

L'anticorruzione: un bilancio tra prevenzione e repressione

Raffaele Cantone

L'anno 2012 è quello in cui si è avviata una nuova politica di contrasto della corruzione che si è snodata per quasi dieci anni e che ha cambiato in profondità la normativa in materia sia sul versante preventivo che su quello repressivo, introducendo un impianto che si è imposto come un modello di studio anche a livello internazionale. Il giudizio complessivo sulle novità è sostanzialmente positivo, perché così il Paese si è adeguato agli standard internazionali e si è dotato di regole che, almeno in astratto, appaiono efficienti ed efficaci per la lotta alla corruzione e che hanno consentito altresì di ottenere buoni risultati nel miglioramento dell'immagine internazionale. L'applicazione pratica registra, però, alcuni problemi e criticità che necessiterebbero di interventi mirati di manutenzione della normativa, anche per garantire una maggiore sistematicità alle tante norme introdotte, soprattutto quelle relative alla prevenzione.

1. La situazione precedente al 2012

Provare a tracciare un bilancio dell'“anticorruzione”, sotto il profilo sia della prevenzione che della repressione, impone metodologicamente di partire dalla situazione normativa ante 2012, prima cioè dell'approvazione della legge 6 novembre 2012 n. 190, nota ormai, anche ai non addetti ai lavori, come “legge Severino”.

Descrivere lo *status quo ante* non richiede, in verità, un grandissimo sforzo, perché la tematica del contrasto alla corruzione, pur essendo stata spesso oggetto di dibattiti e dotte discussioni anche accademiche, non si era tradotta, fino a quel momento, in particolari provvedimenti normativi; il legislatore era sì intervenuto in qualche occasione sul tema, ma lo aveva fatto in modo sporadico e comunque senza un disegno organico.

L'unica reale modalità di contrasto della corruzione era sostanzialmente quella basata sul diritto penale¹, fondata sull'impianto contenuto nel codice Rocco del 1930 che, a sua volta, aveva ripreso, con poche varianti e con un approccio più rigoroso, l'impostazione del precedente codice Zanardelli del 1889².

La corruzione era, in particolare, regolata fra i delitti contro la pubblica amministrazione e strutturata come una fattispecie necessariamente plurisoggettiva, un reato cd. contratto³, punendo «prestazioni corrispettive», costituite, da parte del funzionario pubblico, da un atto e da parte dell'*extraneus* da una utilità o da una remunerazione, data o anche solo promessa; il codice penale distingueva poi due diverse ipotesi, una più grave, la corruzione cd. propria (art. 319 c.p.) e cioè quella per la quale l'atto oggetto dello scambio era contrario ai doveri di ufficio e un'altra sanzionata con pene molto più lievi, la corruzione "impropria" (art. 318 c.p.), quella in cui l'atto era invece conforme ai doveri di ufficio.

La corruzione si distingueva, a sua volta, dalla concussione, punita più gravemente, che pure aveva ad oggetto la dazione o la promessa di un *quid* da parte di un privato a favore di un funzionario pubblico non come conseguenza, però, di una scelta volontaria ma di una imposizione attraverso costrizione e/o induzione.

La differenza strutturale fra le due fattispecie di corruzione (in cui il rapporto fra funzionario pubblico e privato si svolge su un piano partitario) e la concussione (in cui, invece, il privato è destinatario di un'attività di prevaricazione del funzionario) giustificava un diverso trattamento dell'*extraneus*; quest'ultimo era punito allo stesso modo del funzionario

¹ Così, M. CLARICH, B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione*, in B.G. MATTARELLA, M. PELLISERO (a cura di), *La legge anticorruzione*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 61; in termini analoghi, anche B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione: i profili amministrativistici*, in A. DEL VECCHIO, P. SEVERINO (a cura di), *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, Padova, Cedam, 2005, p. 301.

² Per questa considerazione, R. VENDITTI, voce *Corruzione*, in *Enc. dir.*, vol. X, 1962, p. 764 secondo cui il codice Zanardelli si era posto nei confronti della corruzione con un rigore inferiore a quello che ispira il codice Rocco e la maggiore severità di quest'ultimo è forse spiegabile in relazione al clima politico in cui il quest'ultimo codice venne emanato.

³ Nel senso che le fattispecie corruttive siano a concorso necessario e a struttura bilaterale, in giurisprudenza, si v., *ex plurimis*, Cass. pen., sez. VI, 4 maggio 2006, n. 33435.

nella corruzione; era, invece, esente da pena e considerato vittima del reato nella concussione⁴.

Nel 1990, le fattispecie corruttive erano state formalmente riscritte, ma la struttura originaria era sostanzialmente rimasta immutata⁵, con un'unica significativa novità, consistita dalla sottrazione dalle due ipotesi precedenti di corruzione di quella collegata all'attività giudiziaria, innestata in una nuova e specifica incriminazione (la terza), e cioè la corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter c.p.).

Con queste norme era stata affrontato il più grave scandalo giudiziario del Paese, divenuto noto come "Tangentopoli" o "Mani pulite", che aveva visto imputata (e in parte anche condannata) un'intera classe politica e che, secondo molti commentatori, aveva portato al tramonto di una fase storica della vita nazionale, la cd. prima Repubblica.

Durante soprattutto quella fase si discusse molto di modificare l'impianto anticorruzione e vennero anche presentati ed elaborati, a seguito di lunghi dibattiti, progetti di legge, che riguardavano, in particolar modo, il versante repressivo⁶.

Le proposte rimasero sulla carta e nel periodo post Tangentopoli non solo non si rafforzò la strategia di contrasto ma, al contrario, secondo alcuni commentatori, venne persino intrapresa una "politica pro corruzione"; infatti anche se non si toccarono specificamente le norme in materia,

⁴ Dal punto di vista strutturale il codice penale punisce il «corrotto» con una diversa norma (art. 321 c.p., rubricato appunto «Pena per il corrotto») rispetto a quella applicabile al corrotto, prevedendo tuttavia che si applichino le stesse pene.

⁵ La legge 26 aprile 1990 n. 86, pur riscrivendo le fattispecie dei reati contro la pubblica amministrazione, apportò in realtà limitate modifiche alle ipotesi di corruzione, soprattutto in tema di pene principali ed accessorie; la normativa, però, incise significativamente sulle definizioni di pubblico ufficiale e di incaricato di pubblico servizio, adottando la concezione cd. funzionale-oggettiva, con l'eliminazione del riferimento, contenuto nel testo precedente, al rapporto di dipendenza dallo Stato o da ogni altri ente pubblico.

⁶ Il più famoso progetto che venne elaborato in quella fase storica è divenuto noto come il progetto di Cernobbio, elaborato nel 1994 da un gruppo di magistrati e professori universitari e portava ad un superamento della distinzione fra corruzione e concussione e all'introduzione di una causa di non punibilità per il corrotto ed il corrotto che si sarebbero autodenunciati; per maggiori riferimenti, *ex plurimis*, v. F. STELLA, *La filosofia della proposta anticorruzione*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1994, p. 935; F. SGUBBI, *Considerazioni critiche sulla proposta anticorruzione*, *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1994, p. 941; G. INSOLERA, *Le proposte per uscire da Tangentopoli*, in *Crit. dir.*, 1995, p. 17 ss.

furono depotenziati presidi complementari come i reati fiscali, l'abuso di ufficio, il falso in bilancio e la prescrizione⁷.

Nel 2000, al fine di dar attuazione ad una Convenzione dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), approvata a Parigi il 17 dicembre 1997 ed avente ad oggetto la corruzione nelle transazioni internazionali, il legislatore emendò, invece, ulteriormente il codice penale, introducendo una quarta ipotesi di corruzione, quella cd. internazionale, nell'art. 322-*bis* c.p.⁸.

Sul piano, invece, della prevenzione, malgrado il tema fosse stato posto sul dibattito culturale da autorevolissimi studiosi⁹, vi è pochissimo da segnalare.

Nel 2003 vi era stato un timido tentativo di creare un organismo che avrebbe dovuto occuparsi di prevenzione; al di là del nome scelto, particolarmente altisonante (Alto commissario per la lotta alla corruzione), ad esso furono attribuiti poteri evanescenti e nessuna reale autonomia rispetto all'esecutivo e non si ricorda alcun suo reale contributo alla lotta ai fenomeni corruttivi, tanto che, a distanza di qualche anno, venne anche soppresso, in quanto considerato un ente inutile e dispendioso¹⁰.

⁷ Così, A. VANNUCCI, *La corruzione in Italia: cause, dimensioni ed effetti*, in B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione*, cit., p. 44 a cui si rinvia anche per le indicazioni più precise degli interventi legislativi indicati.

⁸ La fattispecie è stata introdotta dalla l. 29 settembre 2000, n. 300 e consente di punire soggetti che operano nell'Unione europea (membri della Commissione, eurodeputati, componenti della Corte di giustizia, funzionari UE, ecc.) o in altri organismi internazionali (i giudici della Corte penale internazionale) parificandoli ai pubblici ufficiali o agli incaricati di pubblico servizio. La norma equipara a tali figure, a seconda delle mansioni in concreto svolte, anche i funzionari di Stati esteri o di altre organizzazioni internazionali, che non possono però essere incriminati per i fatti di corruzione da loro commessi all'estero (su cui potranno procedere tuttavia gli Stati per cui operano), mentre possono esserlo, quali corruttori, i cittadini italiani che offrano loro un'utilità.

⁹ Ci si riferisce al rapporto al Presidente della Camera dei deputati, presentato il 23 ottobre 1996 dal Comitato di studio per la prevenzione della corruzione, presieduto dal prof. Sabino Cassese. Sul contenuto di quel rapporto si v. E. CARLONI, *L'anticorruzione. Politiche, regole modelli*, Bologna, il Mulino, 2022, p. 61 che considera quel documento come uno dei «tanti bivi mancati dalla storia amministrativa del nostro paese».

¹⁰ L'organismo veniva istituito con l. n. 3 del 16 gennaio 2003, n. 3, ma rinvitava ad un regolamento governativo il compito di «determinare la composizione e le funzioni» nonché «di garantirne l'autonomia e l'efficacia operativa» dell'ente, regolamento approvato dopo quasi due anni (d.P.R. 6 ottobre 2004, n. 258); esso stabiliva, in estrema sintesi, che il commissario operasse presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, fosse un organo monocratico (scelto fra magistrati ordinari o amministrativi, avvocati dello Stato ed alti dirigenti dello Stato), dotato di una (scarna)

Nel 2009 era stato, invece, avviato un ambizioso programma di trasparenza della pubblica amministrazione, accompagnato da un gran *battage* pubblicitario e da proclami anche roboanti, quali quello di voler consentire «l'accessibilità totale» agli atti delle amministrazioni¹¹.

Furono anche istituiti nuovi organismi (il SAET prima e la CIVIT dopo) che avrebbero dovuto occuparsi di prevenzione della corruzione, funzione quest'ultima, però, soltanto teorica perché nessun sistema di regole preventive era stato fino a quel momento delineato¹².

2. *Un lungo moto riformatore a partire dalla “legge Severino”*

La già citata legge Severino rappresenta un'inversione di tendenza in materia, anche se essa è stata solo il primo passo, per quanto particolarmente importante, di un vero e proprio moto riformatore che si è snodato per poco meno di un decennio e che ha cambiato completamente ed indiscutibilmente i connotati della politica di contrasto della corruzione.

struttura di supporto, con competenze soprattutto di studio del fenomeno della corruzione e di monitoraggio su procedure contrattuali e di spesa e su comportamenti e conseguenti atti da cui potesse derivare danno erariale, con l'obbligo di segnalare all'autorità giudiziaria o a quella contabile le eventuali anomalie; pur essendo stati nominati più commissari, a distanza di poco meno di 4 anni, esso veniva soppresso con un decreto legge (art. 68, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. in legge 6 agosto 2008, n. 133) che trasferiva i suoi poteri alla Presidenza del Consiglio; sull'alto commissario, G. SCIULLO, *L'alto commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione*, in L. VANDELI (a cura di), *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?*, Roma, Franco Angeli, 2009, p. 71 ss.

¹¹ Ci si riferisce in particolare alla l. 4 marzo 2009 n. 15 e al d.lgs 27 ottobre 2009, n. 150, provvedimenti normativi approvati nell'ambito della cd. “riforma Brunetta” che prevedevano soprattutto la pubblicazione in rete di atti ed informazioni amministrative. I risultati concreti ottenuti, però, furono molto inferiori alle aspettative; in un monitoraggio effettuato nell'anno 2012 dalla CIVIT si accertò che gli obblighi di trasparenza imposti dalle riforme avevano avuto un'attuazione pari a poco più del 50%; così, *Rapporto sulla trasparenza dei ministeri*, agosto 2012, in www.anticorruzione.it.

¹² Il Servizio anticorruzione e trasparenza (SAET) venne istituito con decreto della Presidenza del Consiglio nell'ambito del Dipartimento della funzione pubblica e aveva compito di analisi, studio ed indagine delle fenomeni della corruzione nell'amministrazione e di predisporre una relazione annuale al Parlamento e di formulare un piano nazionale della trasparenza; la Commissione per la valutazione la trasparenza ed integrità dell'Amministrazione (CIVIT) era stata istituita dal d.lgs n. 150 del 2009 e la sua funzione principale era di presiedere all'attuazione del processo di riforma dei servizi pubblici, controllando le performance dei dirigenti, ma fra i suoi compiti era previsto anche quello di favorire «nella pubblica amministrazione la cultura della trasparenza anche attraverso strumenti di prevenzione della corruzione»; per maggiori riferimenti all'organismo in questione, P. TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governance della pubblica amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 225.

Fra gli osservatori e gli studiosi viene spesso operato un parallelismo fra lo sviluppo della disciplina della anticorruzione e quella dell'antimafia, soprattutto perché in entrambi gli ambiti il Paese si è dotato di impianti normativi innovativi, partendo quasi da zero; entrambe le regolamentazioni si sono poi rapidamente imposte nell'ordinamento nazionale e sono, fra l'altro, divenute oggetto di studio e di interesse anche nello scenario internazionale¹³. La disciplina antimafia, inoltre, per essere temporalmente precedente ha poi certamente ispirato, con riferimento soprattutto agli aspetti repressivi, alcune delle novità riprese per il contrasto alla corruzione.

Condividendo tale paragone e riservandosi di tornare anche più avanti sui rapporti fra i due sistemi, un dato, però, differenziale merita di essere qui rimarcato subito ed attiene, in particolare, alle modalità genetiche delle due discipline.

Nel caso della legislazione antimafia, l'innescò di essa va certamente reperito nei fatti drammatici che avvennero sia negli anni Ottanta e poi soprattutto all'inizio degli anni Novanta del precedente secolo, quando il Paese fu vittima di una vera e propria aggressione stragista da parte delle organizzazioni mafiose; l'emergenza, quindi, rappresentò il seme che fece germogliare la normativa che poi, via via, nel corso degli anni è stata sempre più affinata e migliorata¹⁴.

Con riferimento, invece, all'anticorruzione, quando fu varata la legge perno di essa, nel 2012, non vi era alcuna specifica ragione di preoccupazione su questo fronte; il Paese godeva certamente sul punto di una fama internazionale non eccelsa, certificata dalle posizioni molto deludenti rivestite nelle classifiche internazionali, soprattutto quelle sulla corruzione percepita di *Transparency international*¹⁵, ma non si erano verificati, quantomeno nel periodo immediatamente precedente, episodi

¹³ *Ex plurimis*, N. GULLO, *Emergenza criminale e diritto amministrativo*, Napoli, ES, 2017, che qualifica la legislazione italiana in materia come all'avanguardia.

¹⁴ Sul punto sia consentito il rinvio a R. CANTONE, L. DELLA RAGIONE, *Diritto penale dell'antimafia*, Pisa, Pacini, 2021, p. 22 che evidenziano la stretta correlazione fra la normativa antimafia e i gravi episodi delittuosi avvenuti nel Paese ed ascrivibili alle associazioni mafiose, a partire dall'introduzione della fattispecie di associazione mafiosa che venne approvata nel 1982 dopo l'omicidio del Prefetto di Palermo, Alto commissario della lotta alla mafia, Carlo Alberto Dalla Chiesa.

¹⁵ Nella classifica di *Transparency international*, basata sulla percezione della corruzione all'Italia nel 2012, nell'ambito dell'indice predisposto era riconosciuto un valore numerico pari a 42 che la posizionava al 72° posto fra i Paesi valutati, fra gli ultimi nei Paesi europei.

corruttivi eclatanti che potessero far gridare all'emergenza come, invece, era accaduto all'inizio degli anni Novanta, durante la già citata fase di Tangentopoli.

L'Italia era, però, inadempiente rispetto agli obblighi assunti con più Convenzioni internazionali; se, infatti, aveva dato attuazione, come detto poco sopra, alla Convenzione dell'OCSE del 1997, non lo aveva fatto con riferimento alle due Convenzioni del Consiglio d'Europa del 1999 (quella civile e quella penale)¹⁶ e soprattutto alla Convenzione ONU di Merida del 2003¹⁷, testi che erano stati, sia pure con ritardo, già ratificati¹⁸. L'inadempimento era stato più volte rimarcato negativamente sul piano internazionale, in particolare dagli organismi deputati allo specifico monitoraggio dell'implementazione delle convenzioni¹⁹, e quando, a seguito di una grave crisi economica si era insediato un esecutivo tecnico, il Governo Monti, la legge anticorruzione era stata fortemente voluta da esso per migliorare l'immagine internazionale dell'Italia, come una sorta di mattone per ricostruire le infrastrutture etiche del Paese²⁰.

Il contesto, quindi, in cui è stata varata la prima regolamentazione era certamente caratterizzato da una situazione emergenziale, non direttamente connessa a quei fatti che con la legislazione adottanda si volevano curare e, fra l'altro, certamente non paragonabile a quella che avevo spinto l'approvazione della legislazione antimafia; l'interesse del legislatore e

¹⁶ La Convenzione penale sulla corruzione è stata varata a Strasburgo il 27 gennaio 1999, quella civile, nella stessa città, il 4 novembre del medesimo anno.

¹⁷ La *United nation convention against corruption* (UNCAC) è stata varata a Merida, in Messico, il 31 ottobre 2003.

¹⁸ Le Convenzioni del Consiglio d'Europa sono state ratificate con le leggi 28 giugno 2012 n. 110 (quella penale) e n. 112 (quella civile); la Convenzione ONU invece con l. 3 agosto 2009, n. 116.

¹⁹ Le Convenzioni indicate prevedono organismi di monitoraggio della loro attuazione; sull'importanza che essi hanno avuto nella implementazione della legislazione nazionale, G. NICCHIA, *I meccanismi di monitoraggio istituiti dalle convenzioni internazionali in tema di lotta alla corruzione*, in A. DEL VECCHIO, P. SEVERINO (a cura di), *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, Padova, Cedam, 2015, p. 462 ss.

²⁰ Sul contesto in cui maturò la legislazione anticorruzione si v. G. LEOTTA, *Introduzione generale al fenomeno*, in M. NUNZIATA (a cura di), *Riflessioni in tema di lotta alla corruzione*, Roma, Carocci, 2017, p. 29 ss. e sia consentito il rinvio, R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione in Italia*, in *www.penalecontemopraneo*, 27 novembre 2017, p. 2.

del governo perseguito con la normativa era, però, soprattutto quello di allinearsi agli standard internazionali.

Alla legge Severino, endiadi dietro la quale non si nasconde in verità un'unica legge ma ben quattro interventi normativi²¹, pur nella sua certamente non perfetta tecnica di redazione²², va comunque riconosciuto l'indiscusso merito di avere avviato la nuova strategia di prevenzione e di averlo fatto non sull'onda dell'improvvisazione, ma, al contrario, raccogliendo i suggerimenti di una Commissione di studio, in precedenza istituita dall'allora Ministro della funzione pubblica²³, che aveva elaborato una articolata proposta che, comunque, era ampiamente debitrice delle indicazioni della Convenzione ONU di Merida.

²¹ La legge n. 190 del 2012 conteneva anche deleghe al governo per l'emanazione di normative relative a specifici settori e in virtù di esse sono stati varati il d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235 («Testo unico delle disposizioni 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. 14 marzo 2013, n. 33 («Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni») ed il d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39 («Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico»).

²² La norma consta di un articolo composto di ben 83 commi, alcuni fra l'altro particolarmente lunghi, a cui si aggiunge un secondo che contiene la sola clausola di invarianza finanziaria; la struttura è conseguenza del complesso *iter* della legge, originata dal disegno di legge A.S. n. 2156, «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione» che vedeva quale primo firmatario l'allora ministro della Giustizia Alfano e che era stato anche approvato da un ramo del Parlamento ma che sembrava finito su un binario morto; nel 2012, mutato il governo, il ddl venne ripreso ad opera del nuovo Ministro della giustizia, Paola Severino ed il testo, votato al Senato, fu approvato con modifiche alla Camera il 14 giugno 2012 e constava di 27 articoli, poi ritornò al Senato che lo varò il 17 ottobre nel testo attuale riformulato con un maxiemendamento, per poi essere definitivamente approvato dalla Camera il 31 ottobre 2012; per maggiori riferimenti sull'iter legislativo della l. n. 190, si v. F. MERLONI, *La legge anticorruzione e le garanzie dell'imparzialità dei pubblici funzionari*, in F. CINGARI (a cura di), *Corruzione: strategie di contrasto*, Firenze University Press, 2013, p. 11. In senso critico su come è strutturato l'art. 1, P. CLARIZIA, *L'ambito soggettivo di applicazione della normativa anticorruzione*, in M. NUNZIATA (a cura di), *Riflessioni in tema di lotta alla corruzione*, cit., p. 40 secondo cui in esso confluiscono istituti e plessi normativi fra loro tanto diversi, da poter paragonare la norma ad uno «zibaldone».

²³ Ci si riferisce alla Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, costituita con decreto del 23 dicembre 2011 dal Ministro della Funzione pubblica Filippo Patroni Griffi e coordinata dal suo capo di gabinetto, il consigliere di Stato, Roberto Garofoli. La Commissione ha poi prodotto un rapporto conclusivo pubblicato con la prefazione del Presidente del Consiglio Mario Monti, dal titolo *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforme*.

La legge citata, fra l'altro, si occupava, seppure in maniera quantitativamente inferiore, anche del settore penale, con modifiche però molto incisive che hanno innovato, come si dirà, su più aspetti, l'impianto allora vigente.

Negli anni successivi e fino al 2020, con l'eccezione del solo 2018, la normativa anticorruzione ha visto ogni anno una qualche sua implementazione²⁴, sia con riferimento al momento preventivo che a quello repressivo, in qualche caso, persino, con la sostanziale riscrittura di norme che erano state solo qualche anno prima introdotte²⁵.

Dal 2020, in poi, di corruzione il legislatore non si è più direttamente occupato, anche perché il Paese ha vissuto e sta vivendo una nuova, delicata e ben diversa fase di emergenza, connessa prima alla pandemia da Covid-19 e più di recente dalla guerra fra l'Ucraina e la Russia.

Già nell'ultimo anno del secondo decennio, però, si erano avvertiti alcuni sia pur limitati segnali in controtendenza rispetto all'attenzione del passato al tema²⁶ e questo trend sembra essere continuato ed anzi

²⁴ Si è già detto *supra* che nel 2013 sono stati emanati tre decreti legislativi ed in quello stesso anno è stato anche varato il d.P.R. 16 aprile 2013 n. 62, un atto regolamentare che contiene il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici; nel 2014, il d.l. 24 giugno, n. 90 (conv. in l. 11 agosto, n. 114), il cd. decreto Madia che, nell'ambito della riforma della pubblica amministrazione, ha previsto una serie di rilevanti novità in materia di prevenzione della corruzione e con riferimento all'autorità anticorruzione (ANAC); nel 2015, la l. 27 maggio, n. 69 che ha inciso soprattutto nel sistema penale, introducendo una nuova attenuante ed inasprimenti di pena; nel 2016, il d.lgs 25 maggio n. 97 che ha modificato molte disposizioni in materia di prevenzione della corruzione; nel 2017, l. 17 ottobre, n. 161 che ha esteso le misure di prevenzione previste dal codice antimafia anche agli indiziati di associazione per delinquere finalizzata ai reati contro la pubblica amministrazione e la l. 30 novembre n. 179 che ha riformato l'istituto del cd. *whistleblowing*; nel 2019, la l. 9 gennaio n. 3, cd. spazzacorrotti che ha inciso su molti istituti del diritto penale, inasprendo la disciplina in materia di corruzione; nel 2020, la l. 28 febbraio n. 7 (di conversione del d.l. 30 dicembre 2019, n. 161) che regolando le intercettazioni, ha introdotto regole peculiari per quelle in materia di reati di corruzione.

²⁵ È quanto si è verificato, con riferimento alla prevenzione, relativamente all'istituto del *whistleblowing*, introdotto dalla legge Severino e profondamente emendato dalla l. n. 179 del 2017 o, con riferimento alla repressione, per la fattispecie del traffico di influenze di cui all'art. 346-*bis* c.p., introdotta dalla legge Severino e modificata da parte della legge cd. spazzacorrotti.

²⁶ Già nel 2020, con un decreto-legge che riguardava l'emergenza Covid (d.l. 16 luglio n. 76, conv. in l. 11 settembre n. 120) si è intervenuti modificando un delitto contro la pubblica amministrazione, l'abuso di ufficio considerato un tipico reato spia rispetto alle fattispecie corruttive e si è particolarmente ristretto l'ambito di applicazione di questa fattispecie; nel 2021, il d.l. 9 giugno n. 80, conv. in l. 6 agosto n. 113 ha istituito il Piano integrato di attività e organizzazione delle amministrazioni (PIAO) che deve contenere anche il Piano di prevenzione della corruzione (PTPC), in tal modo finendo per ridimensionare uno dei più importanti strumenti del siste-

amplificato con ancora maggiore forza dal nuovo governo, insediatosi alla fine del 2022.

Il Ministro della giustizia *pro tempore* ha, infatti, annunciato che intende rivedere la disciplina vigente in materia ed attuare una (contro)riforma che potrebbe cambiare (di nuovo) il volto del sistema dell'anticorruzione²⁷. Il Parlamento, d'altra parte, giocando d'anticipo, ha già votato, nell'ambito di un provvedimento di urgenza varato a fine 2022 per altri fini, una prima ma significativa modifica in materia, che tocca un aspetto marginale dell'impianto legislativo vigente²⁸, ma che appare dimostrativo che il cantiere dell'anticorruzione lungi dall'essere chiuso è destinato a restare ancora a lungo aperto.

3. Cenni sulle modifiche introdotte nel sistema dell'anticorruzione; il versante repressivo

Sarebbe ovviamente impossibile in questa sede provare ad esporre, anche se solo sinteticamente, le tante novità introdotte dal decennio di riforme. Ci si può, invece, limitare a poco più di una mera enumerazione di esse meramente funzionale alle osservazioni conclusive, facendo partire la disamina dalla disciplina penale che, come si è già accennato, era già prima caratterizzato da un impianto normativo presente da tempo nell'ordinamento e con il quale si era, fra l'altro, affrontato il ciclone giudiziario di "Mani pulite".

ma della prevenzione della corruzione; sull'argomento, si v. A. CORRADO, *La difficile strada della semplificazione imboccata dal PLAO*, in *Federalismi.it*, 19 ottobre 2022.

²⁷ Il ministro della giustizia, Carlo Nordio, in più occasioni anche ufficiali ha indicato quale priorità del programma di governo in materia di giustizia la modifica della normativa in materia di corruzione e, seppure non delineando ancora gli interventi concreti, ha prefigurato modifiche che dovrebbero interessare soprattutto il versante repressivo, ritenendo necessario rivedere la disciplina sanzionatoria, la normativa che consente l'utilizzo di strumenti molto invasivi in materia di intercettazioni (il cd. *trojan*) e persino abolendo i delitti di abuso di ufficio e di traffico di influenze illecite. In questo senso, fra i tanti articoli di stampa apparsi in materia, L. MILELLA, *Nordio all'assalto dell'anticorruzione*, *La Repubblica*, 8 gennaio 2023.

²⁸ La l. 30 dicembre 2022, n. 199 di conversione del d.l. 31 ottobre 2022 n. 162, nell'ambito della disciplina sul cd. ergastolo ostativo ha, in particolare, escluso dai reati ostativi dei benefici penitenziari le fattispecie corruttive che erano state inserite dalla legge cd. spazzacorrotti del 2019; sul punto, A. RICCI, *Le modifiche introdotte dalla legge 30 dicembre 2022, n. 199, di conversione, con modifiche, del decreto legge n. 162 del 31, 10, 22, in tema di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti i internati che non collaborano con la giustizia*, in *giurisprudenzapenale web*, 2023, p. 1.

Sono più i fronti su cui il legislatore è intervenuto con l'(ambizioso) obiettivo non di stravolgere l'esistente ma di renderlo più efficace ed efficiente. In primo luogo, ha inciso sulle fattispecie incriminatrici già presenti nel codice penale, raccogliendo anche sul punto alcune proposte che nel corso degli anni precedenti erano state avanzate.

Restano sempre quattro le ipotesi di corruzione, ma una di esse è stata riscritta integralmente, in particolare l'art. 318 c.p. che oggi non si riferisce più alla «corruzione per atto di ufficio» ma alla «corruzione per l'esercizio delle funzioni», nel quale lo scambio tipico del contratto illecito non riguarda più un atto ma l'esercizio delle funzioni e dei poteri del funzionario pubblico²⁹.

Un'ipotesi di reato, questa di nuovo conio, che risponde all'esigenza, da tempo avvertita, di poter sanzionare la condotta del funzionario pubblico «asservito» e/o a libro paga dell'*extraneus*, a prescindere quindi dall'adozione di uno specifico atto ma che ha finito per essere strutturata come una fattispecie dalla portata particolarmente ampia, visto che ricomprende in sé anche la precedente corruzione impropria³⁰.

Modificata significativamente è anche l'ipotesi di corruzione internazionale di cui all'art. 322-*bis* c.p., essendo stata sia ampliata la platea dei soggetti operanti in ambiti internazionali che possono essere chiamati a rispondere del delitto sia soprattutto emendata la parte relativa alla corruzione dei funzionari stranieri³¹.

²⁹ Il reato di cui all'art. 318 c.p. è stato riscritto dalla legge Severino (l. n. 190/2012) e successivamente, *quod poenam*, dalla l. n. 69 del 2015 e dalla cd. spazzacorrotti (l. n. 3/2019); sulla importanza della modifica, ritenuta una delle novità concettualmente più importanti recate dalla l. n. 190, v. D. BRUNELLI, *Le disposizioni penali nella legge contro la corruzione*, in *Federalismi.it*, 5 dicembre 2012, 5; sulle ragioni per le quali è stata introdotta la norma e sul contenuto della stessa, si rinvia anche, *ex multis*, a F. CINGARI, *La corruzione per l'esercizio della funzione*, in B.G. MATTARELLA, M. PELLISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 405 e più di recente a G. FIDELBO, *La corruzione "funzionale" e il contrastato rapporto con la corruzione propria*, in G. FIDELBO (a cura di), *Il contrasto ai fenomeni corruttivi. Dalla "spazzacorrotti" alla riforma dell'abuso di ufficio*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 27.

³⁰ È pacifico in giurisprudenza che la nuova ipotesi di reato punisca anche la precedente corruzione impropria; *ex plurimis*, Cass. sez. VI, 26 maggio 2021, n. 33251; secondo la giurisprudenza, inoltre, la fattispecie di cui all'art. 318 va considerata norma generale rispetto a quella speciale di cui all'art. 319 c.p.; così Cass. Sez. VI, 25 settembre 2014, n. 49226.

³¹ La l. n. 3/2019 non solo ha riscritto la rubrica, ma ha introdotto nel primo comma (attraverso l'innesto dei nn. 5-*ter* e 5-*quater*) ulteriori categorie di soggetti attivi del reato operanti in ambiti internazionali; ha altresì soppresso, dal n. 2 del secondo comma, le parole «qualora

Nel capo dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione è stata aggiunta, in virtù degli stimoli provenienti dagli organismi internazionali, una nuova incriminazione, l'induzione indebita a dare o promettere utilità, collocata nell'art. 319-*quater* c.p. e frutto dello "spacchettamento" della precedente fattispecie della concussione di cui all'art. 317 c.p.

Quest'ultima, pur nominalisticamente non rientrante fra le ipotesi di corruzione, si affianca ad esse per le numerose affinità strutturali; punisce, infatti, il funzionario che induce l'*extraneus* alla dazione ma sanziona anche quest'ultimo, sia pure con una pena diversa dal pubblico agente³². Pure in adempimento degli obblighi provenienti dalle convenzioni internazionali, è stato altresì introdotto un ulteriore nuovo delitto, il traffico di influenze illecite, pure costruito come un "reato contratto", in cui l'oggetto dello scambio è costituito, però, dalle relazioni esistenti o asserite con un pubblico ufficiale e la cui *ratio* è, quindi, punire condotte ritenute eventualmente prodromiche rispetto ai fatti corruttivi veri e propri; proprio per la sua particolare struttura, potendo il fatto essere commesso fra privati senza coinvolgere pubblici funzionari, il legislatore ha posizionato il delitto non nel capo dei reati dei pubblici ufficiali contro la p.a. ma in quello dei privati contro la p.a. (art. 346-*bis* c.p.)³³.

il fatto sia commesso per procurare a sé e ad altri un indebito vantaggio in operazioni economiche internazionali o al fine di ottenere o mantenere un'attività economica o finanziaria», così ampliando l'ambito di applicazione della fattispecie, non richiedendosi più per la punibilità il dolo specifico; per maggiori riferimenti alle novità, S. MANACORDA, *L'ampliamento soggettivo e oggettivo della fattispecie di "corruzione internazionale" e le modifiche della disciplina della legge penale nello spazio*, in G. FIDELBO (a cura di), *Il contrasto ai fenomeni corruttivi. Dalla "spazzacorrotti" alla riforma dell'abuso di ufficio*, cit.

³² Sulle spinte sovranazionali che hanno indotto la riforma e sul contenuto della nuova norma, S. SEMINARA, *I delitti di concussione e induzione indebita*, in B.G. MATTARELLA, M. PELLISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione*, cit., 381. Quanto al soggetto indotto, che in precedenza non era punito in quanto concusso, è attualmente punito con la pena della reclusione fino a tre anni, laddove il soggetto che induce è punito con la reclusione da sei anni a dieci anni e sei mesi. Sulle affinità e differenza della nuova ipotesi di reato dalla concussione e dalla corruzione si v. Cass. Sez. un. 24 ottobre 2013, n. 12228/14.

³³ Il nuovo delitto è stato introdotto dalla l. n. 190/2012 in adempimento dei vincoli di incriminazione previsti dalla Convenzione ONU di Merida (art. 18) e dalla Convenzione penale sulla corruzione (art. 12); la fattispecie è stata poi modificata dalla l. n. 3/2019 facendovi rientrare il previgente reato di millantato credito di cui all'art. 346 c.p., articolo contestualmente abrogato. Per maggiori riferimenti all'ipotesi delittuosa come da ultimo modificata, R. PICCIRILLO, *Il traffico di influenze illecite riformato e l'urgenza di una esaustiva regolamentazione del lobbyng*,

Un secondo settore di intervento della riforma ha riguardato l'impianto sanzionatorio ed è stato giustificato dalla constatazione in passato dell'irrogazione di condanne a pene molto blande, spesso nemmeno eseguite perché condizionalmente sospese³⁴.

Il legislatore ha, in diverse tornate, inasprito significativamente le pene principali, quasi eliminando lo iato che c'era fra la corruzione propria e la concussione³⁵, ha reso molto più rigorose le pene accessorie personali³⁶ ed ha ampliato lo spettro delle misure sanzionatorie patrimoniali che possono colpire i soggetti che hanno commesso i reati³⁷.

In questa stessa prospettiva, infine, le fattispecie corruttive erano state equiparate ai reati di mafia con l'inserimento anche di esse nell'elenco dei reati "ostativi" che impedivano, cioè, di beneficiare delle misure al-

in G. FIDELBO (a cura di), *Il contrasto ai fenomeni corruttivi. Dalla "spazzacorrotti" alla riforma dell'abuso di ufficio*, cit., p. 51.

³⁴ Sulla *ratio* delle modifiche in materia sanzionatoria, G. STAMPANONI BASSI, *Le corruzioni nel codice penale*, in G. STAMPANONI BASSI (a cura di), *La corruzione, le corruzioni. Prevenzione e repressione dei fenomeni corruttivi*, Milano, Wolters Kluwer, 2022, p. 3.

³⁵ Le pene edittali per i reati corruttivi sono state elevate più volte nel corso degli ultimi anni; a titolo esemplificativo il delitto di cui all'art. 318 c.p. era punito *ante* legge Severino con la pena della reclusione da 6 mesi a 3 anni; con la l. n. 190/12 la pena è stata portata alla reclusione da 1 a 5 anni; con la l. n. 69/2015 la pena è passata da 1 a 6 anni ed infine con la l. n. 3/2019 è stata fissata da 3 ad 8 anni di reclusione; senza ripetere tutti i passaggi intermedi la pena per il delitto di cui all'art. 319 c.p. *ante* 2012 era della reclusione da 2 a 5 anni; oggi è quella della reclusione da 6 a 10 anni; la concussione che prima del 2012 era punita con la reclusione da 4 a 12 anni e quindi con una pena che nel massimo e nel minimo era più del doppio di quella della corruzione propria, oggi è punita con la reclusione da sei a 12 anni e quindi nel minimo identica a quella della corruzione propria e nel massimo superiore di 2 anni.

³⁶ La l. n. 3/2019 ha riscritto l'art. 317-*bis* c.p., destinato alle pene accessorie, ampliando significativamente i casi in cui può irrogarsi l'interdizione perpetua dai pubblici o l'incapacità in perpetuo di contrattare con le pubbliche amministrazioni e prevedendo una durata maggiore dell'interdizione temporanea.

³⁷ Con riferimento ai reati corruttivi la legislazione *ante* 2012 già prevedeva l'applicabilità della confisca per equivalente ex art. 322-*ter* c.p. e quella per sproporzione all'epoca prevista dall'art. 12-*sexies* l. n. 356/92 ed oggi regolata dall'art. 240-*bis* c.p.; con la l. n. 69/2015 è stato anche introdotta una nuova misura patrimoniale, la riparazione pecuniaria con l'innesto dell'art. 322-*quater* c.p., secondo cui con la sentenza di condanna deve essere ordinato il pagamento di una somma equivalente al prezzo o al profitto del reato in favore dell'amministrazione lesa dalla condotta del funzionario. Secondo la giurisprudenza tale misura sarebbe una sanzione civile accessoria che consegue obbligatoriamente con la condanna; così Cass. sez. VI, 5 febbraio 2020, n. 16098.

ternative in fase esecutiva; la novità, però, senza mai essere stata sostanzialmente applicata è stata, come detto sopra, di recente (già) abrogata³⁸. Un ultimo aspetto su cui si è concentrata la riforma è, infine, quello degli strumenti destinati a far emergere gli episodi corruttivi, sul presupposto che la corruzione è un reato caratterizzato da una vasta “cifra oscura” di fatti che restano occulti e che rischiano di non essere mai scoperti dalle indagini giudiziarie³⁹.

Il legislatore ha agito con modifiche finalizzate a questo obiettivo sia sul piano del diritto sostanziale che su quello processuale.

Sotto il primo profilo, ha previsto istituti che dovrebbero favorire la collaborazione dei soggetti coinvolti nei fatti delittuosi, consentendo, analogamente a quanto previsto per i reati di terrorismo e mafia, a coloro che forniscono un contributo utile per le indagini di poter beneficiare di una speciale attenuante con una riduzione di pena da un terzo a due terzi (art. 323-*bis* c.p.)⁴⁰ o a coloro che si autodenunciano entro un tempo breve dalla commissione del fatto e restituiscano il provento del delitto persino di godere di una causa di non punibilità (art. 323-*ter* c.p.)⁴¹.

³⁸ La l. n. 3/2019, in particolare, aveva con l'obiettivo indicato interpolato l'art. 4-*bis* comma 1 della l. 354/75 (ordinamento penitenziario); sulla norma era, però, intervenuta la Corte costituzionale (Corte Cost. 26 febbraio 2020, n. 32) che aveva escluso l'applicazione della regola ostativa ai reati commessi in precedenza; sulla modifica legislativa e sull'intervento della Consulta, E. GALLUCCI, *Interventi sulla legge n. 354 del 1975 (ordinamento penitenziario)*, in G. FIDELBO (a cura di), *Il contrasto ai fenomeni corruttivi. Dalla “spazzacorrotti” alla riforma dell'abuso di ufficio*, cit., p. 51; con la l. n. 199/2022 di conversione del d.l. n. 162/2022, come già anticipato *supra*, le fattispecie corruttive sono state espunte dall'elenco dei reati ostativi.

³⁹ Nel senso che la corruzione, essendo strutturata come un patto, sia pure illecito, e non potendo contare su vittime che abbiano quindi interesse a farla emergere, è un reato molto difficile da scoprire e quindi da punire, *ex plurimis*, N. FIORINO, E. GALLI, *La corruzione in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 17.

⁴⁰ L'attenuante è prevista nel comma 2 art. 323-*bis* c.p., come introdotto dalla l. n. 69/2015 si applica a «chi si sia efficacemente adoperato per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, per assicurare le prove dei reati e per l'individuazione degli altri responsabili del reato o per il sequestro delle somme o delle altre utilità trasferite». Nel senso che essa è strutturata secondo una tecnica consolidata, affinata nel periodo della legislazione terroristica e mafiosa, C. BENUSSI, *Alcune note sulla nuova attenuante del secondo comma dell'art. 323 bis c.p.*, in www.penalecontemporaneo.it, 26 maggio 2015.

⁴¹ La causa di non punibilità prevista nell'art. 323-*ter* c.p. è stata introdotta dalla l. n. 3/2019 ed è usufruibile in presenza di varie condizioni, in particolare a seguito di un'autodenuncia volontaria presentata entro 4 mesi dal fatto e comunque prima che il soggetto abbia avuto conoscenza di indagini a suo carico ed è subordinata alla messa a disposizione dell'utilità percepita o di una somma di denaro equivalente; la causa di non punibilità non si applica, però, nel caso

Dal punto di vista processuale, invece, ha ammesso l'utilizzo per le indagini in materia di corruzione di uno strumento investigativo tipico delle investigazioni per i delitti di criminalità organizzata e cioè l'agente sotto copertura (art. 9 l. n. 146/2006)⁴² ed ha altresì ampliato i casi in cui si può procedere ad intercettazioni telefoniche ed ambientali, comprese quelle forme più invasive di esse, e cioè le intercettazioni telematiche attraverso l'inoculazione di un cd. captatore spia (il cd. *trojan horse*), parificando di fatto sul punto la disciplina per i reati in esame a quelli di criminalità organizzata⁴³.

4. (segue) Il versante preventivo

Come si è sopra accennato il versante preventivo ante 2012 era sostanzialmente *tabula rasa* ma l'Italia, sottoscrivendo e poi ratificando la Convenzione di Merida del 2003, aveva assunto un obbligo a dotarsi di un sistema di regole sul punto.

Quell'atto sovranazionale, infatti, a differenza di altri precedenti che pure si erano occupati di corruzione, aveva dedicato un intero titolo (il II)

in cui fin dall'inizio l'autore del reato avesse agito con l'intento di autodenunciarsi e di accusare terzi. In dottrina, però, sono state rimarcate numerosi e delicati problemi ermeneutici che caratterizzano l'istituto; sul punto, sia consentito il rinvio a R. CANTONE, A MILONE, *Prime riflessioni sulla causa di non punibilità dell'art. 323-ter*, in *Dir. pen. cont.*, 6, 2019, p. 5 ss.

⁴² L'istituto delle indagini sotto copertura, già presente nel nostro ordinamento per numerose fattispecie di reato, soprattutto di criminalità organizzata, è stato reso esteso, con la l. n. 3/2019, anche alle indagini in materia di fatti corruttivi, dopo un lungo dibattito che vi era stato durante la fase di gestazione della legge, in cui si era discussa anche la possibilità di introdurre l'istituto dell'agente provocatore, una figura molto controversa che la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ritiene contrastare con i principi della CEDU. Per questa ragione l'agente sotto copertura è stato costruito in modo da evitare che possa svolgere qualsivoglia ruolo di provocazione. Sulle novità introdotte, A MANICCIA, *L'estensione delle "operazioni sotto copertura" ai delitti contro la pubblica amministrazione: i tratti confusi della riforma anticorruzione*, in *Cass. pen.* 2019, p. 2369.

⁴³ In particolare, il legislatore, attraverso vari provvedimenti normativi (in special modo il d.lgs 29 dicembre 2017, n. 216 e successivamente con il d.l. 30 dicembre 2019, n. 161, conv. in l. 28 febbraio 2020, n. 7) ha consentito che le intercettazioni per i reati corruttivi fossero possibili in presenza di un quadro indiziario meno grave (sufficienti indizi in luogo dei gravi, necessari per tutti i reati) e fosse possibile un più ampio ricorso alle intercettazioni ambientali, anche effettuate attraverso il *trojan horse*; per un esame più approfondito delle novità in materia e più in generale sugli strumenti messi in campo per favorire l'emersione della corruzione, sia consentito il rinvio a R. CANTONE, *Gli strumenti investigativi per favorire l'emersione dei fatti corruttivi*, in G. STAMPANONI BASSI (a cura di), *La corruzione, le corruzioni. Prevenzione e repressione dei fenomeni corruttivi*, cit., p. 337.

alle misure preventive e richiesto, con la norma di apertura (l'art. 5), agli Stati aderenti di «elaborare, applicare e perseguire (...) delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci»⁴⁴.

La disposizione citata, però, non aveva sposato un modello vincolante di prevenzione cui attenersi ma lasciato ai singoli Stati «conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico» la declinazione concreta delle modalità, fissando, però, alcuni aspetti indefettibili, in particolare, gli obiettivi da perseguire («la buona gestione degli affari pubblici», l'«integrità» e la «responsabilità») e alcuni dei mezzi da utilizzare per conseguirli (la «trasparenza» e soprattutto «la partecipazione della società») ⁴⁵.

Il legislatore nazionale, pur dovendo tenere conto dei suggerimenti offerti dalla Convenzione negli altri articoli del medesimo titolo (gli artt. da 6 a 14), godeva quindi di un'ampia libertà sul *quomodo* con cui strutturare le proprie regole preventive ed ha potuto avviare una originale strategia di prevenzione, nella quale, malgrado indiscutibili limiti nella tecnica di redazione normativa⁴⁶, si colgono abbastanza chiare tre direttrici di fondo (i cd. pilastri)⁴⁷.

Un primo piano di interventi si concentra sull'organizzazione delle attività amministrative, richiedendo alle amministrazioni pubbliche (ma

⁴⁴ Sull'importanza della Convenzione di Merida per l'avvio in Italia di una politica di prevenzione, N. PARISI, *Il contrasto alla corruzione e la lezione derivata dal diritto internazionale: non solo repressione, ma soprattutto prevenzione*, in *Dir. com. e sc. intern.*, 2016, p. 191, a cui si rinvia anche per un esame di tutti gli articoli di interesse.

⁴⁵ L'art. 5 stabilisce testualmente «Ciascuno Stato parte elabora o applica, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate che favoriscano la partecipazione della società e rispecchino i principi di stato di diritto, di buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, d'integrità, di trasparenza e di responsabilità».

⁴⁶ Si è già detto *supra*, che la legge Severino è composta da un unico articolo, con numerosi commi, poi emendato e modificato dal d.lgs n. 97/2016 che ha aggiunto ulteriori capoversi, interpolato alcuni di essi, rendendo ancora più difficile la lettura del testo; anche le altre norme che integrano l'impianto preventivo sono particolarmente criticate per la loro scarsa chiarezza, in particolare il d.lgs n. 39/2013. Le norme, inoltre, in materia sono spalmate in più leggi, rendendo difficile persino la loro individuazione.

⁴⁷ Così, sia consentito il rinvio, R CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Torino, Giappichelli, 2020, 11; in termini analoghi, F. MERLONI, *La legge anticorruzione e le garanzie dell'imparzialità*, cit., p. 13 che parla di tre «assi portanti» della strategia anticorruzione.

anche ad alcuni enti privati operanti a latere delle amministrazioni)⁴⁸ di svolgere un ruolo proattivo in materia; in particolare, richiede loro di selezionare i rischi di corruzione che possono annidarsi nelle attività svolte (il cd. *risk assesment*) e successivamente anche di individuare e adottare gli specifici rimedi per sterilizzare i rischi individuati (il cd. *risk management*).

Entrambe queste attività devono essere rappresentate in un documento di natura programmatica, obbligatorio per tutti gli enti destinatari della disciplina⁴⁹, il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC). Sul punto la regolamentazione sembra avere attinto a piene mani dalla normativa vigente sulla responsabilità amministrativa da reato delle persone giuridiche private di cui al d.lgs n. 231/2001; i piani triennali degli enti, infatti, quali atti di auto organizzazione si rifanno chiaramente ai modelli di *compliance* di cui all'art. 6 del citato d.lgs, nonostante questi ultimi nel settore privato si siano rivelati molto meno efficaci rispetto alle aspettative⁵⁰.

Il Piano triennale va adottato dall'organo di vertice dell'amministrazione su proposta di un dirigente con funzione anche di responsabile dell'at-

⁴⁸ La normativa anticorruzione si rivolge oltre che alle pubbliche amministrazioni (in particolare quelle esplicitamente indicate nell'art. 1, comma 2 d.lgs n. 165 del 2001) anche ad una serie di enti privati (società fondazioni ed associazioni in controllo pubblico), "controllati" dalle amministrazioni, specificamente indicati, sia pure attraverso il rinvio ad altra norma, nel comma 2-*bis* della l. n. 190/12. La normativa sul punto è stata oggetto di più modifiche tra il 2012 ed il 2016 per poi raggiungere l'attuale stabilità con il d.lgs n. 97/2016. Per maggiori riferimenti, sia consentito il rinvio a R. CANTONE, *La prevenzione della corruzione nelle società pubbliche*, in F. FIMMANÒ, A. CATRICALÀ, R. CANTONE (a cura di), *Le società pubbliche*, Napoli, ESI, 2020, p. 1561.

⁴⁹ L'omessa adozione del PTPC non era originariamente sanzionata dalla l. n. 190/2012; l'art. 19 del d.l. n. 90/2014 ha introdotto una pena pecuniaria da 1.000 a 10.000 euro nei confronti dei soggetti obbligati inottemperanti, pena irrogabile da parte dell'ANAC.

⁵⁰ In questo senso, A. PRESUTTI, A. BERNASCONI, *Manuale della Responsabilità degli enti*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2018 secondo cui «il legislatore del 2012 (...) ha eletto a paradigma il d.lgs n. 231 del 2001». Secondo F. MERLONI, *I piani anticorruzione e i codici di comportamento*, in *Dir. pen. proc., spec. Corruzione*, 2013, p. 4 ss. (a cui si rinvia per maggiori riferimenti) si possono individuare ben sei differenze strutturali fra i modelli organizzativi ex d.lgs n. 231 del 2001 ed i piani di prevenzione; in estrema sintesi, le differenze riguardano, in particolare, le conseguenze rispetto alla mancata attuazione delle misure organizzative, la tipologia dei reati che fanno scattare la responsabilità (non sono compiuti a vantaggio dell'ente ma contro l'amministrazione), la capacità organizzativa di controllo delle attività e dei comportamenti dei dipendenti, la possibilità di sanzionare la violazione dei doveri connessi ai codici comportamento, il meccanismo di vigilanza sul rispetto dei modelli organizzativi, il controllo sulla idoneità del modello organizzativo.

tuazione del Piano medesimo, il Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC) e sulla scorta delle indicazioni di un Piano nazionale (il PNA), predisposto dall'Autorità nazionale anticorruzione⁵¹ e vincola l'amministrazione nelle modalità di svolgimento delle sue attività.

Una seconda direttrice rivolge la sua attenzione al funzionario pubblico, ai suoi doveri e ai suoi comportamenti, con l'obiettivo di rafforzare la sua imparzialità, nella convinzione, frutto di un'esperienza consolidata anche a livello internazionale, che il dipendente che si comporta in modo imparziale è oggettivamente meno incline a commettere fatti illeciti.

Il fine indicato viene perseguito, in primis, evitando e prevenendo quelle situazioni di conflitto fra interessi pubblici e privati che possono pregiudicare la cura dell'interesse generale ed essere l'occasione di eventi corruttivi.

Il legislatore non ha, però, ritenuto di adottare una normativa generale in materia di conflitto di interessi, ma individuare misure ritenute utili per sterilizzare specifici rischi.

Senza poter approfondire più di tanto, ha in particolare introdotto l'obbligo di astensione di chi si trova in conflitto di interesse attuale o potenziale⁵², previsto una distinzione più rigorosa fra cariche politiche e amministrative per evitare che la sovrapposizione di funzioni possa influenzare negativamente le scelte amministrative⁵³, richiesto requisiti

⁵¹ Il contenuto, le modalità di approvazione, i destinatari del PNA sono stati specificamente indicati solo con il d.lgs n. 97/2016 che ha introdotto nella l. n. 190/2012 il comma 2-bis; sulla natura, contenuto e funzioni del PNA e sui rapporti fra questo e i PTPC, si v. R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, cit., p. 96

⁵² Prima della legge Severino non era un obbligo generale di astensione e solo singole normative di settore lo prevedevano; la legge n. 190/2012 lo ha innestato nella l. n. 241/90, con l'art. 6-bis rubricato specificamente «Conflitti di interesse»; tale obbligo è stato, poi, determinato e precisato dal d.P.R. n. 62/2013, il cd. codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

⁵³ Il d.lgs n. 39/2013, in materia di inconferibilità e di incompatibilità, ha previsto, in particolare, l'impossibilità di assumere funzioni amministrative per un certo periodo (cd. di raffreddamento) per coloro che hanno svolto ruoli politici o rivestito cariche di rilievo con compiti di indirizzo politico (inconferibilità) e la necessità di opzione per uno delle due funzioni nel caso in cui il soggetto con funzioni amministrative sia chiamato a svolgere cariche politiche (incompatibilità; sull'argomento, *ex plurimis*, M. CALCAGNILE, *Inconferibilità amministrativa e conflitti di interesse*, Bologna university press, 2017.

di moralità più elevati per poter rivestire cariche pubbliche di rilievo⁵⁴, imposto regole di comportamento vincolanti nello svolgimento delle funzioni⁵⁵ e introdotto limiti per l'assunzione di incarichi durante e dopo la cessazione del rapporto di impiego pubblico⁵⁶.

Un terzo piano di interventi, infine, tende a costruire un diverso rapporto fra amministrazione e cittadini; in un sistema democratico è a questi ultimi che i funzionari pubblici, sia elettivi che professionali, devono principalmente dar conto – situazione che nel linguaggio anglosassone viene individuata, con una felice espressione, come *accountability* – e sono costoro, quindi, che possono (e dovrebbero) controllare l'operato di coloro che si occupano della *res pubblica*.

In questa prospettiva, viene consentito ai cittadini – capovolgendo la logica della riservatezza dell'azione amministrativa – un'ampia conoscibilità delle attività svolte dalle amministrazioni, attraverso la massima trasparenza, che consenta piena accessibilità agli atti e alle informazioni pubbliche.

⁵⁴ Il d.lgs n. 235/2012, il cd. T.U sulle incandidabilità, ha, fra l'altro previsto l'impossibilità di rivestire cariche pubbliche elettive e/o di governo per i soggetti condannati per gravi reati; per maggiori riferimenti al contenuto del provvedimento normativo, molto criticato soprattutto da parte di esponenti politici, si rinvia a F. PINTO, *Principi generali ed elettorato passivo*, in F. PINTO, S. D'ALFONSO, *Incandidabilità ineleggibilità incompatibilità e status degli amministratori locali. Cause ostative al mandato, aspettative, permessi indennità*, in L. VANDELLI (a cura di), *Commento al Testo Unico sull'ordinamento delle autonomie locali*, Sant'Arcangelo maggiore, Maggioli, 2001, p. 73; per quanto riguarda invece gli incarichi amministrativi, il già citato d.lgs n. 39/2013, poi, nel suo art. 3, invece, ha introdotte per i condannati a gravi reati, una specifica ipotesi di inconfiribilità.

⁵⁵ Ci si riferisce, in particolare, ai codici di comportamento, previsti dall'art. 54 del d.lgs n. 165/2001, come modificato dalla l. n. 190/2012; la norma in questione prevede due tipologie di codici di comportamento; uno nazionale adottato con d.P.R. (attualmente d.P.R. n. 62/2013) ed uno da adottarsi obbligatoriamente da parte delle singole amministrazioni, obbligo la cui inosservanza è sanzionata amministrativamente dalla norma citata *supra* nella nota 48. Sui codici di comportamento si v. E. CARLONI, *I codici di comportamento "oltre" la responsabilità disciplinare*, in *Lav. publ. amm.*, 2017, p. 158.

⁵⁶ La l. n. 190/2012 ha innestato nell'art. 53 del d.lgs n. 165/2001 il comma 16-ter con il quale è stata introdotta una ipotesi di incompatibilità successiva, divenuta nota nella pratica con il termine francese di *pantouflage*; in particolare, la norma vieta ai funzionari pubblici che nei tre anni precedenti abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali di poter ottenere incarichi nei tre anni successivi dalla cessazione del rapporto di lavoro dai soggetti privati destinatari dell'attività amministrativa; sull'istituto sia consentito il rinvio a R. CANTONE, *Il pantouflage all'italiana; fra rigore formale e rischi di ineffettività*, in *www.iusinitinere.it*, 1, 2019, p. 5 ss.

L'obiettivo viene raggiunto da un lato imponendo alle amministrazioni di pubblicare una serie di atti e di informazioni (cd. trasparenza proattiva) e dall'altro consentendo ai cittadini il diritto di accesso (cd. civico generalizzato) agli atti, a prescindere dall'esistenza di uno specifico interesse (cd. trasparenza reattiva)⁵⁷.

Accanto alle tre direttrici citate, il sistema della prevenzione si completa, cercando di incentivare le denunce da parte dei singoli funzionari dei fatti illeciti e di cattiva amministrazione (*maladministration*) di cui vengono a conoscenza nel contesto lavorativo in cui operano, garantendo loro tutele sia sul piano della riservatezza delle loro segnalazioni sia contro il rischio di eventuali atti ritorsivi.

A questo fine è stata adottata una specifica regolamentazione delle segnalazioni degli illeciti, nota nella pratica con il termine anglosassone di *whistleblowing*⁵⁸.

Infine, per vigilare sull'osservanza delle norme preventive indicate, ma anche per stimolare l'implementazione concreta di esse nella vita delle amministrazioni pubbliche, è stata istituita un'autorità indipendente *ad hoc*, l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), cui sono stati attribuiti anche poteri di regolazione e sanzionatori⁵⁹.

⁵⁷ Il sistema della trasparenza era stato delineato originariamente dal d.lgs n. 33/2013 (uno dei decreti emanato a seguito della legge Severino e noto come codice della trasparenza) che aveva imposto alle amministrazioni obblighi di pubblicazione; con le modifiche introdotte dal d.lgs n. 97/2016 si è aggiunto a tale obbligo anche il diritto di accesso civico cd. generalizzato in capo ai singoli cittadini relativamente agli atti e alle informazioni non oggetto di obbligatoria pubblicazione. Sull'evoluzione delle modalità della trasparenza nell'ordinamento giuridico nazionale, E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza*, Bologna, Il Mulino, 2022, p. 93.

⁵⁸ La disciplina del *whistleblowing* è stata introdotta, per la prima volta, nell'ordinamento nazionale dalla l. n. 190/2012 con l'inserimento dell'art. 54-*bis* nel d.lgs n. 165/2001; essa è stata poi integralmente riscritta dalla l. n. 179/2017, con l'obiettivo di rafforzare le garanzie e le tutele del soggetto che segnala illeciti. La normativa, però, è in corso di ulteriore rivisitazione a seguito dell'emanazione di una Direttiva del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea (direttiva n. 2019/1937); sulla disciplina attualmente vigente, si v. A. DELLA BELLA, S. ZORZETTO (a cura di), *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020.

⁵⁹ In attuazione di quanto previsto dall'art. 6 della Convenzione di Merida, la l. n. 190/2012 ha istituito un'autorità *ad hoc*, con il compito di vigilare sulle regole di prevenzione; essa, in particolare, aveva attribuito tale compito ad un organismo già esistente, la CIVIT, di cui si è già detto *supra*. Con il d.l. n. 101/2013, conv. in l. n. 125/2013, veniva cambiata la denominazione dell'ente in «Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche»; con il d.l. n. 90/2014 conv. in l. n. 114/2014 veniva rimodificata la denominazione in «Autorità nazionale anticorruzione» (ANAC) e soprattutto veniva modificata la

5. *Un bilancio complessivo; luci ed ombre*

Dopo la sintetica carrellata su quanto prodotto dal lungo moto riformatore, si può adesso provare a tirare le fila con qualche considerazione sull'impianto anticorruzione nella sua globalità, senza, però, potersi soffermare sui singoli istituti di cui quel variegato puzzle è composto, se non per eventuali e limitati aspetti di interesse.

Una prima osservazione che si ritiene necessaria riguarda il modo in cui si è sviluppata la legislazione nel corso del decennio.

Nella disamina proposta nei precedenti paragrafi, essendosi fatta genericamente menzione dei risultati dell'evoluzione normativa, si potrebbe essere portati a pensare ad un avanzamento omogeneo del versante preventivo e di quello repressivo.

In realtà, invece, nell'ambito del periodo indicato si possono distinguere chiaramente due fasi fra loro non omogenee⁶⁰.

Una prima, più lunga e durata tendenzialmente fino al 2017, si è caratterizzata per una maggiore attenzione al versante della prevenzione, interessato da numerosi interventi legislativi, con il riconoscimento anche di un ruolo e di poteri molto penetranti alla relativa autorità di vigilanza, l'ANAC, a cui sono stati attribuiti, in alcuni casi, persino compiti estranei alla *mission* istituzionale⁶¹.

struttura dell'ente anche attraverso il trasferimento del personale e delle funzioni di altra autorità, l'Autorità di vigilanza dei lavori pubblici, contestualmente soppressa; per una più precisa disamina dell'evoluzione normativa, sia consentito il rinvio a R. CANTONE, F. MERLONI, *La nuova autorità anticorruzione*, Torino, Giappichelli, 2015.

⁶⁰ A conclusioni analoghe, E. CARLONI, voce *Corruzione (prevenzione della)*, in *Enc. Dir., I tematici*, III, 2022, p. 329 secondo cui l'implementazione della disciplina preventiva ha vissuto tre periodi molto diversi; una primavera dell'edificazione (2011-2014) nella quale grazie anche a commissioni di studio si sono messe le basi della successiva legislazione, un'estate del rafforzamento (2014-2018) attraverso l'adozione e la messa a regime della legislazione, ed un autunno del ripensamento (dal 2019 in poi), in cui si è avviato un cambio della strategia.

⁶¹ Dopo la legge Severino del 2012 ed i decreti legislativi attuativi del 2013, nel 2014, anche a seguito delle vicende corrottive emerse nell'ambito degli appalti collegati al grande evento Expo Milano 2015, l'allora compagine di governo con il d.l. n. 90/2014 potenziò l'Autorità nazionale anticorruzione, attraverso l'incorporazione dell'Autorità di vigilanza dei lavori pubblici, e attribuì poteri speciali al Presidente di essa di alta sorveglianza sugli appalti dell'Expo, riconoscendogli anche una facoltà particolarmente incisiva cd. di "commissariamento" degli appalti ottenuti tramite corruzione; i controlli svolti, con il metodo della cd. "vigilanza collaborativa", consentirono di completare in tempo i lavori per la inaugurazione dell'evento. Anche a seguito di quanto era avvenuto con Expo, nel 2016, quando venne approvato il nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs n. 50/2016) vennero implementati particolarmente i poteri dell'ANAC in

Una seconda, invece, che ha privilegiato nettamente il piano repressivo, in ossequio alle linee programmatiche della forza politica che aveva vinto le elezioni del 2018, che prefiguravano norme penali più rigorose per contrastare la corruzione; il simbolo di questa fase è rappresentato da una legge “manifesto”, denominata, non a caso, in modo inequivoco come “spazzacorrotti”, tutta incentrata sul rafforzamento degli strumenti penali⁶². L'andamento non lineare descritto viene rimarcato perché ha impedito di conseguire quel giusto ed equilibrato mix tra misure preventive e repressive auspicato dalla Convenzione di Merida⁶³, ma soprattutto perché ha finito per inviare segnali contraddittori alle amministrazioni pubbliche che stavano dando (faticosa) attuazione alle misure preventive varate negli anni precedenti, non supportandole anche con i necessari ed indispensabili correttivi sul piano normativo⁶⁴.

Malgrado quanto detto, l'impianto di regole recato dal quasi decennio di riforme rappresenta un indiscutibile passo in avanti rispetto al passato; con esso il Paese ha colmato un gap che caratterizzava la sua legislazione,

materia di vigilanza e regolazione; in quello stesso periodo, il Presidente dell'ANAC venne officiato della presidenza del collegio arbitrale in materia di cd. arbitrati bancari per il ristoro degli obbligazionisti cd. subordinati, collegio poi istituito con DPCM n. 82/2017; per maggiori riferimenti al ruolo di sorveglianza svolto sul grande evento Expo, si v. S. BUSSETTI, B. DENTE, *La vigilanza collaborativa a Expo Milano 2015, ovvero i vantaggi della complicazione*, in *Riv. it. pol. pubbl.* 2017, p. 19 ss.; sull'evoluzione dei poteri dell'ANAC, si v. E. D'ALTERIO, *I nuovi poteri dell'autorità nazionale anticorruzione: “post fata resurgam”*, in *Giorn. dir. amm.* 2015, p. 760.

⁶² Nel programma presentato per l'elezione del 2018, il Movimento 5 stelle aveva espressamente dedicato una parte alla necessità di inasprire la disciplina in materia di contrasto della corruzione; nel primo governo, varato dopo l'elezione (il cd. governo giallo-verde), nel relativo cd. contratto di governo, fra le priorità individuate vi era quella di approvare una legge anticorruzione che avrebbe dovuto inasprire la disciplina penale; per maggiori riferimenti, sia pure molto critici, a quel “contratto”, E. AMODIO, *A furor di popolo: la giustizia vendicativa giallo-verde*, Roma, 2019, p. 15.

⁶³ Nella Convenzione di Merida accanto ad un titolo secondo dedicato alle misure preventive ve ne è un terzo dedicato al momento repressivo, intitolato «incriminazione, individuazione e repressione».

⁶⁴ La necessità di interventi correttivi e modificativi a numerosi aspetti della normativa preventiva era stata segnalata più volte dall'ANAC, attraverso l'istituto delle “segnalazioni a Governo e Parlamento”; consapevole di questa esigenza, il Ministro della funzione pubblica del II Governo Conte, Fabiana Dadone, aveva istituito una speciale commissione di studio, presieduta dal Prof. Bernardo Mattarella, il cui compito avrebbe dovuto essere proprio l'individuazione dei correttivi in materia; la Commissione ha terminato i lavori nel 2021 con una serie di proposte mai rese pubbliche, ma né durante né dopo la fine dei lavori della Commissione si è dato seguito alle sue proposte.

dando fra l'altro esecuzione ad obblighi internazionali rimasti a lungo inevasi e la cui mancata attuazione era stata più volte contestata dalle Organizzazioni sovranazionali⁶⁵.

L'armamentario molto più variegato oggi offerto agli operatori ha, inoltre, una oggettiva maggiore capacità di affrontare la corruzione, potendo contare su misure preventive prima inesistenti che dovrebbero arginare o comunque rendere più difficile il verificarsi di fatti corruttivi ma anche su strumenti nuovi, e certamente molto più affilati del passato, in grado di affrontare, sul versante penale, reati notoriamente difficili da scoprire e da provare.

Il sistema delineato ha poi ricevuto riconoscimenti ed apprezzamenti nei contesti internazionali⁶⁶, contribuendo a mandare in soffitta un ricorrente stereotipo del passato, e cioè quello dell'Italia come un Paese corrotto e mafioso.

Su questi temi, anzi, nell'ultimissimo periodo, l'Italia non si è trovata più in posizioni di retroguardia; quando, ad esempio, l'Unione europea ha varato la direttiva sul *whistleblowing*, è stata annoverata fra i partner europei che già potevano vantare una compiuta e specifica disciplina sul punto, che andava, quindi, solo aggiornata ed adeguata⁶⁷.

Quanto, invece, ai risultati eventualmente conseguiti con le nuove regole, va premesso che è praticamente impossibile poterne apprezzare gli effetti concreti.

La corruzione, infatti, è un fenomeno molto difficile da misurare perché, per la peculiare natura contrattuale della fattispecie delittuosa e per l'assenza di una parte offesa interessata a denunciare, sono molti i fatti

⁶⁵ In più occasioni gli organismi previsti dalle Convenzioni internazionali e deputati al monitoraggio della implementazione di esse avevano avanzato critiche all'Italia; fu il rapporto presentato dal GRECO (Gruppo degli stati contro la corruzione) nel 2009 (*Evaluation report on Italy* del 2 luglio 2009), che conteneva molte critiche e raccomandazioni, a spingere nel 2010 l'allora Governo a presentare il d.d.l. che poi sarebbe stato approvato nel 2012 con la legge n. 190, così F. MERLONI, *La legge anticorruzione e le garanzie dell'imparzialità dei pubblici funzionari*, cit., p. 12.

⁶⁶ Ne è significativa riprova il ruolo che l'ANAC ha svolto nei vari contesti internazionali, operando anche da partner dell'Unione europea in attività di implementazione della normativa anticorruzione in altri Paesi extra UE; sull'argomento, sia consentito il rinvio a R. CANTONE, N. PARISI, *L'autorità nazionale anticorruzione e la vita di relazione internazionale*, Napoli, ESI, 2021.

⁶⁷ Solo 10 Nazioni dell'Unione potevano vantare, al momento dell'adozione della direttiva, strumenti di protezione dei segnalanti e l'Italia è stata annoverata fra questi.

illeciti che restano sconosciuti ed è opinione condivisa dai più che le situazioni non emerse siano di gran lunga maggiori di quelle che finiscono all'attenzione dei giudici⁶⁸.

Ne deriva che nessuna attendibilità ai nostri fini potrebbe avere la mera verifica empirica di quante erano, le ipotesi corruttive *ante* 2012 e quante quelle *post* 2020 risultanti dalle statistiche giudiziarie e, anzi, un aumento dei casi scoperti potrebbe non essere affatto la prova che il fenomeno sia in crescita, ma al contrario che le misure messe in campo stanno producendo l'auspicato risultato di consentire una maggiore emersione di esse. Ciò detto, però, l'unico strumento cui si riconosce comunque un valore nella misurazione dei tassi della corruzione degli Stati è quello messo in campo da *Transparency international*, fondato sulle rilevazioni della percezione della corruzione; in queste classifiche, molte discusse nella loro attendibilità ma che comunque influenzano gli *stakeholders* e gli investitori internazionali, nell'ultimo decennio vi è stato un costante miglioramento delle posizioni dell'Italia che ha abbandonato il ruolo di fanalino di coda fra gli Stati europei⁶⁹.

Secondo la sezione italiana dell'organizzazione internazionale che redige quella classifica il migliore stand ottenuto è il frutto proprio di una diversa credibilità internazionale del Paese conseguente agli sforzi fatti nel promuovere i valori della trasparenza, dell'anticorruzione e dell'integrità⁷⁰. Negli anni trascorsi, inoltre, si sono prodotte altre conseguenze positive che pure possono essere ascritte a merito del versante preventivo della "riforma". In particolare, grazie alla legislazione anticorruzione, la pubblica amministrazione si è finalmente incamminata sulla strada della trasparenza

⁶⁸ Il tema della difficoltà di misurazione della corruzione è oggetto di interesse della letteratura straniera ed italiana; sull'argomento, da ultimo, anche per i tanti riferimenti agli studi precedenti, M. GNALDI, B. PONTI, *Misurare la corruzione oggi. Obiettivi, metodi esperienze*, Roma, Franco Angeli, 2018 e G. TARTAGLIA POLCINI, *La corruzione fra realtà e rappresentazione*, Roma, Miverva, 2019.

⁶⁹ L'Italia nel 2012 raggiungeva, nell'indice di rilevazione di *Transparency* il punteggio di 42 mentre nel 2021 ha raggiunto il punteggio di 56, passando in tal modo nella classifica internazionale dal 70° posto al 42°; sull'importanza ed utilità delle rilevazioni di *Transparency international*, sia consentito il rinvio a R. CANTONE, E. CARLONI, *Percezione della corruzione e politiche anticorruzione*, in www.penalecontemporao.it, 19 febbraio 2019.

⁷⁰ Si v. veda il comunicato stampa del 31 gennaio 2023, allegato all'Indice di percezione della corruzione CPI, 2022, in www.transparencyinternational.it.

dell'attività amministrativa, recuperando il ritardo accumulato rispetto agli altri Stati occidentali e rendendo quantomeno non più un lontano miraggio l'aspirazione, sbandierata da decenni anche da gran parte della classe politica nazionale, di trasformare gli enti pubblici in "una casa di vetro"⁷¹.

L'amministrazione pubblica ha anche ottenuto, attraverso la nuova disciplina dei codici di comportamento, della cui riforma si discuteva da anni, la possibilità di poter contare su regole deontologiche cogenti per i funzionari pubblici e, in questa stessa prospettiva, l'istituzione in tutti gli enti del responsabile della prevenzione della corruzione ha rappresentato, ben oltre i compiti ed i poteri che a questo soggetto sono attribuiti, una novità nell'attività quotidiana, in quanto quella figura si sta piano piano imponendo come un garante della legalità interna e l'espressione di una moderna cultura della *compliance* a cui si ispirano ormai gran parte delle amministrazioni pubbliche degli Stati occidentali.

Accanto a questi effetti positivi, la normativa in materia di prevenzione ha manifestato, nell'attuazione pratica, non poche criticità.

Dal punto di vista della sua fattura, l'impianto è caratterizzato da un eccesso di frammentarietà, essendo le disposizioni di interesse contenute in testi normativi diversi che spesso non hanno alcuna attinenza con la materia di cui ci occupa⁷².

Ciò comporta una oggettiva difficoltà di reperimento di esse, rendendo non solo più onerosa la loro applicazione da parte dei funzionari, ma

⁷¹ L'aspirazione ad una amministrazione pubblica che si presentasse come una "casa di vetro" venne esplicitata per la prima volta nel 1908 dal leader socialista Filippo Turati che in un discorso alla camera ebbe ad affermare che «dove un superiore interesse pubblico non imponga un momentaneo segreto, la casa dell'amministrazione dovrebbe essere di vetro»; nel senso che la trasparenza ha trovato l'occasione del suo sviluppo nella legislazione anticorruzione, E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza*, cit., p. 129.

⁷² La normativa anticorruzione è, infatti, disseminata in più leggi; senza alcuna presunzione di completezza si può qui ricordare che la maggior parte delle disposizioni sono contenute nella l. n. 190/2012 (la legge Severino) e nei decreti attuativi di essa (d.lgs n. 235/2012, n. 33/2013 e 39/2013); altre norme, però, sono sparse altrove; quelle sulla *governance* dell'ANAC nel d.lgs n. 150/2009, quelle sugli istituti del *pantouflage*, del *whistleblower* e delle autorizzazioni degli incarichi extralavorativi sono state innestate nel d.lgs n. 165/2001 (il cd. Testo unico del pubblico impiego); alcune disposizioni che riguardano il potere sanzionatorio dell'ANAC ed alcuni aspetti organizzativi della stessa si trovano nel d.l. n. 90/2014.

impedendo la conoscenza da parte dei cittadini che pure dovrebbero svolgere un ruolo proattivo nell'affermarsi di una cultura della legalità. Inoltre, ci sono norme che impongono, in alcuni casi, obblighi e doveri scarsamente comprensibili o che si sovrappongono fra loro in modo non coerente⁷³ o che introducono principi, per quanto molto innovativi, che prevedono obblighi e doveri, non accompagnati da adeguati meccanismi che ne assicurano l'effettività⁷⁴.

Per restare sempre sul piano della tecnica normativa, le norme sono state scritte e pensate soprattutto per essere applicate da amministrazioni medio grandi e fanno fatica ad essere poi adattate ad altre tipologie di amministrazioni o anche a quelle entità private pure destinatarie delle regole anticorruptive⁷⁵.

A queste criticità strutturali si accompagnano infine non minori problemi anche nelle modalità della loro concreta attuazione.

Una disciplina così complessa e piena di oneri e doveri è, in pratica, entrata in vigore sostanzialmente da un giorno all'altro, senza che i dipendenti degli enti destinatari fossero stati adeguatamente preparati, essendo mancata una qualsivoglia formazione preventiva.

Nel primissimo periodo, la scarsa preparazione dei funzionari ha avuto come conseguenza una applicazione ridotta della normativa.

⁷³ In questo senso emblematico è quanto accaduto con riferimento all'applicabilità dell'istituto del *whistleblowing* nelle società cd. pubbliche; prima della riforma del 2017, la normativa di tutela dei segnalanti non era proprio applicabile alle società pubbliche; con la riforma si è creata una situazione paradossale; le società pubbliche controllate che dovessero anche adottare i modelli di compliance di cui all'art. 6 del d.lgs n. 231/2011 sarebbero assoggettabili a due discipline diverse e nemmeno fra loro coordinate, con regole di segnalazione e soggetti destinatari diversi; sul punto sia consentito il rinvio a R. CANTONE, *La prevenzione della corruzione nelle società pubbliche*, cit., p. 1619.

⁷⁴ È emblematico in questo senso quanto accaduto con riferimento all'istituto del *pantouflage* che pur prevedendo un impianto sanzionatorio non indica chi debba applicarlo; ugualmente molto problematica e di difficile applicazione appare la disciplina sanzionatoria relativa alle inosservanze delle disposizioni in materia di inconferibilità ed incompatibilità; per un esame più approfondito delle questioni, sia consentito il rinvio a R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, cit., pp. 150 e 161.

⁷⁵ Le disposizioni anticorruzione sono state calibrate sulle pubbliche amministrazioni e sono poi applicabili, ad esempio, «in quanto compatibili» anche ad enti privati, come le società pubbliche controllate o alle associazioni e alle fondazioni pubbliche, che pure hanno strutture organizzative alquanto diverse; per una disamina sui tanti problemi applicativi che questa estensione ha comportato sia consentito il rinvio a R. CANTONE, *La prevenzione della corruzione nelle società pubbliche*, cit., p. 1561.

In tempi tutto sommato brevi, le amministrazioni hanno recuperato il *gap*⁷⁶ e si contano sulle dita di una mano quelle che sono completamente inadempienti rispetto ad obblighi particolarmente ponderosi come la redazione di un piano della prevenzione della corruzione o i doveri di pubblicazione in materia di trasparenza.

Un esame, però, che non si fermi alla sola verifica dell'adempimento, ma si spinga a valutare le modalità con cui le attività sono state compiute restituisce un quadro meno confortante.

Nei monitoraggi che l'ANAC ha, ad esempio, compiuto sulla "qualità" dei piani di prevenzione ha accertato come molto spesso essi siano stati predisposti senza alcun esame effettivo delle situazioni di rischio specifico e prevedendo misure che non avevano alcuna utilità o che comunque restavano solo sulla carta⁷⁷.

Pur constatando miglioramenti di anno in anno, gli oneri anticorruzione vengono da molti funzionari considerati meri doveri burocratici, sminuendone quindi la loro effettiva funzione di scudo anticorruzione. Una situazione questa non dissimile da quanto è accaduto ed accade nella disciplina che ha ispirato questa in esame, quella cioè sulla responsabilità amministrativa degli enti privati; anche in quel caso, la critica principale espressa è che la compilazione dei modelli di *compliance* avviene con logiche formali e burocratiche, senza alcuna effettiva attenzione all'utilità e all'applicazione delle misure in esse indicate⁷⁸.

⁷⁶ Soprattutto la disciplina in materia di piani di prevenzione, delle regole sulla trasparenza e sui codici di comportamento ha visto, a partire dalla età degli anni del precedente decennio, una applicazione molto ampia da parte delle amministrazioni pubbliche, circostanza più volte rimarcata anche dai report dell'ANAC. Soprattutto con riferimento ai piani di prevenzione e ai codici di comportamento ha inciso sul tasso di adempimento la previsione da parte del d.l. n. 90/2014 di una pesante sanzione pecuniaria (da 1000 a 10.000 euro) irrogabile ai funzionari su cui gravano gli obblighi.

⁷⁷ L'ANAC ha effettuato due Rapporti sullo stato di attuazione e la qualità dei piani di prevenzione in collaborazione con l'Università di Roma Tor Vergata, attraverso cui sono stati esaminati un campione significativi di piani; entrambi i rapporti sono reperibili in www.anticorruzione.it; nel secondo di esso, quello sui piani del periodo 2017-2019, nelle conclusioni (pag. 45), pur rilevando un significativo miglioramento rispetto al monitoraggio precedente (2015-2017), si legge «permane e risulta elevato il numero di amministrazioni con una cultura prevalente dell'adempimento (*compliance*); questo si traduce in piani che seppur contengono un nucleo minimo di informazioni in linea con le indicazioni fornite dall'ANAC nei PNA, queste sono tuttavia inserite in maniera del tutto generica».

⁷⁸ La prassi degli enti provato di adottare una politica di mero formalismo cartolare viene stigmatizzata con una espressione mutuata dal linguaggio anglosassone e cioè *paper complian-*

Meno problematiche invece appaiono, quanto meno *prima facie*, le novità introdotte sul versante repressivo, che comunque poteva già contare su un impianto di regole da tempo rodato.

Alcune delle nuove norme incriminatrici, in particolare la corruzione per l'esercizio delle funzioni, si sono naturalmente inserite nel contesto normativo precedente e appaiono utili per migliorare l'azione repressiva, tanto da riscuotere un buon successo, di cui fanno testimonianza le numerose decisioni della giurisprudenza in materia⁷⁹.

Quanto, invece, al delitto di traffico di influenze illecite si tratta di una disposizione la cui introduzione è stata certamente opportuna perché copre uno spazio in passato carente di tutela (quello della "vendita" delle relazioni esistenti con pubblici funzionari), ma, anche nella nuova versione varata a seguito della legge spazzacorrotti, la disposizione continua ad essere criticata dalla dottrina per la indeterminatezza del suo contenuto⁸⁰.

Fra l'altro, malgrado sia trascorso già un decennio dal suo innesto nel codice penale, restano pochi i casi in cui si è riusciti a giungere a sentenze di condanna e ciò probabilmente anche per le difficoltà di poter provare il patto illecito sottostante, senza poter utilizzare lo strumento delle intercettazioni⁸¹.

ce policy ed essa viene utilizzata anche nel linguaggio giurisprudenziale; in questo senso si veda la motivazione di Cass. sez. VI, 12 febbraio 2016, n. 11442.

⁷⁹ L'esame delle decisioni edite sul CED della Cassazione evidenzia come siano numerosi i casi di applicazione della disposizione di cui all'art. 318 c.p. post-riforma del 2012. La norma resta oggetto, fra l'altro, di un vivace dibattito dottrinale per il suo carattere eccessivamente ampio e onnicomprensivo e da parte di alcuni si auspica persino una nuova riscrittura; sul tema, *ex plurimis*, G. STAMPANONI BASSI, *Le corruzioni nel codice penale*, cit., p. 11.

⁸⁰ La norma dell'art. 346-bis c.p. è stata critica sotto il profilo del difetto di tipicità fin dalla sua introduzione; così, V. MAIELLO, *Il delitto di traffico di influenze illecite*, in B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 424; identiche critiche vengono poste al testo attuale, frutto della modifica da parte della legge spazzacorrotti, testo che ha assorbito in sé il delitto di millantato credito di cui all'art. 346-bis c.p.; così, R. PICCIRILLO, *Il traffico di influenze illecite riformato e l'urgenza di una esaustiva regolamentazione del lobbying*, cit., p. 51.

⁸¹ La pena massima prevista per il delitto di cui all'art. 346-bis c.p., anche dopo le modifiche recate dalla legge spazzacorrotti è di 4 anni e sei mesi di reclusione inferiore a quella di cinque anni che consente il ricorso alle intercettazioni.

Pure alquanto problematica è l'applicazione del nuovo delitto di induzione indebita; malgrado un intervento tempestivo delle Sezioni Unite della Cassazione, resta molto difficile delimitare i confini di questa ipotesi con la concussione da un lato e con la corruzione dall'altro e questa incertezza incide sulla concreta utilizzabilità pratica⁸².

Con riferimento all'impianto sanzionatorio, il condivisibile obiettivo di un maggiore rigore delle norme incriminatrici è stato certamente conseguito ma a scapito del criterio di necessaria proporzionalità delle pene, in relazione al disvalore delle ipotesi delittuose.

Infine, la novità certamente più interessante recata dalla riforma nell'ambito penale, quella degli strumenti apprestati per far emergere la corruzione, non sta certamente producendo i risultati che troppo ottimisticamente erano stati pronosticati dai sostenitori di essi.

Seppure è passato troppo poco tempo per esprimere giudizi attendibili, l'unico degli strumenti che si sta rivelando utile per la lotta alla corruzione è quello delle intercettazioni; si tratta, però, di un mezzo di ricerca della prova che già prima poteva essere utilizzato e che la riforma ha solo ulteriormente esteso.

Pure ritenendo opportuna la scelta di estendere alle fattispecie in esame la figura dell'*undercover*, è ad oggi insignificante la sua applicazione, essendo, in realtà, difficile ipotizzare la configurabilità, anche solo sul piano empirico, dell'impiego dell'agente infiltrato per fattispecie di reato caratterizzate nella maggior parte dei casi da un rapporto duale⁸³.

Allo stesso modo, pur non contestando la loro importanza per l'attività di contrasto dei delitti di cui ci occupa, non sembrano nemmeno avere riscosso un grande successo pratico né l'attenuante né la causa di non punibilità, quest'ultima probabilmente anche per i non pochi problemi

⁸² Si è già evidenziato sopra come dopo appena due anni si sono già pronunciate le Sezioni unite (Cass. Sez. un. 24 ottobre 2013, n. 12228/14) per cercare di tracciare i confini con le analoghe ipotesi di corruzione concussione, ma la consultazione delle rassegne di giurisprudenza dimostra come il contrasto non sia affatto sopito.

⁸³ Così, M.N. MASULLO, *L'emersione del patto corruttivo*, in G. FIDELBO (a cura di), *Il contrasto ai fenomeni corruttivi. Dalla "spazzacorrotti" alla riforma dell'abuso di ufficio*, cit., p. 131.

ermeneutici derivanti, anche in questo caso, da una tecnica di scrittura non eccelsa⁸⁴.

Il bilancio in chiaro scuro proposto dimostra come il pur apprezzabile sforzo decennale del legislatore non consenta affatto di poter ritenere archiviato il fenomeno corruzione, anche perché il minore interesse mediatico che esso riscuote in questa fase non significa affatto, come dimostrano le esperienze precedenti, che esso sia in fase definitivamente recessiva.

La strada tracciata, invece, sembra, pur con tutti gli indicati limiti, quella da perseguire con convinzione, anche perché è quella prefigurata dagli strumenti internazionali; sono certamente necessari ed opportuni correttivi dal punto di vista normativo mentre non è affatto auspicabile che si vada verso una sostanziale cancellazione di tutte le novità introdotte, perché questa scelta finirebbe certamente per rappresentare un arretramento per l'immagine internazionale del Paese oltre che uno spreco di un lungo e comunque proficuo lavoro legislativo ed attuativo fatto in questi anni.

Del resto, bisogna ricordare quanto da sempre viene affermato da tutti gli studiosi della materia; non basta per un efficace contrasto alla corruzione solo produrre norme e regole, per quanto in astratto ben scritte, ma c'è bisogno anche (se non soprattutto) di un mutamento dell'approccio culturale, che richiede tempi non brevi e costanza nelle scelte politiche e amministrative.

⁸⁴ Nell'esame della giurisprudenza della cassazione vi è un'unica decisione relativa all'attenuante di cui all'art. 323-bis c.p. (Cass. sez. VI, 10 marzo 2021, 99261) ed una anche con riferimento alla causa di non punibilità (Cass. sez. VI, 7 luglio 2021, n. 34562).