi il decreto anticorruzione mostra inutili ed incoerenti "furori sanzionatori"*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, 756 ss.).

¹²² Come osservato da M. MANTOVANI, *Il rafforzamento del contrasto alla corruzione*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, 611, infatti, con riguardo alle pene accessorie questi istituti erano proprio quelli che, "per com'erano congegnati nella loro versione più recente, più seriamente minacciavano di paralizzarne le funzioni".

¹²³ L'art. 317-bis c.p. prevede adesso l'automatica interdizione perpetua dai pubblici uffici e l'incapacità di contrattare con la P.a. per una sterminata ed eterogenea serie di reati contenuti nel Titolo II. Nei casi in cui la pena detentiva inflitta non superi i due anni, o altresì ricorra l'attenuante della particolare tenuità (art. 323-bis, I. c., c.p.), la condanna importerà invece "l'interdizione e il divieto temporanei, per una durata non inferiore a cinque anni né superiore a sette anni". Si segnala tra l'altro che a cagione dell'intervenuta modifica della norma sulla c.d. riabilitazione (art. 179 c.p.),

carico del reo, che ora gli impone di corrispondere “una somma pari al prezzo o al profitto del reato”, in favore dell’amministrazione lesa dalla condotta del soggetto pubblico (art. 322-*quater* c.p.). Una riparazione che lascia in ogni caso “impregiudicato il diritto al risarcimento del danno”¹²⁴.

Seguendo il più classico degli schemi *bastone – carota*, all’appesantimento delle conseguenze sanzionatorie hanno poi fatto da contraltare una serie di agevolazioni volte, in buona sostanza, a stimolare l’attività di collaborazione processuale. In prima battuta, la l. n. 69 del 2015¹²⁵ ha inserito un’attenuante “per chi si sia efficacemente adoperato per evitare che l’attività delittuosa” contro la P.a. “sia portata a conseguenze ulteriori, per assicurare le prove dei reati e per l’individuazione degli altri responsabili ovvero per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite” (art. 323-*bis*, co. 2, c.p.)¹²⁶. Arrivati al 2019, si è portato a compimento il progetto caldeggiato dal *pool*¹²⁷, formulando una causa di non punibilità che ricalca in modo quasi esatto quella proposta nel 1994 (art. 323-*ter* c.p.)¹²⁸. Oltre a ciò, si è anche autorizzato l’impiego dei c.d. agenti sotto copertura per investigare

essa non è più in grado di estinguere le pene accessorie perpetue, destinate adesso a venir meno soltanto se, in un periodo di tempo non inferiore a sette anni dalla riabilitazione, il condannato abbia fornito “prove effettive e costanti di buona condotta”. Stessa sorte è toccata alla disciplina dell’affidamento in prova al servizio sociale (art. 47, l. n. 354 del 1975), ove si è precisato che l’esito positivo del periodo di prova non estingue le sanzioni accessorie perpetue (art. 47, XII c.).

¹²⁴ Proprio questo aspetto concorrerebbe a qualificarla più come una sanzione civile che come una vera e propria “riparazione”, dato che sembra restarvi espressamente estranea ogni possibile valenza risarcitoria (M. MANTOVANI, *Il rafforzamento del contrasto*, cit., 617; S. SEMINARA, *Riflessioni sulla “riparazione” come sanzione civile e come causa estintiva del reato*, in *La pena, ancora: fra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, II, a cura di C.E. PALIERO - F. VIGANÒ - F. BASILE - G.L. GATTA, Milano, 2018, *ibidem*).

¹²⁵ Per un’analisi delle principali modifiche che ha apportato al codice penale v. *ex multis* F. CINGARI, *Una prima lettura delle nuove norme penali a contrasto dei fenomeni corruttivi*, in *Dir. pen. proc.*, 2015, 805 ss.; V. MONGILLO, *Le riforme in materia di contrasto alla corruzione introdotte dalla legge n. 69 del 2015*, in *il Libro dell’anno del diritto Treccani 2016*, Istituto della enciclopedia italiana, 103 ss.

¹²⁶ Un’attenuante a cui la l. n. 3 del 2019 ha attribuito anche l’effetto di ridurre la durata delle sanzioni accessorie dell’interdizione temporanea dai pubblici uffici e dell’incapacità di contrattare con la P.a. a un minimo di un anno e un massimo di cinque (art. 317-*bis*, co. 2, c.p.; v. *supra*, nt. 123).

¹²⁷ V. *supra*, par. 1.1.

¹²⁸ Essa garantisce l’impunità al corrotto o corruttore che “prima di avere notizia che nei suoi confronti sono svolte indagini in relazione a tali fatti e, comunque, entro quattro mesi dalla commissione del fatto, lo denuncia volontariamente e fornisce indicazioni utili e concrete per assicurare la prova del reato e per individuare gli altri responsabili”. Per beneficiare dell’esimente, tuttavia, si deve mettere a disposizione dell’autorità almeno “una somma di denaro di valore equivalente” all’utilità che si è ritratta dal reato, ovvero fornire “elementi utili e concreti per individuarne il beneficiario effettivo” (art. 323-*ter*, co. 2, c.p.; per approfondimenti v. D. PULITANÒ, *Le cause di non punibilità dell’autore di corruzione e dell’infiltrato e la riforma dell’art. 4 bis*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, 601 ss.).

su numerosi delitti¹²⁹ contro la P.a.¹³⁰, e del c.d. captatore informatico per intercettare le “conversazioni tra presenti” nei casi più gravi¹³¹.

L'effetto deterrente del sistema, infine, è stato potenziato con una serie d'interventi sia sul piano più strettamente “sostanziale”, che su quello processuale e penitenziario. Partendo dal primo, si è completamente riformata la disciplina generale della prescrizione¹³², permettendo tra l'altro una “sospensione” del suo decorso a partire dalla pronuncia di primo grado sino al momento in cui diviene esecutivo il provvedimento che definisce il giudizio (art. 159, co. 2, c.p.)¹³³. Per quel che concerne il piano processuale, invece, si è subordinato alla restituzione del malto la possibilità di patteggiare la pena (art. 444, co. 1-ter, c.p.) e di ottenerne la sospensione condizionale (art. 165, co. 4, c.p.). Passando infine all'esecuzione della pena detentiva, i delitti contro la P.a. sono stati inseriti nell'elenco contenuto nell'art. 4-bis della legge sull'ordinamento penitenziario.

¹²⁹ In particolare di quelli contenuti negli artt. 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, co. 1, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353, 353-bis c.p. (cfr. art. 9, co. 1, lett. a, l. n. 146 del 2006).

¹³⁰ Si tratta di esponenti delle forze dell'ordine che s'inseriscono nell'esecuzione di delitti compiuti da terzi, e che al fine di accertarne la responsabilità vengono specificamente abilitati dalla legge a compiere tutte le attività prodromiche, nonché ad acquistare, ricevere, sostituire od occultare le cose che rappresentano l'oggetto, il prodotto, il profitto, il prezzo oppure il mezzo per commettere i reati contro la P.a. (per un'analisi critica relativa all'introduzione degli agenti sotto copertura nel contesto dei delitti del Titolo II, v. G. BARROCU, *I profili processuali delle operazioni sotto copertura nella normativa anticorruzione*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, 638 ss.; A. MANICCIA, *L'estensione delle "operazioni sotto copertura" ai delitti contro la pubblica amministrazione - i tratti "confusi" della riforma anticorruzione*, in *Cass. pen.*, 2019, 2369 ss.; sulle problematiche costituzionali e convenzionali sollevate invece dal c.d. agente provocatore, v. C. DE MAGLIE, *L'agente provocatore: un'indagine dommatica e politico-criminale*, Giuffrè, 1991; A. TAMIETTI, *Agenti provocatori e diritto all'equo processo nella giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Cass. pen.*, 2002, 2920 ss.; A. VALLINI, *Agente infiltrato, agente provocatore e utilizzabilità delle prove: spunti dalla giurisprudenza della Corte EDU, penalecontemporaneo.it*, 31 maggio 2011; A. VALLINI, *Il "caso Teixeira de Castro" davanti alla Corte europea dei diritti dell'Uomo ed il ruolo sistematico delle ipotesi "legali" di infiltrazione poliziesca*, in *Leg. pen.*, 1999, 197 ss.).

¹³¹ In particolare, la l. n. 3 del 2019 ha permesso di adoperare questo strumento per intercettare le conversazioni tra presenti, nei casi in cui si proceda per delitti dei Pubblici ufficiali contro la P.a. puniti con una pena detentiva non inferiore nel massimo a cinque anni.

¹³² Prima con la c.d. riforma orlando (l. n. 103 del 2017), poi con la legge patrocinata dal Ministro della Giustizia Alfonso Bonafede (l. n. 3 del 2019). Per un primo commento a questa riforma, che entrerà in vigore a partire dal gennaio del 2020, v. R. BARTOLI, *Le modifiche alla disciplina della prescrizione: una sovversione di principi*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, 900 ss.; G.L. GATTA, *Una riforma dirompente: stop alla prescrizione del reato nei giudizi di appello e di cassazione*, in *penalecontemporaneo.it*, 21 gennaio 2019; G. LOSAPPIO, *Il congedo dalla prescrizione nel processo penale. Tempus fu(g)it*, in *penalecontemporaneo.it*, 1 luglio 2019; v. inoltre CSM, *Parere n. 1189-B*, in *csn.it*, 19 dicembre 2018, 4 ss.).

¹³³ Com'è stato correttamente osservato, si tratta di una sospensione “definitiva”, che viene praticata “senza che vi sia alcuno spazio perché riprenda il suo corso (come nelle altre ipotesi di sospensione); e inoltre va notato che essa opera senza alcuna differenziazione tra sentenza di condanna o di assoluzione” (cfr. M. GAMBARELLA, *Il grande assente*, cit., 46).

Come noto, si tratta di una norma che subordina la concessione dei benefici agli autori di determinati reati, alla loro scelta di collaborare con la giustizia. Essa nasce essenzialmente per stabilire un regime penitenziario più rigoroso per gli appartenenti alla criminalità organizzata che decidono di non diventare “collaboratori di giustizia”, e adesso è stata estesa sino a ricomprendere numerosi delitti contro la P.a., dal peculato sino alla istigazione alla corruzione¹³⁴.

6. Un consuntivo critico

Osservato nel suo complesso, il sistema anticorruzione italiano sembra essere riuscito a mettere a frutto una delle lezioni più importanti dell'esperienza Mani Pulite: l'integrazione della *prevenzione* con la *repressione* come unica via per interrompere il *concertino del malaffare*. In questo, le riforme compiute rappresentano un innegabile passo in avanti¹³⁵. Nondimeno, vi sono alcuni problemi tecnico-giuridici e, potremmo dire, pratico-applicativi su cui vale la pena soffermarsi¹³⁶. Al di là del ritardo con cui è arrivata e della tecnica normativa con cui è stata realizzata¹³⁷, infatti, questa *svolta* esibisce dei limiti che sembrano la cartina tornasole di un approccio politico-criminale più generale, rivelatosi particolarmente esiziale in materia di anticorruzione.

Ciò che balza agli occhi per primo, è la sovrapposizione di *piani* che il legislatore compie, quando tenta di raccordare i confini delle misure di prevenzione

¹³⁴ Con l'effetto immediato di “*incarcerazione comunque*” verso i condannati per questa tipologia di delitti, anche qualora la pena comminata sia particolarmente breve da permettergli di non scontarla all'interno di un Istituto: ai sensi dell'art. 656, co. 9, *lett. a* c.p.p., infatti, l'incarcerazione avviene “in ogni caso, *prima che* vengano verificati i presupposti di applicabilità di una misura alternativa astrattamente possibile” (cfr. D. PULITANO, *Le cause di non punibilità*, cit., 604; v. inoltre A. CHELO, *Le modifiche in materia di esecuzione della pena*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, 625 ss.; O. MAZZA, *La carcerazione immediata dei corrotti: una forzatura di diritto intertemporale nel silenzio complice del legislatore*, in *Arch. pen.*, 2, 2019).

¹³⁵ Che ha peraltro indubbiamente contribuito a far registrare un miglioramento anche nelle polemogene statistiche sulla percezione della corruzione: in quelle di *Transparency International*, ad esempio, l'Italia è avanzata di 19 posizioni dal 2012 (per approfondire il tema degli indici di percezione della corruzione, tanto per quel che concerne la strutturazione che per quel che riguarda la discussa questione della loro attendibilità, v. di recente R. CANTONE – E. CARLONI, *Percezione della corruzione e politiche anticorruzione*, in *penalecontemporaneo.it*, 18 febbraio 2019).

¹³⁶ Per un'ampia riflessione sui fenomeni di corruzione in Italia e sugli strumenti penali deputati al loro contrasto si rinvia alle pagine di E. DOLCINI, *Appunti su corruzione e legge anticorruzione*, cit., 527 ss.

¹³⁷ Gli 83 commi della l. n. 190 del 2012, e i 30 della l. n. 3 del 2019, sono uno dei segnali più evidenti di quel “dissesto del linguaggio legale” che affligge la legislazione nazionale odierna, e che è tra i principali responsabili dell'allentamento della soggezione del giudice alla legge (art. 101, co. 2 Cost.) e dell'inefficienza della macchina giudiziaria (cfr. L. FERRAJOLI, *Cos'è il garantismo*, in questa *Rivista*, 2014, 135).

dettate nei diversi settori. Le etichette *pubblico* e *privato*, infatti, oltre a celare una dicotomia sempre più in crisi nel panorama giuridico post-moderno¹³⁸, semplificano l'estensione di campi applicativi in realtà non ben coordinati e parzialmente sovrapposti¹³⁹.

Alla cattiva parametrizzazione degli ambiti applicativi, si aggiungono pure delle lacune contenutistiche difficilmente giustificabili in chiave tecnica. Le riforme compiute a seguito della *legge 190* hanno ad esempio trascurato il macro-tema del *lobbying*¹⁴⁰ e della corruzione politica¹⁴¹, non sopperendo neppure alla grave mancanza di una disciplina organica del conflitto d'interessi per i titolari di funzioni politiche¹⁴². Un piccolo passo in avanti è stato compiuto nel 2016, con l'adozione del codice di condotta da parte della Camera dei Deputati¹⁴³. Il testo, tuttavia, è ancora incompleto e privo di strumenti capaci di garantirne l'effettività¹⁴⁴.

¹³⁸ Sul punto volendo si veda N. AMORE, *Circolazione dei metodi e disorientamento degli scopi nella repressione dei reati proprio contro la Pubblica amministrazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, 2070 ss.

¹³⁹ V. artt. 1, co. 2 e 3 d.lgs. 231 del 2001 e 1, co. 2-bis, l. n. 190 del 2012 (in merito si rinvia alle penetranti osservazioni di G.M. FLICK, *Governance e prevenzione della corruzione: dal pubblico al privato o viceversa?*, in *Cass. pen.*, 2015, 2980 ss., il quale rileva peraltro come le differenze compiute nella parametrizzazione del campo applicativo degli obblighi di trasparenza tra le società quotate private e in mano pubblica, finisca per pregiudicare la parità di trattamento e la competitività sul mercato delle une nei confronti delle altre. Conseguenze "ancor più paradossali, se si pensa che la nuova prospettiva di contrasto alla corruzione è mirata soprattutto a garantire la competitività e la par condicio di tutti quelli che operano con la pubblica amministrazione, in concorrenza fra loro").

¹⁴⁰ L'attività portata avanti dai c.d. gruppi di pressione, finalizzata a influenzare le scelte del decisore pubblico attraverso la rappresentazione degli interessi di cui sono esponenti, è generalmente ritenuta lecita in molti altri Paesi occidentali, ed è praticata anche nel nostro. L'assenza di un'organica regolazione dei suoi confini e delle sue modalità di attuazione, tuttavia, impedisce di distinguere le attività di informazione e convincimento lecite da quelle illecite, pregiudicando anche la trasparenza dei processi d'influenza. Un problema amplificato dall'introduzione del delitto di traffico d'influenze illecite, che di tale regolazione necessiterebbe per la parametrizzazione della sua stessa area precettiva (in proposito si rinvia tra i tanti ai recenti contributi di V. MONGILLO, *Profili penali della rappresentanza d'interessi*, in *Dallo Stato all'individuo*, 2016, Napoli, 89 ss.; E. SCARONIA, *Lobbying e rischio penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2016, 811 ss.; P. VE-NEZIANI, *Lobbismo e diritto penale. il traffico di influenze illecite*, in *Cass. pen.*, 2016, 1293 ss.; sul rapporto tra attività di *Lobbying* e la corruzione si vedano invece gli interessanti studi di F. GIOVANNONI, – N. CAMPOS, *Political institutions, lobbying and corruption*, in *research-information.bristol.ac.uk*, 2017; B. HARSTAD – J. SVENSSON, *From Corruption to Lobbying and Economic Growth*, in *www.princeton.edu*).

¹⁴¹ A riguardo la c.d. "spazza-corrotti" si limita soltanto a dettare alcune norme sulla trasparenza dei partiti e movimenti politici, dei loro finanziamenti e dei rapporti che intrattengono con le fondazioni politiche. Interventi importanti, ma non ancora soddisfacenti.

¹⁴² V. A. PERTICI, *L'etica pubblica e la riforma sempre in attesa del conflitto di interessi*, in *Riv. Grup. Pisa*, 2016.

¹⁴³ Il testo è disponibile sul sito della Camera dei deputati, *www.camera.it*.

¹⁴⁴ Difatti, rappresenta ancora un intervento sperimentale, che necessita di essere ulteriormente sviluppato e perfezionato. Sul punto si rinvia alle osservazioni svolte dal GRECO nell'ultimo *Evaluation Report on Italy*.

Le medesime riforme non sono inoltre riuscite a far fare l'atteso salto di qualità all'azione repressiva¹⁴⁵. La pecca più evidente si rintraccia nel "sistema" dei reati di corruzione, resi ormai incapaci di assicurare una risposta razionale e proporzionata al disvalore delle differenti ipotesi concrete in cui questo tipo di delitto può manifestarsi: da un lato, infatti, vi è una fattispecie onnicomprensiva, astrattamente in grado di punire con la stessa cornice edittale pressoché ogni forma di mercimonio (compravendita di uno specifico atto; compravendita di atto indeterminato; c.d. messa a libro paga del pubblico ufficiale e altre forme di manifestazione "sistemiche" della corruzione)¹⁴⁶; dall'altro, invece, vi è la "superstite" corruzione per *atto contrario ai doveri d'ufficio*, divenuta ormai normativamente residuale, seppur punita con pene incomprendibilmente più gravi¹⁴⁷. Il quadro che ne risulta segnala ancora una volta la necessità di un intervento del legislatore, che proprio facendo tesoro del dibattito originatosi sulla proposta del 1994¹⁴⁸, sappia distinguere in tipi criminosi autonomi le forme pulviscolari di baratteria, dal vero e proprio asservimento della funzione e dai c.d. fenomeni "sistemici" di corruzione¹⁴⁹. Andando oltre, poi, è quasi paradossale constatare come

¹⁴⁵ Sulla *pars* repressiva della legge 190 gli addetti ai lavori hanno formulato infatti un giudizio tendenzialmente negativo (v. A. ALESSANDRI, *I reati di riciclaggio e corruzione nell'ordinamento italiano: linee generali di riforma*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, 3, 2013, 147; G. CASCINI, *Legge anti-corruzione. Tanto rumore per nulla*, in *Huff. Post Italia*, 11 novembre 2012; V. D'AMBROSIO, *La legge Severino crea problemi, non li risolve*, in *Corr. Sera*, 24 ottobre 2013; V. GRASSO, *La norma Severino sulla concussione produce solo guasti*, in *La Rep.*, 8 marzo 2013; perlopiù critico anche A. MANNA, *La scissione della concussione in due fattispecie distinte, nell'ambito di uno sguardo generale sulla recente riforma dei reati di concussione e corruzione*, in *Arch. pen.*, 1, 2013, 15 ss.; più cautamente ottimisti, invece, i giudizi di E. DOLCINI, *La legge 190/2012*, cit. 152 ss.; L. PICOTTI, *La recente legislazione penale contro la corruzione*, in *Scritti in onore di Luigi Stortoni*, Bononia University Press, 2016, 412; D. PULITANÒ, *La novella in materia di Corruzione*, in *Cass. pen.*, suppl. 11, 2012, 20; F. VIGANÒ, *Sui supposti guasti della riforma della concussione*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, 2, 2013, 143 ss.). Per quel che concerne la c.d. "spazzacorrotti", invece, i toni sono stati se possibili ancora più critici (v. riferimenti indicati *supra*, nt. 116).

¹⁴⁶ Com'è stato condivisibilmente affermato, si tratta di una disposizione dotata "di un altissimo coefficiente di 'sensibilità' – cioè di portata applicativa amplissima, tesa ad abbracciare ogni episodio di 'corruzione pulviscolare' – ma al contempo di un coefficiente di specificità ed accuratezza molto esiguo" (cfr. V. MANES, *Corruzione senza tipicità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, 1139).

¹⁴⁷ Fomentando peraltro l'ennesimo scollamento del diritto vivente dal diritto *vigente* a cui si era cercato di rimediare proprio con questa riforma, v. *supra*, nt. 112; in senso conforme v. inoltre M. GAMBARDELLA, *Dall'atto alla funzione pubblica: la metamorfosi legislativa della corruzione "impropria"*, in *Arch. pen.*, 2013, 18 ss.

¹⁴⁸ V. *supra*, par. 1.1.

¹⁴⁹ Piuttosto che riproporre le distinzioni tra corruzione antecedente e susseguente, sarebbe forse opportuno prevedere almeno una fattispecie incentrata sullo schema mercantile classico della compravendita del singolo atto (dando rilievo al suo interno alla distinzione tra ipotesi *propria* e *impropria*), che andrebbe quindi a punire le ipotesi di corruzione pulviscolare (anche se non necessariamente "bagattellari": la "singolarità" dell'atto, infatti, non implica la sua scarsa "significativi-

alla mancata introduzione di distinzioni assolutamente irrinunciabili sul piano della razionalità politico criminale e del rispetto dei principi cardine di offensivista e tasatività penale, abbia fatto da contraltare proprio l'adozione di ripartizioni confusive ed empiricamente discutibili: se si voleva punire il privato indotto, ad esempio, sarebbe stato certamente più opportuno abolire *sic et simpliciter* la concussione per induzione. Una soluzione che si pone effettivamente lungo la linea tracciata dalle proposte del '94¹⁵⁰, e avallata da una dottrina sempre più numerosa¹⁵¹.

Più in generale, si riscontra la mancanza di misure incentivanti atte a stimolare concretamente la diffusione e l'implementazione dei presidi preventivi, così come l'emersione e la condanna dei fatti corruttivi. Ciò è particolarmente evidente sia nella disciplina della responsabilità da reato degli enti e nel *whistleblowing*. Nel primo caso mancano sistemi che incoraggino l'ente a collaborare con le autorità, e a non ridurre i *compliance program* a mero adempimento burocratico. La situazione attuale, infatti, è piuttosto sconsigliata: se il fatturato scende al di sotto dei 2 milioni di euro, soltanto una impresa su sette è dotata dei modelli richiesti dal decreto 231; inoltre, circa un quinto di quelli adottati risulta privo di un sistema disciplinare deputato a sanzionare le eventuali violazioni dei presidi di prevenzione, mentre circa il 23% ne prevede invece soltanto per i sottoposti, e non per gli apicali¹⁵². Con riguardo al *whistleblowing*, la mancanza di misure incentivanti è (se possibile) ancora più grave, considerato anche che, allo stato attuale, i rischi a cui si espone il segnalante appaiono sempre superiori a quelli che corre il delin-

tà"); e una fattispecie di corruzione per asservimento, basata quindi su un modello di tipo clientelare, che sappia cogliere il disvalore di quelle condotte che mettono effettivamente "a libro paga" la funzione, con esclusione perciò di "ogni favore o regalia 'occasionata' dalla mera qualifica pubblicitica rivestita dall'*intraeus*" (cfr. V. MANES, *La corruzione senza tipicità*, cit., 1148; sui modelli "mercantili" e "clientelari" di corruzione v. per tutti A. SPENA, *Il "turpe mercato". Teoria e riforma dei delitti di corruzione pubblica*, Giuffrè, 2003, 20 ss.).

¹⁵⁰ V. *supra*, par. 1.2.

¹⁵¹ Sulla scorta di riflessioni legate sia al dato empirico (v. a riguardo anche quanto osservato *supra*, par. 1.1), sia a quello comparato, che sembrano suggerire una certa unitarietà dei fenomeni concussivi (almeno nella loro forma per induzione) e corruttivi (con l'opportunità, semmai, di dosare diversamente le pene per l'*intraeus* rispetto all'*extraneus*, v. per tutti A. ALESSANDRI, *I reati di riciclaggio e corruzione nell'ordinamento italiano*, cit., 149; G. FIANDACA, *Esigenze e prospettive di riforma dei reati di corruzione e concussione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2000, 897; L. STORTONI, *La disciplina penale della corruzione: spunti e suggerimenti di diritto comparato*, in *Ind. pen.*, 1998, 1059 ss.; A. PAGLIARO, *Relazione introduttiva*, in *La riforma dei delitti contro la Pubblica amministrazione*, a cura di A.M. STILE, Napoli, 1987, 12 ss.; *contra* A. SPENA, *Per una critica dell'art. 319-quater c.p.*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, n. 3, 2013, 213 ss. 216 ss., secondo cui la tesi abolizionista restituisce "una visione ingessata e semplicistica della realtà criminologica sottostante, e pertanto non costituisce una soluzione adeguata ai problemi che vorrebbe risolvere").

¹⁵² I dati sono tratti da Confindustria - TIM: *Indagine modelli organizzativi 231 e anticorruzione*, con commento di M. VIZZARDI, in *penalecontemporaneo.it*, 9 maggio 2017.

quente¹⁵³. Sul versante pubblico le cose non vanno meglio. A ben vedere, l'ideologia prevenzionistica promossa dalle riforme del 2012 non sembra ancora essere penetrata a sufficienza nella cultura delle singole Amministrazioni. Dal canto suo, l'ANAC non appare in grado di assolvere efficacemente alla funzione di controllo sulla miriade di settori e di soggetti che si è trovata nel tempo a dover vigilare¹⁵⁴. Il risultato lo si può apprezzare, ad esempio, nelle procedure di nomina del responsabile anticorruzione: nonostante la funzione cardine che svolge, e le raccomandazioni dell'ANAC sui requisiti di integrità per coloro che vengono chiamati a ricoprirlo, in almeno 20 enti territoriali sono stati nominati dei condannati per reati contro la Pubblica amministrazione e/o per danno erariale. Un dato che concorre¹⁵⁵, forse, a spiegare perché 3 enti su 4 non abbiano ancora segnalato neppure un caso di condotte illecite¹⁵⁶.

Sul piano penale, invece, il tema degli incentivi è stato dapprima del tutto trascurato, e in seguito maldestramente affrontato. Fino ad oggi, infatti, le leggi che si sono occupate dei delitti dei pubblici ufficiali contro la P.a., hanno tendenzialmente confidato nell'efficacia general-preventiva degli innalzamenti delle pene, principali e accessorie. Un rigorismo crescente, che ha finito per coinvolgere perfino gli istituti del diritto penitenziario, peraltro in termini e modi difficilmente difendibili, sia dal punto di vista politico-criminale che costituzionale¹⁵⁷. Nel

¹⁵³ Sul punto, diffusamente, F. COPPOLA, *Il whistleblowing*, cit., 479 ss.

¹⁵⁴ In proposito si vedano anche le considerazioni svolte da R. CANTONE – A. CORRADO, *La difficile applicazione della disciplina in tema di incoferibilità e incompatibilità*, 123 ss.

¹⁵⁵ Assieme, ad esempio, alla mancanza di tutele adeguate a proteggere la funzione e l'indipendenza di queste figure, situazione che ha recentemente indotto l'ANAC a emanare un regolamento "sull'esercizio del potere dell'Autorità di richiedere il riesame dei provvedimenti di revoca o di misure discriminatorie" adottati nei loro confronti, consultabile sul sito istituzionale dell'ente (*anticorruzione.it*).

¹⁵⁶ I dati sono tratti dall'indagine svolta da M. GABANELLI, *Anticorrottori ma già condannati*, in *Corr. Sera*, 14 ottobre 2018; D'altra parte, l'esistenza di uno iato tra i numerosi presidi normativi recentemente approvati nel nostro Paese, e l'effettiva applicazione pratica che ricevono nelle istituzioni, è attestata anche dal rapporto "Agenda anticorruzione 2017 – L'impegno dell'Italia nella lotta alla corruzione (2017) di *Transparency International*, in *transparency.it* (a riguardo v. la sintesi di G. ROMEO, *Lotta alla corruzione, le armi spuntate dell'Italia*, in *ilSole24ore*, 12 ottobre 2017).

¹⁵⁷ Ci si domanda infatti quale razionalità rispetto agli scopi possa avere la differenziazione tra detenuti collaboranti e non in presenza di delitti, ad esempio, di peculato o di concussione. Nessuna, evidentemente, non essendo certo queste delle ipotesi criminose indefettibilmente riconosciute a ramificati sistemi criminali da disvelare e disarticolare. Sicuramente, però, si tratta di restrizioni particolarmente invasive, che sembrano collidere in più punti con le garanzie previste dalla Costituzione (a partire dagli artt. 3, 24, 25 e 111 Cost., a riguardo valga per tutti il riferimento a V. MANES, *L'estensione dell'art. 4-bis ord. pen. ai delitti contro la P.a.: profili di illegittimità costituzionale*, in *penalecontemporaneo.it*, 14 febbraio 2019; si segnala inoltre che sono state già sollevate questioni di legittimità costituzionale sul punto, precipuamente dal Trib. Napoli, Sez. GIP, 2 aprile 2019, in *giurisprudenzapenale.com*, nella parte in cui non ha previsto un regime intertemporale che accompagnasse la modifica delle norme sull'esecuzione delle pene detentive, mancanza che cristallizzerebbe

suo costante riproporsi, tuttavia, queste scelte appaiono sempre più eccessive, e comunque fuorvianti. Piuttosto, servirebbe intervenire con decisione sull'efficacia dell'attività repressiva¹⁵⁸, in particolare aumentando gli strumenti per garantire un maggior tasso di scoperta¹⁵⁹ e condanna dei comportamenti corruttivi. Purtroppo, nonostante le incoraggianti promesse¹⁶⁰, anche le riforme recentemente approvate non sembrano in grado di invertire la tendenza: la c.d. legge "spazza-corrrotti" propone infatti di risolvere la questione affidandosi, da un lato, a una causa di non punibilità, quella dell'art. 323-ter c.p., che per come congegnata appare destinata a cadere ben presto nel dimenticatoio¹⁶¹; dall'altro, all'impiego degli agenti infiltrati, uno strumento che in concreto sembra davvero complicato poter adoperare con profitto all'interno degli uffici pubblici¹⁶².

una violazione dell'art. 7 CEDU; nello stesso senso Cort. Appello Lecce, 4 aprile 2019, in *giurisprudenzapenale.com*; Sul punto si veda inoltre l'ulteriore questione di legittimità costituzionale sollevata da Cass. pen., Sez. I, u.p. 18 giugno 2019, in *penalecontemporaneo.it*, in riferimento agli "articoli 3 e 27 della Costituzione, dell'art. 1 co. 6 lett. b) della l. n. 3 del 9 gennaio 2019, nella parte in cui inserisce all'art. 4-bis co. 1 l. n. 354 del 1975 il riferimento al delitto di peculato di cui all'art. 314 cod. pen"). Un capitolo a parte, poi, meriterebbe il modo in cui le pene accessorie sono state riformate, considerata anche la recente giurisprudenza costituzionale in materia di "pene fisse" (la combinazione tra l'obbligatorietà della loro irrogazione, e la previsione della natura perpetua dell'interdizione per una gamma particolarmente eterogenea di delitti contro la P.a., infatti, solleva rilevanti dubbi di compatibilità con il quadro costituzionale, v. M. MANTOVANI, *Il rafforzamento del contrasto*, cit., 612 ss.).

¹⁵⁸ "La consapevolezza di una esigua quota di accertamento dei reati", infatti, "rafforzerebbe la convinzione dello scarso biasimo istituzionale e sociale dei comportamenti incriminanti dal legislatore e, perciò, in definitiva, consoliderebbe la forza "negativa" di orientamento comportamentale insita nelle "sottoculture" proprie dei privati corruttori e dei pubblici funzionari corrotti" (cfr. P. DAVIGO, – G. MANNOZZI, *La Corruzione in Italia*, cit. 260 ss.; v. inoltre *supra*, nt. 34; a riguardo si veda inoltre A. PAGLIARO, *Le indagini empiriche sulla prevenzione generale – una interpretazione dei risultati*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1981, 447 ss.).

¹⁵⁹ Va in questa direzione la meritoria introduzione, ad opera della l. n. 69 del 2015, della richiamata attenuante per chi decida volontariamente di collaborare con l'autorità (art. 323-bis, co. 2, c.p.; v. *infra*, par. 5). Si nutrono perplessità, però, sulle reali *chance* di indurre a collaborare autori di reati a bassissimo tasso di accertamento con un mero sconto di pena (in questo senso si veda V. VALENTINI, *La controriforma del sistema penale anticorruzione*, 349).

¹⁶⁰ Ci si riferisce alla "consapevolezza" dichiarata dal Guardasigilli, sul fatto che "l'effettività di un'incriminazione dipende non solo dalla formulazione delle fattispecie incriminatrici e dall'entità della pena edittale, ma anche dagli strumenti d'indagine e dai poteri di accertamento che l'ordinamento mette a disposizione degli organi inquirenti e dell'autorità giudiziaria per perseguire efficacemente i reati" (cfr. *Relazione illustrativa*, in *governo.it*).

¹⁶¹ Osserva T. PADOVANI, *La spazzacorrotti*, cit., 7, che "valutata sul piano operativo, la causa di non punibilità così concepita sembra votata alla paralisi, indotta dalla sua stessa struttura guardinga e circospetta". Sulla stessa linea si pone, tra gli altri, anche D. PULITANÒ, *Le cause di non punibilità*, cit., 601 ss., che ne pronostica la quasi certa ineffettività, date le condizioni ben poco appetibili a cui è subordinata.

¹⁶² Del resto, non si vede cosa si possa ottenere in questi casi con un agente, che non possa già essere conseguito mediante una tecnica di "spionaggio" a distanza, eventualmente anche di tipo

Volendo concludere, si potrebbe dire che queste riforme non sono riuscite a eludere dei difetti che si sarebbero forse potuti evitare con delle maggioranze politiche più convinte e consapevoli¹⁶³, oltretutto con un processo di formulazione e approvazione più attento al merito che alla comunicazione¹⁶⁴. Pure in questo caso, infatti, sulla scia di scandali più o meno grandi, si è preferito dimostrare la *prontezza dell'esecutivo di fronte all'emergenza*, adottando soluzioni di sicuro impatto e facilmente comunicabili all'opinione pubblica. Non sempre, però, in sintonia con l'impianto complessivo del sistema su cui si innestavano, o con la reale portata del fenomeno con cui andavano a scontrarsi.

Ecco forse l'ultimo insegnamento che resta da trarre dall'esperienza Mani Pulite: le emergenze sono il prodotto di tante ordinarie negligenze. Se le si affronta in chiave *emergenziale*, però, si finisce per svuotare il secchio lasciando intatti i canali che lo hanno riempito. E così l'emergenza si ripresenta ancora e ancora, in una spirale apparentemente interminabile.

Un modo per uscirne, allora, è proprio quello di ritornare "all'ordinario", occupandosi cioè di tutti quei fattori che *ordinariamente* concorrono a diffondere la corruzione nel Paese. Per contribuire a cominciare questo processo, si dovrebbe però mettere in conto un "cambiamento di paradigma" nelle politiche di contrasto alla corruzione: invero, piuttosto che concentrarsi soltanto su strategie "dall'alto", basate su misure adottate dallo Stato apparato e da Autorità più o meno centralizzate, si potrebbe invece provare a ripartire dalla *base*, allargando la platea degli attori coinvolti nell'azione di contrasto. In effetti, la corruzione, specie se di natura sistemica, segnala l'esistenza di un problema culturale radicato e pervasivo¹⁶⁵, che riesce a prosperare e perpetuarsi grazie anche alle "opportunità" offerte dalla natura spesso asimmetrica ed eccessivamente discrezionale della re-

informatico (ad es. attraverso *trojan horse* su dispositivo portatile del sospettato, operazione peraltro dai costi economici ben più contenuti).

¹⁶³ La legge n. 190, ad esempio, è nata in contingenze particolari, e ha dovuto mettere d'accordo visioni politiche molto distanti tra loro per riuscire a essere approvata (icastica la cronaca politica di quel periodo, v. Monti: "Corruzione, inerzia non scusabile". *Intervento su giovani e "outsider": troppa immobilità sociale*, in *corriere.it*, 24 settembre 2012; v. inoltre A. MANNA, *La scissione della concussione in due fattispecie distinte*, cit., 15 ss.; F. VIGANÒ, *Sui supposti guasti della riforma della corruzione*, cit., 149 ss.).

¹⁶⁴ In questo la "politica spazza" ne costituisce la sublimazione: come ricorda D. PULITANÒ, *Tempesta sul penale*, cit., 247, "una politica criminale ridotta a politica penale è una fuga dalle responsabilità di governo politico di fenomeni sociali". Il rischio è "quello di una preoccupante trasformazione della fisionomia della nostra stessa forma di Stato in una paternalistica e populistica democrazia penal-giudiziaria, con contestuale abdicazione di ogni altra forma di controllo sociale nonché di responsabilità" (cfr. F. PALAZZO in dialogo con F. VIGANÒ, *Diritto penale. Una conversazione*, Il Mulino, 56, richiamato dallo stesso D. PULITANÒ, op. ult. cit.).

¹⁶⁵ In proposito v. A. DA RE, *Il doppio volto della corruzione*, in *La corruzione a due anni dalla "riforma Severino"*, a cura di R. BORSARI, Padova University Press, 2015, 21.

lazione tra amministratori e amministrati. Ci si concentri, dunque, sugli obblighi di formazione nei codici di condotta, rendendoli effettivamente cogenti¹⁶⁶. Volendo andare ancor più a monte, si introduca una vera e propria educazione civica nelle scuole (sul modello francese)¹⁶⁷, e si supportino i modelli di *democrazia monitorante*¹⁶⁸ su cui si basano le esperienze più avanzate di anti-corrruzione civica¹⁶⁹, di modo da dare così quella risposta “di sistema”, a un fenomeno criminale che, del resto, deve proprio alla *sistemicità* la sua forza.

Indubbiamente si tratta di una strada lunga, e a lenta percorrenza. Ma rappresenta probabilmente l'unica rimasta, per convertire l'emotività manichea e stigmatizzante fomentata nell'opinione pubblica dalla scoperta (o meglio dalla narrazione) delle multiformi tangenti, in una razionalità partecipante, propulsiva, capace di contribuire positivamente a una maggiore democratizzazione dell'azione amministrativa, e al miglioramento complessivo delle politiche pubbliche.

¹⁶⁶ Nella prospettiva dell'anticorrruzione, questo strumento dovrebbe essere adoperato soprattutto per veicolare i principi di etica pubblica agli operatori, e invece alla formazione vengono dedicati giusto due commi, dal valore peraltro eminentemente programmatico (artt. 13, co. 5 e 15, co. 5, d.P.R. n. 62 del 2013).

¹⁶⁷ L'insegnamento di “educazione civica”, introdotto nella scuola statale da Aldo Moro, è diventato materia curriculare nel 1958. Recentemente ridenominato “Cittadinanza e costituzione”, non costituisce però un insegnamento autonomo, e di fatto è lasciato alla buona volontà dei singoli docenti (v. A. DE GREGORIO, *L'ora (mancante) di Educazione civica*, in *Corr. sera*, 4 marzo 2014; C. TROILO, *L'educazione civica, una priorità per le scuole italiane*, 07 novembre 2017, in *huffingtonpost.it*). Recentemente è stata discussa e approvata una proposta (S. 1264) che va nel senso di rafforzare questo insegnamento, reintroducendolo sotto la denominazione di “educazione civica” come materia con voto autonomo nella scuola primaria e secondaria di primo e secondo grado.

¹⁶⁸ Il termine “Monitory Democracy” è stato adoperato per la prima volta da John Keane per descrivere il progressivo affermarsi di una nuova forma di governo democratico resa possibile dalla rivoluzione digitale e delle comunicazioni, che vedrà il lavoro delle tradizionali istituzioni rappresentative sempre più avvolto all'interno di reti transnazionali di controllo allargato “del pubblico” (c.d. “monitoraggio”), teso a *supervisionare* in modo sempre più pervasivo e diffuso l'esercizio del potere (v. J. KEANE, *The Life and Death of Democracy*, Simon & Schuster, 2009; v. inoltre J. KEANE, *Power and Humility. The Future of Monitory Democracy*, Cambridge University press, 2018).

¹⁶⁹ Si tratta delle c.d. “comunità monitoranti”, progetti volti a stimolare la cittadinanza a valersi in modo consapevole degli strumenti a loro disposizione (si pensi ad esempio alle disposizioni sulla trasparenza e all'accesso civico) per dar vita a pratiche tese a promuovere (tra le altre cose) l'integrità dell'amministrazione. Il modello è ben esplicito nel libro di L. FERRANTE – A. VANNUCCI, *Anticorrruzione Pop. È semplice combattere il malaffare se sai come farlo*, edizioni Gruppo Abele, 2017. Per le iniziative legate al monitoraggio civico si veda ad esempio l'iniziativa del Gruppo Abele, in *libera.it*.