



Giorgio Fidelbo *(a cura di)*

IL CONTRASTO AI FENOMENI CORRUTTIVI

dalla "spazzacorrotti" alla riforma dell'abuso d'ufficio

Estratto



G. Giappichelli Editore

IL CONTRASTO AI FENOMENI CORRUTTIVI
dalla “spazzacorrotti” alla riforma dell’abuso d’ufficio

Estratto

Giorgio Fidelbo *(a cura di)*

IL CONTRASTO AI FENOMENI CORRUTTIVI

dalla "spazzacorrotti" alla riforma dell'abuso d'ufficio

Estratto



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2021 - LINEA PROFESSIONALE - TORINO
© Copyright 2021 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100
<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-7524-494-1

Stampa: Rotolito S.p.A. - Pioltello (MI)

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Indice*

<i>Presentazione</i> di <i>Francesco Palazzo</i>	<i>pag.</i> IX
---	-----------------------

Capitolo 1

L'ampliamento soggettivo e oggettivo delle fattispecie di "corruzione internazionale" e le modifiche della disciplina sull'applicazione della legge penale nello spazio

di *Stefano Manacorda*

1. Le modifiche dirette e indirette alla disciplina della c.d. corruzione internazionale di cui all'art. 322- <i>bis</i> c.p.	1
2. La filosofia della riforma della c.d. corruzione internazionale tra vincoli normativi sovraordinati e istanze politico-criminali interne	7
3. L'estensione delle qualifiche soggettive in ordine ai reati propri di cui all'art. 322- <i>bis</i> , comma 1, n. 5- <i>ter</i> e 5- <i>quater</i> c.p.	12
4. L'estensione delle condotte penalmente rilevanti mediante il superamento del doppio dolo specifico alternativo <i>ex art.</i> 322, comma 2, c.p.	19
5. Gli artt. 9 e 10 c.p. e la problematica portata innovativa della riforma	22
6. Cenni di diritto intertemporale	25

Capitolo 2

La corruzione "funzionale" e il contrastato rapporto con la corruzione propria

di *Giorgio Fidelbo*

1. L'incremento sanzionatorio previsto per il reato di corruzione "funzionale"	27
--	----

* I capitoli pubblicati sono stati estratti da G. FIDELBO (a cura di), *Il contrasto ai fenomeni corruttivi. Dalla "spazzacorrotti" alla riforma dell'abuso d'ufficio*, Giappichelli, Torino, 2020. La numerazione dei capitoli è quella originale.

	<i>pag.</i>
2. I reati di corruzione nella giurisprudenza prima della riforma del 2012: il passaggio dall'atto alla funzione	30
3. L'introduzione del reato di corruzione per l'esercizio della funzione	34
4. La figura di corruzione per asservimento della funzione e le interpretazioni della giurisprudenza dopo la riforma del 2012	36
5. Nuovi confini tra corruzione propria e corruzione per l'esercizio della funzione	39
6. Esercizio della funzione e discrezionalità	43
7. Limiti dell'attuale assetto normativo	48

Capitolo 3

Il traffico di influenze illecite riformato e l'urgenza di un'esaustiva regolamentazione del *lobbying*

di *Raffaele Piccirillo*

1. Una panoramica sulle innovazioni	51
2. Le persistenze strutturali	54
2.1. L'accordo sinallagmatico tra il faccendiere e il cliente	55
2.2. La mediazione onerosa e la mediazione gratuita	56
2.3. Il traffico di influenze come <i>délit obstacle</i>	57
3. La fusione degli archetipi e l'incriminazione del <i>compratore di fumo</i> : una scelta non obbligata	60
3.1. L'incriminazione dell'acquirente di influenze asserite e il rapporto con la truffa: l' <i>intentio legis</i> e la rivisitazione degli assetti assiologici tradizionali	62
3.2. Il dibattito sulla punibilità del cliente ingannato	65
3.3. Una proposta interpretativa costituzionalmente orientata	67
3.4. La profilazione dell'acquirente punibile delle influenze <i>asserite</i> nelle prime pronunce della Corte di Cassazione	72

Capitolo 4

L'emersione del patto corruttivo: il nuovo fronte degli strumenti premiali e investigativi

di *Maria Novella Masullo*

1. La rottura della solidarietà criminale quale misura di contrasto alla corruzione: i precedenti premiali progettuali e normativi	75
2. L'art. 323-ter del codice penale: la denuncia tempestiva quale causa sopravvenuta di non punibilità	78

	<i>pag.</i>
3. Reati presupposto ed estensione dell'area di non punibilità: limiti strutturali e applicativi	81
4. Le condizioni di operatività dell'esimente	84
5. Le preclusioni alla non punibilità quale contromisura ai possibili abusi dello strumento premiale	86
6. La reale dimensione operativa del comportamento antagonista	87
7. La diversa valenza della "collaborazione" nelle varie fasi del procedimento	88
8. La rilevanza della collaborazione processuale nel sistema della responsabilità amministrativa da reato degli enti	91
9. Operazioni sotto copertura e <i>white collar crimes</i> : una riforma discussa (e discutibile)	93
10. Agente sotto copertura e agente provocatore: i confini mobili delle due figure	96

Capitolo 5

L'indebita percezione di erogazioni pubbliche

di *Roberta Zizanovich*

1. L'origine della norma incriminatrice ed i suoi rapporti con il reato di cui all'art. 640- <i>bis</i> c.p.	103
2. Le modifiche introdotte dalla legge n. 3/2019	105

Capitolo 8

Il riassetto delle pene accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione

di *Fabrizio D'Arcangelo*

1. Il complessivo disegno di riforma delle pene accessorie	109
2. L'ampliamento dell'ambito applicativo dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione	111
3. L'estensione della durata dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione e dell'interdizione dai pubblici uffici	115
4. I dubbi di legittimità costituzionale sollevati dalla nuova disciplina	119
5. Le modifiche alla disciplina della sospensione condizionale della pena	122
6. Le modifiche alla riparazione pecuniaria prevista dall'art. 322- <i>quater</i> c.p.	125
7. La riabilitazione con riferimento alle pene accessorie perpetue	128
8. La disciplina dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione nel patteggiamento	130

Capitolo 13

Interventi sulla legge n. 354 del 1975 (ordinamento penitenziario)

di Enrico Gallucci

1.	L'inserimento delle fattispecie di "corruzione" tra i reati ostativi di cui all'art. 4- <i>bis</i> dell'ordinamento penitenziario	135
1.1.	L' <i>iter</i> di approvazione della disposizione	135
1.2.	La disciplina dei "reati ostativi"	136
1.3.	L'inserimento dei delitti contro la P.A. Profili critici	140
1.4.	Gli effetti dell'inserimento tra i "reati ostativi"	142
1.5.	<i>Segue.</i> La sospensione dell'ordine di esecuzione	143
1.6.	Il regime transitorio	145
1.7.	<i>Segue.</i> Gli orientamenti della giurisprudenza	146
1.8.	<i>Segue.</i> Critica al principio del " <i>tempus regit actum</i> ": una possibile soluzione " <i>de iure condendo</i> "	149
1.9.	<i>Segue.</i> L'intervento della Corte costituzionale: il "radicale" divieto di applicazione retroattiva del regime <i>ex art. 4-bis</i>	153
2.	La modifica dell'art. 47, comma 12, legge n. 354/1975	155
2.1.	La disciplina introdotta	155
2.2.	La <i>ratio</i> della modifica normativa	156
2.3.	Gli effetti della nuova disciplina	159
2.4.	Disciplina transitoria	162
3.	Osservazioni conclusive	162

Capitolo 16

Una riforma in controtendenza: l'abuso di ufficio "depotenziato"

di Ercole Aprile

1.	Le modifiche introdotte dal decreto legge n. 76 del 2020, "tra detto e non detto"	165
2.	La discutibile scelta del "metodo"	170
3.	Le modifiche di contenuto: il riferimento alla violazione delle sole norme di fonte primaria	172
4.	<i>Segue.</i> La limitazione ai casi di inosservanza di specifiche regole di condotta	174
5.	<i>Segue.</i> La esclusione del sindacato penale sugli atti e sui comportamenti qualificati da "margini di discrezionalità"	175

Presentazione

di *Francesco Palazzo*

L'ultima riforma dei delitti di corruzione (l. 9 gennaio 2019, n. 3) ha suscitato – come ben si sa – una valanga di commenti, analisi, contributi, più o meno estemporanei e più o meno sistematici. C'era proprio bisogno di tornare ancora sull'argomento con un volume come questo? Qui si sono dati appuntamento veri e propri specialisti della materia per unire le loro forze costituendo un affiatato gruppo di studiosi di estrazione diversa ma in maggioranza appartenenti alla magistratura e all'università. Certo, la speciale qualificazione e la grande notorietà professionale e scientifica di tutti gli Autori del volume sarebbe di per sé motivo più che sufficiente per giustificare ed accreditare la felice iniziativa editoriale intelligentemente fatta propria da un Editore attento e particolarmente caro a chi scrive. Ma c'è anche dell'altro a rendere meritoria questa iniziativa, che ci mette a disposizione una nitidissima radiografia della tanto “famosa” legge di riforma.

Innanzitutto, come evidenziato già nel titolo, il volume ha molto opportunamente tenuto conto anche dell'inattesa revisione del delitto di abuso d'ufficio operata con il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 nel quadro della semplificazione amministrativa per fronteggiare l'emergenza Covid-19. Ciò consentirà al lettore di valutare tutta l'estemporaneità di una riforma che, pur prendendo l'abbrivio dagli innegabili e forse ineliminabili problemi di una norma dalla congenita indeterminatezza (e al riguardo il pensiero corre addirittura al Carrara e al suo scetticismo nei confronti dell'“abuso di autorità innominato”), introduce però motivi di contraddizione con quella politica marcatamente repressiva della corruzione e stigmatizzante del corrotto espressa dalla legge n. 3/2019. Se è vero che in fondo l'abuso d'ufficio è una forma di “autocorruzione” (accompagnata per giunta dal necessario compimento dell'atto, che non è invece richiesto nella corruzione “bilaterale”), c'è da chiedersi con quale coerenza – a poco più di un anno dalla più “grande” riforma – si sia aperta una breccia così significativa nella tutela penale dell'imparzialità amministrativa. Senza contare, poi, che niente esclude che, spuntate le unghie all'art. 323 c.p. (che invero negli ultimi tempi sembrava avviato a un certo qual revival), i pubblici ministeri decidano di puntare direttamente sulla corruzione, naturalmente propria così da recuperare quell'atto discrezionale un po' troppo disinvoltamente espunto oggi dall'art. 323 c.p.

In secondo luogo, il tempo ormai trascorso dalla promulgazione della legge n. 3/2019 ha consentito agli Autori di questo volume un approccio più meditato alle varie innovazioni legislative. In effetti, al momento in cui uscì la riforma fu possibile registrare un dato assai inquietante. E cioè il rapporto di proporzionalità diretta tra, da un lato, l'entusiasmo con cui le forze politiche di maggioranza (e una specialmente) accolsero l'emanazione della legge presentandola come una svolta salvifica per il futuro luminoso e progressivo dell'intero Paese e, dall'altro, le critiche e quasi lo sdegno con cui una larga parte di giuristi vedeva in essa il segno di un vero e proprio imbarbarimento del nostro sistema penale. Pertanto, era più che opportuno addirittura necessario tornare su questi testi normativi a mente più fredda – per così dire – al fine di effettuarne una ricognizione critica ma più distaccata. E, proprio in quanto condotte *frigido pacatoque animo*, le analisi esaurienti e minuziose contenute nel volume, lungi dall'avallare scelte legislative che rimangono discutibilissime specie in alcuni punti qualificanti della nuova disciplina, risultano più efficaci nella loro portata motivatamente critica.

Così, ad esempio, l'inasprimento sanzionatorio della corruzione funzionale può essere considerato correttamente un fattore di razionalizzazione dei tormentati rapporti tra gli articoli 318 e 319 c.p. In verità, la sostanziale omogeneità oggi raggiunta dai rispettivi livelli sanzionatori potrà forse evitare le forzature giurisprudenziali che sospingevano ineluttabilmente qualunque ipotesi di corruzione *per la funzione* entro l'accogliente alveo della corruzione *propria*, convincendo la giurisprudenza che la cornice edittale dell'art. 318 c.p. risulti ora adeguato a sanzionare l'indubbiamente grave ipotesi di asservimento della funzione. Ciò non toglie, però, che, proprio in ragione del sostanziale livellamento delle cornici edittali di pressoché tutte le fattispecie relative al fenomeno corruttivo/concussivo, ci si sia ormai molto approssimati al risultato della c.d. "macro fattispecie" imperniata sull'illecito mercimonio, con tendenziale indifferenza del suo oggetto. In sostanza, se è vero che la differenziazione dell'oggetto del mercimonio – determinatezza o meno dell'atto, contrarietà o meno ai doveri dell'esercizio funzionale – costituisce l'incerta bussola orientativa, è anche vero che la tendenziale sovrapposizione delle cornici edittali fa sì che nella pratica quella difficile opera di ritaglio tra varie figure criminose, soprattutto al momento delle scelte accusatorie, sia ispirata a criteri essenzialmente di opportunità.

Un altro tratto caratterizzante del volume è la sua puntigliosa completezza nell'affrontare tutti i nuclei tematici toccati dalla legge di riforma, compresi quelli più lontani dal nocciolo duro dei reati di corruzione. E così, non solo un corposo capitolo è dedicato all'altro cavallo di battaglia del precedente governo e cioè alla prescrizione, ma sono anche compiutamente analizzate le innovazioni concernenti ad esempio il finanziamento dei partiti, così come anche riforme più eccentriche quale per esempio la revisione dell'art. 316-ter c.p. sulla indebita percezione di erogazioni pubbliche. Ancora: di grande utilità è la ricostruzione della tormentata disciplina delle intercettazioni. Ora, questa completezza del vo-

lume consente di formulare un apprezzamento consapevole del *modus legiferandi* in voga di questi tempi, che certo non pare del tutto commendevole nel confezionare spesso provvedimenti *omnibus*. L'inserimento della "nuova" prescrizione, se non è certo estraneo allo spirito repressivo della riforma, non c'è dubbio che soprattutto riveli una grossolana furbizia del legislatore che mette una questione controversissima come la prescrizione al rimorchio di una riforma – quella della corruzione – capace di raccogliere maggiori consensi. Con in più l'astuzia, appunto, di procrastinare l'entrata in vigore della nuova prescrizione rinviandola alla ... compiuta riforma nientemeno che del processo penale. Quasi a parti rovesciate la riforma del finanziamento dei partiti cerca di schivare le critiche facilmente pronosticabili contro una strategia esclusivamente repressiva. Più oscure, invece, rimangono le ragioni per cui è stata annessa al carrozzone anche la revisione dell'art. 316-ter c.p., che in fondo in fondo pare dettata dall'intento, destinato peraltro a restare infruttuoso, di sottrarre ipotesi di punibilità al più grave art. 314 c.p.

Un'ulteriore caratteristica degli studi qui raccolti ci sembra quella di accompagnare sempre la rigorosa e minuziosa analisi della disciplina con una sobria ma penetrante valutazione delle *chances* di efficacia della stessa. Un esercizio, questo della prognosi di efficacia ed effettività, cui troppo spesso si sottrae invece il legislatore. Sebbene non sia ovviamente possibile dare qui conto di quanto considerato su ogni singolo punto della riforma, al riguardo non si può fare a meno di ricordare che l'*intentio legislatoris*, manifestata in sede parlamentare e altrove, era quella di rafforzare il "contrasto" alla corruzione puntando su strumenti diversi dal mero inasprimento delle pene detentive (a parte la modifica dell'art. 318 c.p.), già attestate su livelli più che ragguardevoli. In questo presupposto, l'intervento legislativo ha puntato soprattutto sulle pene accessorie e sulla norma premiale della collaborazione processuale. L'ampiezza del ricorso a pene accessorie perpetue e il rafforzamento della loro capacità di "resistere" all'effetto estintivo normalmente collegato ad istituti rieducativi, suscitano però seri dubbi di costituzionalità che viziano dall'interno qualunque proposito di maggiore efficacia. Quanto alla causa di non punibilità della collaborazione, il saggio ad essa dedicato non manca di spiegare, ancora una volta con accuratezza e senza preconcetti, come la sua configurazione legislativa lasci intravedere spazi applicativi davvero ristretti. Infine, sulla responsabilità degli enti è netta l'affermazione che l'asprezza delle sanzioni interdittive comminate all'ente per reati contro la pubblica amministrazione produce «l'involuzione della logica prevenzionale» propria del sistema di cui al d.lgs. n. 231/2001.

Ma fin troppo tempo ho sottratto al lettore. Prima di concludere, però, mi permetterò un'ultima divagazione più personale. Dinanzi al cortese invito di scrivere queste righe ero rimasto un po' esitante: non per altro, ma solo perché – come forse si sarà inteso – considero questo prodotto legislativo, forse anche per gli intenti e i toni (e certo linguaggio) che ne hanno accompagnato il varo, un

brutto prodotto della più recente legislazione penale nostrana. Ma ciò nondimeno ho poi accolto l'invito con convinzione e per motivi per così dire soggettivi, di stima profonda verso gli Autori dei saggi qui raccolti. Ora, a cose fatte, sono felice di aver avuto l'onore di leggere in anteprima questi contributi, che nel loro insieme costituiscono un'opera d'imponenza quasi trattatistica, capace di unire la completezza e chiarezza di un manuale con l'approfondimento critico del saggio scientifico. In questo volume, dunque, gli operatori troveranno uno strumento prezioso di lavoro e gli studiosi occasione e motivo di riflessione e meditazione sui singoli istituti e, più in generale, sulle caratteristiche dell'attuale nostra legislazione penale.

FRANCESCO PALAZZO

Capitolo 1

L'ampliamento soggettivo e oggettivo delle fattispecie di "corruzione internazionale" e le modifiche della disciplina sull'applicazione della legge penale nello spazio

di *Stefano Manacorda*

Sommario: 1. Le modifiche dirette e indirette alla disciplina della c.d. corruzione internazionale di cui all'art. 322-bis c.p. – 2. La filosofia della riforma della c.d. corruzione internazionale tra vincoli normativi sovraordinati e istanze politico-criminali interne. – 3. L'estensione delle qualifiche soggettive in ordine ai reati propri di cui all'art. 322-bis, comma 1, n. 5-ter e 5-quater c.p. – 4. L'estensione delle condotte penalmente rilevanti mediante il superamento del doppio dolo specifico alternativo ex art. 322, comma 2, c.p. – 5. Gli artt. 9 e 10 del c.p. e la problematica portata innovativa della riforma. – 6. Cenni di diritto intertemporale.

1. Le modifiche dirette e indirette alla disciplina della c.d. corruzione internazionale di cui all'art. 322-bis c.p.

Sulla scia di una tendenza che si riscontra oramai da circa un ventennio su scala comparata, il legislatore della riforma ha dedicato parte dei suoi sforzi all'art. 1, comma 1, lett. o) della legge n. 3/2019¹ – ad irrigidire ulteriormente la

¹ Sulla legge di riforma cfr., tra i primi, T. PADOVANI, *La spazzacorrotti. Riforma delle illusioni e illusioni della riforma*, in *Arch. pen. web*, 2018, 3, p. 8 ss.; G. FLORA, *La nuova riforma dei delitti di corruzione: verso la corruzione del sistema penale?*, in G. FLORA-A. MARANDOLA (a cura di), *La nuova disciplina dei delitti di corruzione. Profili penali e processuali (L. 3 gennaio 2019, n. 3 c.d. "spazzacorrotti")*, Pisa, 2019, p. 3 ss., nonché gli altri contributi raccolti nel volume; D. PULITANO, *Tempeste sul penale. Spazzacorrotti e altro*, in *Dir. pen. cont.*, 2019, 3, p. 235 ss.; M. GAMBARDELLA, *Il grande assente nella nuova "legge spazzacorrotti": il microsistema delle fattispecie di corruzione*, in *Cass. pen.*, 2019, p. 44 ss.; N. PISANI, *Il disegno di legge "spazzacorrotti": solo ombre*, in *Cass. pen.*, 2018, p. 3589 ss.; V. MONGILLO, *La legge "spazzacorrotti": ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell'anticorruzione*, in *Dir. pen. cont.*, 2019, 5, p. 231 ss.; R. ORLANDI-S. SEMINARA (a cura di), *Una nuova legge contro la corruzione. Commento alla legge 9*

disciplina sanzionatoria della c.d. corruzione internazionale², prevista e punita dall'art. 322-*bis* c.p., come introdotto inizialmente dalla legge n. 300/2000, ed inclusa *ab origine* tra i reati-presupposto della responsabilità amministrativa da reato degli enti collettivi per effetto dell'art. 25 del d.lgs. n. 231/2001. L'art. 322-*bis* c.p., come risaputo, è una “disposizione-specchio” che, per effetto di una serie complessa di rinvii, realizza l'estensione soggettiva di una pluralità di fattispecie incriminatrici previste nel Capo I, Titolo II del Libro II del codice penale, con il corredo delle relative circostanze e pene accessorie, a condotte riferibili al pubblico ufficiale e all'incaricato di pubblico servizio che assumano la qualifica soggettiva per effetto delle funzioni esercitate nell'ambito di una pubblica amministrazione straniera, nonché presso istituzioni internazionali ed europee, producendo di conseguenza analoghi effetti di ampliamento dell'area applicativa di taluni reati del privato contemplati nel Capo II³.

gennaio 2019, n. 3, Torino, 2019; F. CINGARI, *Sull'ennesima riforma del sistema penale anticorruzione*, in *Leg. pen.*, 1 agosto 2019; M. DEL TUFO (a cura di), *La legge anticorruzione 9 gennaio 2019, n. 3. Aggiornata alla legge 28 giugno 2019, n. 58*, Torino, 2019.

²La c.d. corruzione internazionale è una formula sintetica che – sul piano fenomenico – vale a designare in termini assai generali i profili di *maladministration* con risvolti o implicazioni eccedenti i confini dell'ordinamento interno. In un'accezione normativa, che facciamo nostra in questa sede, essa abbraccia il novero delle fattispecie incriminatrici (artt. 314, 316, 317, 318, 319, 319-*bis*, 319-*ter*, 319-*quater*, 320, 321 e 322 c.p.) che hanno progressivamente visto dilatarsi la loro oggettività giuridica alla tutela dell'integrità del mercato, nonché del buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione straniera o internazionale, obiettivo conseguito nell'ordinamento italiano mediante la previsione di ulteriori categorie di *intranei* equiparati ai pubblici ufficiali o agli incaricati di pubblico servizio. La nozione può poi assumere una valenza ulteriormente restrittiva, mediante il riferimento esclusivo alle fattispecie di cui agli artt. 318, 319, 319-*bis*, 319-*ter*, 319-*quater*, 320, 321 e 322 c.p., dove appunto il rinvio è unicamente alle fattispecie corruttive in senso stretto.

³Sulla genesi e i contenuti della disposizione cfr., tra gli altri, M. PELISSERO, *Commento alla l. 29 settembre 2000, n. 300*, in *Leg. pen.*, 2001, p. 1013 ss.; S. MANACORDA, *Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari*, in *Dir. pen. proc.*, 2001, 4, p. 410 ss.; V. PATALANO, *Profili problematici della corruzione internazionale*, in *Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato transnazionale* (a cura di V. PATALANO), Torino, 2003, p. 391 ss.; T. EPIDENDIO, *Corruzione internazionale e responsabilità degli enti*, in *Resp. amm. soc. e enti*, 2007, 2, p. 69 ss.; G. DE AMICIS, *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale*, Milano, 2007, p. 49 ss.; G. SALCUNI, *sub art. 322-bis*, in *I delitti contro la pubblica amministrazione, Parte speciale, II* (a cura di A. CADOPPI-S. CANESTRARI-A. MANNA-M. PAPA), Milano, 2008, p. 263 ss.; A. GENTILONI SILVERI, *Il reato di corruzione internazionale tra globalizzazione del diritto penale e (difficile) adattamento all'ordinamento interno*, in *Cass. pen.*, 2010, p. 2182 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*, Napoli, 2012, p. 231 ss.; F. CENTONZE-V. DELL'OSSO, *La corruzione internazionale. Profili di responsabilità delle persone fisiche e degli enti*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, p. 194 ss.; M. CAPUTO, *Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri della Corte penale internazionale o degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri*, in *Manuale di diritto penale. Parte speciale. Delitti contro la Pubblica Amministrazione* (a cura di S. CANESTRARI-

La disposizione era già stata riformata nel tempo a diverse riprese, prima per effetto della legge n. 116/2009 di ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite in materia di corruzione⁴, poi ai sensi della legge n. 190/2012 recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione⁵, e successivamente per effetto della legge n. 237/2012 di adeguamento allo Statuto della Corte penale internazionale⁶. In particolare, la legge n. 190/2012, nell'ambito della più ampia riforma dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, si era già premurata di equiparare gli *intranei* stranieri ed internazionali a quelli "domestici" anche per talune delle fattispecie di nuovo conio, ed in particolare per l'induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319-*quater* c.p.), determinando al contempo l'adeguamento del disposto normativo alle modifiche intervenute per talune fattispecie preesistenti e già oggetto di rinvio, tra le quali la concussione (art. 317 c.p.) e la corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.).

Con la legge n. 237/2012 si era poi ulteriormente provveduto affinché i delitti dei pubblici ufficiali andassero a coprire anche condotte riferibili ai membri della Corte penale internazionale, i cui giudici, procuratore, procuratori aggiunti, funzionari e agenti, oltre alle persone comandate dagli Stati parte del Trattato istitutivo della Corte penale internazionale le quali esercitassero funzioni corri-

L. CORNACCHIA-G. DE SIMONE), Bologna, 2015, p. 241 ss.; C. BENUSSI, *sub art. 322-bis*, in *Codice penale commentato*, IV ed. (a cura di E. DOLCINI e G.L. GATTA), Milano, 2015, p. 398 ss.; M. PELISSERO, *I delitti di corruzione*, in *Reati contro la pubblica amministrazione* (a cura di C.F. GROSSO-M. PELISSERO), Milano, 2015, p. 71 ss.; M. RIVERDITI, *Reati contro la pubblica amministrazione*, in F. ANTOLISEI *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, vol. II, XVI ed (a cura di C.F. GROSSO), Milano, 2016, p. 366 ss.; J.P. PIERINI, *La corruzione del pubblico ufficiale straniero. Repressione nell'ambito della criminalità organizzata*, Torino, 2016; S. SEMINARA, *sub art. 322 bis*, in *Commentario breve al codice penale* (a cura di G. FORTI-S. SEMINARA-G. ZUCALÀ), Padova, 2017, p. 1064; S. MANACORDA, "Noli me tangere"? Un bilancio degli esiti applicativi nel contrasto alla corruzione internazionale, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2018, p. 528 ss.; M. ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione. I delitti dei pubblici ufficiali. Artt. 314-335-bis cod. pen. Commentario sistematico*, III ed., Milano, 2019, p. 240 ss.; M. BRANCACCIO, *Le modifiche all'art. 322-bis e alle riserve alla convenzione anticorruzione*, in *La legge anticorruzione 9 gennaio 2019*, n. 3, cit., p. 51 ss.

⁴ Legge 3 agosto 2009, n. 116, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale*. Sulla modifica apporata dalla legge in oggetto all'art. 322-*bis*, cfr. V. MONGILLO, *Corruzione internazionale e mercimonio di un atto conforme ai doveri d'ufficio*, in *Dir. pen. proc.*, 2016, p. 1626 ss.

⁵ Legge 6 novembre 2012, n. 190, "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

⁶ Legge 20 dicembre 2012, n. 237, "Norme per l'adeguamento alle disposizioni dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale", che ha aggiunto all'art. 322-*bis*, comma 1, c.p. il n. 5-*bis*. Cfr. A. DI MARTINO, *Le norme penali della legge di adattamento allo Statuto di Roma (art. 10, legge 20.12.2012 n. 237)*, in *Leg. pen.*, 2013, p. 773 ss.

spondenti a quelle dei funzionari o agenti della Corte stessa, i membri e gli addetti a enti costituiti sulla base del Trattato istitutivo della Corte penale internazionale, erano confluiti nell'alveo della disposizione. La norma di cui all'art. 322-*bis* c.p. è stata poi ulteriormente integrata, mediante rinvio, ad opera di una serie di ulteriori disposizioni sostanziali e processuali che hanno ulteriormente irrigidito – tra il 2011 e il 2017 – il quadro delle risposte ai delitti dei pubblici ufficiali e che si è ritenuto di dover estendere anche alla corruzione internazionale nelle diverse forme previste dal codice penale⁷, senza ovviamente trascurare il discusso intervento in materia risultante dall'estensione delle misure di prevenzione⁸.

Questo lo scenario, già estremamente complesso, derivante dalla stratificazione di riforme e dal progressivo inasprimento del sistema dei delitti e delle pene per le fattispecie corruttive, che aveva dinanzi a sé il legislatore della novella quando, con legge 9 gennaio 2019, n. 3, recante “*Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici*”, ha ritenuto di dover ulteriormente incidere sugli assetti normativi. Le novità relative alla c.d. corruzione internazionale emergenti dalla riforma in commento possono essere ricondotte schematicamente a due diverse tipologie.

Le modifiche *dirette* sono quelle che ineriscono al testo e alla rubrica dell'art. 322-*bis* c.p., il quale viene rimaneggiato in occasione della riforma, precipuamente in aderenza alle istanze promananti dal contesto normativo internazionale. La disciplina della corruzione internazionale viene altresì emendata in via *indiretta* – questa volta senza che il quadro normativo pattizio ed europeo assuma particolare rilevanza nelle scelte del legislatore interno – per effetto dei numerosi interventi riformatori che introducono talune novità nel codice penale, nel codice di procedura penale e nell'ordinamento penitenziario, nella misura in cui esse investono per *relationem* anche l'art. 322-*bis* c.p. In posizione *autonoma* si

⁷ Giova sul punto ricordare, oltre alle disposizioni in materia di confisca (art. 322-*ter* c.p.) e sequestri (art. 321, comma 2-*bis*, c.p.p.), l'obbligo della riparazione pecuniaria a favore dell'amministrazione senza pregiudizio per il risarcimento del danno (art. 322-*quater* c.p.); le condizioni restrittive per l'accesso ai riti alternativi, il patteggiamento *in primis* (art. 444, comma 1-*ter*, c.p.p.); il regime della sospensione condizionale (art. 165 c.p.); il riformato regime della prescrizione (art. 161 c.p.). Si vedano in particolare i seguenti atti normativi: legge 27 marzo 2011, n. 97, “*Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche*”; legge 27 maggio 2015, n. 69, “*Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio*”; legge 23 giugno 2017, n. 103, “*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*”.

⁸ V. MAIELLO, *La corruzione nello specchio della prevenzione ante delictum*, in *Il volto attuale della corruzione e le strategie di contrasto. Tra diritto vivente e prospettive di riforma* (a cura di R. BARTOLI-M. PAPA), Torino, 2018, p. 101 ss. e S. SEMINARA, *Riflessioni sulla corruzione, tra repressione e prevenzione*, *ivi*, p. 149 ss.

collocano poi gli elementi riconducibili alle modifiche degli artt. 9 e 10 c.p. che, pur non operando alcun riferimento alla disposizione in commento, afferiscono alla stessa area di materia e ne condividono la *ratio* internazionalistica e delle quali si darà pertanto conto in chiusura di queste note.

Complementare è la finalità politico-criminale e la tecnica di intervento adoperata sui due principali versanti dal legislatore. Le modifiche dirette rispondono all'intento di dilatare l'*area applicativa* dell'art. 322-*bis* c.p., rispetto al quale una serie di puntuali interventi, di cui meglio si dirà oltre, genera un'estensione dei soggetti attivi per un certo numero di reati propri e per le correlative figure del privato. Gli interventi tesi, invece, ad emendare in via *indiretta* la disciplina – rinunciando sostanzialmente a mutare i contorni delle fattispecie incriminatrici (con l'eccezione dell'art. 346-*bis* c.p., dell'art. 318 c.p.⁹ e – per quanto attiene al regime di procedibilità – degli artt. 2635 e 2635-*bis* c.c.¹⁰) – in termini sostanzialpenalistici si concentrano essenzialmente sul *momento sanzionatorio*. Sul punto, peraltro, come chiarito nella Relazione illustrativa, «si ritiene che un ulteriore, generalizzato aggravamento delle pene principali non sia strumento strategicamente vincente. In ordine alle pene principali, tuttavia, un intervento mirato si impone in ordine a due specifici reati: il traffico di influenze illecite (art. 346-*bis* del codice penale) e la corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 del codice penale). (...)

Più utile, sul piano della prevenzione e della repressione, appare il potenziamento degli strumenti di indagine e di accertamento dei reati (...) e *una più severa disciplina delle sanzioni accessorie*, che valga a renderne i contenuti di interdizione e divieto effettivi e dissuasivi»¹¹. Ai fini della corruzione internazionale,

⁹ Sulla modifica dell'art. 346-*bis* c.p. cfr. già in precedenza le acute osservazioni di F. PALAZZO, *Le norme penali contro la corruzione tra presupposti criminologici e finalità politico-criminali*, in *Cass. pen.*, 2015, p. 3397 ss. Adde ora M. PICCIRILLO, *L'unificazione dei delitti di millantato credito e traffico di influenze*, in *La nuova disciplina dei delitti di corruzione*, cit., p. 21 ss.; V. MONGILLO, *Il traffico di influenze illecite nell'ordinamento italiano dopo la legge "spazzacorrotti": questioni interpretative e persistenti necessità di riforma*, in *Lobbying e traffico di influenze illecite. Regolamentazione amministrativa e tutela penale* (a cura di S. GIAVAZZI-V. MONGILLO-P.L. PETRILLO), Torino, 2019, p. 265 ss.; F. CINGARI, *La riforma del delitto di traffico di influenze illecite e l'incerto destino del millantato credito*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, 6, p. 749 ss.

¹⁰ Sulla fattispecie previgente cfr., tra gli altri R. BARTOLI, *Corruzione privata: verso una riforma di stampo europeo?*, in *Dir. pen. proc.*, 2017, p. 5 ss.; A. ROSSI, *La riforma del "sistema punitivo" della corruzione tra privati: nuove fattispecie e nuove sanzioni per le persone fisiche e per gli enti*, in *Le Società*, 2017, p. 751 ss.; A. SPENA, *La corruzione tra privati e la riforma dell'art. 2635 c.c.*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, p. 690 ss.; S. SEMINARA, *Il gioco infinito: la riforma del reato di corruzione tra privati*, in *Dir. pen. proc.*, 2017, p. 713 ss.; A. SPENA, *Oltre il modello mercantile? Velleità e inettitudine dell'ennesima riforma della corruzione privata*, in *Il volto attuale della corruzione e le strategie di contrasto*, cit., 2018, p. 129 ss.

¹¹ Relazione al Disegno di legge presentato dal Ministro della Giustizia (Bonafede) "Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici", presentato il 24 settembre 2018, p. 5.

vengono quindi in particolare in rilievo le modifiche, da un canto, dell'art. 317-*bis* e, d'altro canto, degli artt. 32-*ter* e 32-*quater* c.p., che operano nel senso di estendere l'area di applicabilità e di incrementare la durata della incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione e della interdizione dai pubblici uffici.

In sintesi – e sempre limitatamente agli interventi dotati di valenza sostanzialpenalistica – il legislatore della riforma (in aggiunta a talune altre innovazioni di sistema, di cui meglio si dirà), opera congiuntamente sui due bracci della tenaglia: in via immediata, dilatando l'ambito applicativo oggettivo e soggettivo della corruzione internazionale, come genericamente definita in apertura; in via mediata, irrigidendo notevolmente il regime delle conseguenze sanzionatorie – specie di quelle accessorie – cui si espone l'autore del reato.

Non verranno trattati in questa sede i profili relativi alla responsabilità da reato degli enti *ex* d.lgs. n. 231/2001, che comunque la novella non ha modificato con riferimento alle ipotesi contemplate dall'art. 322-*bis* c.p. Valga sul punto esclusivamente segnalare che rimane aperto in termini problematici il dibattito circa l'eventuale applicabilità delle sanzioni interdittive *ex* art. 25, comma 5 del decreto legislativo. Su tale aspetto, dopo una prima pronuncia della S.C. che nel 2010 che aveva posto termine ad una diversa ricostruzione ad opera dell'autorità giudiziaria milanese, riconoscendo l'applicabilità delle sanzioni in oggetto¹², ha visto di recente – sia pure in una decisione di primo grado ma adottata in un procedimento relativo ad una vicenda dalla vasta eco mediatica e dalle notevoli implicazioni economiche – un diverso approdo ricostruttivo, che era stato anche preconizzato in dottrina¹³.

¹² S. MANACORDA, "Noli me tangere"?, cit., p. 550 ss.

¹³ Trib. Milano, Sez. IV, T. e altri, dep. 18 dicembre 2018, p. 144: «*Quanto alla specie della sanzione, conformemente a quanto richiesto dalla pubblica accusa, si ritiene applicabile la sola sanzione pecuniaria. Non ignora il Tribunale la pronuncia della Suprema Corte (Cass. Sez. VI, sentenza n. 42701 del 30.9.2010) – l'unica che ha esaminato la questione – secondo cui conseguirebbe all'affermazione della responsabilità amministrativa dell'ente ai sensi dell'art. 25 d.lgvo 231/20001 l'applicazione delle sanzioni interdittive anche nel caso di corruzione internazionale, seppure il comma 5 della disposizione citata richiami i soli commi 2 e 3 e non il comma 4 che estende la rilevanza penale dei fatti di corruzione ove commessi dai soggetti indicati nell'art. 322 bis c.p.p.. Tuttavia, al di là del poco agevole richiamo della Corte di Cassazione alla doverosa verifica in concreto della possibilità che la misura possa trovare applicazione in uno Stato estero, si ritiene che il dato letterale del comma 4 non possa essere superato, nella misura in cui contiene il richiamo esplicito solo alle sanzioni pecuniarie in caso di corruzione internazionale. (...) In conclusione, il mancato richiamo alla corruzione internazionale, non consente di estendere, peraltro in malam partem, l'applicazione della sanzione interdittiva». In dottrina cfr. M. SCOLETTA, *Sulle sanzioni interdittive per gli enti responsabili di corruzione internazionale e gli incerti confini del principio di tassatività*, in *Le Società*, 2019, 12, p. 1421 ss.*

2. La filosofia della riforma della c.d. corruzione internazionale tra vincoli normativi sovraordinati e istanze politico-criminali interne

L'intera filosofia della riforma poggia, come illustrato nelle prime pagine della Relazione governativa di accompagnamento al disegno di legge, su un ulteriore incremento dei presidi penalistici di contrasto alla corruzione (anche) internazionale, secondo un *trend* inarrestabile al quale si è accompagnato peraltro un costante intervento in sede giurisprudenziale¹⁴. Tale approccio non ha carattere esclusivo, rinvenendosi nel corpo della legge n. 3/2019 interventi che afferiscono ugualmente al *volet* prevenzionistico, plesso normativo dai caratteri ambigui che ha già dato vita ad una problematica dilatazione del potere coattivo e prescrittivo dell'amministrazione. Al netto tuttavia di tali ultime componenti, minori nell'economia del provvedimento, l'intervento complessivo della riforma è ispirato ad una maggiore – e sinora sconosciuta¹⁵ – severità che si coglie nelle già accennate modifiche delle pene principali e soprattutto accessorie, nella contestata riforma del regime della prescrizione¹⁶, nonché nelle novità processuali relative tra l'altro all'agente sotto copertura. Rispetto a tale impianto costituisce un'apparente eccezione la causa premiale di non punibilità di cui all'art. 323-ter c.p.¹⁷, la quale si inserisce subito dopo la preesistente attenuante¹⁸, che tuttavia presenta margini applicativi così ristretti da non prestarsi ad una risoluzione an-

¹⁴Tra i più stimolanti contributi, con varietà di prospettive, cfr. S. SEMINARA, *I delitti di concussione, corruzione per l'esercizio della funzione e induzione indebita*, in *Dir. pen. proc.*, 2013, p. 15 ss.; A. GARGANI, *Le fattispecie di corruzione tra riforma legislativa e diritto vivente. Il sentiero interrotto della tipicità del fatto*, in *Dir. pen. proc.*, 2014, p. 1031 ss.; V. MANES, *Corruzione senza tipicità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, p. 1126 ss.

¹⁵Sul punto G. FLORA, *La nuova riforma dei delitti di corruzione*, cit., p. 7: «si tratta di un intervento legislativo che mira, coerentemente alla sua intitolazione mediatico-propagandistica, ad una finalità eminentemente repressiva ed eliminativa, in via pressoché definitiva, degli autori di certi reati dal consesso dei consociati». Già prima, tra i tanti che segnalavano l'incremento costante della risposta punitiva, v. M. PELISSERO, «Nuove» *misure di contrasto alla corruzione?*, in *Dir. pen. proc.*, 2015, p. 5 ss.

¹⁶Sulla riforma della prescrizione cfr., in termini critici, G. FLORA, *La nuova riforma dei delitti di corruzione?*, cit., p. 14 ss.; T. EPIDENDIO, *La disciplina della prescrizione*, in *La legge anticorruzione 9 gennaio 2019, n. 3*, cit., p. 15 ss.; V. MONGILLO, *Essere e dover essere della prescrizione penale tra diritti fondamentali e neopunitivismo*, in *Giur. it.*, 2020, 4, pp. 996 ss.

¹⁷Sull'art. 323-ter c.p. cfr. in termini critici T. PADOVANI, *La spazzacorrotti. Riforma delle illusioni e illusioni della riforma*, in *Arch. pen.*, cit., e G. FLORA, *La nuova riforma dei delitti di corruzione*, cit., p. 10 ss. Adde G. DOMENICONI, *Le nuove cause di non punibilità*, in *La nuova disciplina dei delitti di corruzione. Profili penali e processuali*, cit., p. 49 ss.; S. FIORE, *Tracce di distopia legislativa nella "spazzacorrotti". Funzioni simboliche e deterrenza "latente" nell'uso della non punibilità*, in *Leg. pen.*, 18 giugno 2020.

¹⁸Cfr. C. BENUSSI, *Alcune note sulla nuova attenuante del secondo comma dell'art. 323-bis c.p.*, in *Dir. pen. cont.*, 26 giugno 2015.

ticipata del procedimento in senso favorevole per l'individuo che collabori, prospettiva quest'ultima invece fortemente sentita sul piano internazionale¹⁹. In definitiva, si ripropone nel settore dei delitti pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione una dinamica normativa manifestatasi da oltre due decenni e che appare oramai definitivamente consolidata, di inasprimento e irrigidimento della dimensione penalistica, la quale per il versante internazionale della corruzione trae schematicamente origine da due distinti fattori, riconducibili alle modifiche dirette e a quelle indirette della disciplina di cui si è detto in apertura.

Come è noto, le modifiche dirette si inseriscono nel solco delle *coordinate di penalizzazione emergenti dal combinarsi e sovrapporsi di una molteplicità di norme internazionali*²⁰, tra le quali spiccano quelle contenute nella Convenzione dell'OCSE²¹, nella Convenzione delle Nazioni Unite²², negli strumenti pattizi del Consiglio d'Europa²³ e negli atti di diritto secondario eurounitario che – specificamente o per il tramite della protezione degli interessi finanziari – modellano il sistema delle risposte relative ai delitti in oggetto. Come espressamente ricordato dalla Relazione governativa al disegno di legge poi sfociato nella l. n. 3/2019, talune raccomandazioni emanate dal Consiglio d'Europa erano già in corso di esame o approvazione ad opera del legislatore italiano al momento della predisposizione del disegno di legge²⁴.

¹⁹ Cfr. *Criminalità d'impresa e giustizia negoziata: esperienze a confronto* (atti del Convegno Enrico de Nicola – Centro Nazionale di Difesa e Prevenzione Sociale), Milano, 2018, e in particolare D. PULITANÒ, *Relazione introduttiva. Problemi del negoziabile nella giustizia penale*, *ivi*, p. 21 ss. e M. DONINI, *Compliance, negoziabilità e riparazione dell'offesa nei reati economici. Il delitto riparato oltre la restorative justice*, *ivi*, p. 31 ss. Da ultimo cfr. anche OECD, *Resolving Foreign Bribery Cases with Non-Trial Resolutions. Settlements and Non-Trial Agreements by Parties to the Anti-Bribery Convention*, 20 marzo 2019.

²⁰ V. anche M. BRANCACCIO, *Le modifiche all'art. 322-bis e alle riserve alla convenzione anticorruzione*, in *La legge anticorruzione 9 gennaio 2019, n. 3*, cit., p. 58 ss.

²¹ Cfr. *The OECD Convention on Bribery. A Commentary*, II ed. (a cura di M. PIETH-L.A. LOW-N. BONUCCI), Cambridge University Press, 2013.

²² Cfr. *The United Nations Convention Against Corruption. A Commentary* (a cura di C. ROSE-M. KUBICIEL-O. LANDWEHR), Oxford Commentaries on International Law, Oxford University Press, 2019.

²³ Conseil de l'Europe, *Convention pénale sur la corruption (STE 173)*; *Convention civile sur la corruption (STE 174)*; *Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191)*

²⁴ Relazione al Disegno di legge, cit., p. 12, viene infatti ricordato che: «Rispetto ad alcune delle raccomandazioni in esame, sono già allo studio distinte iniziative legislative volte a rimuovere le persistenti difformità degli strumenti di lotta alla corruzione interni rispetto agli obblighi convenzionali. In particolare, si fa riferimento: alla ratifica del Protocollo addizionale alla Convenzione penale sulla corruzione, con la quale si procederà anche a integrare la normativa nazionale per adempiere alla raccomandazione di qualificare come reato la corruzione attiva e passiva degli arbitri nazionali e stranieri (raccomandazioni I e III); all'estensione della punibilità alle condotte di corruzione passiva, come definita dall'articolo 4, paragrafo 2, lettera a), della direttiva (UE) 2017/1371 (ossia limitatamente alle condotte di corruzione che ledano o possano ledere gli interessi finanziari

Nella riforma del 2019 l'accento viene essenzialmente posto sulle raccomandazioni emanate nel mese di giugno 2018 dal *Groupe d'Etats contre la Corruption* (GRECO), organismo di monitoraggio delle disposizioni nazionali, cui ha aderito sin dalla sua creazione nel 1999 anche l'Italia. In anni recenti tale organismo è progressivamente assunto – affiancandosi al *Working Group on Bribery* dell'OCSE – a principale foro di valutazione della conformità delle normative interne rispetto alla vasta congerie di disposizioni internazionali vincolanti per lo Stato. L'ampio e puntuale riferimento alle specifiche raccomandazioni in oggetto che si rinviene nella relazione di accompagnamento al disegno di legge governativo alle Camere e la pedissequa riproposizione dei contenuti delle stesse²⁵, fanno emergere come nel caso specifico l'Esecutivo prima e il Parlamento poi, abbiano ritenuto di riprodurre fedelmente in diritto interno soluzioni politico-criminali prescritte in termini stringenti dalle norme internazionali. La mediazione di un organismo a composizione tecnica e di estrazione intergovernativa, situato tra il livello legislativo interno e quello internazionale, costituisce in tale scenario un dato di non poco momento: è ad esso che viene infatti conferito il monopolio dell'interpretazione delle disposizioni di fonte internazionale, nonché la valutazione delle norme interne attuative delle disposizioni pattizie, così tendenzialmente condizionando in forma rigida l'operato del legislatore penale. In definitiva, le modifiche dirette della disciplina penalistica della corruzione internazionale, relative all'estensione soggettiva ed oggettiva dell'ambito di applicazione dell'art. 322-*bis* c.p., sono in larghissima misura il frutto di prescrizioni direttamente emanate in ambito internazionale, recepite dal nostro legislatore, e delle quali occorrerà dare conto in prosieguo.

Le modifiche indirette alla corruzione domestica, con riflessi anche su quella internazionale, originano invece essenzialmente da *spinte "endogene" al sistema*, che – ad eccezione di taluni aspetti di dettaglio – non traggono linfa da impegni

dell'Unione europea), anche dei pubblici ufficiali e degli incaricati di pubblico servizio di Stati non appartenenti all'Unione europea o di organizzazioni pubbliche internazionali, con esclusione della limitazione posta attualmente dall'articolo 322-*bis*, secondo comma, numero 2, del codice penale al fatto commesso "in operazioni economiche internazionali ovvero al fine di ottenere o di mantenere un'attività economica o finanziaria" (modifica attualmente in esame, in vista della presentazione del disegno di legge di delegazione europea 2018; la modifica accoglie solo parzialmente la raccomandazione II dell'*Addendum*)».

²⁵ Council of Europe, Group of States against Corruption (GRECO), *Third Evaluation Round Addendum to the Second Compliance Report on Italy "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)" "Transparency of Party Funding"*, Adoption: 22 June 2018 – Public Publication: 29 June 2018 GrecoRC3(2018)8. Sul punto, M.C. UBIALI, *La disciplina italiana in materia di corruzione nell'ultimo rapporto del GRECO: tra le criticità, la corruzione degli arbitri, la corruzione internazionale, il finanziamento dei partiti politici*, in *Dir. pen. cont.*, 2018, 7-8, p. 228 ss. Da rilevare che dopo l'emanazione della normativa in esame il GRECO è intervenuto con un nuovo Report nel mese di dicembre 2018, privo tuttavia incidenza sulla corruzione internazionale. Sul punto cfr. M. CROCE, *Prevenzione e contrasto della corruzione: il quarto Compliance Report del GRECO sull'Italia*, in *Dir. pen. cont.*, 12 febbraio 2019.

assunti dall'Italia sul fronte internazionale, quanto piuttosto da autonome e discrezionali valutazioni del legislatore. A fondamento della scelta della legge n. 3/2019 di collocarsi nella scia delle riforme pregresse, innalzando ulteriormente il livello di intervento penalistico mediante un inasprimento delle sanzioni accessorie interdittive, si rinviene l'obiettivo di moralizzazione della vita pubblica e la tutela di interessi preminenti: il testo di accompagnamento predisposto dal Ministro della Giustizia accomuna sul punto «*l'economia, la crescita culturale e sociale del Paese, l'immagine della pubblica amministrazione e la fiducia stessa dei cittadini nell'azione amministrativa*», e finanche il rischio di «*disgregazione dello Stato di diritto*». In realtà, sia pure inespressi, ulteriori aspetti concorrono a tale dinamica normativa e tra questi la progressiva e generalizzata erosione della fiducia che la pubblica opinione nutre nei confronti delle forze partitiche tradizionali e più in generale di chi si occupa della "cosa pubblica"; il depauperamento delle classi medie e la situazione di difficoltà economica in cui versano ampi settori della popolazione, cui si collega un diffuso sentimento di iniquità economica e sociale; la semplificazione della comunicazione politica e alla elaborazione di un diffuso messaggio populistico in un numero rilevante di interventi normativi varati di recente²⁶, tutti dati che convergono univocamente nel senso di sospingere l'approccio penalistico in tema di anticorruzione verso livelli di severità via via più elevati e sconosciuti in precedenza.

L'altro argomento posto a giustificazione dell'intervento legislativo attiene ad un *dato empirico* fondato su una misurazione della corruzione: si afferma così nella Relazione che «*Il livello di corruzione percepita nel settore pubblico è molto alto e mantiene l'Italia in posizione lontana dai vertici della classifica europea: nel 2016 l'Italia era l'ultima della classifica in Europa; nel 2017 è venticinquesima su 31 Stati, con un voto complessivo di 50 punti su 100 che segna una grave insufficienza e il permanere di una sensibile distanza dai livelli auspicabili e realmente competitivi*»²⁷, un rilievo questo che non tiene adeguatamente conto della discutibile natura dei parametri di percezione della corruzione, già oggetto di dispute in sede istituzionale e scientifica²⁸. Pur non potendosi affatto negare il carattere

²⁶In termini ampi e non solo con riferimento alla corruzione cfr. M. DONINI, *Il diritto penale come etica pubblica. Considerazioni sul politico quale "tipo d'autore"*, Modena, 2014, *passim*. Specificamente sul tema in relazione alla legge n. 3/2019 cfr. V. MANES, *Diritto penale no-limits. Garanzie e diritti fondamentali come presidio per la giurisdizione*, in *Quest. giust.*, 2019, p. 86 ss. e gli altri contributi raccolti nel numero monografico della Rivista.

²⁷Relazione al Disegno di legge, cit., p. 1.

²⁸Per la rilevanza problematica dei cosiddetti *perception index*, e più in generale sulla misurazione economica della corruzione cfr. V. MANES, *Corruzione senza tipicità*, cit., p. 1132 ss. e dottrina ivi citata. Da ultimo sul rapporto 2019 di *Transparency International* cfr. le brevi note di G.L. GATTA, in *Dir. pen. cont.*, 4 febbraio 2019: «L'Italia si colloca al 52° posto, con il punteggio di 52: un punteggio migliore (perché più prossimo alla quota 100) rispetto a quelli riportati nei precedenti anni: 44 (2015), 47 (2016), 50 (2017). Trova conferma pertanto il trend di leggero ma costante miglioramento in questa particolare classifica, internazionalmente diffusa. A conferma di

endemico di fenomeni di malaffare politico-amministrativo, l'argomento fattuale è portato a sostegno dell'intervento penalistico sempre più severo senza che si motivi adeguatamente in ordine alla correlazione effettiva tra aumento delle pene edittali e effetti general-preventivi, dando per assunto l'effetto deterrente che gli incrementi di pena producono rispetto ai colletti bianchi²⁹, e in assenza di una più ampia considerazione dei limiti che una prospettiva siffatta deve comunque incontrare in un'ottica di adeguato bilanciamento tra i diversi interessi in gioco.

Tutto ciò fa bene intendere come la direzione della riforma della corruzione internazionale sul terreno penalistico, anche sotto la spinta delle sopra richiamate convenzioni, sia tutta unilateralmente indirizzata verso un controllo sempre più pervasivo, imprimendo un'ulteriore spinta repressiva rispetto alle già cospicue strategie di contenimento del fenomeno dispiegate dal legislatore nel corso degli anni più recenti. Non vi è spazio alcuno – in relazione all'intera riforma e non solo con riferimento alla corruzione internazionale – per un minimo di rimediazione sulle esigenze di contenimento e razionalizzazione delle risposte penali, profilo invece che pure dovrebbe emergere in una più ampia considerazione (oltre che di insuperabili esigenze costituzionali) anche degli strumenti di fonte internazionale che, per il tramite del rispetto dei diritti fondamentali, inducono ad un'attenta considerazione dei principi di *extrema ratio*, di sussidiarietà, di necessità, di proporzionalità e di frammentarietà³⁰.

ciò, nella colonna di sinistra può comparativamente vedersi quanto riferivamo su questa *Rivista* a proposito del report 2014. In quell'anno il nostro paese occupava l'ultimo posto nella classifica relativa all'area europea. Oggi l'Italia, pur posizionandosi nella parte bassa di questa particolare classifica (europea), vede tuttavia alle proprie spalle i seguenti paesi: Slovacchia, Croazia, Romania, Ungheria, Grecia, Bulgaria (detentrici dell'ultimo posto, con il punteggio di 42, pari a quello che l'Italia aveva riportato nel 2012, prima della stagione delle riforme avviate con la legge Severino, proprio in quell'anno). Se il punteggio italiano si colloca al di sopra della media mondiale (43), va peraltro segnalato come sia ancora significativamente inferiore rispetto alla media europea, che è pari a 66. Il dato italiano è ad esempio di molto inferiore a quello svizzero (85, 3° posto nella classifica mondiale), tedesco e inglese (80, 11° posto), francese (72, 21° posto) e spagnolo (58, 41° posto)».

²⁹L'argomento, notoriamente, poggia sull'idea del *white collar criminal* come agente razionale, una prospettiva che studi recenti tendono a rovesciare: cfr. M. BERTOLINO, *Dall'organizzazione all'individuo: crimine economico e personalità, una relazione da scoprire*, in *Homo Oeconomicus. Neuroscienze, razionalità decisionale ed elemento soggettivo nei reati economici* (a cura di R. BORSARI-L. SAMMICHELI-C. SARRA), Padova, 2015, p. 43 ss.

³⁰Sul tema, in prospettiva giustamente critica, G. FLORA, *La nuova riforma dei delitti di corruzione*, cit., p. 11 ss.; L. DELLA RAGIONE, *Le pene accessorie*, in *La nuova disciplina dei delitti di corruzione. Profili penale e processuali*, cit., p. 121 ss.