

**Legislatore e diritto penale in un turbine di sanzioni e slogan.  
Brevi note a margine della l. n. 3/2019 (c.d. “legge spazzacorrotti”)\***

di Andrea De Lia\*\*  
(7 febbraio 2019)

**Sommario:** 1. Premesse. 2. Non solo prescrizione. L’aggravamento del trattamento sanzionatorio rispetto ai delitti contro la P.A., tra pene edittali ed altre conseguenze giuridiche del reato. 3. L’introduzione di nuove ipotesi di reato in relazione a soggetti qualificati in ambito internazionale. 4. Il ricorso al meccanismo “stick-carrot”. 5. La “fusione” tra millantato credito e traffico di influenze illecite. 6. Cenni alle modifiche di rilievo processuale e a quelle apportate alla disciplina penitenziaria. 7. Le previsioni in ordine all’agente “infiltrato” (o “sotto copertura”). 8. Le modifiche alla responsabilità dell’ente ex d.lgs. 231/2001. 9. Le innovazioni alla disciplina del finanziamento alla politica. 10. Conclusioni.

## 1. Premesse

Il recente intervento attuato dal legislatore con la l. 16 gennaio 2019, n. 3<sup>1</sup> (c.d. “legge spazzacorrotti”) ha inciso in maniera significativa sul sistema penale con una serie di innovazioni che, non limitandosi alla radicale modifica della regolamentazione della prescrizione del reato, meritano un brevissimo commento.

Certamente è proprio la riscrittura di tale ultimo istituto a rappresentare la novità di maggior rilievo<sup>2</sup>, ma rispetto al coro di disappunto della dottrina che essa ha sollevato<sup>3</sup> è forse addirittura inutile aggiungere ulteriori voci.

Fatto è che partendo dal presupposto che le previsioni che regolano l’estinzione del reato per decorso del tempo sono strumentali alla tutela di principi di rango costituzionale quali il *diritto di difesa* (art. 24 comma 2 Cost., in ragione del pregiudizio arrecato alla posizione dell’imputato dall’eccessiva dilatazione dei tempi processuali, tanto in termini di “dispersione della prova” quanto di capacità di ricordo e di ricostruzione del fatto storico), *la funzione rieducativa della pena* (art. 27 comma 3 Cost., che verrebbe frustrata ove la sanzione e la sua applicazione intervenissero con eccessivo “ritardo” dalla realizzazione dell’illecito)<sup>4</sup>, ed il “*giusto processo*” (art. 111 Cost., che per esser tale deve avere necessariamente «ragionevole durata» come stabilisce il comma 2 della medesima disposizione)<sup>5</sup>, è lecito nutrire dubbi sugli sviluppi futuri e sulla tenuta costituzionale *in*

\* Scritto sottoposto a *referee*.

1 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” (in GURI del 16 gennaio 2019, ed in vigore – ad eccezione delle norme relative alla prescrizione, per le quali l’efficacia è posticipata al gennaio 2020, secondo quanto disposto dall’art. 1 n. 2 della novella – dallo scorso 31 gennaio 2019).

2 Si tratta delle modifiche apportate dalle lettere d), e) ed f) dell’art. 1 n. 1 della novella, che – detto in estrema sintesi – introducono una “sospensione” del tutto anomala e *sine die* del termine di prescrizione del reato dalla pronuncia della sentenza di primo grado o dal decreto penale di condanna. A ciò si aggiunge la modifica del regime della prescrizione rispetto al reato continuato, che segna un ritorno alla disciplina precedente all’intervento della l. 5 dicembre 2005, n. 251 (c.d. “ex-Cirielli”), che sul punto, in effetti, aveva riconciliato il regime della prescrizione con il *favor rei* che sottende all’istituto del reato continuato medesimo (sul tema vd. E. MEZZETTI, *Diritto penale. Casi e materiali*, Bologna, 2017, p. 655 e, seppur con alcune riserve, M. ROMANO, *Commentario sistematico del codice penale*, vol. III, Milano, 2011, pp. 83-84).

3 Si segnala in tal senso, oltre ai comunicati dell’Associazione degli studiosi del processo penale “G.D. Pisapia” dell’8 novembre 2018, e dell’Associazione dei Professori di Diritto penale del 23 novembre 2018 (entrambe reperibili sul sito [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)), il contributo di G. INSOLERA, *La riforma giallo-verde del diritto penale: adesso tocca alla prescrizione*, 9 novembre 2018, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

4 Cfr. sul tema Corte cost., 26 gennaio 2017, n. 24.

5 Né possono sottacersi gli ulteriori dubbi di legittimità, nella prospettiva dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, che solleva una disciplina “unitaria” dei termini di prescrizione, sganciata cioè dalla gravità

*parte de qua* della novella<sup>6</sup>.

Si tratta per il vero di una scelta poco apprezzabile anche in una prospettiva di logica legislativa, per almeno due ordini di ragioni: *da un lato* essa fa leva – per come emerge dall'esame dei lavori preparatori – su alcuni (pochi e poco chiari) dati statistici aggregati relativi al numero dei procedimenti sfocianti in pronunce di prescrizione del reato nel periodo 2015-primo semestre 2018. Il tutto, dunque, senza tenere in considerazione del fatto che la disciplina era stata già oggetto della recentissima "riforma Orlando" (operata con l. 23 giugno 2017, n. 103), che aveva già *de futuro* dilatato come noto i termini di prescrizione<sup>7</sup>, e quindi prescindendo da una seppur minima verifica dell'impatto del precedente intervento normativo sul contenzioso.

*Dall'altro lato*, appare chiaro che la soluzione di ribaltare il problema delle disfunzioni della macchina giudiziaria sulla sfera del cittadino (si badi, non solo del reo), invece di attuare (pur complessi) interventi migliorativi della struttura del processo, è «certamente troppo semplicistica per essere condivisa»<sup>8</sup>, tanto da indurre a ritenere che il legislatore abbia operato come quel «tizio che cercava le chiavi sotto un lampione non perché le avesse perse lì, ma perché quello era l'unico punto illuminato della strada»<sup>9</sup>.

Si tratta poi, in considerazione dei limiti apposti dalla normativa interna e dal diritto sovranazionale alla durata massima del processo, di previsioni che mettono in crisi la clausola di invarianza finanziaria di cui all'art. 1 n. 29 della novella<sup>10</sup>.

Per il resto, e cioè in merito alle ulteriori novità introdotte, sebbene non sia certo questa la sede per eseguirne una valutazione analitica, si ritiene utile una breve panoramica di dette innovazioni, anche al fine di sviluppare un giudizio complessivo sull'intervento del Parlamento.

## **2. Non solo prescrizione. L'aggravamento del trattamento sanzionatorio rispetto ai delitti contro la P.A., tra pene edittali ed altre conseguenze giuridiche del reato**

2.1. Una delle novità introdotte dalla riforma è costituita dall'aggravamento del trattamento sanzionatorio di alcune fattispecie criminose, ed in particolare dell'appropriazione indebita (art. 646 c.p. Vd. art. 1 n. 1 lettera u) l. n. 3/2019); conseguentemente, la nuova cornice edittale (reclusione da due a cinque anni, oltre alla multa da euro 1.000 a 3.000) è oggi più elevata di quella del furto semplice di cui all'art. 624 c.c.

Sicché risulta infranto un equilibrio fondato tradizionalmente sulla differenza di disvalore tra le due figure, dipendente dalle diverse modalità di aggressione del bene giuridico-patrimonio<sup>11</sup>, e possono dunque essere nutrire perplessità sulla ragionevolezza della scelta

dell'illecito e dal suo trattamento sanzionatorio in astratto.

6 Sulla *ratio* e la funzione dell'istituto della prescrizione vd. ad es. P. VENEZIANI, *La punibilità. Le conseguenze giuridiche del reato*, in Trattato di Diritto penale diretto da C.F. Grosso, T. Padovani e A. Pagliaro, *Parte generale*, Tomo II, Milano, 2014, pp. 323 ss (l'A. rimarca in proposito che «deve convenirsi con l'opinione ormai pressoché pacifica, secondo cui l'istituto della prescrizione nel nostro ordinamento è un dato irrinunciabile, potendosi semmai discutere su quali siano le ragioni più forti che spingono in tale direzione»).

7 Sollevando peraltro già diverse perplessità in dottrina. Vd. E.M. AMBROSETTI, *Ad un anno dall'entrata in vigore della legge Orlando: una riforma ancora in corso*, 14 maggio 2018, in [www.archiviopenale.it](http://www.archiviopenale.it); F.

VIGANÒ, *La nuova disciplina della prescrizione del reato: la montagna partorì un topolino?*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2017, pp. 1289 ss.

8 Così P. PISA, *Prescrizione (dir. Pen.)*, voce in Enc. Dir., vol. XXXV, Milano, 1986, p. 98.

9 Per richiamare un'espressione di J.P. FITOUSSI, *Il teorema del lampione*, Torino, 2013.

10 O meglio mettono in crisi la nuova disciplina della prescrizione al cospetto dell'art. 81 comma 3 Cost. Si rammenta in proposito che secondo l'art. 2 l. 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. "legge Pinto") la durata ragionevole del processo è pari, nel massimo, a sei anni. La ragionevole durata del processo è principio peraltro espresso, come pure noto, a livello europeo nell'art. 6 n. 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

11 Sul tema vd. ad es. E. MEZZETTI, *Reati contro il patrimonio*, in Trattato di diritto penale diretto da C.F. Grosso, T. Padovani e A. Pagliaro, *Parte speciale*, vol. XV, Milano, 2013, pp. 5 ss.

legislativa attuata.

A ciò si affianca l'innovazione (incidente sull'art. 649-*bis* c.p.), introdotta dall'art. 1 n. 1 lettera v) l. n. 3/2019, della procedibilità d'ufficio per alcuni delitti contro il patrimonio nel caso in cui il danno risulti di rilevante entità o laddove la vittima del reato sia particolarmente "vulnerabile"<sup>12</sup>.

Un irrigidimento di disciplina al di fuori dell'ambito dei reati contro la P.A. si registra inoltre rispetto alle figure di istigazione alla corruzione e alla corruzione tra privati (artt. 2635-*bis* e 2635 c.c.), atteso che è stata introdotta (cfr. art. 1 n. 5 l. n. 3/2019), in conformità con la Convenzione penale sulla corruzione del 27 gennaio 1999<sup>13</sup>, la generale procedibilità d'ufficio<sup>14</sup>, che importa come suo immediato effetto l'inoperatività della causa di estinzione del reato per condotte riparatorie di cui all'art. 162-*ter* c.p., che rappresenta il potente (seppur discutibile sotto molti versi) strumento deflattivo sul quale aveva decisamente puntato la precedente legislatura<sup>15</sup>.

Altra novità di enorme rilievo è poi rappresentata dalle modifiche operate all'art. 179 c.p. in tema di riabilitazione (cfr. art. 1 n. 1 lettera i) l. n. 3/2019), che prevede ora al nuovo settimo comma che per l'estinzione delle pene accessorie perpetue, irrogate non solo in relazione ad ipotesi delittuose contro la P.A., sia necessaria un'ulteriore procedura<sup>16</sup>, che l'interessato può attivare decorsi almeno sette anni dall'intervenuta riabilitazione per le pene accessorie temporanee, dando prova di effettiva e costante buona condotta.

Per il vero si tratta di un'innovazione che merita la massima attenzione; e difatti non può che rimarcarsi che la "postergazione" della riabilitazione in ordine alle pene accessorie perpetue<sup>17</sup> miri ad un generalizzato inasprimento delle conseguenze giuridiche del reato, ad un'implementazione complessiva degli effetti stigmatizzanti della condanna, attraverso una scelta che presta il fianco a rilievi.

La norma infatti ora presuppone come necessaria una prima procedura di riabilitazione, che assume dunque carattere "portante", proponibile dopo tre anni dall'esecuzione o dall'estinzione della pena principale, e posticipa dunque sensibilmente la possibilità per il reo-condannato di "purgarsi" pienamente degli effetti interdittivi correlati all'illecito già commesso, ed il suo effettivo reinserimento sociale<sup>18</sup>; sicché tale innovazione oltre a collocarsi in tensione con le finalità rieducative che sottendono alla pena, anche di natura

---

12 Su questo concetto vd. M. VENTURIOLI, *La vulnerabilità della vittima del reato quale categoria a "geometria variabile" del diritto penale*, in *Riv. It. Med. Leg. Dir. San.*, 2018, pp. 553 ss.

13 Cfr. art. 1 n. 10 l. n. 3/2019. In realtà alcune novità introdotte dalla "legge spazzacorrotti" sono il prodotto dell'adempimento di obblighi assunti a livello sovranazionale, e delle raccomandazioni OCSE (attraverso il *working Group on Bribery*) e dal GRECO (attraverso l'*Addendum al Second compliance report sull'Italia* del 18 giugno 2018).

14 Sul tema della criticità della procedibilità a querela per queste figure, anche rispetto alle istanze provenienti dall'Europa, vd. N. LIONETTI, *Analisi critica del delitto di infedeltà patrimoniale*, in A. Cadoppi – S. Canestrari – A. Manna – M. Papa (diretto da), *Trattato di Diritto penale dell'economia*, Torino, 2018, pp. 247 ss; R. BARTOLI, *Corruzione privata: verso una riforma di stampo europeo?*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2017, pp. 5 ss; S. SEMINARA, *Il gioco infinito: la riforma del reato di corruzione tra privati*, *ibidem*, pp. 712 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*, *ibidem*, pp. 751 ss; V. MILITELLO, *La corruzione tra privati in Italia: un bilancio critico*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Econ.*, 2016, pp. 564 ss.

15 Sul tema vd. A. GARGANI, *Riforma Orlando: la modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2018, pp. 579 ss; C. PERINI, *Condotte riparatorie ed estinzione del reato ex art. 162-ter c.p.: deflazione senza "Restorative Justice"*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2017, pp. 1274 ss.

16 Dal che anche la modifica operata anche all'art. 683 c.p.p. dall'art. 1 n. 4 lettera g) l. n. 3/2019.

17 Che si coniuga con la modifica operata (vd. art. 1 n. 7 l. n. 3/2019) all'art. 47 comma 12 della l. 26 luglio 1975, n. 354 che ora esclude che l'esito positivo dell'affidamento in prova al servizio sociale importi l'estinzione delle pene accessorie perpetue.

18 Su questi temi vd. M. ROMANO, *Commentario sistematico al codice penale*, vol. I, Milano, 2004, pp. 217 ss e, diffusamente, P. PISA, *Le pene accessorie: problemi e prospettive*, Milano, 1984.

accessoria, rimarcate anche di recente dalla Consulta<sup>19</sup>, potrebbe in definitiva addirittura pervenire all'indesiderabile risultato di disincentivare il ravvedimento (buona condotta) che costituisce il presupposto fondamentale della concessione di tale beneficio.

2.2. In ordine all'aggravamento delle sanzioni per il reato di corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p. vd. art. 1 n. 1 lettera n) l. n. 3/2019), si tratta invece di una modifica che si inserisce nel contesto di una ben più ampia iniziativa di *law enforcement* che attiene ai reati contro la Pubblica Amministrazione, che è stata attuata anche<sup>20</sup> mediante:

- l'eliminazione delle condizioni di punibilità per alcuni reati contro la P.A. commessi all'estero (cfr. art. 1 n. 1 lettere a) e b) l. n. 3/2019);
- l'allargamento al peculato (art. 314 c.p.), alla corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter c.p.) e al traffico di influenze illecite disciplinato dal pure novellato art. 346-bis c.p. (*infra*) della pena accessoria interdittiva nei rapporti contrattuali con la P.A. (art. 32-quater c.p. come modificato dalla lettera c) dell'art. 1 n. 1 l. n. 3/2019), laddove si tratti di illeciti commessi a danno/vantaggio di un'attività d'impresa, o in connessione a quest'ultima;
- la riscrittura dell'art. 317-bis c.p. (novellato dall'art. 1 n. 1 lettera m) l. n. 3/2019) che importa ora le pene accessorie perpetue di interdizione dai pubblici uffici e dalla contrattazione con la P.A. per tutte le più gravi ipotesi di reati di cui al capo I del Titolo II del codice penale<sup>21</sup>, lasciando indenne soltanto l'ambigua figura del "(cor)reindotto"<sup>22</sup> di cui all'art. 319-quater c.p.;
- l'estensione al corruttore (con l'inserimento dell'art. 321 c.p.) dell'obbligo di riparazione pecuniaria di cui all'art. 322-quater c.p.<sup>23</sup>, che ha subito a sua volta modifica per adattamento con l'innesto, accanto al prezzo, del profitto del reato (cfr. lettera q) art. 1 n. 1 l. n. 3/2019);
- la subordinazione della concessione della sospensione condizionale della pena alla riparazione pecuniaria anche per il corruttore, con modifica dell'art. 165 comma 4 c.p. (cfr. lettera g) art. 1 n. 1 l. n. 3/2019);
- l'aggiunta all'art. 166 c.p. (cfr. lettera h) art. 1 n. 1 l. n. 3/2019) del potere del giudice, per molte fattispecie di reato contro la P.A., di «disporre che la sospensione (della pena) non estenda i suoi effetti alle pene accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici e dall'incapacità di contrarre con la pubblica amministrazione».

Quanto alle novità relative alla riparazione pecuniaria in capo al corruttore, si tratta per il vero di modifiche che alcuni studiosi del diritto penale avevano già auspicato *tanto* sotto il profilo della razionalità del sistema *quanto* nella prospettiva di una efficace

19 Vd. da ultimo in tema di misure accessorie la sentenza Corte cost., 5 dicembre 2018, n. 222.

20 Si deve inoltre segnalare l'inserimento (art. 1 n. 1 lettera l) l. n. 3/2019) di una circostanza aggravante ad effetto speciale (così qualificata anche nel corso dei lavori preparatori) in relazione al delitto di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato di cui all'art. 316-ter c.p., che scatta laddove il reo rivesta la funzione di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio. Si tratta però, a ben vedere, di una modifica che, rispetto al combinato disposto degli artt. 316-bis e 61 n. 9 c.p., incide esclusivamente sulla pena minima per l'ipotesi aggravata.

21 Salva l'ipotesi di applicazione di condanna ad una pena inferiore alla reclusione di due anni (invero residuale considerato il trattamento sanzionatorio delle ipotesi di riferimento) e quella di applicazione delle attenuanti disciplinate dall'art. 323-bis c.p.

22 Per questo termine vd. M. DONINI, *Il (cor)reo indotto tra passato e futuro*, in *Cass. Pen.*, 2014, pp. 1482 ss. Su tale figura vd. anche A. FIORELLA – S. MASSI, *Opportunismo del privato e malaffare nella pubblica amministrazione*, Torino, 2016, e, volendo, A. DE LIA, *Induzione fraudolenta: delitto e castigo*, 29 settembre 2017, in [www.lalegislazionepenale.eu](http://www.lalegislazionepenale.eu).

23 Sull'istituto della riparazione pecuniaria vd. le recenti riflessioni di C. BENUSSI, *"Riparazione pecuniaria": una riscoperta o la metamorfosi di un remoto istituto?*, in C.E. Paliero – F. Viganò – F. Basile – G.L. Gatta (a cura di), *La pena, ancora: tra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, Tomo II, Milano, 2018, pp. 741 ss; in precedenza A. SPENA, *Dalla punizione alla riparazione? Aspirazioni e limiti dell'ennesima riforma anticorruzione (legge n. 69/2015)*, in *Studium Iuris*, 2015, pp. 1115.

implementazione degli strumenti di tutela e di repressione degli illeciti contro la P.A.<sup>24</sup> Non di meno si è al cospetto di elementi che, nel loro complesso, mostrano la progressiva accentuazione delle conseguenze patrimoniali dell'illecito penale, alle quali si correla l'introduzione (art. 1 n. 1 lettera p) l. n. 3/2019) del nuovo art. 322-ter.1 c.p. in tema di custodia giudiziale dei beni sequestrati, che replica nell'ambito dei reati contro la P.A. un modello già presente nel sistema degli illeciti tributari (art. 18-bis d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74) e delle misure di prevenzione patrimoniale (art. 40 d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159). Per il resto, appare sin troppo evidente che, sulla scia degli *slogan* che hanno accompagnato la riforma ("tolleranza zero", "spazzacorrotti", "chi sbaglia paga", etc.), il legislatore abbia inteso con il nuovo intervento "mostrare i muscoli"...<sup>25</sup>

### **3. L'introduzione di nuove ipotesi di reato in relazione a soggetti qualificati in ambito internazionale**

L'art. 1 n. 1 lettera o) della l. n. 3/2019 estende poi la responsabilità per i fatti di peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione già previsti dall'art. 322-bis c.p.<sup>26</sup>, realizzati in territorio italiano, al caso in cui i soggetti qualificati siano pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio di organizzazioni pubbliche internazionali, ai membri delle assemblee parlamentari internazionali o di un'organizzazione internazionale o sovranazionale, e ai giudici (e funzionari) di tutte le corti internazionali.

Con riferimento poi al comma 2 dell'art. 322-bis c.p., e ai fatti del (cor)reo-indotto, del corruttore, e dell'istigatore privato, il testo modificato dalla novella in disamina, oltre al riferimento all'elenco di cui al comma 1 della medesima disposizione (richiamato integralmente), ha mantenuto la responsabilità per fatti che coinvolgano il pubblico ufficiale/incaricato di pubblico servizio di altri Stati esteri (diversi da quelli appartenenti all'UE), che però risulta ora svincolata dal legame con operazioni economiche internazionali e «dal fine di ottenere o mantenere un'attività economica o finanziaria».

### **4. Il ricorso al meccanismo "stick-carrot"**

Di particolare interesse penalistico è poi la nuova "causa di non punibilità" di cui al nuovo art. 323-ter c.p. (introdotto dall'art. 1 n. 1 lettera r) l. 3/2019) che per i reati di corruzione, induzione indebita, di turbata libertà degli incanti (art. 353 c.p.), turbata libertà del procedimento di scelta del contraente (art. 353-bis c.p.) ed astensione dagli incanti (art. 354 c.p.) prevede che il reo (*intraneus* o *extraneus* che sia), prima di aver notizia dello svolgimento di indagini a proprio carico, e comunque entro quattro mesi dalla realizzazione dell'illecito, possa godere dell'impunità a condizione:

- della denuncia del fatto di reato;
- della messa a disposizione di elementi concreti e utili ad assicurare le fonti di prova,

<sup>24</sup> Vd. G. COCCO, *Le recenti riforme in materia di corruzione e la necessità di un deciso mutamento di prospettiva nell'alveo dei principi liberali*, in *Resp. Civ. Prev.*, 2018, pp. 374 ss.

<sup>25</sup> Peraltro si è al cospetto, a ben vedere, di una palese inversione di tendenza rispetto alle linee guida della "legge Orlando" (solo parzialmente attuata), tanto nella prospettiva della revisione del sistema delle pene accessorie (art. 1 comma 85 lettera u) l. 103/2017) quanto in tema di trattamento penitenziario (art. 1 comma 85 lettera r) della medesima legge), su cui *infra*.

<sup>26</sup> Per una ricostruzione della genesi e della struttura di questa figura vd. F. CENTONZE – V. DELL'OSSO, *La corruzione internazionale. Profili di responsabilità delle persone fisiche e degli enti*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2013, pp. 194 ss; A. GENTILONI SILVERI, *Il reato di corruzione internazionale: tra globalizzazione del diritto penale e (difficile) adattamento all'ordinamento interno*, in *Cass. Pen.*, 2010, pp. 2182 ss; S. MANACORDA, *Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2001, pp. 415 ss ed *Id.*, *La corruzione internazionale del pubblico agente*, Napoli, 1999; M. PELISSERO, *Commento alla l. 300/2000*, in *Leg. Pen.*, 2001, pp. 991 ss. Vd., volendo, anche A. DE LIA, *I rapporti tra millantato credito e truffa: ieri, oggi, domani. Nota a Cassazione penale, 28 dicembre 2016, n. 9960, Sez. VI*, in *Cass. Pen.* 2017, pp. 4062 ss.

anche per individuare gli altri responsabili dell'illecito;

- della messa a disposizione dell'utilità percepita, dell'equivalente o di elementi per l'individuazione del reale *percipiens* dell'indebito.

Tale beneficio tuttavia non è fruibile, dispone il capoverso della nuova disposizione, laddove la denuncia «è preordinata rispetto alla commissione del reato denunciato»: in altri termini, laddove il soggetto denunciante abbia sin dal principio realizzato l'illecito con l'intenzione di segnalarlo all'autorità giudiziaria.

Considerando la nuova disposizione nel contesto, più generale, delle novità introdotte allo "statuto penale della P.A.", non può che evidenziarsi allora che il legislatore sia intervenuto attraverso una logica pienamente rientrante nello schema del "bastone/carota", mirando a disincentivare con la minaccia di sanzioni più gravi l'illecito e, nel contempo, a promuovere condotte penitenti *post-delictum* già valorizzate nel recente passato, seppur in modo assai diverso, attraverso l'introduzione dell'art. 162-ter c.p. (l. n. 103/2017 cit.).

Si tratta, per il vero, di uno strumento che potrebbe assumere un ruolo fondamentale nella lotta contro il malaffare nella Pubblica Amministrazione, non solo nella prospettiva del contributo attivo che potrà fornire il "pentito" ma – più a monte – di disincentivazione dell'illecito, soprattutto dal lato dell'*intraneus*, in ragione del rischio della denuncia da parte del *correo/extraneus*.

Ciò non di meno, si è al cospetto di una previsione che solleva diversi dubbi <sup>27</sup>, a partire proprio dalla norma compendiata nell'ultimo comma; e difatti la clausola di esclusione del beneficio in caso di preordinazione, seppur basata sulla condivisibile scelta di evitare gli effetti di un generalizzato ricorso a condotte tendenti ad "incastrare" il soggetto qualificato di turno, si fonda sull'individuazione di elementi psicologici difficilmente afferrabili e dimostrabili, esponendo dunque l'iniziativa resipiscente ad una valutazione particolarmente discrezionale da parte della magistratura; sicché è tangibile il rischio che la previsione possa costituire un reale freno all'autodenuncia, e quindi all'applicabilità dell'istituto premiale.

Altre perplessità sgorgano poi dallo sbarramento temporale di cui al primo comma dell'art. 323-ter c.p., con particolare riferimento all'elemento costituito dalla notizia della pendenza di indagini; in questo caso, difatti, se *da un lato* è chiaro e condivisibile che il legislatore abbia inteso vincolare la conseguibilità del "premio" a condotte realmente penitenti, *dall'altro* appare evidente che non sia stato compiuto il doveroso sforzo di meglio definire la fattispecie, e cioè di specificare se la notizia debba ritenersi qualsivoglia tipo di informazione ricevuta dal "pentito" (e quindi anche quella di "corridoio", o quella ad esempio diffusa dagli organi di stampa), ovvero quella "qualificata", e cioè quella derivante dalla notifica di atti giudiziari relativi al procedimento penale.

Tale grave mancanza, dunque, sembra richiedere un pronto intervento correttivo da parte del legislatore, non solo per evitare letture difformi da parte della giurisprudenza ed un quadro esegetico particolarmente incerto, ma proprio perché i dubbi applicativi potrebbero riverberarsi come addizionale disincentivo al "pentimento", e limitare ulteriormente l'applicazione pratica dell'istituto.

## **5. La "fusione" tra millantato credito e traffico di influenze illecite**

Altra novità di grande rilievo (art. 1 n. 1 lettere s) e t) l. n. 3/2019) è costituita dalla "fusione" tra la figura delittuosa di millantato credito, di cui all'art. 346 c.p., e quella di traffico di influenze illecite di cui all'art. 346-bis c.p. (che era stato introdotto dalla riforma "Severino" operata con l. 6 novembre 2012, n. 190).

---

<sup>27</sup> Si tratta di un meccanismo che era stato già stato proposto dal "gruppo di Cernobbio", ed ampiamente criticato ad esempio da S. MOCIA, *Il ritorno alla legalità come condizione per uscire a testa alta da tangentopoli*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 1996, pp. 463 ss.

A seguito dell'abrogazione dell'art. 346 c.p., difatti, il contenuto di tale disposizione è trasmigrato nel successivo articolo del codice, che ora sanziona tanto la condotta del soggetto che sfrutti relazioni esistenti con il soggetto qualificato quanto quella di colui che vanta «relazioni asserite».

Le novità tuttavia non si esauriscono nell'unificazione del trattamento sanzionatorio tra le due precedenti ipotesi delittuose, che pure rappresenta elemento che merita riflessione in ragione dell'equiparazione di condotte che mostrano evidentemente un disvalore sociale disomogeneo, e che si relazionano a beni giuridici diversi<sup>28</sup>, e che conduce a conti fatti, guardando la nuova cornice edittale – reclusione da un anno a quattro anni e sei mesi – ad un trattamento più favorevole per le condotte riconducibili alla figura delineata dal vecchio art. 346 commi 1 e 2 c.p. ed un aggravamento della sanzione per il traffico di influenze.

Al di là dell'estensione dell'area dell'illecito determinata dal riferimento ai soggetti indicati nell'art. 322-bis c.p., vi è infatti, innanzitutto, che lo sfruttamento di relazioni realmente esistenti diviene punibile anche quando l'oggetto della dazione o della promessa sia rappresentato da una generica utilità (e quindi non più solamente dal denaro o altro vantaggio patrimoniale).

Di particolare rilievo è però soprattutto l'espunzione della locuzione precedentemente compendiata nell'art. 346-bis c.p. «in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio», che è divenuta ipotesi aggravante prevista dall'art. 346-bis comma 4 c.p.

Il prodotto delle modifiche finora analizzate è allora, in sintesi, che:

- la condotta sanzionata, con la stessa pena, è quella di colui che vanta *relazioni* inesistenti o sfrutti *relazioni* esistenti con il soggetto qualificato per farsi dare o promettere denaro ovvero altre utilità;
- la *datio* o la promessa incriminata è quella finalizzata a remunerare il mediatore, e solo in alternativa il soggetto qualificato «in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi servizi».

Vi è tuttavia che la rilevanza penale della retribuzione del mediatore sganciata dalla necessità della prospettiva della corruzione propria o funzionale del soggetto qualificato (o della commissione di altro illecito da parte dell'*intra-neus*) rende ancor più problematica rispetto al passato l'individuazione del confine tra lecito e illecito nelle attività (basate su relazioni realmente esistenti) di *lobbying*<sup>29</sup>, che rimangono a tutt'oggi prive di un'effettiva regolamentazione<sup>30</sup>.

---

28 Rappresentando, per lo meno a seguito dell'introduzione dell'art. 346-bis c.p., il traffico di influenze illecite un "avamposto" di tutela rispetto ai beni del buon andamento ed imparzialità della P.A. di cui all'art. 97 Cost., e quindi uno strumento di contrasto di condotte prodromiche all'istigazione alla corruzione e alla corruzione; di contro, il millantato credito è fattispecie che si colloca a presidio dell'immagine della P.A. e dell'integrità patrimoniale del soggetto che dà o promette l'indebitto. Su questi temi vd. G. MARCONI, *Il delitto di millantato credito*, in M. Catenacci (a cura di), *Reati contro la pubblica amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia*, in Trattato teorico-pratico di diritto penale diretto da F. Palazzo e C.E. Paliero, vol. V, Torino, 2016, pp. 237 ss e S. GROSSI, *Il delitto di traffico di influenze illecite*, *ibidem*, pp. 251 ss; R. RAMPIONI, *I delitti di abuso*, in A. Fiorella (a cura di), *Questioni fondamentali della parte speciale del diritto penale*, Torino, 2016, pp. 842 ss; F. CONSULICH, *Millantato credito e traffico di influenze illecite*, in C.F. Grosso – M. Pelissero (a cura di), in Trattato di diritto penale diretto da C.F. Grosso, T. Padovani, A. Pagliaro, *Parte speciale*, Milano, 2015, pp. 609 ss; F. CINGARI, *Sul traffico di influenze illecite*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2015, pp. 479 ss; G. BALBI, *Alcune osservazioni in tema di riforma dei delitti contro la Pubblica Amministrazione*, in *Dir. Pen. Cont. Riv. Trim.*, nn. 3-4 2012, pp. 5 ss.

29 Su questo argomento vd. I. MERENDA, *Traffico di influenze illecite e millantato credito nel senso della continuità? Alcune osservazioni critiche*, in *Arch. Pen.*, 2015, pp. 1 ss.; A. DI MARTINO, *Traffico di influenze. Una fattispecie (quasi) nuova, una riforma problematica*, in *Leg. Pen.*, 2013, pp. 660 ss; P. PISA, *Il "nuovo" delitto di traffico di influenze*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2013, pp. 33 ss.

30 Sul tema vd. E. CARLONI, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*,

A ciò si aggiunga, infine, che appare particolarmente dubitabile la legittimità dell'estensione della responsabilità penale anche al soggetto che prometta o consegni denaro o altra utilità al millantatore di rapporti con il soggetto qualificato (che conduce peraltro alla modifica radicale dell'oggettività giuridica per tale figura, per l'effetto dell'espunzione del bene giuridico rappresentato dal patrimonio del *deceptus*); vi è infatti che l'equiparazione sanzionatoria tra condotte che possono sfociare nella corruzione del soggetto qualificato e comportamenti assolutamente inidonei in tale prospettiva, e al più offensivi dell'immagine della P.A., si presta (anche questa) a rilievi sotto il profilo della ragionevolezza della scelta legislativa attuata<sup>31</sup>.

## **6. Cenni alle modifiche di rilievo processuale e a quelle apportate alla disciplina penitenziaria**

La lotta al "male" è stata perseguita anche attraverso diverse novità che incidono sul sistema processuale, sia nella prospettiva dei mezzi di prova dell'illecito, sia delle misure cautelari, sia ancora alla disciplina del c.d. "patteggiamento" e della confisca, in ordine ai quali è possibile sviluppare in questa sede niente più che un breve accenno.

Quanto alle modifiche del codice di rito incidenti sulla ricerca della prova, vi è l'estensione ai più gravi delitti di cui al Titolo II – Capo I del libro II del codice penale dell'utilizzo del captatore informatico (art. 266 comma 2-*bis* c.p.p. come modificato dall'art. 1 n. 4 lettera a) l. n. 3/2019), che è sottoposto così come altri gravi delitti indicati nell'ultimo periodo dell'art. 267 comma 1 c.p.p. (come modificato dalla successiva lettera b) della disposizione dianzi citata) a formalità autorizzatorie "snelle" in ordine al tempo e al luogo delle operazioni<sup>32</sup>.

Il legislatore ha inoltre introdotto (successiva lettera c) della medesima disposizione) il nuovo art. 289-*bis* c.p.p., e con esso la nuova misura cautelare personale a carattere interdittivo nei rapporti contrattuali con la P.A., che per i reati contro quest'ultima è svincolato dai limiti di pena (reato punito con la reclusione superiore nel massimo a tre anni) previsti dall'art. 287 c.p.p.

Altre modifiche sono state poi introdotte al rito dell'applicazione della pena a richiesta delle parti, ed in particolare agli artt. 444-445 c.p.p. (cfr. successive lettere d) ed e) art. 1 n. 4), in base ai quali ora l'applicazione delle pene accessorie per i più gravi delitti contro la P.A. non è preclusa né dalla scelta del rito né dalla concessione della sospensione condizionale della pena.

Infine si segnala la modifica dell'art. 578-*bis* c.p.p.<sup>33</sup>, che estende a tutte le fattispecie di cui all'art. 322-*ter* c.p. (e quindi ad ipotesi ulteriori rispetto a quelle già previste dall'art. 240-*bis* c.p.) il discusso istituto della "confisca senza condanna", ma la cui effettiva funzionalità è a questo punto subordinata alla reale tenuta delle nuove norme in tema di prescrizione del reato (ed ancor più ad eventuali, auspicabili, ripensamenti del legislatore antecedenti all'entrata in vigore delle nuove, relative disposizioni)<sup>34</sup>.

---

2017, pp. 371 ss; P. VENEZIANI, *Lobbysmo e diritto penale. Il traffico di influenze illecite*, in *Cass. Pen.*, 2016, pp. 1293 ss; F. PALAZZO, *Le norme penali contro la corruzione tra presupposti criminologici e finalità etico-sociali*, 2015, pp. 3389 ss.

31 Sull'argomento vd. inoltre M. GAMBARDILLA, *Considerazioni sull'inasprimento della pena per il delitto di corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.) e sulla riformulazione del delitto di traffico di influenze illecite (art. 346-*bis* c.p.) nel disegno di legge Bonafede*, in *Cass. Pen.*, 2019, pp. 3577 ss. In precedenza D. BRUNELLI, *Le disposizioni penali nella legge contro la corruzione: un breve commento*, 5 dicembre 2012, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); R. ALAGNA, *Lobbying e diritto penale. Interessi privati e decisioni pubbliche tra libertà e reato*, Torino, 2018.

32 Operazioni che sono estese anche a conversazioni tra presenti presso il domicilio per l'effetto dell'abrogazione del comma 2 dell'art. 6 del d.lgs. 29 dicembre 2017, n. 216 (cfr. art. 1 n. 3 l.n. 3/2019).

33 Cfr. art. 1 n. 4 lettera f) l. n. 3/2019.

34 Sul punto vd. G. VARRASO, *La decisione sugli effetti civili e la confisca senza condanna in sede di*

Al di là delle novità sul piano dei mezzi di tutela delle esigenze cautelari, e delle previsioni relative alle pene accessorie che si pongono in linea di continuità logica con le modifiche operate nell'ambito del diritto penale sostanziale, è possibile notare allora come il legislatore, sul piano processuale, si sia mosso nella direzione di implementare gli strumenti di ricerca della prova a disposizione dell'autorità giudiziaria, e attraverso le modifiche in tema di confisca (che toccano tanto il diritto sostanziale quanto la disciplina processuale dell'istituto) di rendere più effettiva la risposta sanzionatoria dell'ordinamento rispetto agli illeciti contro la P.A.

Rilevanti sono tuttavia anche le modifiche operate dall'art. 1 n. 6 della novella, che incidendo sull'art. 4-*bis* comma 2 della l. 26 luglio 1975 n. 354 in tema di ordinamento penitenziario limitano la concedibilità di misure alternative alla detenzione per i reati di peculato, concussione, induzione indebita e corruzione al compimento delle attività resipiscenti descritte dal comma 2 dell'art. 323-*bis* c.p., e che hanno fatto sollevare severe critiche da parte della dottrina<sup>35</sup>.

### **7. Le previsioni in ordine all'agente "infiltrato" (o "sotto copertura")**

L'art. 1 n. 8 invece importa l'estensione della disciplina dell'attività del c.d. agente "infiltrato" (o "sotto copertura") ai delitti di cui agli artt. 317, 318, 319, 319-*bis*, 319-*ter*, 319-*quater*, primo comma, 320, 321, 322, 322-*bis*, 346-*bis*, 353, 353-*bis* c.p., con i correlativi adattamenti dell'art. 9 comma 1 lettera a) della l. 16 marzo 2006, n. 146 (si tratta in realtà di un'innovazione dettata dal recepimento della Convenzione di Merida, art. 50, sottoscritta dall'Italia il 9 dicembre 2003 e ratificata con l. 3 agosto 2009, n. 116)<sup>36</sup>.

Varie sono le locuzioni che riaffermano che l'esenzione da responsabilità per l'investigatore-corruttore non operi laddove questi ponga in essere condotte sconfinati nella "provocazione" (vd. la precisazione in base alla quale la corresponsione di denaro o altra utilità debba avvenire «in esecuzione di un accordo illecito già concluso da altri», e la previsione in base alla quale la promessa o la *datio* indebita debbano essere richieste o sollecitate, dal soggetto qualificato o dal mediatore illecito).

Tuttavia l'effettiva applicabilità di tale mezzo investigativo rispetto alle fattispecie di corruzione appare di portata molto limitata (a dispetto dell'onda mediatica che ha accompagnato la novità) se si consideri che generalmente l'illecito in questi contesti si consuma attraverso una stretta e riservata dialettica tra i protagonisti della vicenda illecita e che la possibilità di utilizzo dell'agente infiltrato importerà giocoforza l'adozione da parte dei soggetti coinvolti di un atteggiamento di più forte diffidenza, e l'adozione di cautele maggiori rispetto al passato<sup>37</sup>.

A ciò si aggiungono le problematiche derivanti dal ruolo che può concretamente assumere l'investigatore rispetto al *pactum sceleris* in tali particolari contesti, e ai rischi di sconfinamento nella provocazione tanto per se stesso<sup>38</sup>, quanto per la validità/utilizzabilità della prova raccolta<sup>39</sup>.

---

*impugnazione. La legge n. 3 del 2019 (c.d. "spazzacorrotti") trasforma gli artt. 578 e 578-bis c.p.p. in una disciplina "a termine", 4 febbraio 2019, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).*

35 Vd. N. PISANI, *Il disegno di legge "spazzacorrotti": solo ombre*, in *Cass. Pen.*, 2018, pp. 3589ss.

36 Sul tema vd. anche D. PIVA, *Le sfide del DDL anticorruzione: effettività, proporzione e rieducazione all'insegna del "chi sbaglia paga, l'onestà conviene"*, 17 ottobre 2018, in [www.giurisprudenzapenale.it](http://www.giurisprudenzapenale.it).

37 In tal senso vd. A. MANNA, *Razionalità e irrazionalità del sistema penale*, 21 novembre 2018, in [www.archiviopenale.it](http://www.archiviopenale.it).

38 Sulla responsabilità dell'agente provocatore vd. A. MANICCIA, *La non punibilità dell'agente provocatore nel contrasto al traffico di droga: soluzioni ancora a confronto, tra irrilevanza causale della condotta e difetto dell'elemento soggettivo*, in *Cass. Pen.*, 2017, pp. 780 ss, e ampiamente C. DE MAGLIE, *L'agente provocatore: un'indagine dommatica e politico-criminale*, Milano, 1991.

39 Su questi temi vd. anche P. SCEVI, *Riflessioni sul ricorso all'agente sotto copertura quale strumento di accertamento dei reati di corruzione*, 16 gennaio 2019, in [www.archiviopenale.it](http://www.archiviopenale.it); A.F. MASIERO, *Profili*

## 8. Le modifiche alla responsabilità dell'ente ex d.lgs. 231/2001

La "spazzacorrotti" è intervenuta altresì nella modifica della disciplina della responsabilità della persona giuridica, apportando novità all'interno del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231<sup>40</sup>.

Innanzitutto all'art. 25 comma 1 del predetto decreto legislativo è stata inserita, tra le fattispecie di reato contro la P.A. che importano irrogazione della sanzione pecuniaria fino a duecento quote il delitto di cui all'art. 346-*bis* c.p., e attraverso la modifica del successivo comma 5 è stata sensibilmente elevata la sanzione interdittiva (contrattazione con la pubblica amministrazione o esercizio d'attività, di cui all'art. 9 comma 2 d.lgs. n. 231/2001) per i delitti indicati dai precedenti commi 2-3.

Tale ultima misura viene applicata, prosegue il nuovo comma 5-*bis* dell'art. 25 d.lgs. n. 231/2001, nei limiti di quanto disposto in linea generale dall'art. 13 comma 2 (e quindi in misura ridotta) laddove, *prima della sentenza di primo grado*, l'ente abbia mostrato resipiscenza, eliminando le carenze organizzative idonee a prevenire reati contro la P.A., abbia posto in essere iniziative atte ad evitare conseguenze ulteriori derivanti dal delitto già commesso, per assicurare mezzi di prova del reato e l'individuazione dei soggetti che ne sono responsabili, ovvero per consentire all'A.G. il sequestro. Il tutto sostanzialmente riproducendo parte del testo dell'art. 323-*bis* c.p.

Come evidente già da una velocissima disamina delle modifiche, si tratta dunque anche in questo caso di un intervento di *law enforcement* coltivato attraverso l'elevazione del carico sanzionatorio, ed al quale si correla un trattamento premiale nel caso di condotte riparatorie *post-delictum*.

Restano per il resto immutate<sup>41</sup> la clausola di esclusione di cui all'art. 13 comma 3 in combinato disposto con l'art. 12 comma 1, le previsioni premiali di cui all'art. 17, in relazione a condotte antagoniste all'illecito compiute *prima dell'apertura del dibattimento* (che escludono *in radice* l'applicazione delle misure interdittive), e per quelle poste in essere *dopo la pronuncia della sentenza di condanna* di cui al successivo art. 78 d.lgs. n. 231/2001<sup>42</sup>.

In quest'ottica, può tuttavia rimarcarsi che, tenendo conto della sanzione interdittiva attualmente prevista (da quattro a sette anni) la resipiscenza, nelle varie fasi processuali e nelle diverse forme in cui è attuabile, finisce con il rappresentare in effetti l'unica reale alternativa alla (probabile) morte dell'ente, a quello che è stato efficacemente definito in dottrina come "enticidio"<sup>43</sup>. Sicché le nuove previsioni regolanti le sanzioni interdittive meritano ulteriori ed approfondite riflessioni, volte a verificare la loro legittimità nella prospettiva, tra l'altro, del principio di proporzionalità.

## 9. Le innovazioni alla disciplina del finanziamento alla politica

Numerose e consistenti sono infine le modifiche operate al sistema di finanziamento alla politica, che sono compendiate nell'art. 1 nn. 11-28 l. n. 3/2019, che – in estrema sintesi – hanno introdotto, tra l'altro, degli obblighi/adempimenti finalizzati ad una maggiore trasparenza dei dati di contribuzione<sup>44</sup>.

---

*sostanziali delle operazioni sotto copertura in materia di criminalità organizzata: prospettive nazionali ed europee*, 3 ottobre 2018, in [www.laegislazionepenale.eu](http://www.laegislazionepenale.eu).

40 Le modifiche sono state introdotte dall'art. 1 n. 9 l. n. 3/2019.

41 Oltre alla durata massima delle misure cautelari di cui all'art. 51 d.lgs. n. 231/2001.

42 Su questi temi vd. G. DE VERO, *La responsabilità penale delle persone giuridiche*, in Trattato di diritto penale diretto da C.F. Grosso, T. Padovani, A. Pagliaro, *Parte generale*, Milano, 2008, pp. 237 ss.

43 E. MEZZETTI, *L'enticidio: una categoria penalistica da ricostruire ed una conseguenza per l'azienda da evitare*, in *Dir. Pen. Cont. Riv. Trim.* 2018, pp. 133 ss.

44 Per un primo commento vd. M.C. UBIALI, *Le disposizioni extra-penali della legge c.d. Spazza-corrotti: trasparenza e finanziamento dei partiti politici e norme sulla regolamentazione delle fondazioni*, 21 gennaio

Si evidenziano in proposito l'obbligo di annotazione in apposito registro di contributi ricevuti, di importo o valore superiore a cinquecento euro, e quello di pubblicazione di tali dati in *internet*; si tratta di previsioni alle quali si affiancano specifici divieti di percezione di contributi provenienti da soggetti che rifiutino il consenso alla pubblicazione dei dati o da enti esteri o da persone fisiche non iscritte nelle liste elettorali, e la cui violazione sostanzia illecito amministrativo e implica l'irrogazione di specifiche sanzioni.

È indubitabile che tali novità si inseriscono allora in un panorama, che è quello della disciplina del finanziamento alla politica, particolarmente complesso e regolato da norme disseminate in numerose leggi, che si sono avvicendate e/o stratificate nel corso degli ultimi decenni fino a creare un sistema "caotico" e di difficile intellegibilità, tanto da rendere certamente opportuna la delega al Governo conferita dall'art. 1 n. 27 della novella al fine di un riordino e razionalizzazione della materia, attraverso l'adozione di un decreto legislativo recante un testo unico.

Altrettanto chiaro è però che l'intervento legislativo lasci intatti i problemi che gravitano attorno alla disciplina penale della corruzione e del finanziamento illecito alla politica<sup>45</sup>, e che sembrano rendere opportuno l'inserimento nel codice di fattispecie "speciali" ed una più chiara disciplina.

## 10. Conclusioni

Volendo ora trarre alcune brevi riflessioni conclusive sull'intervento riformatore, si può osservare che l'architettura della novella è costituita dall'irrobustimento generalizzato dell'apparato repressivo del crimine, nel cui solco si collocano nuove norme che dovrebbero costituire strumento per la lotta al malaffare nella Pubblica Amministrazione, cui si affiancano a loro volta quelle che mirano ad una maggior trasparenza rispetto ai contributi privati alla politica.

Nella prospettiva dei reati contro la P.A. si registrano soprattutto le novità costituite dall'eliminazione delle condizioni di procedibilità per i reati commessi all'estero, dalle modifiche operate alla disciplina delle pene accessorie in correlazione ai reati contro la P.A. e all'istituto della riparazione, dall'allargamento dell'elenco dei soggetti qualificati rispetto alle fattispecie tipiche, dal "ritocco" alla cornice edittale per la corruzione funzionale, dalla modifica della disciplina del traffico di influenze illecite e della responsabilità della persona giuridica ex d.lgs. n. 231/2001.

Tali innovazioni, come si è accennato, sono accompagnate da rilevanti modifiche relative al trattamento penitenziario e, più a monte, da interventi che incidono sul processo e sui mezzi di ricerca della prova; si tratta dunque di un complesso di elementi che costituisce una sensibile "spinta sanzionatoria", alla quale si contrappone una "controspinta" rappresentata dalla nuova causa di non punibilità di cui al nuovo art. 323-ter c.p. (e, in tema di responsabilità dell'ente, dal comma 5-bis dell'art. 9 d.lgs. n. 231/2001).

Indipendentemente dai rilievi sotto il profilo della tecnica legislativa che possono essere sviluppati analiticamente sulle singole previsioni, vi è allora che larga parte della riforma si inserisce in un incessante percorso di revisione dello "statuto penale della Pubblica Amministrazione" che, a partire dagli anni '90, in correlazione con la triste stagione "Mani Pulite" (o "Tangentopoli"), è sfociato in ulteriori e pervasivi interventi del legislatore attuati con la c.d. "Legge Severino" e con la successiva "Legge Grasso", e restituisce dunque

---

2019, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

<sup>45</sup> Sul tema vd. A. MANNA, *Corruzione e finanziamento illegale ai partiti*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 1999, pp. 116 ss; più di recente F. CINGARI, *Sulla responsabilità penale del parlamentare: tra corruzione e influenze illecite*, in *Cass. Pen.*, 2017, pp. 176 ss. ed ancora D. FALCINELLI, *Nel castello di carte dell'attività politica impropriamente corrotta. Considerazioni sul rapporto tra i delitti ex artt. 318 e 319 c.p.*, 6 febbraio 2019, in [www.archiviopenale.it](http://www.archiviopenale.it).

l'immagine della legislazione emergenziale<sup>46</sup>.

Fatto è che a fronte di alcune ricerche che mostrano a tutt'oggi un elevato tasso di percezione del fenomeno corruttivo in Italia<sup>47</sup>, e che hanno rappresentato (come emerge dai lavori preparatori) la ragione giustificatrice dell'ennesimo intervento del legislatore in materia, le statistiche giudiziarie evidenziano che i procedimenti penali per fatti illeciti contro la P.A. costituiscono un numero tutt'altro che rilevante<sup>48</sup>.

Sicché, vi è da domandarsi se la divaricazione dei risultati di tali analisi sia il prodotto, in effetti, di una scarsa emersione dell'illecito e di una carenza di efficacia del sistema penale (tanto da rendere indispensabili nuovi interventi finalizzati ad una "inversione di tendenza") ovvero se il fenomeno della *corruption* risulti ingigantito rispetto alle sue reali dimensioni<sup>49</sup>. La risposta al quesito, in ogni caso, rappresentava un nodo da sciogliere attraverso approfondimento preliminare, che avrebbe garantito un approccio maggiormente consapevole al tema, ed al quale avrebbero dovute essere subordinate eventuali e mirate innovazioni legislative, specie in considerazione della delicatezza della materia penale, e del fatto che ogni intervento nel settore rischia di alterare delicati equilibri e di generare ed allevare "mostriciattoli".

Né può tacersi che l'atavica concezione della disincentivazione dell'illecito attraverso la minaccia costituita dalla sanzione criminale, alla quale appare fortemente ispirata la "spazzacorrotti" soprattutto nella prospettiva delle novità relative alla prescrizione, laddove conduca a innovazioni prescindendo, come è accaduto nel caso di specie, da una seria verifica degli effetti delle riforme in precedenza attuate, finisce con generare un prodotto che si colloca in netto contrasto con i principi basilari dell'illuminismo penale, e rende evidente una preoccupante confusione tra ciò che è riforma efficiente del sistema penale ed efficientismo, tra consapevole scelta di politica criminale ed utilizzo "simbolico" dello strumentario repressivo, tra promozione di valori e mezzi di acquisizione di facile consenso popolare, ed in definitiva tra la legislazione per il popolo e "populismo"<sup>50</sup>.

---

46 In tal senso vd. anche T. PADOVANI, *La spazzacorrotti. Riforma delle illusioni e illusioni della riforma*, 30 novembre 2018, in [www.archiviopenale.it](http://www.archiviopenale.it). Per un quadro sinottico degli interventi legislativi intervenuti in materia sull'impianto originario del codice vd. G. STEA, *Evoluzione legislativa, direttive sovranazionali e limiti al controllo di legittimità del giudice nazionale*, in S. Canestrari – L. Cornacchia – G. De Simone (a cura di), *Manuale di diritto penale, Parte Speciale. Delitti contro la Pubblica Amministrazione*, Bologna, 2015, pp. 17 ss.

47 Vd. il rapporto di Transparency international 2018, reperibile con nota redazionale di G.L. GATTA, *Corruption Perceptions Index: pubblicato il rapporto 2018 di Transparency International*, 4 febbraio 2019, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

48 I procedimenti penali iscritti per fatti di *corruption* nel 2016 risultano circa cinquecento, come riportato da analisi statistiche del Ministero di Giustizia ([www.webstat.giustizia.it](http://www.webstat.giustizia.it)).

49 Su questi temi vd. anche E. DOLCINI, *Appunti su corruzione e leggi anticorruzione*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2013, pp. 527 ss.; A. SPENA, *Il turpe mercato*, Milano, 2003.

50 Su questi concetti vd. C.E. PALIERO, *Il sogno di Clitennestra: mitologie della pena. Pensieri scettici su modernità e archeologia del punire*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2018, pp. 447 ss.; V. MANES, *Corruzione senza tipicità*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2018, pp. 1126 ss.; A. CAVALIERE, *Neoliberismo e politica criminale repressiva*, 21 febbraio 2018, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).; N.M. MAIELLO, *Traffico di influenze illecite e misure di commissariamento dell'impresa: le ragioni di una relazione problematica*, in *Cass. Pen.*, 2018, pp. 4424 ss.; G. DE FRANCESCO, *Crepuscolo dei dogmi. Appunti sparsi su una problematica moderna*, 11 luglio 2017, in [www.lalegislazionepenale.eu](http://www.lalegislazionepenale.eu); G. FIANDACA, *Populismo politico e populismo giudiziario*, in *Criminalia*, 2013, pp. 95 ss.; D. PULITANO, *Populismi e penale. Sulla attuale situazione spirituale della giustizia penale*, *ibidem*, pp. 123 ss. Vd. inoltre M. CROCE, *Dall'omessa depenalizzazione del reato di immigrazione clandestina alla riforma della legittima difesa: le nuove sfide per la Costituzione tra populismo, nazionalismo e strumentalizzazione dell'ordinamento penale*, 31 gennaio 2019, in *questa rivista*. Parlando di "populismo penale", si sottolinea che tale locuzione è stata peraltro associata dalla dottrina anche al recente "decreto sicurezza" (d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. l. 1 dicembre 2018, n. 32, in GURI del 3 dicembre 2018). Vd. ad es. L. RISICATO, *Il confine e il confino: uno sguardo d'insieme alle disposizioni penali del "decreto sicurezza"*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2019, pp. 15 ss.

\*\* Avvocato del Foro di Roma – Dottore di ricerca in diritto e processo penale.

Forum di Quaderni Costituzionali

»

stituzionali