



# Diritto Penale Contemporaneo

RIVISTA TRIMESTRALE

---

REVISTA TRIMESTRAL DE DERECHO PENAL  
A QUARTERLY REVIEW FOR CRIMINAL JUSTICE



4/2020

#### EDITOR-IN-CHIEF

Gian Luigi Gatta

#### EDITORIAL BOARD

*Italy:* Antonio Gullo, Guglielmo Leo, Luca Luparia, Francesco Mucciarelli, Francesco Viganò

*Spain:* Jaime Alonso-Cuevillas, Sergi Cardenal Montraveta, David Carpio Briz,

Joan Queralt Jiménez

*Chile:* Jaime Couso Salas, Mauricio Duce Julio, Héctor Hernández Basualto,

Fernando Londoño Martínez

#### MANAGING EDITORS

Carlo Bray, Silvia Bernardi

#### EDITORIAL STAFF

Enrico Andolfatto, Enrico Basile, Emanuele Birritteri, Javier Escobar Veas,

Stefano Finocchiaro, Alessandra Galluccio, Elisabetta Pietrocarlo, Rossella Sabia,

Tommaso Trinchera, Maria Chiara Ubiali, Stefano Zirulia

#### EDITORIAL ADVISORY BOARD

Rafael Alcacer Guirao, Alberto Alessandri, Giuseppe Amarelli, Ennio Amodio,

Coral Arangüena Fanego, Lorena Bachmaier Winter, Roberto Bartoli, Fabio Basile,

Hervé Belluta, Alessandro Bernardi, Carolina Bolea Bardón, David Brunelli,

Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Pedro Caeiro, Michele Caianiello, Lucio Camaldo,

Stefano Canestrari, Francesco Caprioli, Claudia Cárdenas Aravena, Raúl Carnevali,

Marta Cartabia, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Massimo Ceresa Gastaldo,

Mario Chiavario, Mirentxu Corcoy Bidasolo, Roberto Cornelli, Cristiano Cupelli,

Norberto Javier De La Mata Barranco, Angela Della Bella, Cristina de Maglie,

Gian Paolo Demuro, Miguel Díaz y García Conlledo, Ombretta Di Giovine, Emilio Dolcini,

Jacobo Dopico Gomez Aller, Patricia Faraldo Cabana, Silvia Fernández Bautista,

Javier Gustavo Fernández Terruelo, Marcelo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Gabriele Fornasari,

Novella Galantini, Percy García Caveró, Loredana Garlati, Mitja Gialuz, Glauco Giostra,

Víctor Gómez Martín, José Luis Guzmán Dalbora, Ciro Grandi, Giovanni Grasso,

Giulio Illuminati, Roberto E. Kostoris, Máximo Langer, Juan Antonio Lascurain Sánchez,

Maria Carmen López Peregrín, Sergio Lorusso, Ezequiel Malarino,

Francisco Maldonado Fuentes, Stefano Manacorda, Juan Pablo Mañalich Raffo,

Vittorio Manes, Grazia Mannozi, Teresa Manso Porto, Luca Marafioti, Joseph Margulies,

Enrico Marzaduri, Luca Masera, Jean Pierre Matus Acuña, Anna Maria Maugeri,

Oliviero Mazza, Iván Meini, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Melissa Miedico,

Vincenzo Militello, Fernando Miró Linares, Vincenzo Mongillo,

Renzo Orlandi, Francesco Palazzo, Carlenrico Paliero, Michele Papa, Raphaële Parizot,

Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lorenzo Picotti, Paolo Pisa, Oreste Pollicino,

Domenico Pulitanò, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Mario Romano,

Maria Ángeles Rueda Martín, Carlo Ruga Riva, Stefano Ruggieri, Francesca Ruggieri,

Marco Scoletta, Sergio Seminara, Paola Severino, Nicola Selvaggi, Rosaria Sicurella,

Jesús María Silva Sánchez, Carlo Sotis, Giulio Ubertis, Inma Valeije Álvarez, Antonio

Vallini, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Costantino Visconti, Javier Willenmann von Bernath,

Francesco Zacchè

Editore Associazione "Progetto giustizia penale", c/o Università degli Studi di Milano,  
Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" - Via Festa del Perdono, 7 - 20122 MILANO - c.f. 97792250157  
ANNO 2020 - CODICE ISSN 2240-7618 - Registrazione presso il Tribunale di Milano, al n. 554 del 18 novembre 2011.  
Impaginazione a cura di Chiara Pavesi

**Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale** è un periodico on line ad accesso libero e non ha fine di profitto. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione. La rivista, registrata presso il Tribunale di Milano, al n. 554 del 18 novembre 2011, è edita attualmente dall'associazione "Progetto giustizia penale", con sede a Milano, ed è pubblicata con la collaborazione scientifica e il supporto dell'Università Commerciale Luigi Bocconi di Milano, dell'Università degli Studi di Milano, dell'Università di Roma Tre, dell'Università LUISS Guido Carli, dell'Universitat de Barcelona e dell'Università Diego Portales di Santiago del Cile.

La rivista pubblica contributi inediti relativi a temi di interesse per le scienze penalistiche a livello internazionale, in lingua italiana, spagnolo, inglese, francese, tedesca e portoghese. Ogni contributo è corredato da un breve abstract in italiano, spagnolo e inglese.

La rivista è classificata dall'ANVUR come rivista scientifica per l'area 12 (scienze giuridiche), di classe A per i settori scientifici G1 (diritto penale) e G2 (diritto processuale penale). È indicizzata in DoGI e DOAJ.

Il lettore può leggere, condividere, riprodurre, distribuire, stampare, comunicare al pubblico, esporre in pubblico, cercare e segnalare tramite collegamento ipertestuale ogni lavoro pubblicato su "Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale", con qualsiasi mezzo e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, nei limiti consentiti dalla licenza Creative Commons - Attribuzione - Non commerciale 3.0 Italia (CC BY-NC 3.0 IT), in particolare conservando l'indicazione della fonte, del logo e del formato grafico originale, nonché dell'autore del contributo.

La rivista può essere citata in forma abbreviata con l'acronimo: *DPC-RT*, corredato dall'indicazione dell'anno di edizione e del fascicolo.

La rivista fa proprio il [Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors](#) elaborato dal COPE (Committee on Publication Ethics).

La rivista si conforma alle norme del Regolamento UE 2016/679 in materia di tutela dei dati personali e di uso dei cookies ([clicca qui](#) per dettagli).

Ogni contributo proposto per la pubblicazione è preliminarmente esaminato dalla direzione, che verifica l'attinenza con i temi trattati dalla rivista e il rispetto dei requisiti minimi della pubblicazione.

In caso di esito positivo di questa prima valutazione, la direzione invia il contributo in forma anonima a due revisori, individuati secondo criteri di rotazione tra i membri dell'Editorial Advisory Board in relazione alla rispettiva competenza per materia e alle conoscenze linguistiche. I revisori ricevono una scheda di valutazione, da consegnare compilata alla direzione entro il termine da essa indicato. Nel caso di tardiva o mancata consegna della scheda, la direzione si riserva la facoltà di scegliere un nuovo revisore.

La direzione comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se entrambe le valutazioni sono positive, il contributo è pubblicato. Se una o entrambe le valutazioni raccomandano modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se uno o entrambi i revisori esprimono parere negativo alla pubblicazione.

La direzione si riserva la facoltà di pubblicare, in casi eccezionali, contributi non previamente sottoposti alla procedura di peer review. Di ciò è data notizia nella prima pagina del contributo, con indicazione delle ragioni relative.

I contributi da sottoporre alla Rivista possono essere inviati al seguente indirizzo mail: [editor.criminaljusticenetwork@gmail.com](mailto:editor.criminaljusticenetwork@gmail.com). I contributi che saranno ritenuti dalla direzione di potenziale interesse per la rivista saranno sottoposti alla procedura di peer review sopra descritta. I contributi proposti alla rivista per la pubblicazione dovranno rispettare i criteri redazionali [scaricabili qui](#).

**Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale** es una publicación periódica *on line*, de libre acceso y sin ánimo de lucro. Todas las colaboraciones de carácter organizativo y editorial se realizan gratuitamente y no se imponen a los autores costes de maquetación y publicación. La Revista, registrada en el Tribunal de Milan, en el n. 554 del 18 de noviembre de 2011, se edita actualmente por la asociación “Progetto giustizia penale”, con sede en Milán, y se publica con la colaboración científica y el soporte de la *Università Commerciale Luigi Bocconi* di Milano, la *Università degli Studi di Milano*, la *Università di Roma Tre*, la *Università LUISS Guido Carli*, la *Universitat de Barcelona* y la *Universidad Diego Portales de Santiago de Chile*.

La Revista publica contribuciones inéditas, sobre temas de interés para la ciencia penal a nivel internacional, escritas en lengua italiana, española, inglesa, francesa, alemana o portuguesa. Todas las contribuciones van acompañadas de un breve abstract en italiano, español e inglés.

El lector puede leer, compartir, reproducir, distribuir, imprimir, comunicar a terceros, exponer en público, buscar y señalar mediante enlaces de hipervínculo todos los trabajos publicados en “Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale”, con cualquier medio y formato, para cualquier fin lícito y no comercial, dentro de los límites que permite la licencia *Creative Commons - Attribuzione - Non commerciale 3.0 Italia* (CC BY-NC 3.0 IT) y, en particular, debiendo mantenerse la indicación de la fuente, el logo, el formato gráfico original, así como el autor de la contribución.

La Revista se puede citar de forma abreviada con el acrónimo *DPC-RT*, indicando el año de edición y el fascículo.

La Revista asume el [Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors](#) elaborado por el COPE (*Comitte on Publication Ethics*).

La Revista cumple lo dispuesto en el Reglamento UE 2016/679 en materia de protección de datos personales ([clica aquí](#) para los detalles sobre protección de la privacy y uso de cookies).

Todas las contribuciones cuya publicación se propone serán examinadas previamente por la Dirección, que verificará la correspondencia con los temas tratados en la Revista y el respeto de los requisitos mínimos para su publicación.

En el caso de que se supere con éxito aquella primera valoración, la Dirección enviará la contribución de forma anónima a dos evaluadores, escogidos entre los miembros del *Editorial Advisory Board*, siguiendo criterios de rotación, de competencia por razón de la materia y atendiendo también al idioma del texto. Los evaluadores recibirán un formulario, que deberán devolver a la Dirección en el plazo indicado. En el caso de que la devolución del formulario se retrasara o no llegara a producirse, la Dirección se reserva la facultad de escoger un nuevo evaluador.

La Dirección comunicará el resultado de la evaluación al autor, garantizando el anonimato de los evaluadores. Si ambas evaluaciones son positivas, la contribución se publicará. Si alguna de las evaluaciones recomienda modificaciones, la contribución se publicará después de que su autor la haya revisado sobre la base de los comentarios recibidos y de que la Dirección haya verificado que tales comentarios han sido atendidos. La contribución no se publicará cuando uno o ambos evaluadores se pronuncien negativamente sobre su publicación.

La Dirección se reserva la facultad de publicar, en casos excepcionales, contribuciones que no hayan sido previamente sometidas a *peer review*. Se informará de ello en la primera página de la contribución, indicando las razones.

Si deseas proponer una publicación en nuestra revista, envía un mail a la dirección [editor.criminaljusticenetwork@gmail.com](mailto:editor.criminaljusticenetwork@gmail.com). Las contribuciones que la Dirección considere de potencial interés para la Revista se someterán al proceso de *peer review* descrito arriba. Las contribuciones que se propongan a la Revista para su publicación deberán respetar los criterios de redacción (se pueden [descargar aquí](#)).



**Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale** is an on-line, open-access, non-profit legal journal. All of the organisational and publishing partnerships are provided free of charge with no author processing fees. The journal, registered with the Court of Milan (n° 554 - 18/11/2011), is currently produced by the association “Progetto giustizia penale”, based in Milan and is published with the support of Bocconi University of Milan, the University of Milan, Roma Tre University, the University LUISS Guido Carli, the University of Barcelona and Diego Portales University of Santiago, Chile.

The journal welcomes unpublished papers on topics of interest to the international community of criminal scholars and practitioners in the following languages; Italian, Spanish, English, French, German and Portuguese. Each paper is accompanied by a short abstract in Italian, Spanish and English.

Visitors to the site may share, reproduce, distribute, print, communicate to the public, search and cite using a hyperlink every article published in the journal, in any medium and format, for any legal non-commercial purposes, under the terms of the Creative Commons License - Attribution – Non-commercial 3.0 Italy (CC BY-NC 3.0 IT). The source, logo, original graphic format and authorship must be preserved.

For citation purposes the journal's abbreviated reference format may be used: *DPC-RT*, indicating year of publication and issue.

The journal strictly adheres to the [Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors](#) drawn up by COPE (Committee on Publication Ethics).

The journal complies with the General Data Protection Regulation (EU) 2016/679 (GDPR) ([click here](#) for details on protection of privacy and use of cookies).

All articles submitted for publication are first assessed by the Editorial Board to verify pertinence to topics addressed by the journal and to ensure that the publication's minimum standards and format requirements are met.

Should the paper in question be deemed suitable, the Editorial Board, maintaining the anonymity of the author, will send the submission to two reviewers selected in rotation from the Editorial Advisory Board, based on their areas of expertise and linguistic competence. The reviewers are provided with a feedback form to compile and submit back to the editorial board within an established timeframe. If the timeline is not heeded to or if no feedback is submitted, the editorial board reserves the right to choose a new reviewer.

The Editorial Board, whilst guaranteeing the anonymity of the reviewers, will inform the author of the decision on publication. If both evaluations are positive, the paper is published. If one or both of the evaluations recommends changes the paper will be published subsequent to revision by the author based on the comments received and verification by the editorial board. The paper will not be published should one or both of the reviewers provide negative feedback.

In exceptional cases the Editorial Board reserves the right to publish papers that have not undergone the peer review process. This will be noted on the first page of the paper and an explanation provided.

If you wish to submit a paper to our publication please email us at [editor.criminaljusticenetwork@gmail.com](mailto:editor.criminaljusticenetwork@gmail.com). All papers considered of interest by the editorial board will be subject to peer review process detailed above. All papers submitted for publication must abide by the editorial guidelines ([download here](#)).

<p>POLITICA CRIMINALE, PRINCIPI E DIRITTI</p> <p><i>POLÍTICA CRIMINAL, PRINCIPIOS Y DERECHOS</i></p> <p><i>PRINCIPLES, RIGHTS AND CRIMINAL POLICY</i></p>	<p><b>Il penale tra teoria e politica</b> 1</p> <p><i>El derecho penal entre teoría y política</i></p> <p><i>Criminal Law Between Theory and Politics</i></p> <p>Domenico Pulitanò</p>
	<p><b>Interpretazione convenzionalmente conforme e bilanciamento. Un'appendice</b> 20</p> <p><i>Interpretación convencionalmente conforme y ponderación. Un apéndice</i></p> <p><i>ECHR Driven Interpretation and Balance. An Appendix</i></p> <p>Alessandro Tesauro</p>
	<p><b>Prospettive di criminalizzazione delle terapie di conversione sessuale</b> 33</p> <p><i>Perspectivas de criminalización de las terapias de conversión sexual</i></p> <p><i>Criminalisation Perspectives About Sex Conversion Treatments</i></p> <p>Elisa Scaroina</p>
	<p><b>Diffamazione a mezzo stampa e libertà di espressione nell'orizzonte della tutela integrata dei diritti fondamentali</b> 56</p> <p><i>Difamación por medio de la prensa y libertad de expresión en el contexto de la tutela integrada de los derechos fundamentales</i></p> <p><i>Defamation Through the Press and Freedom of Expression in a Framework of Integrated Protection of Fundamental Rights</i></p> <p>Laura Tomasi</p>
<p>GIUSTIZIA PENALE E NUOVE TECNOLOGIE</p> <p><i>JUSTICIA PENAL Y NUEVAS TECNOLOGÍAS</i></p> <p><i>CRIMINAL JUSTICE AND NEW TECHNOLOGIES</i></p>	<p><b>Intelligenza artificiale, giustizia penale, controllo umano significativo</b> 75</p> <p><i>Inteligencia artificial, justicia penal, control humano significativo</i></p> <p><i>Artificial Intelligence, Criminal Justice, Meaningful Human Control</i></p> <p>Giulio Ubertis</p>

REATI DEI COLLETTI BIANCHI E DIRITTO PENALE D'IMPRESA  <i>DELITOS DE CUELLO Y          CORBATA Y DERECHO PENAL          DE LAS EMPRESAS</i>  <i>WHITE-COLLAR CRIME          AND CORPORATE CRIMINAL          LAW</i>	<hr/> <b>La misura giudiziaria della corruzione: il terzo livello dell'effettività penale</b> <i>La medición judicial de la corrupción: el tercer nivel de eficacia penal</i> <i>Judicial Measurement of Corruption: the Criminal Law Effectiveness Third Level</i> Elena Ammannato	90
<hr/> <i>WHITE-COLLAR CRIME          AND CORPORATE CRIMINAL          LAW</i>	<hr/> <b>L'ente nel doppio binario punitivo. Note sulla configurazione meta-individuale dei doppi binari sanzionatori</b> <i>La persona jurídica en el sistema sancionatorio de doble vía. Notas sobre la configuración metaindividual de los sistemas sancionatorios de doble vía</i> <i>Corporations and 'Double-Track Punishment Systems'. Notes on Meta-Individual Structure of Double-Track Sanctioning</i> Andrea Francesco Tripodi	118
<hr/>	<hr/> <b>Gli obblighi antiriciclaggio degli operatori in moneta virtuale: verso l'autocertificazione per gli utenti della blockchain?</b> <i>Las obligaciones de los operadores de criptomonedas en contra del lavado de activos: ¿hacia la autocertificación para los usuarios de blockchain?</i> <i>The Anti-Money Laundering Obligations of Virtual Currency Operators: Towards Self-Certification for Blockchain Users?</i> Gaspare Jucan Sicignano	146
<hr/> RIFORME IN DISCUSSIONE  <i>REFORMAS EN DISCUSIÓN</i>  <i>REFORMS UNDER          DISCUSSION</i>	<hr/> <b>La riforma dei reati a tutela della salute pubblica e della sicurezza alimentare. Appunti sul d.d.l. 2427</b> <i>La reforma de los delitos contra la salud pública y la seguridad alimentaria. Observaciones respecto del D.D.L. 2327</i> <i>The Reform of Public Health and Food Safety Offences. Notes on d.d.l. 2427</i> Donato Castronuovo	165

NOTE A SENTENZA	<b>«Tempi moderni» e Manovre speculative su merci: quale spazio applicativo per l'art. 501 bis c.p.?</b>	185
COMENTARIO DE SENTENCIA	«Tiempos modernos» y Maniobras especulativas sobre bienes: ¿Cuál es el espacio de aplicación del art. 501 bis c.p.?	
CASES AND COMMENTS	«Modern Times» and Speculative Manoeuvres on Goods: Which is the Area of Application of Art. 501 bis c.p.? Francesca Brembati	
	<b>L'errore sulla legittima difesa e l'eccesso colposo: osservazioni a margine di un 'caso da manuale'</b>	208
	<i>El error en la legítima defensa y el exceso culposo: observaciones sobre un "caso de manual"</i>	
	<i>Excessive and Mistaken Self-Defense: Observations on a Real-Life 'Textbook Example'</i>	
	Marco Mossa Verre	



REATI DEI COLLETTI BIANCHI E DIRITTO PENALE D'IMPRESA  
*DELITOS DE CUELLO Y CORBATA Y DERECHO PENAL DE LAS EMPRESAS*  
*WHITE-COLLAR CRIME AND CORPORATE CRIMINAL LAW*

- 90 **La misura giudiziaria della corruzione: il terzo livello dell'effettività penale**  
*La medición judicial de la corrupción: el tercer nivel de eficacia penal*  
*Judicial Measurement of Corruption: the Criminal Law Effectiveness Third Level*  
Elena Ammannato
- 118 **L'ente nel doppio binario punitivo. Note sulla configurazione meta-individuale dei doppi binari sanzionatori**  
*La persona jurídica en el sistema sancionatorio de doble vía. Notas sobre la configuración metaindividual de los sistemas sancionatorios de doble vía*  
*Corporations and 'Double-Track Punishment Systems'. Notes on Meta-Individual Structure of Double-Track Sanctioning*  
Andrea Francesco Tripodi
- 146 **Gli obblighi antiriciclaggio degli operatori in moneta virtuale: verso l'autocertificazione per gli utenti della blockchain?**  
*Las obligaciones de los operadores de criptomonedas en contra del lavado de activos: ¿hacia la autocertificación para los usuarios de blockchain?*  
*The Anti-Money Laundering Obligations of Virtual Currency Operators: Towards Self-Certification for Blockchain Users?*  
Gaspare Jucan Sicignano

# La misura giudiziaria della corruzione: il terzo livello dell'effettività penale

Lettura delle recenti riforme “anticorruzione” alla luce dell’analisi diacronica e geografica delle condanne per concussione e corruzione in Italia (2004-2017)

*La medición judicial de la corrupción: el tercer nivel de eficacia penal*

*Judicial Measurement of Corruption: the Criminal Law Effectiveness Third Level*

ELENA AMMANNATO

*Dott.ssa di ricerca in Diritto pubblico, Giustizia penale e Internazionale  
elena.ammannato@gmail.com*

CORRUZIONE

CORRUPCIÓN

CORRUPTION

## ABSTRACTS

L'indagine intende offrire una mappatura dei reati di corruzione commessi in Italia nell'intervallo di tempo 2004-2017 per i quali si è giunti a condanna definitiva, per studiarne l'andamento nel tempo e nello spazio. L'obiettivo è verificare il cosiddetto terzo livello dell'effettività penale delle norme incriminatrici in oggetto, ovvero come operano gli apparati chiamati alla loro applicazione, e individuare eventuali criticità. L'intenzione del presente lavoro è altresì quella di avanzare, sulla base di tale verifica empirica, ipotesi di riflessione circa l'effettività/efficacia dell'attuale normativa, risultato di tre recenti riforme che hanno inciso sulla tipicità della condotta e, soprattutto, sulla dosimetria della pena.

La investigación pretende ofrecer una cartografía de los delitos de corrupción cometidos en Italia en el periodo 2004-2017, respecto de los cuales se ha dictado sentencia firme, con el fin de estudiar su tendencia en el tiempo y en el espacio. El objetivo es verificar el llamado tercer nivel de eficacia penal de las disposiciones incriminatorias involucradas, es decir, la forma en que funcionan los aparatos llamados a aplicarlas, así como identificar eventuales cuestiones problemáticas. La intención del presente trabajo es también plantear, a partir de esta comprobación empírica, hipótesis de reflexión sobre la eficacia y efectividad de la actual normativa, fruto de tres recientes reformas que han afectado la tipicidad de la conducta y, sobre todo, la dosimetría de la pena.

The paper focuses on corruption cases in Italy between 2004 and 2017 where a final guilty verdict was issued, studying their time and space trends. The aim is to assess the so-called criminal law effectiveness third level with respect to the criminal provisions at issue, viz. how the law enforcement agencies work, pointing out weak points, if any. This paper also tries to advance – in light of the empirical analysis – some reflections on effectiveness and fitness of the current legislation, taking into account the last three reforms not only on the actus reus, but also – and mostly – on the sanctioning level.

## SOMMARIO

1. Premessa metodologica. – 1.1. Contesto. – 1.2. Obiettivi. – 1.3. Oggetto. – 1.4. Dati. – 1.5. Metodologia. – 1.6. Sintesi dei dati. – 1.7. Ipotesi di lavoro. – 2. Il quadro normativo di riferimento: attività di contrasto alla corruzione e riforme del sistema penale. – 2.1 Gli interventi ad efficacia settoriale: le novelle legislative del 2012 e del 2015. – 2.2 Il riflesso delle riforme sulle rilevazioni statistiche: ipotesi di verifica. – 2.3. Gli interventi ad efficacia generale: tra misure di fuoriuscita dal sistema penale e la razionalizzazione dei tempi di accertamento del reato. – 3. Il contrasto alla corruzione tra il 2004 e il 2017: analisi dell'andamento delle condanne definitive. – 4. La dimensione geografica della corruzione: di nuovo una realtà puntiforme...ma dall'andamento sincopato. – 4.1. Per una comparazione più efficace: l'andamento del tasso di corruzione. – 5. Considerazioni conclusive.

# 1. Premessa metodologica.

## 1.1. Contesto.

*Misurare* la corruzione presenta difficoltà intrinseche, legate all'individuazione delle fonti statistiche, alle metodologie di rilevazione e al criterio di meta-analisi per leggere e comparare a livello globale ed europeo le informazioni quantitative aventi ad oggetto le dinamiche corrottive. Il fondamentale quesito metodologico, insito in ogni indagine relativa all'andamento del fenomeno corrottivo, è *quale* fonte scegliere e *perché*. Questo passaggio è importante per due ordini di motivi:

- evidenziare sotto quale profilo si intende studiare un oggetto sociale e fenomenico in movimento e di difficile cristallizzazione;
- mettere a fuoco, al di là degli eventi di cronaca e della virale circolazione di *fake news*, gli elementi rilevanti per confrontare, in chiave di *effettività*<sup>1</sup> del sistema repressivo, la dimensione spazio-temporale della corruzione coi recenti interventi normativi e, più in generale, con gli strumenti di contrasto alla corruzione.

Diversi studi in questi anni hanno avuto ad oggetto la percezione sociale della corruzione, l'andamento delle denunce e delle segnalazioni all'autorità giudiziaria e altri fattori che potessero contribuire a restituire la misura globale del fenomeno<sup>2</sup>. Il problema del *come* misurare la corruzione rimane però quantomai attuale: “*One major handicap is that we don't know how to measure corruption*”<sup>3</sup>, così esordiva il Segretario Generale delle Nazioni Unite Ban Ki-moon all'inaugurazione della prima seduta dell'*International Anti-Corruption Academy* (IACA), sottolineando la difficoltà di colpire un nemico invisibile e invitando a valutarne – quantomeno – la percezione pubblica, pur consapevole che così si individua il “fumo ma non il fuoco”<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Intendendosi, con tale termine, il principio di politica criminale che costituisce una fondamentale indicazione programmatica per il legislatore sia in sede di introduzione di nuove fattispecie e di nuovi metodi di indagine, sia in sede di depenalizzazione. Sulla ricostruzione costituzionalistica tendente a conferire all'effettività una concreta giustiziabilità, si rimanda al pensiero critico di DONINI (1998), ove ne parla in chiave di mero principio di “indirizzo politico”; e altresì ZIPF (1980), pp. 90-94, il quale, preso atto che la concreta giustiziabilità necessita di parametri precisi di non facile misurazione, suggerisce di ragionare di effettività nel campo della –sola– politica criminale.

<sup>2</sup> Tra queste si annoverano:

- le due Relazioni (2009-2011) del Servizio Anticorruzione e Trasparenza, divenuto poi CIVIT, relative all'intervallo di tempo 2004-2010 e contenenti la mappatura del fenomeno corruzione;
- lo studio del Governo Italiano datato 2012 e frutto dei lavori della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione istituita dal Ministro Filippo Patroni Griffi con decreto del 23 dicembre 2011, avente ad oggetto la corruzione quale causa di inefficienze dei servizi pubblici, del dissesto delle finanze e della disaffezione dei cittadini;
- i *report* di ANAC, l'Autorità Nazionale Anticorruzione, la quale ha offerto un primo studio dal titolo “corruzione sommersa e corruzione emersa in Italia: modalità di misurazione e prime evidenze empiriche”, che analizza l'aspetto quantitativo e qualitativo della dinamica corrottiva, elaborando dati ISTAT e, per la prima volta, utilizzando anche lo strumento delle sentenze emesse dalle sezioni giurisdizionali della Corte dei Conti relative a provvedimenti di risarcimento del danno per reati contro la Pubblica Amministrazione;
- la monografia dell'ufficio di statistica del Ministero dell'Interno datata 2017, che ha ad oggetto l'andamento dei delitti denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità Giudiziaria e delle segnalazioni riferite a persone denunciate nell'arco di tempo 2008-2015;
- lo studio del Ministero di Giustizia, Direzione Generale di Statistica e Analisi organizzativa (DG-Stat), relativo alle statistiche dei procedimenti iscritti e definiti e alle diverse tipologie di definizione per gli anni 2013-2016.

<sup>3</sup> Traduzione: “Il nostro handicap maggiore risiede nel fatto che non sappiamo come misurare la corruzione”.

<sup>4</sup> “*Although we have come to understand more about the causes and effects of corruption, combating it has proved difficult. One major handicap is that*

L'Italia, sulla base del *Corruption Perceptions Index* (CPI) redatto da *Transparency International* nel 2018 – uno degli indici di percezione più elaborati ed utilizzati – risulta al 53° posto nel mondo su 180 Paesi, con un punteggio di 52 su 100<sup>5</sup>. È tuttavia dato ormai acquisito che le criticità legate agli indicatori soggettivi di percezione del fenomeno risiedono nella loro affidabilità e il loro proliferare nel corso degli anni ha contribuito ad aumentare la “cortina di fumo”, per proseguire con la metafora di Ban Ki-moon, che avvolge la *misura* della corruzione.

Le variabili connesse alla misurazione di questa forma di criminalità come grandezza empirica si annidano nella sua *politropia* e *iponimia*: la corruzione è per sua natura versatile e multiforme<sup>6</sup>, vive di percezione più che di misurazioni ufficiali e oggettive. Al *concetto* corruzione, inoltre, vengono riferite tecnicamente una serie di condotte più o meno lecite legate alla generica infedeltà del dipendente pubblico e all'abuso della sua posizione a danno del sistema<sup>7</sup>. Che *misura* intendiamo quindi dare al fenomeno corruttivo?

## 1.2. Obiettivi e ipotesi di lavoro.

La presente indagine intende offrire una mappatura dei reati di corruzione commessi in Italia nell'intervallo di tempo 2004-2017 per i quali si è giunti a condanna definitiva, per studiarne l'andamento nel *tempo* e nello *spazio*. L'obiettivo è verificare il cosiddetto *terzo livello* dell'*effettività*<sup>8</sup> penale delle norme incriminatrici in oggetto. La ricerca si pone in linea di continuità metodologica con quella condotta da Davigo e Mannozi<sup>9</sup>, la quale funge da elemento di confronto. L'intenzione del presente lavoro è altresì quella di avanzare, sulla base di tale verifica empirica, ipotesi di riflessione circa l'effettività/efficacia dell'attuale normativa, risultato di tre recenti riforme che hanno inciso sulla tipicità della condotta e, soprattutto, sulla dosimetria della pena<sup>10</sup>.

Le ipotesi di lavoro sono le seguenti:

- a) attraverso lo studio dei dati raccolti si cercherà di capire se dalla mappatura regionale del fenomeno corruttivo sia possibile avanzare un'analisi *qualitativa* della corruzione in Italia e quindi dell'*efficacia* delle attività di contrasto alla corruzione poste in essere negli ultimi trent'anni (se consideriamo anche il dato relativo all'arco temporale 1982-2002);
- b) attraverso l'incrocio del dato normativo con quello statistico si proverà a verificare se l'andamento statistico delle condanne presenti correlazioni individuabili con le modifiche legislative o sia dovuto a cause indipendenti da esse.

*we don't know how to measure it – a crucial need in our fight against an unseen foe. The best we can do right now is to gauge public perception of corruption. But gauging perception is like measuring smoke rather than seeing the fire* queste le parole sempre attuali del Segretario Ban Ki-Moon al Congresso IACA, tenuto a Vienna il 2 settembre 2010. –

<sup>5</sup> Come è noto, l'Indice, redatto ogni anno dal 1995 dall'organizzazione internazionale non governativa Transparency International, si basa su 13 sondaggi e valutazioni di esperti sulla corruzione nel settore pubblico in tutto il mondo, ognuno dei quali assegna un punteggio da 0 (altamente corrotto) a 100 (per niente corrotto). Oltre due terzi dei Paesi analizzati ha un punteggio inferiore a 50. Si da atto che l'Italia dal 2012 ha guadagnato ben 10 punti e scalato 19 posizioni ricoprendo nel 2018 la 53esima posizione, tuttavia risulta raggiunto un punteggio pari all'Oman e di poco più virtuoso rispetto a stati quali la Namibia, il Rwanda, Costa Rica etc. che risultano difficilmente paragonabili al nostro Paese in termini di sistema giuridico, organi di polizia, apparati giudiziari e – complessivamente – di sistema politico, industrializzazione e welfare.

<sup>6</sup> Assolutamente efficace la metafora utilizzata da Papa Francesco in visita al quartiere napoletano Scampia nel 2015, e poi diventata titolo dell'opera di Caringella e Cantone del 2017, “la corruzione spuzza”: è un fenomeno che tutti percepiscono ma che è difficile isolare e individuarne l'origine.

<sup>7</sup> Motivo per cui le Nazioni Unite, nella Convenzione contro la corruzione adottata dall'Assemblea Generale e aperta alla firma a Merida nel 2003, hanno scelto di evitare di addentrarsi nella definizione del crimine, lasciando tale compito alle legislazioni nazionali e facendo invece ricorso, per definire il fenomeno, a fattispecie concrete.

<sup>8</sup> Il riferimento è chiaramente rivolto alla classificazione di C.E. Paliero, che in Italia ha conferito al tema dell'effettività penale il grado di principio fondamentale di un diritto punitivo che ha ragion d'essere solo se “utile” e quindi “giusto”. Paliero individua tre livelli di effettività, ognuno dei quali deve essere sottoposto ad una verifica empirica: l'effettività della norma o della minaccia (che impone al legislatore di verificare l'efficacia generalpreventiva della norma), l'effettività della sanzione (che chiede di verificare il tasso di effettiva applicazione della pena) e, infine, l'effettività degli apparati chiamati all'applicazione del diritto penale, ovvero polizia, magistratura inquirente, organi giudicanti. La verifica empirica del terzo livello di effettività si ottiene analizzando, per quanto attiene la polizia, il numero di reati per i quali sono state raccolte prove e inviate notizie di reato, per quanto riguarda gli organi dell'accusa, il numero dei rinvii a giudizio e con riferimento alla magistratura giudicante – dato che si intende studiare in questo lavoro – il numero delle condanne. PALIERO (2011), pp. 508–528.

<sup>9</sup> DAVIGO P. – MANNOZZI G. (2007).

<sup>10</sup> Il riferimento è ovviamente alla legge n. 190 del 2012 (c.d. legge “anticorruzione”), alla legge n. 69 del 2015 e alla recente legge n. 3 del 2019 (c.d. legge “spazzacorrotti”).

## 1.3. *Oggetto.*

Lo studio dell'attività degli *apparati* chiamati all'applicazione del diritto, ovvero della magistratura giudicante, prenderà le mosse dai dati forniti dal Casellario giudiziale centrale relativi ai reati commessi in Italia per i quali si è giunti a condanna definitiva nell'intervallo di tempo 2004-2017, complessivo e disaggregato per Corte d'Appello. L'arco temporale di circa dieci anni è parso adeguato a verificare il *trend* dei provvedimenti definitivi in un periodo definibile come medio-lungo. L'oggetto scelto – i provvedimenti giudiziari cristallizzati dal passaggio in giudicato – consentirà di fissare una misura giuridicamente oggettiva del fenomeno corruttivo propriamente inteso, in quanto relativo alle sole condotte ritenute integranti fattispecie di reato, e di dare una dimensione quantitativa al fenomeno per ciò che attiene la sua *dimensione accertata*<sup>11</sup>. Il dato disaggregato, infine, fornirà un quadro indicativo della diversa operatività delle agenzie del controllo formale nella lotta a tale fenomeno criminoso.

## 1.4. *Dati.*

Sono stati utilizzati:

- a) atti normativi nazionali: la legge n. 190 del 2012 e la legge n. 69 del 2015, che rappresentano le riforme più recenti delle fattispecie incriminatrici in oggetto;
- b) dati statistici: le sentenze definitive di condanna per i reati di concussione (art. 317<sup>12</sup>), corruzione per un atto d'ufficio ora corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318); corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319) del Casellario giudiziale centrale (2004-2017), poiché tali reati delineano le principali tipologie del fenomeno "corruzione";
- c) dati statistici strumentali: ad esempio il numero di abitanti presenti per Distretto di Corte d'Appello.

## 1.5. *Metodologia.*

La metodologia utilizzata è un'analisi quanti-qualitativa articolata nei seguenti passaggi:

- a) mappatura delle riforme, operate con la legge n. 190 del 2012 e n. 69 del 2015, focalizzata sugli elementi di novità che possono in qualche misura aver inciso sull'andamento del dato in analisi sotto il profilo oggettivo – in termini di ampliamento delle condotte di rilevanza penale – e soggettivo – in termini di efficacia della deterrenza delle cornici edittali;
- b) raccolta ed elaborazione dei dati del Casellario giudiziale centrale concernenti le sentenze di condanna per reati commessi negli anni 2004-2017 suddivise per tipo di reato e per distribuzione geografica. In particolare:
  - numero di sentenze definitive emesse per il reato di concussione (317);
  - numero di sentenze definitive emesse per il reato di corruzione per un atto d'ufficio ora corruzione per l'esercizio della funzione (318);
  - numero di sentenze definitive emesse per il reato di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319);
  - numero complessivo di sentenze definitive emesse per i reati di corruzione e concussione sul territorio nazionale;
  - numero complessivo di sentenze definitive emesse sempre per reati di corruzione e concussione nei distretti di Corte d'Appello del Nord Italia (Milano, Torino, Genova, Venezia);
  - numero complessivo di sentenze definitive emesse per i reati di corruzione e concussione nei distretti di Corte d'Appello del Centro Italia (Ancona, Bologna, Firenze, Roma);

<sup>11</sup> Sulla definizione e sull'influenza della cifra nera sui processi di selezione della criminalità corruttiva (funnel effect) si rimanda al capitolo III del precedente libro, DAVIGO P. – MANNOZZI G. (2007), p. 93 ss.

<sup>12</sup> Tutti gli articoli menzionati nella presente ricerca si intendono, se non diversamente specificato, appartenenti al codice penale.

- numero complessivo di sentenze definitive emesse per i reati di corruzione e concussione nei distretti di Corte d'Appello del Sud Italia (Catanzaro, Lecce, Napoli, Reggio Calabria);
- numero complessivo di sentenze definitive emesse per i reati di corruzione e concussione nei distretti di Corte d'Appello delle Isole (Cagliari, Caltanissetta, Catania, Messina, Palermo).

I dati sono stati elaborati in diagrammi cartesiani, per consentire una lettura più immediata dell'andamento diacronico delle condanne.

La correlazione tra il numero di sentenze definitive emesse da ogni Corte d'Appello e la popolazione esistente per ciascun Distretto al 31 dicembre 2017 ha consentito di calcolarne il tasso di delittuosità per 100.000 abitanti e il tasso di delittuosità medio annuo.

Infine, il dato statistico è stato confrontato con la cronologia delle modifiche legislative per analizzare *se e come* le riforme abbiano inciso sulla dimensione della criminalità registrata.

## 1.6.

### *Sintesi dei dati.*

L'elaborazione in forma di diagrammi cartesiani dei dati raccolti consente di procedere a una ricostruzione diacronica immediatamente fruibile dell'impatto delle riforme del 2012 e (per quanto possibile) del 2015 sull'emersione del fenomeno corruttivo. L'individuazione del tasso di commissione dei reati accertati nelle diverse Corti d'Appello permette di avanzare ipotesi circa il grado di emersione del fenomeno nei diversi distretti e di analizzare l'efficacia della reazione delle agenzie del controllo formale nelle differenti aree geografiche.

L'individuazione del tasso medio annuale, infine, apre la via a una comparazione con i dati raccolti nella ricerca Davigo-Mannozi del 2007 e alla verifica dell'andamento dell'attività di repressione della corruzione nell'intervallo temporale complessivo 1983–2017.

L'analisi *quantitativa* è stata seguita da una valutazione *qualitativa* circa:

- l'andamento geografico del tasso di repressione della corruzione;
- l'andamento temporale del tasso di repressione della corruzione.

Questa fase ha dato poi la possibilità di valutare da quali variabili è eventualmente influenzata l'attività della magistratura nell'applicazione delle norme oggetto di studio.

## 2.

### **Il quadro normativo di riferimento: attività di contrasto alla corruzione e riforme del sistema penale.**

Il quadro normativo rilevante ai fini della presente indagine è dato dagli interventi normativi adottati nell'intervallo temporale 2004–2017 che possano aver influito sulla percentuale di accertamento giudiziale dei fatti di corruzione, enucleato secondo la seguente distinzione:

- interventi normativi ad efficacia «settoriale», destinati cioè ad incidere direttamente sulla repressione di corruzione e concussione, distinguendo tra riforme del tipo criminale e diversificazione delle risposte sanzionatorie;
- interventi normativi ad efficacia «generale», applicabili cioè a largo spettro sia sotto il profilo sostanziale che processuale.

## 2.1.

### *Gli interventi ad efficacia settoriale: le novelle legislative del 2012 e del 2015.*

Il volto della corruzione è marcatamente cambiato da Tangentopoli ad oggi. Il settore dell'amministrazione pubblica – secondo fondate ricerche<sup>13</sup> – sarebbe ancor oggi stabilmente intriso di comportamenti para-legali quali la raccomandazione, la segnalazione, l'intervento autorevole, la subdola indicazione, che alimentano un reticolo di obbligazioni reciproche ben

<sup>13</sup> In merito ai connotati del malaffare politico-amministrativo, ormai eretto a “sistema”, si rimanda a VANNUCCI (2012), ove si descrive in modo efficace e puntuale il “come” della corruzione. In merito invece al modello di contrasto “integrato” come risposta dell'ordinamento al fenomeno sopra descritto, riamangono a nostro avviso sempre attuali le opere di CINGARI (2012) e (2013).

descritto dalla metafora cinematografica di Vannucci: il “film” della “realtà *mirabilmente oscura* della corruzione”<sup>14</sup>. Corruzione, conflitto di interessi, nepotismo e clientelismo, sebbene siano fenomeni distinti dal punto di vista strutturale, sono tuttavia intimamente connessi nella realtà tanto da alimentarsi a vicenda: “nei casi di nepotismo o favoritismo l’obiettivo di arrecare un vantaggio a un soggetto privato – spesso un parente – induce l’agente pubblico a *tradire* i suoi doveri verso il principale. (...) Molte forme di trattamento privilegiato non comportano per l’agente pubblico alcuna violazione formale di norme o procedure, né di valori radicati nella società, tanto da venire praticate apertamente, accompagnate al più da una blanda riprovazione. Inoltre, l’atto *nepotistico* dell’agente non ha per contropartita (immediate) risorse tangibili, produce deferenza e gratitudine, spesso accompagnate da obbligazioni incrociate all’interno di reti di relazioni familiari o personali”<sup>15</sup>.

Di fronte a una rappresentazione del genere, il Legislatore del 2012, con la legge n. 190, preso atto che in questo quadro dai confini annacquati il “vecchio” testo dell’articolo 318, la corruzione per atti d’ufficio, “peccava” di determinatezza poiché diveniva difficile provare in giudizio la compravendita di un atto determinato o determinabile, ha abbandonato la logica della fattispecie di corruzione impropria (antecedente e susseguente) e ha creato la più astratta, ma più duttile, “corruzione per esercizio della funzione”, dando peraltro veste legittima ad un ormai consolidato prodotto giurisprudenziale<sup>16</sup>. Viene così descritta in un solo comma un’unica estesa fattispecie corruttiva incentrata sul mercimonio della funzione e sull’infedeltà del pubblico funzionario che prescinde dalla necessità di individuare uno specifico atto d’ufficio oggetto del patto corruttivo, emancipando così la pubblica accusa dall’onere di scandagliare l’operato del pubblico ufficiale per trovare la disposizione specifica oggetto di favore<sup>17</sup>. Spostando il centro di gravità della tutela dall’atto al “patto”, dal *buon andamento* della pubblica amministrazione al bene più astratto della *fedeltà* del pubblico funzionario, la nuova figura criminosa amplia l’area del “penalmente rilevante”: è corrotto chi agisce comunque all’interno di una attività conforme ai doveri d’ufficio e alle finalità istituzionali ma per tale condotta riceve una remunerazione, chi per tale remunerazione si rende disponibile a elargire futuri e imprecisati favori e chi si rende costantemente pronto ad asservire la propria funzione agli interessi del privato (c.d. funzionario a libro paga).

L’altro intervento al tessuto codicistico riguarda il cosiddetto “spacchettamento”<sup>18</sup> della concussione nelle due distinte fattispecie di “concussione per costrizione” di cui all’articolo 317 e di “induzione indebita a dare e promettere utilità” descritta nell’articolo 319-*quater*. In sostanza, il legislatore ha espunto dall’articolo 317 l’ipotesi di concussione per induzione trasponendola nell’articolo 319-*quater*, dove ha introdotto per il privato, che cede alla volontà del pubblico agente – ed è questa la novità di maggior rilievo –, una punibilità differenziata (più mite rispetto a quella prevista per il pubblico agente “inducente”). Per quanto attiene il profilo attivo dell’agente concussore o induttore, la scissione dei due fenomeni – prima complementari e ricompresi nell’articolo 317 – si ricompone nella somma algebrica tra le condotte sussunte nella fattispecie prevista all’articolo 319-*quater* e quella prevista all’articolo 317 post riforma (319-*quater* più nuovo 317 = vecchio 317).

Con la legge n. 69 del 2015, il Legislatore è inoltre intervenuto nuovamente sul dato normativo reintroducendo nel novero dei soggetti attivi della concussione l’incaricato di pubblico servizio. Nel breve lasso di tempo tra le due riforme la condotta concussiva dell’incaricato di pubblico servizio è stata qualificata come estorsione aggravata *ex* articolo 629 e 61 n. 9.

Non approfondiamo ovviamente l’ultimo intervento legislativo, la legge n. 3 del 2019 (c.d. legge “spazzacorrotti”) poiché non ne abbiamo riscontro nei dati raccolti, benché sia di estremo interesse sotto il profilo di politica criminale ragionarne in termini di *utilità*, posto che la

<sup>14</sup> A. Vannucci, nel capitolo V della sua opera, descrive il “come” della corruzione ricorrendo a una efficace immagine cinematografica: il “film”, appunto, della corruzione, che mostra i soggetti protagonisti della tangente, il copione rigido e ripetitivo fatto di certezze e garanzie degli scambi, la rivolta degli esclusi dal “casting”, e, infine, fa vincere un Oscar alla disinvoltura per la battuta di un pubblico ufficiale che, in pieno giorno e al centro di Milano, invita, senza nemmeno interrompere la telefonata, il rappresentante di una società immobiliare a consegnare alla segretaria una busta contenente la “mazzetta”. VANNUCCI (2012), p.149-187.

<sup>15</sup> VANNUCCI (2012), p. 37.

<sup>16</sup> Sul punto si veda PALAZZO (2012), p. 228; e DOLCINI (2013), p. 11.

<sup>17</sup> Sui risvolti processuali della modifica dell’art. 318, si rimanda a CINGARI (2014), p. 961, il quale sostiene che l’introduzione della nuova fattispecie in questi termini risponde proprio all’esigenza di fornire alla pubblica accusa uno strumento più duttile di contrasto al fenomeno corruttivo.

<sup>18</sup> Espressione gergale con la quale è stata “battezzata” l’operazione di scissione delle due precedenti condotte concussive, ripresa anche da GROSSO, in PELISSERO B.G. – MATTARELLA M. (2012), p. 5.

nuova cornice edittale della corruzione per esercizio della funzione diventa sempre più vicina a quella prevista per la corruzione per atto contrario, sfumandosi così il *discrimen* sotto il profilo del disvalore penale<sup>19</sup>.

Dal punto di vista sanzionatorio, sia la riforma del 2012 che la riforma del 2015 hanno comportato un inasprimento dei limiti edittali. Le nuove cornici ora prevedono:

- per la concussione (art. 317), fino al 2012 punita con la reclusione da 4 a 12 anni, un aumento del minimo edittale a 6 anni;
- per la corruzione per esercizio della funzione (art. 318), la cui cornice originaria del 2012 prevedeva la reclusione da 1 a 5 anni, un aumento del massimo edittale a 6 anni;
- per la corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319), fino al 2012 punita con la reclusione da 2 a 5 anni, un innalzamento generale da 4 a 8 anni nel 2012 e da 6 a 10 anni nel 2015;
- per la corruzione in atti giudiziari (art. 319-*ter*), punita fino al 2012 da 4 a 8 anni, una nuova cornice che prevede da 6 a 12 anni di reclusione;
- per l'induzione indebita a dare e promettere utilità (art. 319-*quater*), nata con un delta sanzionatorio compreso tra 3 e 8 anni, un notevole innalzamento da 6 a 10 anni e 6 mesi. Per il privato la pena comminata rimane quella della reclusione fino a 3 anni.

## 2.2.

### *Il riflesso delle riforme sulle rilevazioni statistiche: ipotesi di verifica.*

Ai fini dell'indagine, ipotizziamo che le riforme descritte nel paragrafo precedente possano incidere sull'andamento statistico dei dati oggetto di questa ricerca come segue:

- a) l'estensione dell'area di punibilità a qualunque forma di monetizzazione della funzione operata con la riforma dell'articolo 318 e il conseguente alleggerimento dell'onere probatorio ci porta a ipotizzare che, a partire dall'entrata in vigore della nuova disciplina, aumentino le condanne per la corruzione *ex* 318. Rientrano oggi nel "tipo criminale" dell'agente corrotto tutte le attività riconducibili alla precedente formulazione e, in aggiunta, le condotte che al momento del patto non sono determinabili né correlate ad un atto conforme o meno ai doveri d'ufficio. Si può constatare inoltre, come le ipotesi di patto corruttivo senza "atto" venissero già talvolta ricomprese dalla giurisprudenza nell'area penalmente rilevante sotto l'egida della fattispecie di corruzione propria<sup>20</sup>, attraverso una interpretazione analogica tacciata di inammissibilità dalla dottrina<sup>21</sup>. Riteniamo però che tale prassi giurisprudenziale non abbia avuto particolare incidenza sul *trend* di condanne relative all'articolo 319, nel quale venivano *ante* riforma illegittimamente ricomprese le condotte oggi riconducibili alla, appunto, nuova incriminazione<sup>22</sup>;
- b) l'introduzione dell'articolo 319-*quater* ad esito della separazione delle condotte di costrizione e induzione dovrebbe comportare un'unica variazione nei dati, ovvero che le condotte caratterizzate da un più tenue valore condizionante la libertà di autodeterminazione del destinatario, motivato dalla prospettiva di conseguire un indebito

<sup>19</sup> Si condividono in merito le recenti riflessioni di De Vita circa la debolezza delle ragioni addotte a tale incremento di pena – che peraltro si pone assolutamente in linea con le riforme precedenti – rinvenibili (nella Relazione al ddl "spazzacorrotti") nel sensibilizzare la giurisprudenza circa la rispettiva autonomia e specificità delle diverse fattispecie previste dagli artt. 318 e 319, ad oggi legate, in alcune sentenze, in un rapporto di genere (319) a specie (318). Ma che senso ha promuovere un *overruling* giurisprudenziale attraverso l'aumento delle cornici edittali? "La draconiana cornice sanzionatoria appare del tutto sproporzionata, soprattutto in considerazione della natura non ben definita della fattispecie, la cui deriva semantica (...) procede in modo sempre più spedito verso i lidi di una generica figura di *Abuse of function*. (...) Il nuovo quadro sanzionatorio dell'art. 318 si conferma quindi del tutto sproporzionato, per eccesso, rispetto ad una fattispecie che, anche nell'applicazione pratica, sta assumendo il ruolo di nuova "norma di chiusura" del sistema dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione". A. DE VITA (2019), pp. 956–958.

<sup>20</sup> Cass. pen. 25 agosto 2009 n. 34834; Cass. pen. 4 maggio 2006 n. 33435. Questa giurisprudenza aveva sfumato, al punto di annullarlo, il requisito dell'individuazione dell'atto d'ufficio punendo anche le utilità date o promesse nella previsione generica di eventuali e imprecisi atti omissivi o commissivi.

<sup>21</sup> Sul punto si rimanda a CINGARI in MATTARELLA B.G. – PELISSERO M. (2013), p. 409 nota 9.

<sup>22</sup> Relativamente ai profili di diritto intertemporale tra il nuovo articolo 318 e la precedente giurisprudenza che riconduceva le ipotesi di patti corruttivi aventi ad oggetto un'attività al momento non determinabile alla fattispecie di corruzione propria prevista dall'articolo 319 si rimanda al capitolo di CINGARI in MATTARELLA B.G. – PELISSERO M. (2013), p. 416.



tornaconto personale<sup>23</sup>, vengono ricondotte dal 2012 al nuovo tipo criminale<sup>24</sup>, con conseguente flessione del dato sulle condanne *ex* articolo 317. Sotto il profilo passivo, invece, la punibilità di dell'indotto *potrebbe* comportare un aumento di condanne per l'articolo 319-*quater*<sup>25</sup>;

- c) la re-introduzione dell'incaricato di pubblico servizio tra i possibili soggetti attivi del reato di concussione avvenuta con la riforma del 2015 non dovrebbe a nostro avviso annacquare il dato complessivo relativo alle denunce e alle condanne aventi ad oggetto l'articolo 317, sia perché il delta temporale tra i due interventi normativi è contenuto (trattasi infatti di tre anni), sia perché la nozione stessa di pubblico ufficiale, basata sul criterio oggettivo-funzionale, non è tetragona bensì presta il fianco, come è avvenuto in passato, a interpretazioni giurisprudenziali elastiche, tali da includere anche l'incaricato di pubblico servizio<sup>26</sup>;
- d) infine, è ipotizzabile che l'espansione delle cornici edittali verso il basso e verso l'alto operata da entrambi gli interventi normativi del 2012 e 2015 incida sia sull'esclusione dell'applicabilità di istituti deflativi di recente introduzione<sup>27</sup> sia, ovviamente, sui termini di prescrizione<sup>28</sup>: l'esito complessivo è l'ineludibile celebrazione del processo e quindi il possibile aumento delle sentenze di condanna. Siamo tuttavia consapevoli che gli effetti di tale dilatazione dei tempi di accertamento del reato non potranno avere evidenza nei dati raccolti stante la vicinanza temporale delle riforme, ma certamente incideranno in futuro sui processi di selezione per ciò che attiene al filtro dell'epilogo prescrizione. Ciò che potremmo verificare, però, è se l'aggravamento della cornice sanzionatoria ha avuto un qualche riscontro in termini di prevenzione generale: il legislatore del 2012 e del 2015 è riuscito a veicolare un messaggio di deterrenza per i reati contro la pubblica amministrazione attraverso la misura di pena incidendo sul numero dei reati commessi e quindi ha senso continuare a percorrere questa strada?

## 2.3.

### *Gli interventi ad efficacia generale: tra l'introduzione di misure di fuoriuscita dal sistema penale e la razionalizzazione dei tempi di accertamento del reato.*

Da un punto di vista sostanziale, possono aver inciso sull'andamento delle condanne nel periodo oggetto di studio i provvedimenti legislativi che hanno introdotto delle misure alternative alla celebrazione del processo e i provvedimenti legislativi che hanno modificato l'istituto della prescrizione. In ordine cronologico ricordiamo:

- a) la legge n. 251 del 2005 (cd. *Ex Cirielli*). Tale riforma ha sostituito il precedente sistema di calcolo della prescrizione basato sulle fasce di gravità dei reati<sup>29</sup> facendo coincidere l'esito estintivo con il massimo della pena edittale e comunque con un periodo non inferiore a sei anni. Nell'individuazione del massimo di pena non si annoverano più le circostanze, salvo che siano aggravanti ad effetto speciale. Quanto al

<sup>23</sup> Quali la persuasione, la suggestione o la pressione morale, come ha stabilito, dettando il confine tra la fattispecie di concussione e induzione indebita, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite 24 ottobre 2013, n. 12228.

<sup>24</sup> Dal punto di vista della successione di leggi nel tempo nulla cambia: la concussione induttiva, prima prevista dall'art. 317, continua a essere punibile sotto il paradigma dell'art. 319-*quater*.

<sup>25</sup> L'uso del condizionale deriva dalla considerazione per cui se prima della riforma l'alternativa tra concussione induttiva e corruzione poteva essere utilizzata dal pubblico ministero quale leva per ottenere la collaborazione del privato al disvelamento del sistema illecito al posto del cambio di veste coautore/vittima – prassi che le istituzioni europee ci hanno chiesto di bandire – ora al privato, comunque corresponsabile, interessa (?) collaborare ai soli fini della misura di pena correlata alla fattispecie che viene individuata, ma non certo in termini di emersione del fenomeno. La lente requirente perde così la collaborazione del privato nella lotta all'emersione del fenomeno e il contenimento del fenomeno viene affidato alla – sola – funzione deterrente della minaccia di pena indirizzata al privato che viola l'obbligo di resistenza al malcostume pubblico.

<sup>26</sup> Sulla impropria dilatazione della nozione di "pubblico ufficiale" operata in passato dalla giurisprudenza si veda BENUSSI, *sub art.* 317, in DOLCINI E. – GATTA G.L. (2014), p. 144.

<sup>27</sup> Il riferimento è all'istituto della sospensione del processo con messa alla prova disciplinato dagli articoli 168-*bis* e seguenti, introdotto con la legge n. 67 del 2014 e alla causa di non punibilità per la particolare tenuità del fatto prevista dall'art. 131-*bis*, introdotta con la legge n. 28 del 2015, di cui si parlerà nel prossimo paragrafo.

<sup>28</sup> Si ricorda che durante l'indagine "Mani Pulite" l'esito dei procedimenti delle indagini milanesi ha visto l'incidenza della prescrizione in rapporto uno a tre con le pronunce di condanna, sul punto si rimanda a DAVIGO P. – MANNOZZI G. (2007), p. 139.

<sup>29</sup> Le fasce riguardanti i delitti prevedevano termini di 20, 15, 10 e 5 anni.

termine massimo di prescrizione, che ricomincia a decorrere dopo il compimento di atti interruttivi, la novella del 2005 prevede diversi termini di prolungamento in base all'incensuratezza o alla declaratoria di recidiva del soggetto. L'effetto immediato della riforma, in molti casi più favorevole rispetto al precedente sistema e quindi di pronta applicazione nei procedimenti pendenti, è stato la drastica riduzione dei termini di prescrizione per numerosi delitti, tra i quali rientra la corruzione, il cui termine si è abbattuto del 50%. Si ipotizza quindi di riscontrare un evidente calo di provvedimenti di condanna successivamente all'anno 2005<sup>30</sup>.

- b) La legge n. 67 del 2014<sup>31</sup>. Il legislatore ha inteso introdurre agli articoli 168-*bis* e seguenti del codice penale la sospensione del processo con messa alla prova quale modalità alternativa di definizione del processo: in caso di esito positivo, il giudice emette una sentenza di proscioglimento per estinzione del reato senza entrare nel merito della responsabilità penale dell'imputato. L'accesso a tale istituto è però consentito solo a quei delitti puniti con la pena della reclusione non superiore nel massimo a quattro anni e ai delitti menzionati nell'articolo 550 del codice di procedura penale, per i quali si procede con citazione diretta a giudizio. Dei reati oggetto di studio, pertanto, solo il nuovo articolo 319-*quater* è suscettibile di essere gestito nelle modalità della messa alla prova per ciò che riguarda il soggetto privato, il quale, nel caso in cui venisse ammesso a tale istituto, vedrebbe processualmente stralciata la propria posizione. Dobbiamo quindi considerare che il dato relativo al numero di condanne per induzione a dare o promettere utilità sconti l'annacquamento derivante dalle sentenze di proscioglimento per esito positivo della messa alla prova del soggetto privato.
- c) La legge n. 28 del 2015<sup>32</sup>. Il legislatore ha previsto, all'articolo 131-*bis* del codice penale, la possibilità per il giudice di pronunciare una declaratoria di non punibilità per *particolare tenuità del fatto* (con le diverse forme di decreto di archiviazione, sentenze predibattimentali di non doversi procedere o sentenze di assoluzione a seconda della fase procedimentale in cui viene emesso il provvedimento). I presupposti per accedere a tale istituto sono di carattere *oggettivo*: il reato per il quale si procede non deve essere punito con una pena detentiva superiore ai cinque anni e le modalità della condotta e l'esiguità del danno devono far ritenere che l'offesa sia di particolare tenuità, e di carattere *soggettivo*, poiché il comportamento non deve essere abituale. È, anche in questo caso, solo l'articolo 319-*quater* per ciò che attiene l'indotto a rientrare nei parametri previsti dal beneficio. La corruzione per esercizio della funzione, prevista dal nuovo articolo 318, infatti, muta, due mesi e dieci giorni dopo l'entrata in vigore dell'articolo 131-*bis*, la propria cornice edittale che lievita di un anno verso l'alto (da 5 a 6) proprio per estromettere l'ipotesi corruttiva dal paniere di fattispecie che possono accedere al beneficio e non vanificare così l'effettività della pena. Dobbiamo quindi considerare che il numero di fatti di reato accertati relativamente all'articolo 319-*quater* non contempla i casi in cui il procedimento si sia concluso con una declaratoria di non punibilità del fatto per particolare tenuità. Quanto alle condanne per corruzione per esercizio della funzione, l'intervallo di tempo in cui si è potuto applicare il beneficio è talmente esiguo che si escludono influenze di alcun genere sull'andamento dei dati.

Da un punto di vista processuale, invece, non si rilevano particolari interventi normativi che possano in qualche modo incidere sull'andamento delle condanne per i reati in esame. Le nuove indicazioni in tema di intercettazioni e di utilizzo del captatore informatico nei procedimenti per reati contro la pubblica amministrazione, entrate in vigore con il decreto legislativo n. 216 del 2017, potranno condizionare l'emersione del fenomeno e quindi, anzitutto, l'andamento delle denunce. Occorreranno diversi anni invece perché si possa valutarne l'impatto sull'andamento delle condanne.

<sup>30</sup> In tema di prescrizione, non si riterrà opportuno menzionare la recente riforma operata con la legge 103 del 2017, che prevede delle nuove ipotesi di sospensione a seguito di condanna non definitiva, in quanto non si ritroverebbe ovviamente riscontro nei dati raccolti.

<sup>31</sup> Per l'analisi approfondita dell'istituto della messa alla prova "per gli adulti" introdotto dalla legge del 28 aprile 2014 n. 67, sia sotto il profilo teorico che pratico-operativo, si rimanda all'opera di BOVE (2018).

<sup>32</sup> Sulla nuova causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto e, in particolare, sui problemi interpretativi che tale istituto ha sollevato con riferimento altresì ai profili di coordinamento con l'articolo 34 d. lgs. n. 274 del 2000, si rimanda a BARTOLI (2015), p. 661; CAPRIOLI (2015), p. 3; DIES (2015), p. 7.

### 3. Il contrasto alla corruzione tra il 2004 e il 2017: analisi dell'andamento delle condanne definitive.

Per verificare la dimensione della dinamica corruttiva nel tempo e nello spazio, verranno utilizzate le sentenze di condanna passate in giudicato estratte e tabulate dal Casellario giudiziale centrale, in forma aggregata e disaggregata. Questo strumento ci restituisce il *metro giudiziario* della corruzione, che si basa sulla *verità processuale*: ogni sentenza contiene un fatto di corruzione o concussione accertato all'esito di un processo.

Nella figura n.1 sono riportati in cifre assolute i reati di corruzione e concussione commessi in Italia fra il 2004 e il 2017 per i quali si è giunti a condanna definitiva<sup>33</sup>. Per leggere correttamente i dati, occorre tener presenti le seguenti note metodologiche:

1. il Casellario giudiziale centrale inserisce nel proprio *database* i provvedimenti di condanna definitivi relativamente a ciascun singolo imputato/condannato: nel caso, ad esempio, di sentenza emessa per tre imputati di cui uno assolto e due condannati con sentenza definitiva, risultano iscritti due provvedimenti di condanna, uno per ogni imputato il cui provvedimento è divenuto definitivo;
2. l'anno indicato nell'asse delle ascisse è rappresentativo del momento in cui è stato commesso il reato, non del tempo in cui è stata emessa la condanna o la stessa è divenuta definitiva: tale dato, infatti, può variare in base alla scelta del rito processuale o al carico di lavoro dei singoli uffici o ad altri fattori riguardanti la peculiare storia del singolo procedimento (astensioni, variazioni del collegio giudicante, legittimi impedimenti etc.);
3. la serie storica si riferisce ai soli reati per i quali risulta iscritta la data del commesso reato<sup>34</sup>. Se la data non è presente, il reato non viene conteggiato e pertanto, rispetto alla criminalità registrata, il dato che ci viene restituito è impreciso per difetto;
4. poiché parliamo di condanne, è opportuno precisare che nelle statistiche del Casellario non confluiscono le pronunce di estinzione del reato e quindi anche di estinzione per prescrizione.

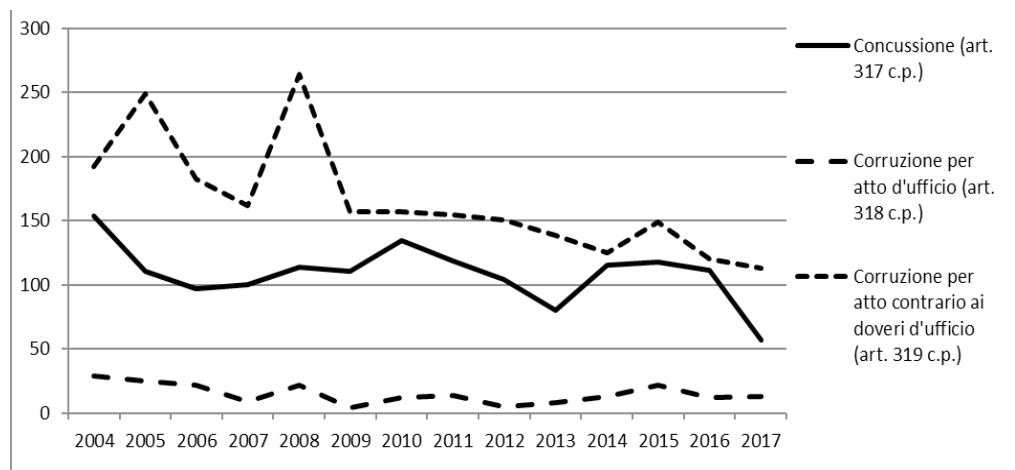


Fig.1: Numero di condanne (valore assoluto) relative ai reati di concussione (ex art. 317 e 319-quater introdotto nel 2012), corruzione per atto d'ufficio/esercizio della funzione (318 pre e post riforma) e corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (319) accertati con sentenza definitiva per anno del commesso reato (2004–2017). Fonte: nostra elaborazione sui dati forniti dal Casellario giudiziale centrale

<sup>33</sup> Ovviamente i dati relativi agli anni 2014–2017 sono da considerare poco attendibili o predittivi in quanto può essere che non siano ancora stati iscritti tutti i provvedimenti di condanna emessi o che non si sia ancora giunti ad una condanna: ad oggi la giacenza media dei procedimenti penali nei Tribunali ordinari è di 376 giorni e di 848 giorni nelle Corti di Appello. Dati rinvenibili nella relazione annuale sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2017 della Corte Suprema di Cassazione, sul [sito del CSM](#).

<sup>34</sup> Il Casellario giudiziale centrale ci ha riferito che il Sistema informativo permette di iscrivere sia la data esatta del reato che il periodo (nel caso sia stata segnalata una data di inizio e una data di fine). Nella registrazione del dato, gli operatori utilizzano i seguenti criteri: se è presente, inseriscono la data esatta del reato; se è assente ma è segnalato un periodo, inseriscono la sola data di fine reato; se è assente la data di fine reato, considerano la data di inizio reato.

La figura n.1 mostra l'elaborazione grafica dei dati del Casellario giudiziale centrale relativi al *numero complessivo* di reati giudicati con sentenza definitiva (disposti sull'asse delle ordinate) per *anno del commesso reato* (indicato sull'asse delle ascisse) in tutto il *territorio nazionale*. L'intervallo temporale considerato, di 14 anni, va dal 2004 al 2017. Dal grafico, possiamo desumere che:

- a) la corruzione *ex art. 319* è la fattispecie per la quale si registra il numero più elevato di condanne;
- b) la fattispecie *ex art. 318* è la fattispecie per la quale si registra il numero più basso di condanne;
- c) l'andamento delle condanne per concussione *ex art. 317* e per corruzione per atto d'ufficio (ora corruzione per esercizio della funzione) *ex art. 318* è generalmente costante mentre l'andamento delle condanne per corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio *ex art. 319* mostra due picchi, nel 2005 e nel 2008, per poi assestarsi su un *trend* decrescente: a partire dal 2009, il numero di reati di corruzione accertati con sentenza definitiva si riduce lentamente.

Il dato assoluto ci restituisce una media annuale inferiore a 200 sentenze di condanna definitive per reati di corruzione *ex art. 319* su tutto il territorio nazionale. Da ciò possiamo alternativamente dedurre che:

1. la criminalità corruttiva si è ridimensionata notevolmente dopo l'inchiesta Mani Pulite (1989-1993), intervallo temporale nel quale la media annuale si è attestata intorno alle 600 sentenze di condanna definitive per il reato di corruzione propria *ex art. 319*<sup>35</sup>;
2. oppure, il dato attuale corrisponde ad una emersione del fenomeno estremamente circoscritta, paragonabile alla sola punta di un immenso *iceberg*, costituito dalla criminalità corruttiva "sommersa".

Ci sembra più plausibile la seconda ipotesi, sia perché un perdurante elevato livello di corruzione è indicato dai dati sulla *percezione* della corruzione elaborati da Transparency International<sup>36</sup>, sia perché i dati si riferiscono alla criminalità *registrata* e, quindi, rispecchiano più l'effettività dei meccanismi di repressione piuttosto che l'andamento della criminalità reale<sup>37</sup>.

Sotto questo profilo, è interessante confrontare le cifre assolute delle sentenze di condanna passate in giudicato fornite dal Casellario giudiziale centrale per reati commessi durante il biennio 2007-2008 (scelto in quanto corrispondente al secondo "picco" della figura 1) con un dato di fonte diversa, estrapolabile dalla piattaforma digitale I.Stat<sup>38</sup> e relativo al numero di sentenze irrevocabili emesse nello stesso periodo temporale per reati differenti<sup>39</sup> (e caratterizzati da differente cifra nera). Siamo consapevoli che i dati forniti dal Casellario e quelli estrapolati dalla piattaforma I.Stat non siano comparabili perché la fonte è diversa e quindi sono diversi i metodi di rilevazione, ma ciò che interessa ai fini della validazione della seconda ipotesi formulata è confrontare l'ordine di grandezza sul quale si attesta il numero di sentenze irrevocabili per reati commessi diversi da quelli in esame. Mentre per i reati di corruzione e di concussione il Casellario registra il numero di 271 sentenze per l'anno 2007 e 400 per l'anno 2008, I.Stat registra:

- 32.339 condanne per il 2007 e 53.097 per il 2008 per il reato di furto *ex art. 624*;
- 724 condanne per il 2007 e 581 per il 2008 per il reato di omicidio volontario *ex art. 575*;
- 39.957 condanne per il 2007 e 40.296 per il 2008 per i reati tributari *ex d.lgs. 74/2000*;
- 11.205 condanne per il 2007 e 10.449 per il 2008 per il reato di resistenza e oltraggio a pubblico ufficiale *ex art. 336, 337 e 341*.

L'ordine di grandezza dei dati relativi ai reati di corruzione e concussione è comparabile

<sup>35</sup> Dato reperito dalla fig. 9 relativo ai reati di corruzione accertati con sentenza definitiva per anno del commesso reato (1983-2002) in DAVIGO P. – MANNOZZI G. (2007), p. 62.

<sup>36</sup> E tali dati restituiscono, *seppur con qualche piccolo margine di miglioramento negli ultimi anni, l'immagine di un paese largamente corrotto, come riportato alla nota 5*.

<sup>37</sup> Sulla definizione e sullo studio della *cifra «nera»* per i reati di corruzione, espressione con la quale, è ormai noto, si fa riferimento alla massa dei fatti punibili non scoperti, si rimanda alle sempre attuali osservazioni di Davigo-Mannozi, in DAVIGO P. – MANNOZZI G. (2007), p. 93.

<sup>38</sup> La piattaforma a cui ci si riferisce è raggiungibile sul [sito dell'ISTAT](http://www.istat.it); personalizzando i criteri della ricerca (anno del commesso reato, periodo di riferimento, tipologia di reato) è possibile ottenere i dati qui esposti che, si tiene a ribadire, non sono confrontabili con quelli ottenuti dal Casellario centrale perché raccolti e archiviati utilizzando criteri differenti: ciò che qui interessa sottolineare, per quanto facilmente intuibile, è la spropositata differenza in tema di ordine di grandezza della misura interessata.

<sup>39</sup> Abbiamo individuato alcuni delitti posti a tutela di beni giuridici differenti (il patrimonio, la vita, l'erario, l'autodeterminazione dei soggetti che svolgono attività pubblica).

solo con quello relativo al reato di omicidio volontario: se non considerassimo l'entità della cifra nera che avvolge questo fenomeno criminale, dovremmo dedurre che in Italia si verificano più fatti di omicidio volontario all'anno che di corruzione (incriminata dagli artt. 317, 318, 319 e 319-*quater*).

Dobbiamo inoltre evidenziare che il *trend* descritto dalla figura n.1 risulta in *continuità* con il periodo analizzato nella ricerca di Davigo e Mannozi<sup>40</sup>, che ha mostrato come, ad esclusione dell'intervallo relativo all'indagine Mani Pulite in cui si è verificato un picco di sentenze di condanna per episodi criminosi realizzati tra il 1989 e il 1993, l'andamento statistico per il reato di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio *ex art. 319* si attesta sempre intorno ad una media di 150 sentenze l'anno.

Non sembra plausibile l'ipotesi secondo la quale la criminalità corruttiva si sia ridimensionata dopo il 1994<sup>41</sup>. Si deduce che i dati raccolti relativamente alla criminalità *registrata* non ci restituiscono una immagine attendibile della criminalità *reale*. Sono invece indicativi del livello di *effettività*, o anche *ineffettività*, dei *meccanismi di repressione istituzionali* al cospetto del fenomeno corruttivo.

Non si riscontra, peraltro, nei dati alcuna variazione rilevante a seguito delle riforme indicate nel paragrafo precedente.

Prima di indagare le cause della modesta efficacia – se si omette la parentesi di “Mani Pulite” –, del sistema repressivo, riteniamo utile analizzare, sempre utilizzando i dati del Casellario, la dimensione «orizzontale» della corruzione, studiandone cioè la distribuzione geografica. Tale analisi ci permetterà di verificare se i picchi di condanne presenti nel grafico derivino da singole indagini o da un più generale effetto di *law enforcement*.

## 4.

### La dimensione geografica della corruzione: di nuovo una realtà puntiforme...ma dall'andamento sincopato.

Per indagare la distribuzione geografica delle condanne descritte dalla figura n.1, abbiamo preso in considerazione il dato statistico relativo alle condanne per corruzione passate in giudicato tra il 2004 e il 2017 *disaggregato* per distretto di corte d'appello.

La distribuzione del numero di condanne per corruzione e concussione sul territorio nazionale restituisce la dimensione dell'attività delle agenzie del controllo formale nella lotta alla corruzione e dell'*orientamento* delle diverse procure nel convogliare le forze a disposizione: dobbiamo anche considerare che, sebbene l'obbligatorietà dell'azione penale sia un criterio sancito dalla Costituzione, per ragioni di vario genere (quali le risorse disponibili negli uffici, il carico di lavoro e gli arretrati presenti, etc.) tale principio pare venga indebolito dall'alea di una discrezionalità irrinunciabile<sup>42</sup>. Da ormai trent'anni<sup>43</sup>, lo stesso C.S.M. e le singole procure<sup>44</sup> elaborano “criteri di priorità” nella trattazione degli affari penali che, se da un lato pongono serie perplessità circa la compatibilità degli stessi con l'assetto costituzionale, dall'altro lato costituiscono l'inevitabile e oramai consolidata risposta a necessità operative di organizzazione degli uffici giudiziari. Il dibattito sull'opportunità di mantenere il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale è, peraltro, tutt'ora aperto in seno alla magistratura<sup>45</sup>. Di tale variabile dovremo tener conto nella lettura dei dati che stiamo per presentare, poiché ci permetterà di valutare in quali distretti di corte d'appello vi è una più efficace capacità di scoperta e accertamento

<sup>40</sup> Ci riferiamo alla figura 9, in DAVIGO P. – MANNOZZI G. (2007), p. 62.

<sup>41</sup> Tale ipotesi, presentata dagli autori Davigo e Mannozi quale lettura del grafico prima citato, era già stata scartata dai medesimi per due ragioni: la prima, la presenza di uno scarto molto rilevante tra il numero di condanne e il numero di denunce negli anni successivi; la seconda, l'esistenza di una dimensione reale del fenomeno segnalata a livelli costantemente alti dagli indici sulla percezione della corruzione in Italia elaborati da Transparency International.

<sup>42</sup> Il tema dell'obbligatorietà dell'azione penale è estraneamente vasto e non è scopo di questo lavoro indagarne i confini e i limiti. Tuttavia, i dati analizzati ci impongono di tenere in considerazione anche questa variabile, oggetto di numerosi studi. Senza alcuna pretesa di completezza, riteniamo utile ai nostri fini indicare, da ultimo, la sintesi offerta da BRUTI LIBERATI (2018), p. 14.

<sup>43</sup> Sempre attuale il contributo di ZAGREBELSKY (1989), p. 1615, il quale, nella famosa “circolare Zagrebelsky” del 16 novembre 1990 redatta mentre era a capo della Procura della Repubblica presso la Pretura di Torino, preso atto delle pendenze e delle sopravvenienze dell'ufficio in rapporto alla capacità di smaltimento, concludeva per l'impossibilità di esaurire la trattazione di tutte le notizie di reato e dettava una serie di parametri orientativi; in tema si veda anche ICHINO (1997), p. 287 e RUGGIERI (2010), p. 301 e ss..

<sup>44</sup> Ci si riferisce appunto alla “circolare Zagrebelsky” del 16 novembre 1990, pubblicata in Cass. pen., 1991, p. 362, e alla “circolare Maddalena” del 10 gennaio 2007, pubblicata in *Quest. Giust.* 2007, p. 617.

<sup>45</sup> Sul punto, SPATARO (2005), p. 3401; e, di nuovo, BRUTI LIBERATI (2018), p. 14.

degli illeciti e le norme penali sono applicate con maggiore frequenza.

Per una lettura corretta dei dati, è opportuno tenere a mente che non vi è sempre piena coincidenza tra la popolazione appartenente ad un distretto di corte d'appello e la suddivisione geopolitica delle regioni: ad oggi si contano 26 Corti d'Appello (e tre sezioni distaccate: Bolzano, Sassari, Taranto); tutti i capoluoghi di regione hanno almeno una sede di corte d'appello (per la Lombardia ve ne sono due, Milano e Brescia), esclusa Aosta, che non ha corte d'appello; alcune corti d'appello estendono la propria competenza anche a comuni appartenenti a differenti province o regioni<sup>46</sup>. Riportiamo in seguito i delitti di corruzione e concussione commessi nei diversi distretti di corte d'appello tra il 2004 e il 2017 e accertati con sentenza passata in giudicato.

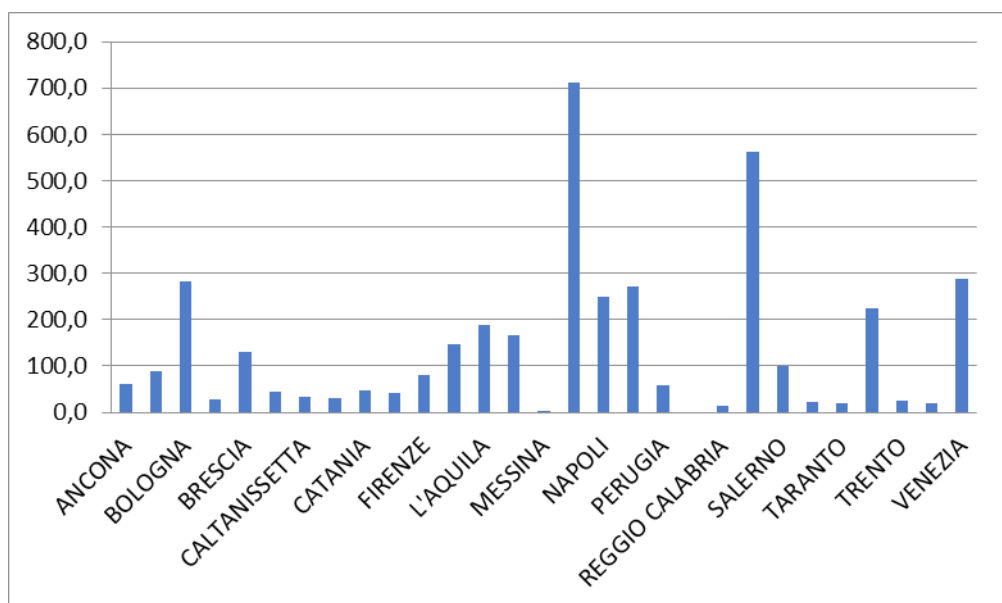


Fig.2 Reati di corruzione e concussione accertati con sentenza definitiva, per distretto di Corte d'Appello (2004–2017 valori assoluti). Fonte: nostra elaborazione su dati del Casellario giudiziale centrale.

Nella figura n.2 sono riportati i dati relativi ai delitti di corruzione e concussione commessi tra il 2004 e il 2017 e accertati con sentenza passata in giudicato. Sull'asse delle ordinate sono riportati i numeri dei reati, mentre sull'asse delle ascisse le Corti d'Appello. Dalla figura n.2 è possibile desumere che:

- a) la distribuzione delle condanne è *disomogenea* sul territorio;
- b) alcune aree geografiche non mostrano alcuna reazione alla criminalità corruttiva e altre invece sembrano maggiormente reattive. In particolare, emergono i distretti più grandi, con il primato di Milano, seguito da Roma, Venezia, Bologna, Palermo e Napoli.

I dati sembrano confermare quanto già emerso nella ricerca Davigo-Mannozi<sup>47</sup>, ovvero che intere aree geografiche del nostro paese risultano assolutamente *impermeabili* alla corruzione o, meglio, se diamo per scontato il fenomeno corruttivo come presente in tutto il paese<sup>48</sup>, alla lotta alla corruzione. Ci sentiamo, infatti, di poter escludere che nei distretti che registrano

<sup>46</sup> Ad esempio: l'intero circondario del Tribunale di [Massa](#), città capoluogo della [Toscana](#), appartiene alla [Corte d'appello di Genova](#), in [Liguria](#). Anche la Corte di appello di Roma e il Tribunale di [Cassino](#) (nel [Lazio](#)) estendono la propria competenza ad alcuni comuni della [Provincia di Caserta](#), in [Campania](#). La Corte di appello di Trieste e il Tribunale di [Pordenone](#) (nel [Friuli-Venezia Giulia](#)) estendono la propria competenza a 11 comuni della [provincia di Venezia](#) nel [Veneto](#). Parimenti La Corte d'appello di Venezia e il Tribunale di Belluno (nel [Veneto](#)) estendono la propria competenza ad un comune ([Erto e Casso](#)) della [provincia di Pordenone](#) nel [Friuli-Venezia Giulia](#). La Corte d'appello di Ancona e il Tribunale di Ascoli Piceno (nelle [Marche](#)) estendono la propria competenza ad un comune ([Valle Castellana](#)) della [provincia di Teramo](#), in [Abruzzo](#); la Corte d'appello di Potenza e il Tribunale di Lagonero (in [Basilicata](#)) estendono la propria competenza a 28 comuni della [provincia di Salerno](#) in [Campania](#). Esistono comunque circondari di tribunali che comprendono comuni afferenti a province diverse e province che sono sprovviste di tribunali. Inoltre, non tutti i capoluoghi di provincia sono sedi di tribunali: non lo sono ad esempio [Caserta](#) (che afferisce al tribunale di [Santa Maria Capua Vetere](#)), [Barletta](#) e [Andria](#) (afferenti al tribunale di [Trani](#)) e [Carbonia](#) (afferente al tribunale di [Cagliari](#)).

<sup>47</sup> Ci si riferisce alla figura 10, in DAVIGO P. – MANNOZZI G. (2007) p.69.

<sup>48</sup> E ciò sulla base dei menzionati indici di percezione sociale, *in primis* il *Corruption Perception Index* elaborato da *Transparency International*.

meno condanne (o con condanne prossime allo zero) non ci sia corruzione, sia perché, lo ricordiamo, gli indici di percezione sociale ci restituiscono l'immagine di un paese sensibilmente corrotto, sia perché, sulla base dei precedenti studi, si è già dimostrato che in alcuni distretti la macchina giudiziaria non funziona contro la criminalità corruttiva<sup>49</sup>.

Ci sembra a questo punto legittimo dubitare che i dati forniti dal Casellario giudiziale sulle condanne, disaggregati per distretto di corte d'appello, forniscano l'immagine della *distribuzione* reale della criminalità corruttiva, che rimane più o meno largamente sommersa; essi sono piuttosto espressione dell'*attività* di *reazione* delle agenzie del controllo formale.

Per analizzare più nel dettaglio il panorama e proseguire il confronto con la precedente ricerca, si presentano di seguito una serie di grafici contenenti i soli dati di alcuni distretti di corte d'appello: si sono scelti i più rappresentativi per ampiezza rispetto alla tradizionale distinzione del paese nelle aree geografiche: Nord, Centro, Sud e Isole.

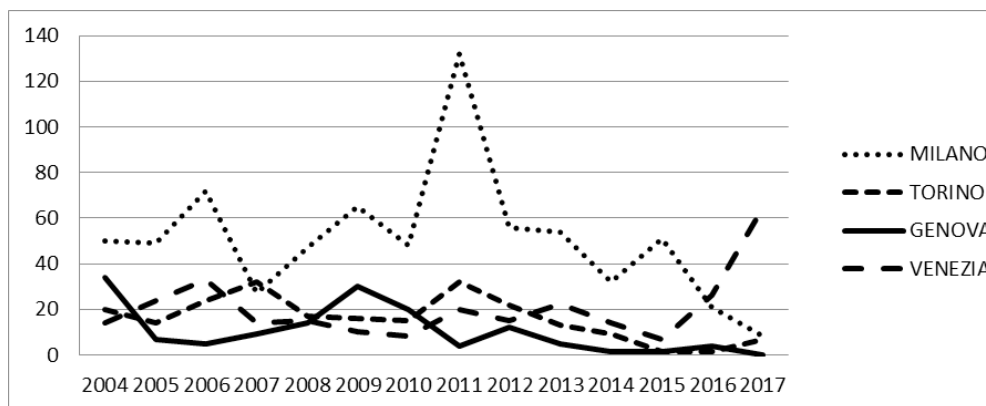


Fig.3.1 Reati di corruzione e concussione accertati con sentenza definitiva, per anno del commesso reato e per distretto di Corte d'Appello – campione Nord Italia (2004–2017, valori assoluti).  
Fonte: nostra elaborazione su dati del Casellario giudiziale centrale.

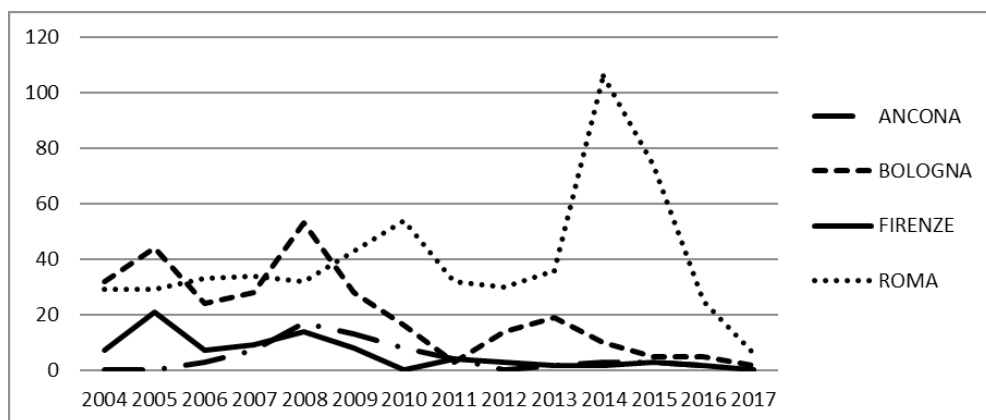


Fig.3.2 Reati di corruzione e concussione accertati con sentenza definitiva, per anno del commesso reato e per distretto di Corte d'Appello – campione Centro Italia (2004–2017, valori assoluti).  
Fonte: nostra elaborazione su dati del Casellario giudiziale centrale.

<sup>49</sup> In particolare, sul rapporto tra emersione della corruzione e presenza della criminalità organizzata sul territorio, si rimanda sempre a DAVIGO P. – MANNOZZI G. (2007), p. 78.

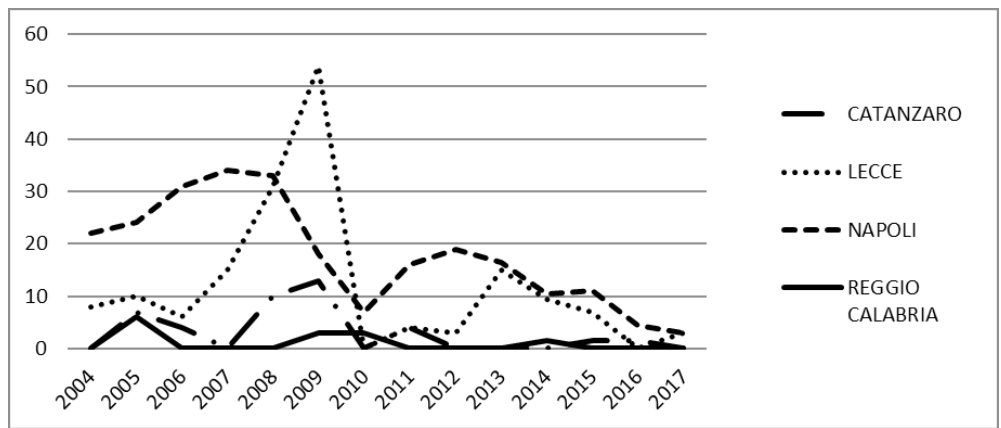


Fig.3.3 Reati di corruzione e concussione con sentenza definitiva, per anno del commesso reato e per distretto di Corte d'Appello – campione Sud Italia (2004–2017, valori assoluti). Fonte: nostra elaborazione su dati del Casellario giudiziale centrale.

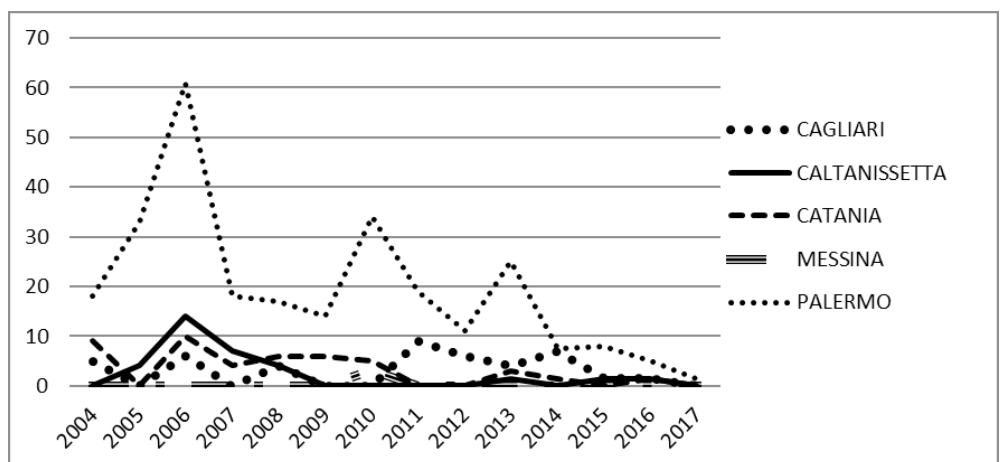


Fig.3.4 Reati di corruzione e concussione con sentenza definitiva, per anno del commesso reato e per distretto di Corte d'Appello – campione isole (2004–2017, valori assoluti). Fonte: nostra elaborazione su dati del Casellario giudiziale centrale.

Dalle figure del gruppo 3 deduciamo che l'attività svolta dagli apparati deputati all'applicazione delle norme *non è costante nel tempo né omogenea* sul territorio. Vi sono alcuni distretti di corte d'appello, come Ancona, Catanzaro, Cagliari, che registrano numeri prossimi allo zero (per Messina il numero di sentenze è sempre zero per tutto l'intervallo studiato), e altri che presentano dei "picchi" di emersione. Tale disomogeneità riguarda tutte le zone in cui è stato suddiviso convenzionalmente il nostro paese, al di là della collocazione geografica.

Nel Nord Italia, il distretto di corte d'appello con più condanne è Milano mentre Torino, esaurito l'«effetto domino» dell'inchiesta Tangentopoli, che non ha più avuto eguali<sup>50</sup>, torna a mostrare un *trend* basso, simile a quello di Genova e Venezia, il quale presenta invece un innalzamento del numero di condanne solo nel 2016.

Per quanto riguarda il Centro Italia, anche il distretto di Roma restituisce un andamento defibrillatorio con un picco nel 2014-2015, mentre desta stupore, come nel precedente studio<sup>51</sup>, il dato del distretto di corte d'Appello di Firenze, che registra un numero esiguo di condanne rispetto anche solo alla "vicina" Bologna.

Nell'Italia del Sud, mantengono un *trend* reattivo i distretti di Napoli e Lecce, come negli

<sup>50</sup> Si confronti con la fig.11.1 in DAVIGO P. – MANNOZZI G. (2007), p. 70.

<sup>51</sup> Si confronti con la fig.11.2 in DAVIGO P. – MANNOZZI G. (2007), p. 70.



anni precedenti<sup>52</sup>, mentre quello di Reggio Calabria mostra un lieve aumento in quanto si passa da due condanne definitive per corruzione e una per concussione nei vent'anni precedenti a nove condanne per corruzione e cinque per concussione nella attuale ricerca<sup>53</sup>.

Di nuovo l'Italia delle isole presenta rilevanti disomogeneità circa il livello di repressione della corruzione: a Palermo la macchina giudiziaria lavora in modo non dissimile dalle Corti più attive, quindi tra picchi di emersione e periodi di inattività, mentre per gli altri distretti si registra una tendenziale inerzia con numeri al di sotto delle dieci sentenze nel delta di tempo monitorato e un *trend* praticamente inattivo per il distretto di Messina.

Si è finora sottolineato quali sono i punti di continuità rispetto al quadro storico 1983-2002 preso in considerazione da Davigo e Mannozi, ma quali sono le differenze?

I grafici elaborati nella precedente ricerca<sup>54</sup> restituiscono tutti e quattro l'immagine di una montagna, la cui cima, più o meno alta, svetta nel triennio 1991-1993 di Mani Pulite per poi scollinare negli anni successivi. Ciò significa che, per ogni area regionale analizzata, in almeno un distretto di corte d'appello (perché altri distretti risultano invece assolutamente impermeabili all'effetto "Mani Pulite") le inchieste di quegli anni hanno portato ad una rilevante emersione della criminalità corruttiva che ha generato in chiave dinamica una *acmè* preceduta e seguita da un "crollo della capacità reattiva del sistema"<sup>55</sup>.

I grafici qui presentati, invece, mostrano piuttosto un *andamento sincopato* con apici più alti in *periodi differenti* tra un distretto e l'altro alternati da una evoluzione decisamente più contenuta nelle fasi di inerzia del sistema repressivo. Tali "picchi", peraltro, non coincidono mai con gli anni successivi alle riforme legislative cd. "anticorruzione": piuttosto, se si confrontano gli intervalli temporali in cui l'attività repressiva degli apparati dei singoli distretti si è mostrata più efficace con l'attività requirente, si scorge in ogni grafico il precipitato processuale delle diverse inchieste che negli anni hanno acceso i riflettori e cercato di infliggere *quantomeno* una battuta d'arresto al sistema della corruzione:

- per quanto riguarda il distretto di Milano, il primo "picco" corrisponde agli anni delle inchieste sulla gestione dell'ex area "Falck"<sup>56</sup> e sulla "mala sanità"<sup>57</sup> nel biennio 2010-2012 e l'ultimo innalzamento del *trend* coincide con l'anno dell'evento "Expo 2015"<sup>58</sup>;
- nel distretto di Venezia, il repentino innalzamento del numero di condanne è in corrispondenza con l'inchiesta sul "Mose" del 2014<sup>59</sup>;
- il "picco" dell'andamento del distretto di Roma coincide con gli anni di "Mafia Capitale"<sup>60</sup>;
- l'innalzamento del *trend* di Bologna nell'anno 2008 è da correlare con l'indagine per corruzione che ha coinvolto il Comune di Bologna e Atc per l'appalto del "Civis"<sup>61</sup>;
- Lecce, il cui distretto di Corte d'Appello è risultato essere il più virtuoso nella fase "Mani Pulite"<sup>62</sup>, registra il numero più alto di condanne nell'anno 2009, ovvero negli anni delle due differenti inchieste "divise sporche"<sup>63</sup> e "Caronte"<sup>64</sup>;

<sup>52</sup> Si confronti con la fig.11.3 in DAVIGO P. – MANNOZZI G. (2007), p. 71.

<sup>53</sup> Si confronti con DAVIGO P. – MANNOZZI G. (2007), p. 72.

<sup>54</sup> Ci riferiamo ai grafici del gruppo 11, DAVIGO P. – MANNOZZI G. (2007), p. 70-71.

<sup>55</sup> DAVIGO P. – MANNOZZI G. (2007), p. 73.

<sup>56</sup> L'inchiesta ha avuto ad oggetto casi di concussione e corruzione legati al rilascio di concessioni per la gestione immobiliare dell'area Falck di Sesto San Giovanni e alle tangenti versate per riscrivere, secondo criteri pattuiti, il piano regolatore dell'urbanistica del comune di Sesto.

<sup>57</sup> Si pensi ad esempio al caso "Daccò" e al caso "Maugeri" o anche alla ben più ampia operazione "Crimine-Infinito", che hanno portato alla luce il sistema malavitoso pervicacemente infiltrato nel campo della prevenzione e della tutela della salute, una delle prime voci di spesa della regione e che ricopre il 60-70% della voce di bilancio: tangenti, salute, potere e profitti paiono essere le parole chiave delle indagini di questi anni e dei rapporti illeciti tra potere politico, sanità pubblica e cosche mafiose.

<sup>58</sup> Circa gli illeciti commessi sugli appalti milionari di Expo 2015 sono ancora in corso indagini per turbativa d'asta, corruzione e concussione relative alla gestione dell'organizzazione della manifestazione che è costata, *in toto*, 2,2 miliardi di euro.

<sup>59</sup> La procura di Venezia, nel giugno 2014, ha disposto 35 arresti e iscritto più di 100 persone nel registro delle notizie di reato per fatti di corruzione relativi agli appalti concessi per i lavori del MOSE, il costoso progetto approvato dall'amministrazione per mettere in sicurezza la laguna. Sulle modalità di spartizione degli appalti, si rimanda alla ricostruzione di Piergiorgio Baita in UCCELLO (2016), p. 76 e ss.

<sup>60</sup> L'ampia inchiesta che ha "travolto" Roma, portando alla luce il sistema di infiltrazioni mafiose nel corpo politico, un sistema oliato di tangenti, condotte estorsive, usura, bancarotta, turbativa d'asta e traffico di influenze illecite sul quale sono tutt'ora in corso i procedimenti: quella che è stata definita la "terza *tranche* dell'inchiesta" ha visto diciassette rinvii a giudizio nel giugno 2019. Sulla ricostruzione giudiziaria dell'inchiesta si indica G. CALAPÀ (2015).

<sup>61</sup> L'appalto, poi mai realizzato, prevedeva la costruzione di un tram su gomma a guida ottica. L'inchiesta ha avuto ad oggetto le condotte di corruzione relative al progetto e poi alla realizzazione della nuova sede del Comune.

<sup>62</sup> Nel distretto di Corte d'Appello di Lecce è stato registrato un tasso di condanne (calcolato per 100.000 abitanti) doppio rispetto a quello di Milano e più che triplo rispetto a quello di Roma. Si veda la tabella 3 e le riflessioni in DAVIGO P. – MANNOZZI G. (2007), p. 75.

<sup>63</sup> Che ha visto coinvolti con l'accusa di corruzione e associazione a delinquere finalizzata alla concussione diversi agenti della polizia stradale.

<sup>64</sup> Operazione più ampia che ha coinvolto i dipendenti dell'Inps di Casarano, indagati prevalentemente per truffa ma anche associazione a

- anche l'andamento oscillante del distretto di Palermo è legato a singole iniziative giudiziarie: il numero di più alto di condanne, nel 2006, deriva molto probabilmente dall'inchiesta che ha visto protagonista il comune di Villabate<sup>65</sup> e risale in effetti all'anno 2013 l'indagine relativa al sistema corrotto legato ai bandi per la gestione delle linee navali<sup>66</sup>.

Ad esclusione dei momenti di emersione analizzati, tutti i grafici di cui alle figure del gruppo 3 mostrano un inesorabile "ritorno allo stato di quiete" del sistema, per cui non di rado accade che, ad anni ove si registra un discreto numero di sentenze di condanna, susseguano anni che riportano cifre vicine allo zero.

L'immagine che la ricerca sugli anni 2004-2017 restituisce rispetto ai 20 anni esaminati in precedenza da Davigo e Mannozi non è più quella di una montagna dalla singola cima (dalla più o meno accentuata altezza e acclività) ma di una catena montuosa formata dall'alternarsi di declivi e picchi, che non sempre corrispondono in valori assoluti all'altezza dei "picchi" di Tangentopoli<sup>67</sup> ma, appunto, si susseguono, conferendo al grafico quell'andamento sincopato di cui si è parlato.

Si è sinora confrontato l'andamento dinamico delle due ricerche comparando i differenti grafici elaborati a partire dai dati raccolti con lo stesso metodo ma per verificare se, in termini assoluti, l'attività degli apparati deputati all'accertamento della dimensione corruttiva sia o meno variata – e in che misura – nei complessivi 34 anni oggetto di studio<sup>68</sup>, occorre procedere al calcolo del tasso di condanne complessivo e medio (su base media annuale) per 100.000 abitanti.

## 4.1.

### *Per una comparazione più efficace: l'andamento del tasso di corruzione.*

Come nell'indagine condotta da Davigo e Mannozi<sup>69</sup>, si ritiene fondamentale mettere in correlazione le cifre assolute relative ai reati di corruzione e concussione accertati nei singoli distretti di corte d'appello con la popolazione residente nel territorio di ciascun distretto, per poter avere così un dato comparabile tra i distretti e tra i due intervalli di tempo analizzati. In questo modo, il delta temporale complessivo sarà di 34 anni (1983-2017).

Nelle tabelle che seguono, pertanto, sono tabulati il numero di condanne definitive per i delitti di concussione e corruzione complessivamente commessi tra il 2004 e il 2017 (dato disaggregato per corte d'appello), la popolazione residente in ciascun distretto di corte d'appello e il tasso di condanne definitive per i detti reati misurato per 100.000 abitanti<sup>70</sup>. Per comodità di lettura, i distretti di Corte d'Appello verranno prima proposti in ordine alfabetico (tab. 1) e poi in ordine decrescente (tab. 2), calcolando altresì il tasso medio annuo. Di seguito, si riporta anche la tabella di sintesi elaborata nella ricerca Davigo-Mannozi all'esito dell'analisi dei dati statistici per distretto di corte d'appello (tab. 3) per poter più efficacemente, con gli opportuni accorgimenti derivati dall'accorpamento di alcune corti d'appello (tab. 4), confrontare il dato ottenuto e restituire così il panorama dell'andamento del tasso di corruzione (totale e su base media annua) nell'intervallo temporale 1983-2017.

delinquere e corruzione.

<sup>65</sup> L'inchiesta, scaturita dalle dichiarazioni di un collaboratore di giustizia, ha portato a 18 arresti per corruzione relativamente a condotte di tangenti per appalti in gestione al comune di Villabate.

<sup>66</sup> L'indagine si incardina a seguito di un esposto dell'assessore alle infrastrutture ove viene descritto il sistema di pressioni, favoritismi e influenze che avrebbero caratterizzato i rapporti tra politica e imprenditori privati relativamente ad un bando del 2013 avente ad oggetto le linee di trasporto navale per le isole.

<sup>67</sup> Si veda ad esempio Milano, il cui distretto ha raggiunto le 200 sentenze del triennio dell'inchiesta Mani Pulite mentre nel grafico attuale l'*acmè* è rappresentata dalla cifra di 130.

<sup>68</sup> Ad eccezione del biennio 2002-2004 per cui non è stato possibile reperire i dati.

<sup>69</sup> Si confronti con DAVIGO P. – MANNOZZI G. (2007), p. 73 e ss.

<sup>70</sup> La popolazione del distretto di corte d'appello è quella presente al 31 dicembre 2017. Nel calcolo del tasso di reato (per le fattispecie di corruzione e concussione) per 100.00 abitanti, il dato relativo alla popolazione è considerato costante alla luce del fatto che le variazioni nella popolazione residente sono modeste e quindi ritenute inidonee a modificare sensibilmente il calcolo del tasso di reato.

DISTRETTO DI CORTE D'APPELLO	Concussione (317 + 319 quater)	Corruzione (318)	Corruzione (319)	Totale	Popolazione nel Distretto di Corte di Appello(2017)	Tasso di condanne per 100.000 abitanti
ANCONA	41	12	8	61	1.538.055	3,97
BARI	46	0	42	88	2.281.244	3,86
BOLOGNA	143,5	4	135	282,5	4.448.841	6,35
BOLZANO	3	3	21	27	524.256	5,15
BRESCIA	46,5	0	85	131,5	3.144.609	4,18
CAGLIARI	13	0	31	44	1.003.251	4,39
CALTANISSETTA	11,5	0	22	33,5	437.762	7,65
CAMPOBASSO	17	5	9	31	310.449	9,99
CATANIA	31	0	15	46	1.837.484	2,50
CATANZARO	3	0	38	41	1.411.267	2,91
FIRENZE	38,5	0	42	80,5	3.742.437	2,15
GENOVA	86	4	57	147	1.565.307	9,39
L'AQUILA	166,5	0	21	187,5	1.322.247	14,18
LECCE	123,5	3	39	165,5	1.199.165	13,80
MESSINA	3	0	0	3	636.653	0,47
MILANO	181	20	511	712	6.874.557	10,36
NAPOLI	71,5	0	178	249,5	4.734.353	5,27
PALERMO	82	0	190	272	2.144.742	12,68
PERUGIA	15	20	22	57	888.908	6,41
POTENZA	0	0	0	0	570.365	0,00
REGGIO CALABRIA	4,5	0	9	13,5	553.861	2,44
ROMA	136	27	400	563	5.898.124	9,55
SALERNO	17	0	82	99	1.104.731	8,96
SASSARI	7,5	0	14	21,5	649.884	3,31
TARANTO	8,5	0	11	19,5	583.479	3,34
TORINO	115	7	102	224	4.519.409	4,96
TRENTO	1,5	0	23	24,5	538.604	4,55
TRIESTE	15,5	0	5	20,5	1.217.872	1,68
VENEZIA	167	10	110	287	4.907.529	5,85
<b>TOTALE</b>	<b>1595</b>	<b>115</b>	<b>2222</b>	<b>3932</b>	<b>60.589.445</b>	<b>6,49</b>

Tabella 1 – Reati di corruzione e concussione commessi dal 2004 al 2017 per i quali è intervenuta condanna definitiva, per luogo del commesso reato (dati disaggregati per corte d'appello), popolazione residente in ciascun distretto di corte d'appello, tasso di condanne per 100.00 abitanti e medio annuo. Fonte: nostra elaborazione su dati del Casellario giudiziale centrale.

DISTRETTO DI CORTE D'APPELLO	Totale reati corruzione e concussione commessi (2004-2017)	Tasso di condanne per 100.000 abitanti	Tasso medio annuo (14 anni)
L'AQUILA	187,5	14,18	1,01
LECCE	165,5	13,80	0,99
PALERMO	272	12,68	0,91
MILANO	712	10,36	0,74
CAMPOBASSO	31	9,99	0,71
ROMA	563	9,55	0,68
GENOVA	147	9,39	0,67
SALERNO	99	8,96	0,64
CALTANISSETTA	33,5	7,65	0,55
PERUGIA	57	6,41	0,46
BOLOGNA	282,5	6,35	0,45
VENEZIA	287	5,85	0,42
NAPOLI	249,5	5,27	0,38
BOLZANO	27	5,15	0,37
TORINO	224	4,96	0,35
TRENTO	24,5	4,55	0,32
CAGLIARI	44	4,39	0,31
BRESCIA	131,5	4,18	0,30
ANCONA	61	3,97	0,28
BARI	88	3,86	0,28
TARANTO	19,5	3,34	0,24
SASSARI	21,5	3,31	0,24
CATANZARO	41	2,91	0,21
CATANIA	46	2,50	0,18
REGGIO CALABRIA	13,5	2,44	0,17
FIRENZE	80,5	2,15	0,15
TRIESTE	20,5	1,68	0,12
MESSINA	3	0,47	0,03
POTENZA	0	0,00	0,00
TOTALE ITALIA	3.932,00	5,87	0,42

Tabella 2 – Distretti di corte d'appello elencati in ordine decrescente in base al tasso di condanne di corruzione e concussione per 100.000 abitanti e tasso medio annuo, globalmente commessi dal 2004 al 2017 e accertati con sentenza definitiva. Fonte: nostra elaborazione su dati del Casellario giudiziale centrale.

La tabella 1 e la tabella 2, nella penultima colonna, indicano il tasso di condanne per corruzione e concussione per ogni 100.000 abitanti. Confrontiamolo ora con i dati della ricerca di Davigo e Mannozi riportati nella tabella 3.

DISTRETTO DI CORTE D'APPELLO	Concussione (317)	Corruzione (318)	Corruzione (319)	Totale reati corruzione e concussione commessi (1983-2002)	Popolazione nel Distretto di Corte di Appello	Tasso di condanne per 100.000 abitanti	Tasso medio annuo (/20)
LECCE	19	0	470	<b>489</b>	1.790.876	27,30	<b>1,36</b>
MILANO	88	24	770	<b>882</b>	6.268.335	14,07	<b>0,70</b>
TORINO	145	17	406	<b>568</b>	4.376.613	12,97	<b>0,65</b>
NAPOLI	105	3	430	<b>538</b>	4.639.678	11,59	<b>0,58</b>
TRIESTE	6	8	83	<b>97</b>	1.176.024	8,24	<b>0,41</b>
MESSINA	10	1	40	<b>51</b>	655.517	7,78	<b>0,39</b>
GENOVA	30	5	102	<b>137</b>	1.764.417	7,76	<b>0,39</b>
TRENTO	7	7	56	<b>70</b>	940.696	7,44	<b>0,37</b>
CAMPOBASSO	5	4	13	<b>22</b>	317.691	6,92	<b>0,35</b>
VENEZIA	79	12	185	<b>276</b>	4.506.906	6,12	<b>0,31</b>
PALERMO	15	5	102	<b>122</b>	2.126.033	5,73	<b>0,29</b>
SALERNO	17	5	39	<b>61</b>	1.091.199	5,59	<b>0,28</b>
BOLOGNA	29	5	179	<b>213</b>	3.846.376	5,53	<b>0,28</b>
ANCONA	33	1	40	<b>74</b>	1.450.272	5,10	<b>0,25</b>
L'AQUILA	27	2	36	<b>65</b>	1.279.941	5,07	<b>0,25</b>
ROMA	122	8	254	<b>384</b>	7.970.631	4,81	<b>0,24</b>
BARI	20	1	76	<b>97</b>	2.213.172	4,38	<b>0,22</b>
BRESCIA	55	2	61	<b>118</b>	2.756.022	4,28	<b>0,21</b>
PERUGIA	11	0	13	<b>24</b>	840.482	2,85	<b>0,14</b>
CATANZARO	14	8	11	<b>33</b>	1.473.224	2,23	<b>0,11</b>
POTENZA	8	0	5	<b>13</b>	604.807	2,14	<b>0,11</b>
FIRENZE	19	7	42	<b>68</b>	3.327.629	2,04	<b>0,10</b>
CATANIA	8	3	25	<b>36</b>	1.829.449	1,96	<b>0,10</b>
CALTANISSETTA	1	0	3	<b>4</b>	439.035	0,91	<b>0,04</b>
REGGIO CALABRIA	1	0	2	<b>3</b>	390.555	0,76	<b>0,04</b>
CAGLIARI	4	0	5	<b>9</b>	1.641.512	0,54	<b>0,03</b>
<b>TOTALE</b>	<b>878</b>	<b>128</b>	<b>3.448</b>	<b>4.454</b>	<b>59.717.092</b>	<b>6,31</b>	<b>0,31</b>

Tabella 3 – Distretti di corte d'appello in ordine decrescente in base al tasso di reati di corruzione e concussione per 100.000 abitanti, globalmente commessi dal 1983 al 2002 e accertati con sentenza definitiva (con differente evidenziatura del tasso sopra e sotto la media). Fonte: nostra elaborazione sui dati raccolti nella ricerca Davigo–Mannozi, in DAVIGO P. – MANNOZZI G. (2007), p. 74–76. Tab. 1 e 2 (evidenziatura nostra).

DISTRETTO DI CORTE D'APPELLO	Concussione (317+319quater)	Corruzione (318)	Corruzione (319)	Totale reati corruzione e concussione commessi (2004-2017)	Popolazione nel Distretto di Corte di Appello(2017)	Tasso di condanne per 100.000 abitanti	Tasso medio annuo (/14)
L'AQUILA	166,5	0	21	187,5	1.322.247	14,18	1,01
PALERMO	82	0	190	272	2.144.742	12,68	0,91
MILANO	181	20	511	712	6.874.557	10,36	0,74
LECCE+TARANTO	132	3	50	185	1.782.644	10,38	0,74
ROMA	136	27	400	563	5.898.124	9,55	0,68
CAMPOBASSO	17	5	9	31	310.449	9,99	0,71
GENOVA	86	4	57	147	1.565.307	9,39	0,67
SALERNO	17	0	82	99	1.104.731	8,96	0,64
CALTANISSETTA	11,5	0	22	33,5	437.762	7,65	0,55
BOLOGNA	143,5	4	135	282,5	4.448.841	6,35	0,45
PERUGIA	15	20	22	57	888.908	6,41	0,46
VENEZIA	167	10	110	287	4.907.529	5,85	0,42
NAPOLI	71,5	0	178	249,5	4.734.353	5,27	0,38
TRENTO+BOLZANO	4,5	3	44	51,5	1.062.860	4,85	0,35
TORINO	115	7	102	224	4.519.409	4,96	0,35
BRESCIA	46,5	0	85	131,5	3.144.609	4,18	0,30
CAGLIARI+SASSARI	20,5	0	45	65,5	1.653.135	3,96	0,28
ANCONA	41	12	8	61	1.538.055	3,97	0,28
BARI	46	0	42	88	2.281.244	3,86	0,28
CATANZARO	3	0	38	41	1.411.267	2,91	0,21
CATANIA	31	0	15	46	1.837.484	2,50	0,18
REGGIO CALABRIA	4,5	0	9	13,5	553.861	2,44	0,17
FIRENZE	38,5	0	42	80,5	3.742.437	2,15	0,15
TRIESTE	15,5	0	5	20,5	1.217.872	1,68	0,12
MESSINA	3	0	0	3	636.653	0,47	0,03
POTENZA	0	0	0	0	570.365	0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>1.595</b>	<b>115</b>	<b>2.222</b>	<b>3.932</b>	<b>60.589.445</b>	<b>5,96</b>	<b>0,43</b>

Tab. 4 – Distretti di corte d'appello in ordine decrescente in base al tasso di reati di corruzione e concussione per 100.000 abitanti, globalmente commessi dal 2004 al 2017 e accertati con sentenza definitiva (con differente evidenziazione del tasso sopra e sotto la media), comparabile con la precedente ricerca (con accorpamento dei dati delle sezioni distaccate di Corti d'Appello). Fonte: nostra elaborazione su dati del Casellario giudiziale centrale.

Confrontando i tassi di condanne riportati nella tabella 2 e nella tabella 3, verificiamo che il delta rispetto alla precedente ricerca (i cui estremi sono rappresentati dal 27,30 per il distretto di Corte d'Appello di Lecce e dallo 0,54 per quello di Cagliari, vd. Tab. 3) rimane comunque ampio. Si passa infatti dallo zero assoluto di Potenza al 14,18 de L'Aquila, a riprova di una realtà differenziata nei diversi distretti circa l'emersione e, quindi, possiamo supporre, la repressione del sistema corruttivo. La tabella 2, che mostra gli stessi dati ma ordina i distretti di corte d'appello in ordine decrescente, permette di individuare subito le sedi in cui la criminalità corruttiva è verificata o, quantomeno, è emersa maggiormente. Resta infatti problematico accertare la cifra nera, soprattutto su base regionale. Nel distretto di corte d'appello de L'Aquila si registra, nell'intervallo di tempo studiato, un tasso di 14 sentenze di condanna per 100.000 abitanti (pari ad un tasso medio di 1,01 condanne all'anno), a seguire Palermo e al terzo posto Milano. Le sedi che presentano i tassi di condanna più bassi sono invece Trieste, Messina e Potenza. Ciò dimostrerebbe, laddove si assumesse una cifra nera tendenzialmente omogenea sul territorio – cosa peraltro da verificare –, che la realtà dell'attività degli apparati deputati all'accertamento dei reati studiati è puntiforme e restituisce l'immagine del manto maculato del leopardo già evocata da Davigo e Mannozi<sup>71</sup>: nonostante le note e pubblicizzate

<sup>71</sup> Nella ricerca Davigo-Mannozi così infatti si sottotitolava il capitolo secondo: «La criminalità corruttiva: distribuzione omogenea o «

riforme legislative e la risonanza mediatica delle diverse inchieste, la repressione della corruzione continua a interessare solo alcuni distretti mentre altri rimangono nell'assoluto sopore.

Le tabelle 3 e 4 permettono di comparare i dati raccolti nelle due ricerche: la ricerca di Davigo e Mannozi, si ricorda, ricopre un intervallo temporale di circa vent'anni (1983-2002) mentre l'attuale di quattordici (2004-2017). Il calcolo del tasso medio annuale di condanne, e l'accorpamento delle sedi distaccate di corti d'appello, consente un confronto omogeneo tra le tabelle 3 e 4 (il cui delta temporale è diverso) e una valutazione circa l'evoluzione dell'attività di repressione della corruzione su un periodo di più di trent'anni. Se guardiamo l'ultima colonna di destra riportante il tasso medio annuo di condanne, si riscontra un leggero *aumento*: dallo 0,31 risultante dalla ricerca di Davigo e Mannozi si passa allo 0,43: la variazione segna un *trend* sicuramente positivo (ovvero di un aumento del 38%) anche se, in cifre assolute, la rilevanza di questi dati resta fortente ridimensionata perché parliamo di circa 280 sentenze di condanna all'anno.

Rimane invece invariata la "fotografia" delle corti d'appello tra sedi che riportano rispettivamente un tasso medio annuo di condanne superiore alla media annuale (in totale nove) e inferiore (in totale diciassette). Vediamone la "statistica" e la "dinamica" partendo da quest'ultima.

Quanto al dato disaggregato per distretto di corti d'appello, si nota, in chiave *evolutivo-dinamica*, che sale di quattordici posizioni L'Aquila quadruplicando il risultato (da un tasso medio annuale di 0,25 ad 1,01); Lecce non riveste più il primo posto ma mantiene comunque un dato superiore alla media nazionale<sup>72</sup>, seppure il tasso medio, se si considera il dato comparabile accorpato con la sezione distaccata di Taranto, si sia dimezzato (da 1,36 a 0,74). Milano conserva un tasso medio costante mentre Palermo progredisce da un tasso decisamente inferiore alla media nazionale (0,31) al secondo posto, triplicando il dato (0,91). Anche il distretto di Roma presenta una risposta più reattiva, salendo di undici posizioni (con un tasso che incrementa da 0,24 a 0,68) e Salerno supera il traguardo della media nazionale. Mostra il *trend* più positivo il distretto di Caltanissetta, che raggiunge un tasso medio annuale superiore alla media nazionale (passando da 0,04 a 0,55).

Presentano una evoluzione negativa i distretti di Torino, che rassegna un tasso medio annuale ben inferiore rispetto alla media (0,35), e Napoli (che passa da un tasso medio annuo di 0,58 a quello di 0,38). I *trend* più negativi sono rappresentati dai distretti di Trieste e Messina, la cui media annuale cala drasticamente (da 0,58 a 0,12 per Trieste e da 0,39 a 0,03 per Messina) e che troviamo negli ultimi posti della tabella.

Mantengono un andamento praticamente costante i distretti di Genova (che rimane al settimo posto) Brescia, Bari, Ancora e Bologna e quasi inattivo le sedi di Reggio Calabria e Firenze.

In prospettiva *statica*, ovvero analizzando i numeri assoluti, si riscontra, rispetto alla precedente ricerca, un degradare più *soft* del tasso medio annuale, con una minor differenza tra primo e secondo posto: nello studio di Davigo e Mannozi il tasso di Lecce di condanne per 100.000 abitanti rappresenta il doppio rispetto a quello di Milano; anche per altri distretti (Torino-Napoli; Napoli-Trieste, Campobasso-Venezia; Bologna-Ancona; Brescia-Perugia; Catania-Caltanissetta) il passaggio dalla posizione superiore a quella inferiore è decisamente marcato (arrivando anche a sei centesimi tra una posizione e l'altra). Nella nostra tabella, invece, non di rado accade che alcuni distretti presentino lo stesso tasso medio (Milano-Lecce+Taranto; Trento+Bolzano-Torino; Cagliari+Sassari-Ancona-Bari) e che il "salto" discensionale sia meno "ripido": per questo motivo la linea di demarcazione tra distretti con tasso superiore e inferiore alla media è rappresentata da un valore più alto e, nonostante il confronto tra i distretti che ricoprono il primo posto nelle due ricerche veda nella precedente Lecce il risultato più alto, a livello nazionale il dato globale è maggiormente positivo nei risultati più recenti (0,43 al posto di 0,31).

Partendo dalla premessa che appare implausibile – stando almeno alle stime di Transparency International – che la corruzione non esista o sia stata commessa sporadicamente nei distretti di corte d'appello in cui essa non trova riscontro nelle statistiche ufficiali, è difficile

macchia di leopardo»?, richiamando l'espressione di D. Pulitanò. In DAVIGO P. – MANNOZZI G. (2007), p. 65 e p. 72.

<sup>72</sup> La posizione di Lecce scende dal secondo posto occupato nella tabella 2, ove viene considerata singolarmente, al quarto posto nella tabella 4, ove si considera il dato complessivo con la sezione distaccata di Taranto, poiché il numeratore (costituito dal numero totale delle sentenze di condanna) a seguito della somma dei dati relativi ai due distretti diminuisce a fronte di un aumento del denominatore (costituito dalla popolazione della corte e della sezione distaccata).

ipotizzare una spiegazione per la diversa emersione della criminalità corruttiva nelle varie regioni e per la disomogeneità – seppur meno marcata nei dati attuali – della risposta reattiva o proattiva delle agenzie del controllo formale. Non sembra percorribile l'ipotesi di collegare i risultati riportati in tabella alla “grandezza” delle procure (intesa in termini di maggior personale, maggiore specializzazione e maggiori risorse a disposizione) presenti nei singoli distretti perché se questa variabile può giustificare un tasso di condanne più alto rispetto alla media nazionale per Palermo, Milano e Roma, non spiega tuttavia il primato de L'Aquila o il dato di Lecce o Campobasso e nemmeno, *a contrario*, l'esigua attività registrata ad esempio nei distretti di Firenze, Trieste e Potenza<sup>73</sup>. Il dato del distretto di Potenza, peraltro, che non presenta alcuna condanna in 14 anni, stride con le inchieste che hanno coinvolto in questi anni anche la regione Basilicata e che hanno messo in luce la probabile esistenza di un “coacervo di interessi che si intrecciano nel sistema amministrativo e ne influenzano il funzionamento”<sup>74</sup>.

L'ipotesi vagliata nella ricerca di Davigo e Mannozi relativa alla correlazione tra corruzione e criminalità organizzata<sup>75</sup> fornisce la spiegazione più convincente circa l'assenza o l'esiguità di condanne nei distretti ad alta densità di presenza mafiosa sul territorio<sup>76</sup> come Messina e Catania, Catanzaro e Reggio Calabria, le cui regioni presentano un indice di presenza mafiosa alto<sup>77</sup>. Tale chiave di lettura viene però smentita dal tasso di condanne registrato nel distretto di Palermo<sup>78</sup> e Roma e non spiega l'assenza di condanne di Potenza e il basso tasso di condanne di Firenze<sup>79</sup>, ovvero di distretti che appartengono a regioni non particolarmente caratterizzate, secondo l'indice, da una presenza di criminalità organizzata tale da inibire quasi completamente l'attività di emersione della corruzione. Ciò che possiamo dedurre

<sup>73</sup> La sola Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze conta infatti nel proprio organico, oltre al Procuratore Capo, tre Procuratori aggiunti e ventisette sostituti procuratori. La Procura della Repubblica presso il Tribunale di Potenza (distretto che presenta un tasso di condanne pari a zero) vede nel proprio organigramma, oltre al Procuratore Capo, un Procuratore aggiunto e otto sostituti procuratori.

<sup>74</sup> Queste le parole dei consiglieri regionali Gianni Leggeri, Giovanni Perrino e Gino Giorgetti in riferimento al presunto sistema di corruzione legato al dossieraggio di politici rivali. L'episodio in commento è recente ma si parla di una “ennesima inchiesta che mette nel mirino l'apparato politico amministrativo della regione Basilicata”; “a poco più di un anno dallo scandalo sulla sanità” commentano i consiglieri regionali “ci troviamo ancora di fronte ad episodi che la dicono lunga sul coacervo di interessi che si intrecciano nel sistema amministrativo e ne influenzano il funzionamento”. Intervista dal titolo “*Inchiesta corruzione a Potenza.M5S: “Basilicata ancora una volta tormentata dagli scandali”*”, di Paola Federico, pubblicato il 18 ottobre 2019 sul sito [Ondanews](#). Ancora più preoccupante l'immagine che Michele Finizio restituisce della Basilicata nel suo editoriale “*Corruzione. Come funziona il sistema in Basilicata*”. Riportiamo i passi più importanti del testo a proposito di quella che l'Autore definisce la “piccola corruzione”: “in Basilicata la piccola corruzione pare sia molto diffusa. A confermare l'ipotesi alcuni studi che la collocano tra le regioni a più alto tasso di corruzione. Un lucano su tre ritiene la corruzione un fatto normale e la percezione pubblica del fenomeno, a prescindere dai dati riscontrabili nelle inchieste giudiziarie – scarsi – è molto forte”; (...) e la “grande corruzione”: “i settori finiti nel sistema della grande corruzione in Basilicata sono molteplici. Dalla riforma agraria alla ricostruzione post terremoto; dagli appalti di opere pubbliche all'eolico; dalla sanità alla gestione dei rifiuti; dal petrolio al fotovoltaico; dai contributi dell'unione europea alla formazione professionale; dagli eventi culturali alla gestione delle risorse e della rete idrica; dalle squadre di calcio ai concorsi pubblici; dall'editoria ai giornali. A volte ci troviamo di fronte a intrecci tra tangenti ed estorsioni, con casi evidenti di riciclaggio di proventi illeciti. Protagonisti di episodi corruttivi praticamente tutte le libere professioni, manager, dirigenti, assicuratori, avvocati, giudici, politici, collaudatori, funzionari comunali, regionali, primari ospedalieri, calciatori, arbitri, imprenditori. Giri da centinaia di milioni di euro su cui si pagano percentuali variabili di tangenti. E non si tratta di un sistema unico, ci sono diversi circoli corruttivi autonomi, separati in base ai settori di affari”. Pubblicato il 20 dicembre 2019 sul sito [Basilicata24](#).

<sup>75</sup> Ci riferiamo al capitolo “emersione della corruzione e presenza della criminalità organizzata”, in cui, osservando l'andamento nello spazio e nel tempo anche dei reati associativi accertati con sentenza definitiva nei singoli distretti di corte d'appello, gli Autori giungono alla conclusione che “laddove la corruzione è affiorata secondo cifre di frequenza esigue non vi è stato, parallelamente, un picco di scoperta e repressione dei reati associativi tale da spiegare, sul presupposto che una delle “industrie” della criminalità organizzata sia proprio la corruzione, il ridotto numero di reati di corruzione e concussione accertati nei distretti di corte d'appello a più alta densità mafiosa. La corruzione, dunque, giunge a conoscenza dell'autorità in misura molto più ridotta quando risulta “gestita” dalla criminalità organizzata con i metodi di intimidazione e la cultura dell'omertà che le fanno, al contempo, da sfondo e da collante”. DAVIGO P. – MANNOZZI G. (2007), p. 90. La tesi, però, sconta il fatto che le cifre assolute dei reati di corruzione e associativi sono oggettivamente basse e quindi è difficile poter sostenere con certezza tale indice di correlazione.

<sup>76</sup> L'indice di presenza mafiosa (IPM) è un indicatore statistico elaborato all'interno del Progetto PON – Gli investimenti delle mafie nel 2013, dal centro di ricerca *Transcrime* dell'Università Cattolica di Milano, concepito per misurare la presenza della mafia in Italia sul territorio nazionale. L'IPM è il risultato della combinazione tra: omicidi e tentati omicidi di stampo mafioso, 2004-2011, fonte SDI; persone denunciate per associazione mafiosa, 2004-2011, fonte SDI; Comuni e pubbliche amministrazioni sciolte per infiltrazione mafiosa, 2000-2012 (agosto), fonte Ministero dell'Interno; beni confiscati alla criminalità organizzata, 2000-2011, fonte ANBSC e Agenzia del Demanio; gruppi attivi riportati nelle relazioni DIA e DNA, 2000-2011, fonte [DIA](#) e [DNA](#). Attraverso l'IPM così elaborato si è riscontrata una presenza di criminalità organizzata mafiosa in tutte le regioni del paese con poche aree che hanno fatto registrare valori pari a zero. Dati reperiti sul sito [Transcrime](#).

<sup>77</sup> Secondo l'indice di presenza mafiosa, la Calabria risulta la regione con maggiore densità (con un punteggio di 71,21), seguita da Campania (48,76) e Sicilia (31,80). La regione Lazio si trova al quinto posto (16,83) e la Lombardia al nono (4,17).

<sup>78</sup> Dalla nostra tabella, il distretto di Palermo riporta un tasso di condanne per corruzione alto rispetto alla media nazionale: eppure la provincia di Palermo risulta essere, sempre secondo l'IPM, la quarta provincia italiana con il tasso di densità mafiosa più alto.

<sup>79</sup> La Basilicata riporta un indice di 5,32, rivestendo l'ottava posizione, e restituisce quindi l'immagine di una regione a media densità di presenza mafiosa, se ricordiamo che la Calabria, al primo posto, registra un indice di 71,21. Parimenti la Toscana, al decimo posto, con un indice di 2,16, risulta una regione a bassa presenza di criminalità organizzata. L'interpretazione di questa analisi deve essere condotta con



dai dati a questo punto è che in Italia tale forma di criminalità viene colpita *poco* e ci sembra, tutto sommato, in misura *casuale*.

## 5. Considerazioni conclusive.

L'analisi empirica qui condotta ha inteso verificare il terzo livello dell'effettività delle norme che incriminano i delitti di corruzione, cercando di rispondere al seguente quesito: la norma prevista dal legislatore trova applicazione da parte degli apparati a ciò deputati, ovvero da parte della magistratura giudicante, attraverso una sentenza irrevocabile di condanna? In che misura?

La risposta, in termini forse semplicistici ma ficcanti, è *poco e occasionalmente*.

*Poco*, perché le 280 sentenze che accertano fatti di corruzione e concussione all'anno, che corrispondono ad una media annuale di 0,43 sentenze ogni 100.000 abitanti, rappresentano, seppure in un orizzonte di miglioramento rispetto alla realtà precedente, un numero esiguo se confrontato con la misura dell'accertamento di altri reati e con la percezione di una diffusa criminalità corruttiva in Italia, documentata da Transparency International e dai rapporti annuali di ANAC e ormai facente parte di una consapevolezza nazionale. Rispetto allo studio di Davigo-Mannozi, si conferma quindi lo *iato* tra gli indici della presenza di un capillare sistema corruttivo e la scarsità degli esiti processuali in tema di repressione della corruzione e si può quindi ragionevolmente ipotizzare dai risultati, benchè parziali rispetto ai fatti di reato più recenti, che le riforme "anticorruzione" non abbiano avuto particolare impatto sul terzo livello di effettività della norma penale.

*Occasionalmente*, perché – questa volta a differenza della precedente ricerca in cui l'andamento dell'emersione della corruzione ha restituito una immagine a "picco" in concomitanza con l'inchiesta di Mani Pulite per poi decrescere progressivamente – le parentesi temporali che hanno registrato una maggiore reattività delle agenzie del controllo formale sono ragionevolmente legate o a singole indagini aventi ad oggetto specificatamente la "mala amministrazione" o a inchieste più ampie relative a reati diversi da quelli contro la pubblica amministrazione, rappresentandone così un incidente investigativo. Sarebbe, cioè, che il sistema si attivi solo in occasione di singole inchieste e non vi sia, invece, un controllo costante della realtà corruttiva. Non sappiamo, peraltro, quale sia l'origine di tali inchieste ovvero se scaturiscano da denunce, da segnalazioni alle Autorità Anticorruzione<sup>80</sup> o dall'attività di indagine della polizia giudiziaria e della procura. La repressione, se confrontata con gli indici di Transparency che mostrano al contrario una presenza costante del sistema corruttivo sul nostro territorio è, appunto, occasionale. Il criterio stocastico dell'operato degli apparati emerge graficamente dall'andamento *defibrillatorio* dei grafici rappresentanti l'attività dei distretti di corte d'appello, in cui la macchina giudiziaria, tendenzialmente in fase di arresto, ripristina la funzione repressiva solo ad *intermittenza*, a seguito di *input* legati a singole inchieste. Tale andamento, peraltro, potrebbe forse avvalorare i dubbi diffusi anche in seno alla magistratura stessa circa l'opportunità di mantenere un principio, come quello dell'obbligatorietà dell'azione penale, tetragono solo sulla carta e perciò continuo oggetto di studio da parte della comunità scientifica<sup>81</sup>.

attenzione e prudenza. La fortissima presenza mafiosa nelle prime regioni, ed in particolare in Campania, dove la Camorra è caratterizzata per definizione da numerosi piccoli gruppi di dimensioni variabili, porta a una notevole concentrazione dei valori. Anche i valori bassi pertanto possono segnalare una presenza mafiosa non trascurabile e in grado di influire in modo determinante sulle attività illegali e sull'economia e la politica.

<sup>80</sup> Dal quarto rapporto annuale dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) sull'applicazione del *whistleblowing*, risulta che sono state inviate alla Procura della Repubblica 20 segnalazioni nel 2018 e 33 nel 2019 aventi ad oggetto condotte sussumibili nella più ampia categoria dei reati contro la pubblica amministrazione. Si tratta di dati recenti, poiché Anac ha iniziato a stilare i rapporti sulle segnalazioni pervenute dal 2016 e pertanto non sono comparabili con il periodo di studio oggetto della ricerca. I rapporti annuali di Anac sono pubblicati sul [sito dell'ANAC](#).

<sup>81</sup> Il tema dell'obbligatorietà dell'azione penale, come abbiamo già detto, è estremamente vasto e in continua evoluzione. Ai fini del presente lavoro, nel quale non intendiamo certo esplorarne i confini e i limiti, ci limitiamo a riflettere sulle parole di Bruti Liberati: "l'obbligatorietà dell'azione penale è una ipocrisia. Occorrono indicazioni sulle priorità". L'Autore sostiene altresì che il monito di A. Barak sull'esistenza della discrezionalità giudiziaria ben si confà anche all'attività requirente: riferendosi alla società, egli sostiene "non dovrebbe essergli celata la verità; altrimenti quando verrà a scoprire che l'operato dei giudici si discosta dalle loro affermazioni teoriche, la sua fiducia nel potere giudiziario subirà un duro colpo", in BARAK (1989), pp. 212-213, citato da BRUTI LIBERATI (2018), p. 14. Circa i profili critici di tale principio, numerosi sono gli studi, anche in chiave comparatistica, e le ricerche di Giuseppe Di Federico. In particolare, sul [sito di Giuseppe di Federico](#) sono rinvenibili numerosi suoi scritti, tra i quali citiamo *Obbligatorietà dell'azione penale e indipendenza del pubblico ministero*: il secondo

*Occasionalmente*, perché la *disomogeneità geografica* rimane, come nei precedenti risultati, una costante nella (non) emersione della corruzione, confermando l'inerzia di alcuni distretti di corte d'appello, apparentemente disinteressati al fenomeno corruttivo.

Anche sotto questo profilo, pertanto, possiamo dedurre che gli interventi legislativi non abbiano finora aiutato a creare un sistema in grado di assicurare una risposta repressiva *costante* nel tempo e geograficamente *omogenea*, per cui l'accertamento giudiziario della criminalità corruttiva è lasciato, appunto, al caso.

Non è semplice individuare con certezza l'eziologia di un tale livello di ineffettività degli apparati nella verifica della sussistenza delle fattispecie in oggetto, poiché numerose sono le variabili legate ai processi di selezione criminale e alla misurazione oggettiva del «funnel effect»<sup>82</sup>. Tuttavia, ci si sente di poter ragionevolmente escludere che uno degli ostacoli sia costituito dalla «durata» dei processi: secondo una indagine svolta internamente dal Ministero della Giustizia nel 2016<sup>83</sup>, di cui non conosciamo il metodo ma i dati sembrerebbero confermati anche di recente dalla Relazione annuale della Corte di Cassazione<sup>84</sup>, il 68% dei procedimenti in genere (e quindi – a maggior ragione<sup>85</sup> – anche per la criminalità corruttiva) si prescrive in fase di indagini preliminari e circa la metà, ovvero il 32%, si prescrive nelle sole corti d'appello di Roma, Napoli, Torino e Venezia. Il «problema» della prescrizione non sembra quindi avere portata nazionale ma pare costituire una carenza organizzativa legata a particolari realtà del territorio. Da ciò non risulta peregrino dedurre l'inutilità, rispetto alla verifica empirica, di quei provvedimenti legislativi di carattere generale<sup>86</sup> che prevedono cause di sospensione della prescrizione in fasi successive del procedimento (ovvero in caso di condanna in primo e poi in secondo grado) poiché non incidono sulla reale dimensione del problema.

La questione sembra quindi rifocalizzarsi su un quesito differente: ci si deve chiedere non tanto perché il processo non si conclude, ma perché non parte<sup>87</sup>. Tale ipotesi di lavoro trova conforto nei dati raccolti, in quanto l'andamento *defibrillatorio* e *sincopato* della macchina giudiziaria ha effettivamente registrato dei picchi di attività in concomitanza di singole indagini giudiziarie e ciò dimostra che, una volta ottenuto il rinvio a giudizio, il processo arriva al traguardo della sentenza. Due diventano quindi i momenti di «snodo» della dinamica processuale che interessano ai fini della comprensione della repressione della corruzione: il primo è legato al grado di emersione del fenomeno in termini di numero di denunce che raggiungono l'autorità giudiziaria e il secondo è, correlativamente, quanti rinvii a giudizio il pubblico ministero presenta a fronte di un compendio probatorio che gli risulta idoneo a sostenere l'accusa in giudizio. Circoscritto il tema in questi termini<sup>88</sup>, il *vulnus* legato al terzo livello dell'ineffettività delle norme penali risulterebbe tradursi nell'annoso problema della cifra nera che caratterizza il patto corruttivo e della completezza delle indagini o, alternativamente, della obbligatorietà (o, meglio dire, discrezionalità di fatto) dell'azione penale. Seguendo questa chiave di lettura, ci sembra opportuno sottolineare lo sforzo del legislatore di rafforzare, nel settore pubblico e privato, il sistema della «segnalazione» (cd. *whistleblowing*) finalizzato a far emergere qualsiasi tipo di condotta illecita all'interno degli ambienti di lavoro, per permettere al responsabile

---

paragrafo, intitolato «conseguenze disfunzionali generate dal principio dell'obbligatorietà dell'azione penale», ci pare particolarmente calzante per l'analisi dei nostri dati.

<sup>82</sup> In tema, si rimanda alle considerazioni ampiamente svolte, e sempre attuali, nell'opera DAVIGO P. – MANNOZZI G. (2007) p. 117, p. 118 e p. 131 e ss.

<sup>83</sup> Ci si riferisce all'indagine «analisi statistica dell'istituto della prescrizione in Italia», 7 maggio 2016, reperibile on-line sul [sito del Ministero della Giustizia](#).

<sup>84</sup> Ovvero in sede di audizione dei rappresentanti degli uffici giudiziari in occasione della legge n. 3 del 2019 c.d. «spazzacorrotti». Tali dati sono stati riportati dal Presidente della Corte di Cassazione G. Canzio, durante l'intervento tenuto al convegno «Il contrasto alla corruzione tra interventi legislativi e giurisdizione», che ha avuto luogo a Lecco il 13 aprile 2019, e sono presentati nella Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2018, pag. 18 e seguenti, consultabile sul [sito della Corte di Cassazione](#).

<sup>85</sup> Sul rapporto tra prescrizione e colletti bianchi si rimanda da ultimo all'intervento del Procuratore Generale di Palermo, Roberto Scarpinato, intitolato «Chi ha paura della giustizia?», tenuto dall'autore il 19 settembre 2018 in occasione della XII Edizione dei Dialoghi di Trani, dedicati al tema della «Paura», il quale, partendo dalla composizione della popolazione carceraria, ricostruisce la «storia dell'impunità» di corrotti e corruttori e quello che definisce il «diritto diseguale». Un sunto dell'intervento è rinvenibile online sul sito [Antimafiaduemila](#).

<sup>86</sup> Quale la legge n. 154 del 2017, cd. «riforma Orlando» e la legge n. 3 del 2019, cd. «Spazzacorrotti», che ha sostituito il comma 3-ter dell'art. 159.

<sup>87</sup> Anche perché, come si è già specificato nel paragrafo 2.2., una volta esercitata l'azione penale per i tipi di reato studiati, non è prevista alcuna forma di «fuoriuscita» dal sistema, essendo esclusa l'applicazione della sospensione del processo con messa alla prova o il riconoscimento di cause di esclusione della punibilità o di estinzione del reato per condotte riparatorie. In altri termini, per i reati di corruzione e concussione una volta che si dichiara il rinvio a giudizio l'esito del procedimento può essere solo l'assoluzione o la condanna.

<sup>88</sup> Che si anticipa essere oggetto di un differente lavoro, attualmente in fase di stesura, ove verranno rielaborati i dati relativi alle denunce e alle richieste di rinvio a giudizio chiesti all'Istituto Nazionale di Statistica e in attesa di aggiornamento.

della prevenzione della corruzione e all'organismo di vigilanza di svolgere indagini mirate ed eventualmente trasmettere all'autorità giudiziaria la notizia di reato<sup>89</sup>. Sebbene vi siano diverse incertezze circa l'operatività dell'istituto del *whistleblowing* e l'utilizzabilità delle segnalazioni anonime<sup>90</sup>, tuttavia il *trend* delle segnalazioni pervenute all'Autorità nazionale Anticorruzione è in continua crescita negli ultimi anni: il quarto rapporto annuale di Anac<sup>91</sup> presentato nel 2019 mostra infatti che nel 2018 ci sono state 783 segnalazioni di illeciti asseritamente commessi negli uffici pubblici, un numero che rappresenta più del doppio delle segnalazioni dell'anno precedente.

Parimenti apprezzabile sotto il profilo del potenziamento degli strumenti investigativi tesi all'emersione del fenomeno è l'introduzione delle operazioni sotto copertura, caldeggiata dalle fonti sovranazionali<sup>92</sup>, nonostante molti siano i dubbi sollevati dalla dottrina circa la compatibilità di tale tecnica d'indagine con il principio dell'equo processo e diversi i problemi di carattere applicativo-operativi<sup>93</sup>.

Solleva invece qualche perplessità – sul versante dell'efficacia – l'introduzione della “nuova”<sup>94</sup> causa di esclusione della punibilità del denunciante<sup>95</sup>, poiché, se l'intento è quello di promuovere l'emersione dell'accordo illecito, le “condizioni di operatività” previste per l'applicazione dell'esimente sono tali e tante da renderla scarsamente “appetibile” e perciò limitatamente applicabile<sup>96</sup>.

Manca, inoltre, a nostro avviso, un piano di azione globale che preveda il monitoraggio e il coordinamento della attività giudiziaria nei diversi distretti, per una *attività di contrasto* alla criminalità corruttiva *specializzata, costante nel tempo e omogenea* sul territorio, tesa ad una maggiore efficienza del sistema ma anche al rispetto di un esercizio trasparente e razionale dell'azione penale, a sua volta legato a doppio giro con il – sacro – principio di uguaglianza.

Tratteggiate queste nuove ipotesi di lavoro sulla base dei risultati qui raccolti e interpretati, si ritiene fondamentale che la ricerca empirica proceda verificando se la questione della effettività/ineffettività degli apparati giudiziari in tema di accertamento della corruzione risieda nella scarsità di notizie di reato pervenute all'autorità giudiziaria o, piuttosto, nelle difficoltà legate all'esercizio dell'azione penale e sarà altresì indispensabile monitorare, negli anni a venire, se gli interventi legislativi tesi a fluidificare i suddetti snodi processuali incidano, almeno in parte, sul numero di condanne definitive e quindi sulla misura giudiziaria della corruzione.

<sup>89</sup> Tale sistema, previsto già a livello embrionale nella legge n. 190 del 2012, c.d. “anticorruzione”, che, si ricorda, ha introdotto l'obbligo per la pubblica amministrazione di dotarsi dei piani triennali di prevenzione della corruzione e trasparenza sulla cui applicazione vigila la figura di un responsabile, è stato implementato dalla legge n. 179 del 2017, che ha introdotto un sistema pubblico e privato di tutela nei confronti dei lavoratori che segnalino reati e irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'esercizio del proprio lavoro. Sul numero di segnalazioni inviate annualmente da Anac alla procura della repubblica competente si rimanda alla nota 78.

<sup>90</sup> È lo stesso (ex) Presidente di Anac, Raffaele Cantone, a commentare così i risultati del quarto Rapporto annuale sull'applicazione del *whistleblowing*, circa l'aumento di segnalazioni anonime: “L'anonimo è il contrario del *whistleblower*, che invece è uno che ci mette la faccia”. Il rapporto è rinvenibile sul [sito dell'ANAC](#).

<sup>91</sup> L'Anac è destinataria di segnalazioni provenienti dalle amministrazioni pubbliche in forza dell'art. 31-*bis* del d.l. 90/2014, che ha incluso espressamente l'Autorità tra i soggetti competenti a ricevere segnalazioni (la procedura dal 2018 è completamente informatizzata). Dal 2016, il Consiglio dell'ANAC ha deciso di avviare una attività periodica di monitoraggio, con cadenza annuale, avente ad oggetto non solo le segnalazioni ricevute direttamente dai pubblici dipendenti ma anche quelle ricevute da un campione di 40 soggetti pubblici (amministrazioni ed enti alle stesse equiparate) al fine di verificare criticità ed efficacia dell'istituto. sul [sito dell'ANAC](#) è possibile accedere al documento di Sintesi, all'Approfondimento, e alle Slides delle relazioni annuali.

<sup>92</sup> La figura dell'*undiscover operation* è disciplinata dall'art. 20 della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato e transnazionale, adottato dall'assemblea generale il 15 novembre 2000 e il 31 maggio 2001, e dall'art. 50 della Convenzione di Merida, adottata con delibera ONU il 31 ottobre 2003 e aperta alla firma a Merida dal 9 all'11 dicembre dello stesso anno, entrata in vigore il 14 dicembre 2005 e ratificata in Italia con legge 3 agosto 2009, n. 116. Tali fonti affermano la necessità che ogni Stato contraente, nel rispetto del diritto interno e in conformità con i principi dell'ordinamento, disciplinino tecniche speciali di investigazione finalizzate all'emersione del fenomeno corruttivo ipotizzando, ad esempio, la consegna controllata dell'utilità promessa o l'impiego, appunto, dell'agente sotto copertura che adotti accordi illeciti bilaterali o multilaterali nell'ambito della pubblica amministrazione per promuovere l'emersione delle condotte criminose.

<sup>93</sup> In tema, ed in particolare circa il profilo di frizione nato dal difficile distinguo nella vicenda concreta tra *passive investigation* (permessa e anzi richiesta dall'art. 50 comma 1, della Convenzione ONU di Merida) e *police incitement* (ritenuto, per giurisprudenza costante della Corte Edu, contrario al canone dell'equo processo), si vedano le considerazioni di MONGILLO (2019), p. 252 e ss. e DE VITA (2019), p. 962 e ss. Sulla necessità di tale misura, invece, si richiama il pensiero di DAVIGO (2018).

<sup>94</sup> In realtà tale ipotesi era già stata avanzata ai tempi di Tangentopoli nell'art. 10 del Progetto Cernobio.

<sup>95</sup> Prevista dal nuovo art. 323-*ter* introdotto dalla legge n. 3 del 2019, cd “spazzacorrotti”.

<sup>96</sup> Tra le condizioni di applicabilità dell'esimente vi è che il soggetto che vuole usufruirne deve, entro quattro mesi dal fatto, denunciare la propria condotta, collaborare fattivamente alle indagini (fornendo informazioni utili e concrete per assicurare la prova del reato e per individuare gli altri responsabili) e restituire l'utilità ricevuta (la non punibilità del denunciante è subordinata alla messa a disposizione dell'utilità dallo stesso percepita). Sull'analisi dell'istituto premiale di nuovo conio e, in particolare, sui limiti previsti per la sua applicazione si rimanda all'analisi critica di MONGILLO (2019), p. 262 e ss.

## Bibliografia

- BARAK, Aharon (1989): *La discrezionalità del giudice* (trad. it., Milano Giuffrè 1995).
- BARTOLI, Roberto, (2015): “L’esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto”, *Diritto Penale e Processo*, n. 6/2015, pp. 659-671.
- BOVE, Valeria (2018): *La messa alla prova*, (Pisa Pacini Editore).
- BRUTI LIBERATI, Edmondo (2018): “Le scelte del pubblico ministero: obbligatorietà dell’azione penale, strategie di indagine e deontologia”, *Questione Giustizia*, n. 1/2018, pp. 14-22.
- CALAPÀ, Giampiero (2015): *Mafia Capitale* (Roma laNuovafrontiera).
- CAPRIOLI, Francesco (2015): “Prime considerazioni sul proscioglimento per particolare tenuità del fatto”, *Diritto Penale Contemporaneo – Rivista Trimestrale*, 2/2015, pp. 1-35.
- CINGARI, Francesco (2012): *Repressione e prevenzione della corruzione pubblica. Verso un modello di contrasto “integrato”* (Torino Giappichelli).
- CINGARI, Francesco (2013): *Corruzione, strategie di contrasto*, (Firenze Firenze University Press).
- CINGARI, Francesco (2014): “Gli incerti confini del delitto di corruzione per l’esercizio della funzione”, *Diritto penale e processo*, p. 962-927.
- DAVIGO, Piercamillo, e MANNOZZI, Grazia (2007): *La corruzione in Italia, Percezione sociale e controllo penale* (Bari La Terza).
- DAVIGO, Piercamillo (2018): “Un cenno alle operazioni sotto copertura non previste in materia di reati contro la pubblica Amministrazione”, *Giurisprudenza Penale*, n. 3/2018.
- DE VITA, Alberto: “La nuova legge anticorruzione e la suggestione salvifica del Grande Inquisitore. Profili sostanziali della l. 9 gennaio 2019, n.3”, *Processo penale e Giustizia.*, n. 4/2019, pp. 947-969.
- DIES, Riccardo (2015): “Questioni varie in tema di irrilevanza penale del fatto per particolare tenuità”, *Diritto Penale Contemporaneo*, 13 settembre 2015, pp. 1-34.
- DOLCINI, Emilio (2013): “La legge 190/2012: contesto, linee di intervento, spunti critici”, *Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale*, n. 3/2013, pp. 152-167.
- DOLCINI, Emilio, e GATTA, Gian Luigi (2014): *Codice penale commentato*, (Milano Giuffrè).
- DONINI, Massimo (1998): “L’art. 129 del progetto di revisione costituzionale approvato il 4 novembre 1997. Per una progressione “legale” prima che “giurisprudenziale”, dei principi di offensività e di sussidiarietà”, *Critica del diritto*, 1998, pp. 95-139.
- ICHINO, Giovanna (1997): “Obbligatorietà e discrezionalità dell’azione penale”, *Questione Giustizia*, n. 2/1997, p. 287.
- MATTARELLA, Bernardo Giorgio, e PELISSERO, Marco (a cura di) (2013): *La legge anticorruzione* (Torino Giappichelli).
- MONGILLO, Vincenzo (2019): “La legge “spazzacorrotti”: ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell’anticorruzione”, *Diritto Penale Contemporaneo*, fasc. 5/2019, pp. 231-311.
- PALAZZO, Francesco (2012): “Concussione, Corruzione e dintorni: una strana vicenda”, *Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale*, n. 1/2012, pp. 228-231.

PALIERO, Carlo Enrico (2011): *Il principio di effettività nel diritto penale* (Napoli Editoriale Scientifica).

RUGGIERI, Francesca (2010): “Il principio di obbligatorietà dell’azione penale oggi: confini e prospettive” (nota introduttiva), *Criminalia*, pp. 301-303.

SPATARO, Vincenzo (2005): “Le priorità non sono più urgenti e comunque la scelta spetta ai giudici”, *Cassazione Penale*, n. 10/2015, pp. 3401-3432.

UCCELLO, Serena (2016): *Corruzione, un testimone racconta il sistema del malaffare* (Torino Einaudi).

VANNUCCI, Alberto (2012): *Atlante della corruzione* (Torino Edizioni Gruppo Abele).

ZAGREBELSKY, Vladimiro (1989): “Una filosofia dell’organizzazione del lavoro per la trattazione degli affari penali”, *Cassazione Penale*, n. 8-9, 1989, p. 1615-1616.

ZIPF, Heinz (1980): *Politica criminale* (Milano Giuffrè 1989).



Diritto Penale Contemporaneo

R I V I S T A   T R I M E S T R A L E

---

REVISTA TRIMESTRAL DE DERECHO PENAL  
A QUARTERLY REVIEW FOR CRIMINAL JUSTICE

<http://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwork.eu>