

Volume 5 (2020)  
ISSN 2612-6966



**OJH**

Open Journal of Humanities

**Homepage**

[www.doaj.org/toc/2612-6966](http://www.doaj.org/toc/2612-6966)

**Publisher**

Universitas Studiorum S.r.l. - Casa Editrice Scientifica  
via Sottoriva, 9 - 46100 Mantova (MN), Italy  
[www.universitas-studiorum.it](http://www.universitas-studiorum.it)

**International Scientific Committee**

Carla Carotenuto, Università degli Studi di Macerata - *Director*  
Maria Accame, "Sapienza" Università di Roma  
Nicoletta Calzolari Zamorani, CNR - Pisa  
Gabriella Cambosu, Università degli Studi di Cagliari  
Clementica Casula, Università degli Studi di Cagliari  
Matteo De Beni, Università degli Studi di Verona  
Federica De Iuliis, Università degli Studi di Parma  
Francesca Dell'Oro, Université de Lausanne (Switzerland)  
Sonia Gambino, Università degli Studi di Messina  
Maria Vittoria Fontana, "Sapienza" Università di Roma  
Carmela Giordano, Università degli Studi di Napoli "L'Orientale"  
Alberto Jori, Università degli Studi di Ferrara  
Valetina Laviola, Università degli Studi di Napoli "L'Orientale"  
Giovanni Lupinu, Università degli Studi di Sassari  
Chiara Melloni, Università degli Studi di Verona  
Michela Meschini, Università degli Studi di Macerata  
Mario Negri, Università IULM  
Erika Notti, Università IULM  
Isotta Piazza, Università degli Studi di Parma  
Paola Pontani, Università Cattolica del Sacro Cuore  
Daniela Privitera, Middlebury College at Mills, San Francisco (USA)  
Riccardo Roni, Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo"  
Marco Sabbatini, Università degli Studi di Pisa  
Sonia Saporiti, Università degli Studi del Molise  
Domenico Scalzo, Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo"  
Edoardo Scarpanti, Accademia Nazionale Virgiliana  
Marco Stoffella, Università degli Studi di Verona

*Editorial and Publishing Committee*

Ilari Anderlini  
Giannella Biddau  
Luigi Diego Di Donna  
Edoardo Scarpanti

Open Journal of Humanities (OJH) is a peer-reviewed electronic Scientific Journal, which is devoted to the field of Humanities. OJH is published three times a year, and is distributed online with a full Gold Open Access policy, without any embargo period, through a Creative Commons License (CC-by 4.0), according to scientific best practices.

Peer-reviewing process for OJH is operated on a "double blind" basis, for each proposed article; it is conducted by at least two external referees, and is monitored by members of OJH's Scientific Committee and by the Publisher's Editor. Both the reviewers and author identities are concealed from the reviewers, and vice versa, throughout the review process. Received articles are made anonymous by our Editors, before Peer-reviewing process begins. Selection is based only on intellectual and scientific value and content, with no regards to authors' identity, origins, political or religious orientations. Proposed papers must be unpublished and fully original, and OJH Editorial Board will condemn and report any plagiarism or semi-plagiarism case. Every single Author accepts his own full responsibility for the originality and paternity of the published text.

Accepted topics of OJH include the whole field of Humanities, and namely: Anthropology, Archaeology, Arts (Visual Arts, Architecture), Classics, Philology, Philosophy, Law and Politics, Linguistics, Literature, Sociology, Economics. Correspondent scientific classification in Italy covers the following fields (cf. D.M. 855/2015): Area 10 "Scienze dell'antichità, filologico-letterarie e storico-artistiche"; Area 11 "Scienze storiche, filosofiche, pedagogiche, psicologiche"; Area 12 "Scienze giuridiche"; Area 13 "Scienze economiche e statistiche"; Area 14 "Scienze politiche e sociali".

# **La corruzione-virus approfitta dell'emergenza sanitaria da Covid-19?**

GIOVANNI CHIOLA  
Università degli studi di Napoli Federico II

## **Abstract**

In Italy, corruption is like a virus that has reached such a large scale in recent years that it has had significant negative macroeconomic repercussions. The health emergency caused by the coronavirus is amplifying the problems of the public health service linked to underfunding which, due to corrupt choices, is putting the health of the social community at risk. In order to fight corruption and organized crime, which could take advantage of the economic crisis of companies and bind many categories of workers, prevention and repression with clear laws are necessary. In this regard, we will examine the ANAC - the independent authority responsible for repressing corruption - to see whether or not the instruments made available by the legislator are sufficient. In addition, we will also examine the constitutionality profiles of the recent Law 3/2019 aimed at repressing crime with "severe" penalties, which emerged with the pronouncement of Constitutional Court ruling no. 32/2020. In conclusion, we will analyze the Italian and European economic policies of "specific credit lines" that aim to lift the crisis that our country is going through. We will also examine the risks of distortions of application that could benefit organized crime.

**Keywords:** corruption, Covid-19, Spazzacorrotti law, ANAC, credit decree, Recovery Fund, organized crime.

## **1. Introduzione**

Viviamo con apprensione l'emergenza sanitaria che è diventata rapidamente di portata mondiale, ma soprattutto

nutriamo numerose preoccupazioni per quanto riguarda la corruzione che potrebbe rapidamente dilagare in Italia. Premetto che nella nostra Penisola, la corruzione ha assunto proporzioni tali da avere ingenti ricadute macroeconomiche negative che risultano più gravi rispetto a quelle della *prima Repubblica* in cui non esistevano i vincoli europei di bilancio e la spesa pubblica costituiva una risorsa potenzialmente illimitata che poteva coprire la corruzione. Paradossalmente oggi che la presenza dei paletti di “Bruxelles” è molto forte, la corruzione diventa letale perché viene finanziata con i tagli alla spesa sociale, per cui cento milioni di euro assorbiti dalla corruzione equivalgono a cento milioni sottratti ai servizi dello Stato sociale. Il sottofinanziamento, ad esempio, del servizio sanitario pubblico, qualora fosse causato da scelte corrotte, mette a rischio la salute della comunità sociale,<sup>1</sup> come è avvenuto in questa situazione di emergenza nazionale. Infatti, se le decisioni fossero state adottate per il bene collettivo anziché a beneficio di pochi, non ci troveremmo a fronteggiare con affanno l'emergenza sanitaria prodotta dal coronavirus.<sup>2</sup>

Un'ulteriore preoccupazione derivante sempre dalla corruzione potrebbe essere legata alla capacità della criminalità organizzata di approfittare della crisi sociale ed economica che

1. Cantone e Caringella 2017: 108. Gli A. sostengono che la corruzione nella sanità sia quella eticamente più grave, perché ogni euro distolto dall'interesse privato viene sottratto alla salute di tutti, acuendo le disuguaglianze tra coloro che possono curarsi a spese proprie e chi deve contare solamente sul servizio pubblico.

2. Migliaia di morti sono stati causati più che dal virus, dalla carenza del personale sanitario, tamponi, mascherine e posti di rianimazione. Queste carenze sono il frutto di decenni di tagli dovuti ai saccheggi della sanità pubblica.

seguirà la fase del *lock down* delle imprese e delle attività economiche, perché la ripartenza non sarà mai neutra. È molto pericolosa la capacità del welfare criminale di adattarsi alle circostanze, investendo le proprie risorse per ottenere maggiori consensi come anche il controllo del territorio.<sup>3</sup> Approfittando della crisi di liquidità delle imprese, la criminalità organizzata potrebbe immettere sul mercato fiumi di denaro sporco che verrebbe immediatamente ripulito. Le mafie e la corruzione approfitteranno, infatti, della vulnerabilità del contesto sociale e della fragilità dei servizi, delle nuove opportunità e dei diritti. Numerose categorie di lavoratori possono essere facile preda della mafia, come quella dei lavoratori in nero, invisibili perché sprovvisti di ammortizzatori sociali e di assistenza.<sup>4</sup>

Occorre aggiungere che questa difficile situazione di emergenza ha spinto molte regioni, province e comuni a dichiarare lo stato d'emergenza e ad invocare poteri straordinari per aiutare a prevenire la diffusione del Covid-19, accelerando il processo decisionale e l'assegnazione delle risorse. È indispensabile che i poteri conferiti sotto emergenza siano esercitati solo per scopi specifici per i quali sono stati assegnati, altrimenti potrebbero costituire un'occasione incredibile di

---

3. Certini 2020. I settori imprenditoriali travolti dalla crisi sanitaria, dei quali le mafie desiderano un controllo capillare attraverso ingenti finanziamenti illeciti sono: appalti con la PA al ciclo del cemento, della terra e dei rifiuti, al commercio al dettaglio e all'ingrosso, dei trasporti e dei servizi, turismo, industria del divertimento e gestione di ristoranti e bar.

4. Il Governo, anche se non è ancora riuscito a raggiungere un'intesa con le forze politiche di maggioranza sulla regolarizzazione dei migranti (braccianti e colf) ha programmato di disciplinare la loro posizione giuridica .

commissione di illeciti. In passato, abbiamo vissuto numerose situazioni emergenziali come quelle successive ai terremoti,<sup>5</sup> che hanno rafforzato le mafie, non solo economicamente, ma anche attraverso la loro infiltrazione nell'economia legale. Si è trattato, però, di episodi di mal governo sviluppati in ambiti territoriali circoscritti e non sull'intero territorio nazionale, come sta avvenendo a causa della diffusione del coronavirus.<sup>6</sup>

Sarà allora necessario adottare alcune leggi in materia finanziaria e sanitaria – di finanziamento delle attività imprenditoriali in difficoltà e di sostegno del sistema sanitario nazionale – ispirate alla chiarezza e semplificazione per evitare che le incertezze interpretative costituiscano opportunità per inquinare la ricostruzione, intercettando i flussi di denaro pubblico stanziato per sostenere l'economia.<sup>7</sup> La prevenzione, attraverso la costituzione di indicatori di rischio, potrebbe risultare necessaria per “blindare” le leggi contro le distorsioni criminali,<sup>8</sup> come anche l'utilizzazione di *whistleblowing* ovvero la segnalazione anche anonima, da parte di cittadini o di operatori di situazioni opache. Infine, come ha indicato il Ministro dell'interno,

---

5. I lavori di ricostruzione legati al terremoto dell'Aquila del 6 aprile 2009 sono stati un obiettivo appetibile per le organizzazioni criminali legate al settore edilizio e di smaltimento dei rifiuti. In dieci anni sono stati emessi dalla Prefettura dell'Aquila circa 51 interdittive antimafia.

6. Cantone 2020.

7. Transcrime è il centro di ricerca interuniversitario dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Alma Mater Studiorum Università di Bologna e dell'Università degli Studi di Perugia sulla criminalità transnazionale che suggerisce al legislatore di adottare meno burocrazia per aiutare economicamente gli imprenditori e negare arricchimenti ingiustificati a boss e corrotti.

8. Bulfon 2020.

potrebbe essere una soluzione efficace anche la tempestività nei controlli con interventi correttivi *ad hoc* e la rigida applicazione delle norme antimafia che garantiscano un elevato controllo nell'erogazione dei fondi pubblici.<sup>9</sup>

Alcuni mettono in discussione i meccanismi preventivi, come ad esempio le interdittive antimafia (che semmai si potrebbero ricalibrare), perché costituirebbero un eccesso di burocrazia che rallenterebbe o addirittura bloccherebbe il Paese, come se l'anticorruzione fosse sinonimo di burocratizzazione. Ma al contrario, a parere mio, durante la pandemia, la filosofia della prevenzione, non soltanto è corretta ma andrebbe sostenuta con il rafforzamento delle misure di trasparenza.<sup>10</sup>

Il presidente dell'ANAC consiglia, per la ripartenza economica, un massiccio investimento pubblico volto a ricreare, con nuovo personale di elevata competenza tecnica e mediante un deciso rilancio delle tecnologie informatiche, quell'amministrazione di qualità che si è perduta negli ultimi vent'anni.<sup>11</sup> La soluzione non può consistere nell'adozione

---

9. Ziniti 2020. Il Viminale ha allertato i prefetti per l'analisi in tempo reale di tutti quei reati-spia (riciclaggio, corruzione, truffa, estorsione, condizionamento degli appalti) che preannunciano i tentativi di infiltrazione da parte della criminalità organizzata per intercettare i finanziamenti italiani ed europei.

10. La legge Spazzacorrotti dispone che sia obbligatorio rendere pubblici sul sito internet del partito o del movimento politico i dati di chi eroga contributi superiori nell'anno a 500 euro anche alle liste di candidati alla carica di sindaco che partecipano alle elezioni amministrative nei comuni con popolazione superiore a 15 mila abitanti.

11. Nella lettera aperta pubblicata sul sito dell'ANAC, il presidente F. Merloni, sostiene che: «Diecimila ingegneri assegnati, con procedure rapide, un numero ristretto di stazioni appaltanti e presidi territorialmente distribuiti per la dotazione informatica delle amministrazioni,

di soluzioni emergenziali e commissari dotati di ampi poteri derogatori per la realizzazione di opere strategiche (modello Genova esteso se non a tutte le opere, a quelle strategiche) né, tantomeno, è opportuno cancellare quanto è stato conquistato fino ad oggi dal lavoro sulla prevenzione, come il codice degli appalti, le gare europee, i controlli paesaggistici, i certificati Antimafia e la vigilanza dell'ANAC, ma occorre coniugare, nel settore degli appalti, la celerità con il rispetto della legalità.

## **2. La misurazione della corruzione è possibile?**

Se volessimo fornire una spiegazione della corruzione ci troveremmo in grave difficoltà. La legge n. 190 del 2012 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) non contiene, ad esempio, una definizione specifica di corruzione che viene solamente sottintesa; al riguardo, semmai, può essere d'ausilio la circolare n.1 del 2013,<sup>12</sup> dove si afferma che la corruzione deve comprendere le varie situazioni in cui si riscontrano l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. È quindi un fenomeno complesso, dinamico e multidimensionale che conferisce alla parola un carattere polisemico.

Questo fenomeno presenterebbe anche diverse difficoltà oggettive se volessimo misurarlo in termini di costi. La soluzione si potrebbe rinvenire nell'analisi multivariata dal momento che le tecniche "econometriche", funzionali a quantificare i costi economici della corruzione, si ridurrebbero ad un rappresenterebbero una buona risposta per una ripresa effettiva e duratura del Paese».

12. Circolare n. 1 del 2013 del Ministero per la Pubblica Amministrazione.



approccio limitato e parziale in quanto non considererebbero gli elevati costi indiretti che produce il fenomeno. Nel panorama nazionale e internazionale esistono comunque diversi strumenti e tecniche di misurazione della corruzione che possono offrire indicazioni soggettive od oggettive della corruzione.<sup>13</sup>

Uno studio europeo ha stimato che la corruzione in Europa possa costare all'economia dell'UE 904 miliardi di euro all'anno di prodotto interno lordo, di cui 237 miliardi solo in Italia, ovvero circa il 13% del Pil nazionale.<sup>14</sup> Calcolando il costo per ogni singolo cittadino, si tratterebbe di 3.903 euro a testa in più.<sup>15</sup>

Se dovessimo affidarci, invece, al numero di denunce per reati di corruzione, allora possiamo affermare che il trend tra il 2006 e 2011 sul fenomeno corruttivo in Italia era, in buona

---

13. Nella categoria degli indicatori soggettivi rientrano i criteri basati sulle statistiche giudiziarie, i criteri di percezione come il CPI (Corruption Perception Index) elaborato dal Transparency International o il CCI (Corruption Control Indicator) elaborato dalla World Bank e i criteri basati sulle misure di vittimizzazione come il Global Corruption Barometer. Nella categoria degli indicatori oggettivi rientra il metodo sviluppato da Golden e Picci e le misure giudiziarie. Queste ultime servono per analizzare l'evoluzione dei reati di corruzione nel tempo ed a livello territoriale.

14. I risultati sono il frutto di uno studio europeo commissionato dai Verdi europei "*The costs of corruption across the EU*" presentato in vista della Giornata internazionale anticorruzione del 9 dicembre 2018, in [www.greens-efa.eu](http://www.greens-efa.eu).

15. Cantone e Carloni 2019. Gli A. sono contrari a tale misurazione della corruzione perché troppo approssimativa e sommaria, basata su dati apparentemente obiettivi. Il numero sarebbe addirittura quattro volte quello più noto di 60 miliardi, come valore annuo della corruzione in Italia.

sostanza stabile.<sup>16</sup> Anche se la distribuzione tra le varie Regioni italiane è disomogenea, risultando più grave al Centro-Sud e nelle Isole. Il numero dei condannati per corruzione è diminuito dal 2007 al 2011 (da 749 a 458) in tutte le macro-aree, mentre quello dei condannati per concussione si è triplicato (passando da 134 a 344) ed il numero è raddoppiato nelle Regioni del Nord, mentre è soltanto aumentato, anche se considerevolmente, nel Sud e nelle isole. Occorre però notare che il livello di corruzione percepito è assai distante dall'effettivo numero di denunce, citazioni e sentenze realmente depositate, sia in sede penale che contabile, ovvero dalla corruzione vissuta.<sup>17</sup> Tale sovrastima da parte degli italiani genera quello che viene definito da Eurispes il paradosso di Trocadero, secondo cui «più si perseguono i fenomeni corruttivi sul piano della prevenzione e le fattispecie di reato sul piano della repressione, maggiore è la percezione del fenomeno». Le ricerche campionarie sulla percezione dei fenomeni tendono, infatti, a sovrastimare o sottostimare un problema; a riprova di ciò, una recente indagine di Istat che ha indagato sulla conoscenza e il coinvolgimento in atti illeciti, prescindendo dalla percezione e dalle denunce. Le tangenti e le mazzette non sono, infatti, un fenomeno che riguarda solo la classe politica, perché quasi l'8% degli italiani ne ha avuto a che fare almeno una volta nella loro vita e, tra questi, il 2,7% nell'ultimo triennio e l'1,2%

---

16. D'Angeli 2016. Il numero dei reati di concussione denunciati è aumentato dallo 0,43% nel 2006 allo 0,72% nel 2011, registrando il valore più alto nel 2009. Per i reati di corruzione denunciati si è registrata una diminuzione dall'1,59% nel 2006 all'1,24% nel 2011, con un picco di 2,01% nel 2009.

17. EURISPES 2018.

nei soli 12 mesi precedenti l'indagine Istat del 2017.<sup>18</sup> Questo risultato rispetto a quelli più virtuosi di altri Paesi europei,<sup>19</sup> dimostra come la sfiducia e la rassegnazione determinano risultati negativi di inefficienza della PA a prescindere dal fatto concreto che sia inquinata da interessi privati. Mentre laddove i fenomeni corruttivi non vengano percepiti come un problema, i cittadini nutrono maggiore ottimismo nei confronti dell'azione pubblica che si muove a loro vantaggio.

### **3. La repressione e la prevenzione: due elementi imprescindibili della lotta alla corruzione**

La strategia da adottare per contrastare la corruzione non può consistere unicamente nella sua repressione, ma è necessaria anche un'azione volta alla prevenzione e al cambiamento culturale.

Soffermandoci sulla repressione, ovvero sul primo pilastro della lotta alla corruzione<sup>20</sup> è necessario ricordare che la sinergia fra magistratura e forze di polizia è indispensabile per sanzionare i delitti di corruzione e comminare le condanne detentive, pecuniarie, ma anche le misure patrimoniali, come le confische e le sanzioni accessorie (l'interdizione dai pubblici uffici e dalle attività economiche).

Le situazioni rilevanti vanno oltre le fattispecie penalistiche<sup>21</sup> anche se queste comprendono l'intera gamma dei delitti con-

---

18. Indagine Istat del 12 ottobre 2017, in <https://www.istat.it/it/archivio/204379>

19. Gianotti 2020.

20. Cantone e Caringella 2017.

21. V. artt. 318 c.p. (Corruzione per l'esercizio della funzione), 319 c.p. (Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio), 319 ter, c.p. (Corruzione in atti giudiziari).

tro la P.A., ex Titolo II, Capo I, Codice penale, giacché, a prescindere dalla rilevanza penale, interessino tutte le ipotesi di malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite. Al corposo apparato sanzionatorio, non corrisponde, però, adeguata applicazione di sanzioni "pesanti" a carico dei rei, anche perché si fa largo uso delle misure alternative.

Ciò consente di comprendere l'attuale composizione sociale della popolazione carceraria. Si può notare, infatti, come il carcere continui ad essere un luogo di "detenzione sociale", ovvero il luogo in cui numerose persone sono prive di mezzi per starne fuori.<sup>22</sup> La quota di "colletti bianchi" in espiazione di pena è statisticamente molto bassa, circa il 15,1% della popolazione carceraria (9.242 detenuti nel 2019).<sup>23</sup> Se poi analizziamo i dati che comprendono gli indagati e gli imputati, sia che si tratti di attesa del primo giudizio (il 16,4% dei detenuti), che di condannati non definitivi (15%)<sup>24</sup> e li mettiamo a confronto con quelli del 2015, si può notare

---

22. Margara, al Seminario *Esclusione sociale e carcere, il ruolo e le potenzialità di un sistema associativo* promosso da Arci Regione Toscana il 16.02.2004, parlava di discarica sociale composta dal 65% della popolazione penitenziaria da tossicodipendenti e immigrati.

23. I dati del Dap fanno riferimento ai detenuti presenti al 31 dicembre 2019 distinti per tipologia di reato Anni 2008-2019, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it). Se nel 2008 sono 6.151 per reati contro la Pubblica Amministrazione, i numeri sono cresciuti gradualmente per arrivare fino a 8.307 nel 2012, per poi scendere negli anni 2013-2014 per effetto della sentenza della Corte EDU Torreggiani fino a 6.994, per poi nuovamente risalire fino ad arrivare a 9242 detenuti il 31 dicembre 2019.

24. Il 30 novembre 2019 su un totale di 61.174 detenuti, il totale dei condannati non definitivi era di 9.188 (15%), di cui 4.905 gli appellanti, 3.129 i ricorrenti e 1.154 i misti, mentre gli imputati in attesa di primo giudizio erano 10.068 (16,4%). I dati sono presenti in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

che su un totale di 6.987 detenuti cui vengono ascritti reati contro la PA, circa 1.411 si trovavano in regime di custodia cautelare (20,1%).<sup>25</sup> Questi dati statistici appaiono in netto contrasto con la realtà sociale caratterizzata dal crescente protagonismo criminale di numerosi dirigenti. A questi rilievi occorre aggiungere che nei confronti della grande maggioranza dei condannati per reati contro la PA, il giudice, in considerazione della loro modesta capacità di delinquere, dispone della sospensione condizionale della pena ex art. 163 e ss. del codice penale.

Il sistema, di fatto, è quindi incapace di sanzionare penalmente le numerose declinazioni della criminalità dei colletti bianchi, alimentando un clima collettivo di sfiducia sul rispetto delle regole e nei confronti delle istituzioni. All'eccessiva detenzione carceraria per alcuni tipi di reato, si contrappone la totale assenza di carcere per altri. Questo sistema ha consentito, da un lato, di decriminalizzare i reati dei colletti bianchi, depotenziandoli con diverse technicalità giuridiche (previsione di pene edittali minime, loro perseguibilità a querela, previsione di soglie di punibilità, abbreviazione termini di prescrizione, ecc.), dall'altro, di ipercriminalizzare i reati commessi da soggetti appartenenti alle fasce popolari disagiate.

Fenomeno quest'ultimo che ha determinato il sovraffollamento delle carceri e la situazione di degrado delle condizioni di vita carceraria che, a loro volta, hanno costretto la Corte costituzionale e la Corte EDU ad intervenire attraverso decisioni volte all'eliminazione di ampie parti del sistema sanziona-

---

25. Detenuti ristretti negli istituti penitenziari con ascritti reati contro la Pubblica Amministrazione distinti per posizione giuridica. Situazione aggiornata al 26.03.2015, in [www.ristretti.it](http://www.ristretti.it).

torio in quanto palesemente contrario ai principi del diritto comunitario e costituzionale fino al punto da imporre, con la sentenza pilota Torreggiani, di arrestare la grave situazione di degrado per violazione dell'art. 3 della Convenzione europea. La legge *svuota carceri*<sup>26</sup> (D.L. del 23.12.2013, n. 146, convertito in legge con modificazioni dalla L. 21 febbraio 2014, n. 10) è stata la prima risposta del governo, per arrestare i flussi d'ingresso negli istituti di pena con un intervento chirurgico volto a depenalizzare reati legati al piccolo spaccio di stupefacenti e nello stesso tempo ad agevolare il ricorso alle misure alternative per violazioni di minore gravità. La legge ha assunto, anche, come obiettivo, quello di agire sul fronte di uscita dal circuito penitenziario: estendendo la possibilità di accesso all'affidamento in prova al servizio sociale sia ordinario che terapeutico; ampliando a 75 gg., per ciascun semestre, la riduzione per la liberazione anticipata; stabilizzando l'istituto dell'esecuzione della pena presso il domicilio ex legge n. 199 del 2010; ed infine, utilizzando maggiormente il braccialetto elettronico (D.L. 24 novembre 2000, n. 341 – Disposizioni urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'amministrazione della giustizia, convertito nella L. 19 gennaio 2001, n. 4).<sup>27</sup>

---

26. Il Piano carceri del governo aveva previsto una serie di interventi di edilizia carceraria ma anche di assunzione del personale per fronteggiare l'emergenza del sovraffollamento carcerario e delle conseguenti situazioni di degrado connesse. Il primo frutto normativo fu la L. n. 199 del 2010, c.d. "svuota carceri".

27. Sul braccialetto elettronico, la Corte di Cass a sez. unite n. 35571 si è espressa con una sentenza aperta, disponendo la scarcerazione del detenuto che, pur avendo ottenuto dal Tribunale per il Riesame gli arresti domiciliari con il controllo del dispositivo elettronico, era rimasto in carcere poiché non vi era disponibilità del c.d. braccialetto. Pertanto, la Corte di Cassazione ha ritenuto che, se il giudice decide di adottare

Oltre alla Corte EDU è intervenuto anche il Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite<sup>28</sup> all'interno della revisione periodica universale, dedicando diverse raccomandazioni alla situazione delle carceri italiane.

Infine, è da annotare anche l'eccessiva lentezza dei processi penali italiani su cui incide, come denuncia Antigone, l'eccessivo ricorso alla custodia cautelare che è arrivata (imputati in attesa di primo giudizio e condannati non definitivi) all'attuale cifra del 31,4%.<sup>29</sup> I processi penali pendenti, poi, sono giunti alla cifra stellare di 1,5 milioni, di cui più di 300.000 dalla durata irragionevole e quindi, prossimi alla violazione della legge del 24 marzo 2001, n. 89, nota come legge Pinto. Questa prevede il diritto di richiedere un'equa riparazione per il danno patrimoniale o non patrimoniale, patito per l'irragionevole durata di un processo. Anche se forse, la soluzione migliore potrebbe essere quella adottata negli Stati Uniti, di colpire economicamente i magistrati meno produttivi.

---

il mezzo elettronico e tale strumento manchi, il detenuto deve essere ugualmente scarcerato, in quanto il magistrato, con la sua decisione, ha applicato una misura diversa dal carcere che non può essere subordinata alle esigenze di spesa della Pubblica Amministrazione.

28. I punti fissati dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite: migliorare il sistema penitenziario, introdurre il reato di tortura nel codice penale; aumentare misure non detentive per chi è in attesa di giudizio e rivedere le procedure per attenuare l'arretrato creatosi; inviare i rapporti scaduti al Comitato contro la tortura e al Comitato per i diritti umani, implementare, nel più breve tempo possibile, gli obblighi derivanti dal Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni unite contro la tortura e istituire un meccanismo di protezione nazionale indipendente ed efficace che abbia le risorse necessarie

29. XV° Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione 2019.

Sempre in America il fenomeno della corruzione è stato affrontato molto seriamente fin dal 1977 con il Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), un *corpus* normativo volto ad impedire la corruzione da parte di società americane, di pubblici ufficiali stranieri, allo scopo di non alterare i rapporti commerciali. La sua applicabilità è stata estesa ad di fuori dei confini del Paese, vietando di corrompere pubblici ufficiali di altri governi con la finalità di ottenere indebiti vantaggi. Questo costituì il modello ispiratore della Convenzione OCSE sulla “Lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali” del 1997. La corruzione in politica come la criminalità dei colletti bianchi, fin dagli inizi del terzo millennio fu punita aspramente con lo scoppio della bolla della “net economy” e con il crac di grandi società come Enron e Worldcom.<sup>30</sup> Alla severità delle pene si applicò il principio della loro proporzionalità al danno economico e allo stesso tempo, fu ridimensionata la discrezionalità dei giudici per la concessione di sconti.<sup>31</sup>

Anche la prevenzione, ovvero il secondo pilastro su cui poggia la lotta alla corruzione, beneficerebbe dell’irrogazione della pena. L’Italia non è arrivata alla prevenzione isolatamente, ma grazie alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall’Assemblea generale il 31 ottobre

---

30. Gaggi 2010.

31. Rispetto alle pene della fine degli anni ’80 in cui furono condannati alcuni protagonisti di crimini finanziari con condanne di dieci anni che si risolsero in un paio d’anni a seguito di sconti e di pagamento di multe, quelle della metà degli anni ’90 furono molto più severe che si aggiravano intorno ai 20-30 anni.



2003<sup>32</sup> e aperta alla firma a Merida dal 9 all'11 dicembre dello stesso anno, a cui hanno aderito 178 Paesi. Questa convenzione ci ha permesso di fare un notevole salto di qualità, perché ha imposto ai Paesi firmatari, non soltanto di adottare un impianto repressivo, ma anche preventivo, superando il concetto della corruzione basata esclusivamente sull'infedeltà del funzionario corrotto, ma ponendosi il problema delle condizioni socio-economiche (concorrenza, merito, best practices) che possono far degenerare la corruzione trasformandola in sistematica.<sup>33</sup>

Tornando in Italia, le Amministrazioni destinatarie delle norme contenute nella legge si rivolgono a tutte le PA, ex art. 1, c.2 D.L.gs 30 marzo 2001, n. 165, perché le disposizioni di prevenzione della corruzione sono attuazione diretta del principio di imparzialità ex art. 97 Cost. Il campo di applicazione però si deve estendere fino alle Regioni e agli enti locali. La corruzione in Italia, negli ultimi anni, si è venuta a dematerializzare attraverso nuove e più pragmatiche forme di occultamento delle somme illecitamente percepite. Sempre più spesso alla vecchia tangente si sostituisce il pagamento con beni o servizi (assegnazione di un posto di lavoro, consulenza reale o fittizia, concessione di benefits come viaggi e cene, ristrutturazioni edilizie e talvolta il soddisfacimento

---

32. Questa convenzione ci ha permesso di fare un notevole salto di qualità, perché ha imposto ai Paesi firmatari, non soltanto di adottare un impianto repressivo, ma anche preventivo, superando il concetto della corruzione basata esclusivamente sull'infedeltà del funzionario corrotto, ma ponendosi il problema delle condizioni socio-economiche (concorrenza, merito, best practices) che possono far degenerare la corruzione trasformandola in sistematica.

33. Cantone 2020.

di prestazioni sessuali) più difficilmente dimostrabile come reato per gli inquirenti.<sup>34</sup>

Nelle ultime Legislature le tematiche legate alla prevenzione e repressione dei fenomeni di corruzione hanno avuto ampio spazio. Il legislatore ha cercato di porre rimedio al dilagare della corruzione riconoscendo nuove fattispecie di reato, inasprendo le pene per i reati già previsti e disciplinando modelli organizzativi per prevenire il fenomeno corruttivo. Si è tentato, inoltre, di rafforzare il ruolo dell'ANAC (Autorità nazionale anticorruzione) con numerosi provvedimenti (D.L. 24 giugno 2014, n. 90, conv. in L. 11 agosto 2014, n. 114, di avvio delle “riforme Madia”; D.Lgs. n. 50 del 2016, di adozione del Codice dei lavori pubblici; D.Lgs. n. 97 del 2016, di riforma della disciplina in materia di trasparenza amministrativa), mentre il quadro sanzionatorio in tema di lotta alla corruzione è stato reso più “duro”, attraverso diverse misure che vanno dall'incremento delle sanzioni penali – comprese quelle accessorie – alla riformulazione di alcuni reati. Il sistema in ambito giudiziario si è modificato flessibilizzandosi verso un modello premiale.

La collaborazione con la giustizia è una classica condizione “win-win”: aumentano i vantaggi per coloro che decidono di testimoniare e aiutare le indagini, ma anche per coloro che hanno bisogno di prove per ottenere una condanna in tribunale. In Italia, rispetto agli USA,<sup>35</sup> si è arrivati tardiva-

---

34. ANAC 2019. A parere dell'ANAC, il denaro rappresenta circa il 48% delle vicende di corruzione esaminate e molto spesso per importi di denaro esigui (2.000/3.000 euro, ma in alcuni casi anche 50/100 euro) e talvolta quale percentuale fissa sul valore degli appalti.

35. Nel sistema americano vengono offerti incentivi a coloro che sono a conoscenza di informazioni su condotte illecite e corruttive, per cui

mente, mediante la legge 190/2012 (legge Severino), all'introduzione di una normativa sulla protezione del dipendente che segnala illeciti di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo ruolo. Successivamente, la L. 179 del 2017 sul *whistleblowing* ha sostituito la normativa precedente sulla tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti, introducendo una disciplina analoga a tutela del dipendente privato. La nuova disciplina dispone che coloro che segnalano al responsabile della prevenzione della corruzione dell'ente o all'Autorità nazionale anticorruzione, ovvero denunciano all'autorità giudiziaria le condotte illecite o di abuso di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo rapporto di lavoro, non può essere soggetto a sanzioni, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altre misure organizzative che abbiano un effetto negativo sulle condizioni di lavoro. In caso di licenziamento discriminatorio è previsto il diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro. La corruzione, d'altronde, non necessariamente deve consistere in una sanzione gravemente privata della libertà, perché il legislatore può dissuadere i corrotti e corruttori dal continuare la propria condotta riprovevole anche con mezzi diversi come la pena accessoria del Daspo (l'interdizione dai pubblici uffici) per le persone condannate in via definitiva per un reato di corruzione, che possono inibire ai parlamentari o ai consiglieri di fare politica.<sup>36</sup> Lo stesso discorso occorre fare anche per gli imprenditori dal

---

collaborano. Il *False Claims Act*, prevede, invece, che chiunque presenti una richiesta falsa o fraudolenta al governo venga condannato al risarcimento del triplo dei danni subiti dal governo oltre le sanzioni.

36. La legge Spazzacorrotti prevede il Daspo della durata che va dai 5 ai 7 anni per un reato di corruzione punito con la condanna fino ai 2 anni; per le condanne superiori ai 2 anni il Daspo diventa definitivo.

momento che la corruzione è un reato bilaterale ed anch'essi devono essere puniti, per cui occorrerebbe impedire loro, per il futuro, di partecipare agli appalti.

Infine, il terzo elemento determinante nella lotta contro la corruzione consiste nel far aumentare il senso civico di ciascuno perché molti pensano che rubare allo Stato sia meno grave che rubare a un privato.<sup>37</sup>

#### **4. L'ANAC (Autorità nazionale anticorruzione) è uno strumento spuntato per combattere la corruzione?**

La L. 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) – che ha cambiato denominazione alla CIVIT (Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche) in ANAC – ha introdotto numerosi strumenti di repressione e prevenzione del fenomeno corruttivo. La L. 17 dicembre 2012, n. 221, di conversione del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, ha rafforzato l'ANAC prevedendo che alla Commissione sia preposto un presidente, nominato su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, del Ministro della giustizia e del Ministro dell'interno. Un compito rilevante spetta anche al Dipartimento della funzione pubblica che svolge un ruolo

---

37. Istat, *Senso civico: atteggiamenti e comportamenti dei cittadini nella vita quotidiana*, anni 2016-2018, Statistiche report del 20 marzo 2019 in [www.istat.it](http://www.istat.it). Il 28,3% ritiene tollerabile farsi raccomandare per avere un lavoro e il 29,3% non pagare le tasse. Un quarto delle persone di 14 anni e più, giudica la corruzione un fatto naturale e inevitabile, sei persone su dieci considerano pericoloso denunciare fatti di corruzione mentre oltre un terzo (36,1%) lo ritiene inutile.

propositivo e di coordinamento dell'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella P.A. La legge 6 novembre 2012, n. 190 (legge Severino) attuativa delle Convenzioni internazionali contro la corruzione<sup>38</sup> ha permesso all'ordinamento italiano di orientarsi verso un sistema di prevenzione basato a livello centrale sul Piano nazionale anticorruzione (PNA) adottato dall'ANAC; mentre a livello decentrato di ciascuna amministrazione, sui Piani triennali di prevenzione della corruzione (PTPC).

Le strategie di prevenzione e contrasto della corruzione derivano dall'azione sinergica di tre soggetti: Comitato interministeriale (fornisce indirizzi attraverso l'elaborazione delle linee guida); il Dipartimento della funzione pubblica (opera come soggetto promotore delle strategie di prevenzione e come coordinatore della loro attuazione) e ANAC (svolge funzioni di raccordo con le altre autorità ed esercita poteri di vigilanza e controllo per la verifica dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni nonché sul rispetto della normativa in materia di trasparenza).

Il contesto in cui le iniziative e strategie sono adottate è quello disegnato dalle norme nazionali ed internazionali in materia (Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003); le misure contenute nelle linee guida e nelle convenzioni che l'OECD (Organisation

---

38. Art. 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'Onu il 31 ottobre 2003 e ratificata ai sensi della L. 3 agosto 2009, n. 116; artt. 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata ai sensi della L. 28 giugno 2012, n. 110.

for Economic Co-operation and Development), il Consiglio d'Europa con il GRECO (Groupe d'États Contre la Corruption) e l'UE riservano alla materia e che vanno nella medesima direzione indicata dall'ONU, ovvero: implementare la capacità degli Stati membri nella lotta alla corruzione, monitorando la loro conformità agli standard anticorruzione ed individuando le carenze nelle politiche nazionali.

L'ANAC in seguito alle previsioni del D.L. n. 101/2013, incorpora l'Authority di vigilanza sui contratti pubblici (AVCP) – che è stata soppressa con il D.L. 90/2014, convertito nella L. 114/2014 – per combattere a fondo la corruzione di tutte le PA e per controllare gli appalti pubblici. La riordinata Authority<sup>39</sup> dell'ANAC<sup>40</sup> dovrebbe in teoria costituire la pietra angolare del nuovo sistema di prevenzione, soprattutto con il rafforzamento dei poteri attuato mediante il Codice dei contratti pubblici 2016 (D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50) che le ha conferito poteri normativi e decisori, che però si riveleranno strumenti insufficienti.

Al riguardo, il Consiglio di Stato ha negato l'attribuzione di potestà normativa all'Authority declassandola a para-normativa, ovvero di produzione di atti a carattere vincolante *erga omnes*, ma di livello amministrativo in senso

39. L'ANAC è un'Autorità amministrativa indipendente di natura ibrida perché è indipendente dal Governo ed esercita compiti amministrativi; la nomina del suo Presidente avviene su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro della giustizia e il Ministro dell'interno; i membri, invece, sono nominati con DPR "previa deliberazione del Consiglio dei ministri", previo parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti.

40. Longobardi 2017: 15 e ss., Longobardi 2016: 823 e ss.

proprio,<sup>41</sup> qualificati innominati, cioè riconducibili alla categoria di altri atti di regolamentazione flessibile (artt. 211 e 213), anche se non meno vincolanti.<sup>42</sup> Al riguardo alcuni avevano dubitato della collocazione di tali atti all'interno delle fonti del diritto, anche se fino ad oggi era stato ricostruito dalla dottrina e applicato dalla giurisprudenza,<sup>43</sup> in particolare, quando con l'art. 213, c.1, D.lgs. 50/2016, attribuisce all'ANAC la vigilanza e il controllo sui contratti pubblici e l'attività di regolazione degli stessi,<sup>44</sup> specificando che l'Autorità «agisce anche al fine di prevenire e contrastare l'illegalità e la corruzione». Ex art. 213, c.2 del D.Lgs. 50/2016, «gli atti ritenuti maggiormente rilevanti in termini di impatto», devono essere trasmessi alle Camere dopo la loro adozione, soprattutto quando sono riconducibili ad illeciti delle stazioni appaltanti.<sup>45</sup> Secondo la ricostruzione offerta dal Consiglio di Stato, nel parere 855 del 1 aprile 2016, le linee guida vin-

---

41. Torchia 2016: 605 e ss.

42. Bigolaro 2016. Si tratta di poteri amplissimi che si articolano sul livello normativo ma anche su quello dell'intervento diretto nella singola procedura a garanzia della legittimità degli atti con la possibilità di comminare sanzioni amministrative al funzionario e di vincolare l'Amministrazione a un certo comportamento.

43. Chiti 2016: 436, Deodato 2016.

44. La funzione di regolazione viene svolta attraverso *linee guida, bandi tipo, capitolati tipo, contratti tipo ed altri strumenti di regolazione flessibile, comunque denominati*.

45. Benetazzo 2018. L'A. sostiene che le funzioni attribuite all'Autorità sono intese come funzioni di vigilanza su tutti i contratti pubblici, perfino di quelli che sono esclusi dall'ambito di applicazione del codice e comportano forme di controllo e di vigilanza sul rispetto delle procedure ordinarie e nella corretta applicazione di quelle derogatorie, assistita da poteri sanzionatori.

colanti dell'ANAC si possono riassumere in tre tipologie: quelle approvate con decreto del Ministero delle infrastrutture e trasporti, su proposta dell'ANAC, che sono atti normativi di natura regolamentare, perché pongono «una chiara efficacia innovativa nell'ordinamento, cui si accompagna il carattere generale ed astratto delle norme in esso contenute»;<sup>46</sup> quelle non vincolanti adottate dall'ANAC, che vengono inquadrate come atti amministrativi; quelle vincolanti adottate dall'ANAC, previste da specifiche disposizioni del codice degli appalti.<sup>47</sup> Se si esclude la legittimità di quest'ultima categoria, le linee-guida nel loro insieme sembrano costituire un'espressione del potere di direttiva. La direttiva però, anche se può essere derogata dalle Amministrazioni destinatarie, impone che il singolo atto derogatorio motivi ragionevolmente, il discostarsi dalla direttiva stessa. Non sono quindi riconducibili al *soft law* perché pongono prescrizioni che vanno necessariamente prese in considerazione dall'Amministrazione e assistite da sanzioni, la cui irrogazione è rimessa alla stessa Autorità.<sup>48</sup>

A parere del Consiglio di Stato tale ricostruzione è in linea con gli effetti vincolanti ed *erga omnes* riconosciuti a tali atti dalla legge delega quando dispone che l'ANAC sia dotata di “strumenti di regolazione flessibile, anche dotati di efficacia

---

46. Si tratta di un regolamento ministeriale a carattere normativo, da cui discende la necessità di seguire, per la sua emanazione, la procedura ex art. 17, c.3 della L.400/1988.

47. Il Consiglio di Stato in riferimento a queste ultime aveva suggerito che non potesse trattarsi di una natura normativa, poiché non in linea con il sistema delle fonti italiane.

48. Benetazzo 2018.



vincolante”.<sup>49</sup> Il Consiglio di Stato si è espresso anche successivamente, nel parere 1257 del 29 maggio 2017, su alcune linee guida recanti “Aggiornamento delle Linee guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici”, in cui ha affermato che tali linee guida in materia di anticorruzione possano essere disattese dall’amministrazione purché ne siano motivate le ragioni.<sup>50</sup> Il legislatore ha implementato notevolmente le funzioni dell’organismo amministrativo anticorruzione anche attraverso l’assegnazione di una *mission* di coordinamento per l’attuazione delle misure di prevenzione e contrasto dell’illegalità e della corruzione da parte dei soggetti obbligati. A differenza delle altre Authority, però, l’autorità nazionale anticorruzione è l’unica autorità indipendente a cui viene imposto un limite di bilancio. Questo dipende dal fatto che l’ANAC è finanziata dal mercato attraverso contribuzioni ad essa dovute dai soggetti pubblici e privati sottoposti alla sua vigilanza. Se il limite delle contribuzioni è la garanzia minima a tutela dell’imparzialità dell’Ente, gravi dubbi permangono sul pericolo derivante dalle contribuzioni private.<sup>51</sup>

---

49. A questi provvedimenti vengono assicurate tutte le garanzie procedurali della regolazione già vigenti per le Autorità indipendenti, quali l’obbligo di sottoporre le delibere di regolazione ad una preventiva fase di consultazione, la necessità di munirsi di strumenti di Analisi di impatto della regolazione (AIR) e di verifica ex post dell’impatto regolatorio (VIR); l’esigenza di adottare tecniche di codificazione tali da determinare la concentrazione di “testi unici integrati” di tutta la disciplina di settore.

50. Chiarelli 2019.

51. V. l’art. 19 del D.L. 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la

In sostanza questo organismo è stato più temuto che amato dalla politica italiana ed ha scontato anche la colpa di essere stato istituito dal governo Renzi. Non è un dettaglio secondario, poi, che il suo Presidente Cantone, si sia dimesso nove mesi prima della scadenza naturale del suo mandato. Il messaggio esplicito che voleva dare al Governo Conte era di rafforzare l'autorità anticorruzione dotandola di poteri effettivi e concreti. Con il nuovo governo Conte-2 le nomine delle authority,<sup>52</sup> come degli enti pubblici e di alcune società di Stato sono state bloccate dai veti incrociati e dalle incapacità decisionali che hanno garantito all'Esecutivo il primato dell'inerzia. Poi con il Covid-19 si è verificata la paralisi di tutto il Paese, in un momento storico in cui è forte la necessità di una presidenza forte per vigilare sui fondi sovranazionali di sostegno alle imprese italiane.

### **5. La legge c.d. “Spazzacorrotti”: alcuni profili di illegittimità costituzionale**

In materia di corruzione il legislatore è stato in passato piuttosto passivo, come è dimostrato dall'inerzia durata tredi-

---

semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), c.67, stabilisce che «...ai fini della copertura dei costi relativi al proprio funzionamento di cui al comma 65 determina annualmente l'ammontare delle contribuzioni ad essa dovute dai soggetti, pubblici e privati, sottoposti alla sua vigilanza, nonché le relative modalità di riscossione, ivi compreso l'obbligo di versamento del contributo da parte degli operatori economici quale condizione di ammissibilità dell'offerta nell'ambito delle procedure finalizzate alla realizzazione di opere pubbliche. In sede di prima applicazione, il totale dei contributi versati non deve, comunque, superare lo 0,25 % del valore complessivo del mercato di competenza.»

52. La legge Milleproroghe è stata utilizzata per prorogare i vertici dell'Autorità della Privacy e delle Comunicazioni.

ci anni prima che il Parlamento ratificasse con la L. del 28 maggio 2012, n. 10, la Convenzione di Strasburgo contro la corruzione del 1999. I successivi aumenti di pena per reati di corruzione hanno avuto, invece, effetti anche sulla prescrizione, in quanto la durata di quest'ultima è collegata direttamente al limite massimo della pena prevista per il reato. Questa ha costituito una delle principali cause dell'inefficacia del contrasto alla corruzione fino alla recente legge n. 3 del 2019. Con la legge c.d. Spazzacorrotti,<sup>53</sup> la lotta anticorruzione ha spostato il proprio campo d'azione: dalle misure di prevenzione a quello di repressione. È stata quasi una marcia indietro condividendo così la posizione di coloro che avevano criticato gli eccessi della prevenzione della corruzione.<sup>54</sup>

---

53. In caso di condanna superiore a 2 anni di reclusione è prevista l'incapacità di contrarre con la PA e l'interdizione dai pubblici uffici perpetua. L'interdizione dai pubblici uffici permane anche in caso di riabilitazione del condannato, per ulteriori 7 anni. L'incapacità di contrarre con la PA è introdotta anche come misura interdittiva da applicare all'imputato prima della condanna. Aumenta la durata delle sanzioni interdittive che possono essere comminate alle società e agli enti riconosciuti amministrativamente responsabili di una serie di reati contro la PA.; aumenta la pena per il delitto corruzione per l'esercizio della funzione; abroga il delitto di millantato credito, ricomprendendo anche questa condotta nel delitto di traffico di influenze illecite; prevede una causa di non punibilità per colui che collabora con la giustizia, a patto che intervenga una confessione spontanea prima che l'interessato abbia notizia di una indagine a suo carico e comunque entro 4 mesi dalla commissione del reato; il giudice dell'impugnazione può accertare la tesi dell'imputato nonostante la prescrizione del reato al fine di provvedere comunque alla confisca allargata del denaro o dei beni frutto dell'illecito; modifica la fattispecie di corruzione tra privati previste dal codice civile per prevedere la procedibilità d'ufficio.

54. Cantone e Carloni 2019.

La legge 3/2019 non si limita a consentire l'uso delle intercettazioni anche mediante dispositivi elettronici portatili nei procedimenti per reati contro la P.A., ma ammette le operazioni di polizia sotto copertura anche nei confronti di alcuni reati contro la P.A. La riforma ha inciso, inoltre, anche sull'ordinamento penitenziario, ovvero sulla fase successiva alla condanna penale, perché alcuni delitti contro la pubblica amministrazione sono stati inseriti nel catalogo dei reati che precludono, in caso di condanna, l'accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative alla detenzione, salvo si tratti di collaboratori di giustizia. In sintesi, l'intento del legislatore è stato di cercare di inserire nel sistema penitenziario detentivo i c.d. "colletti bianchi".

Il legislatore con l'approvazione della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), denominata Spazzacorrotti, ha cercato di rendere più gravose le condizioni di accesso alle misure alternative alla detenzione e alla liberazione condizionale, tentando di uniformare la normativa della criminalità politico-economica dei colletti bianchi a quella legata al crimine organizzato, senza tenere conto delle profonde diversità tra le due fenomenologie criminose.<sup>55</sup> Occorre rilevare che, nella stessa stagione, la Corte costituzionale ha operato consistenti aperture in favore del c.d. diritto mite, ovvero una concezione della giustizia e della pena più sensibile alla tutela dei diritti<sup>56</sup> che alla conformità

---

55. Paliero 2004: 141 e ss.

56. La sent. 236 del 2016 ha spezzato il dogma delle "rime obbligate", in tema di proporzionalità sanzionatoria a cui hanno fatto seguito l'ordinanza n. 207 del 2018 e la sentenza n. 242 del 2019, in tema di

formale della legge alla Costituzione.<sup>57</sup> In maniera, pertanto coerente, la presidente Marta Cartabia si è espressa sulla suddetta legge Spazzacorrotti, sostenendo che:

la Corte ha semplicemente applicato uno dei principi fondamentali della civiltà giuridica in materia penale che vieta l'applicazione delle leggi più severe ai fatti commessi prima della loro entrata in vigore.<sup>58</sup>

Davanti alla Corte costituzionale, erano state sollevate da numerosi giudici<sup>59</sup> alcune censure facenti capo alla retroattività della suddetta legge che all'art. 1, c. 6, lettera b), ha esteso ai reati contro la PA – e, segnatamente, alle fattispecie di cui agli artt. 314, c.1, 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quadter, c.1, 320, 321, 322, 322-bis c.p. [...] – le preclusioni previste dall'art. 4-bis Op., rispetto alla concessione dei benefici e delle misure alternative alla detenzione.

Conseguentemente, a partire dal 31 gennaio 2019, i reati contro la pubblica amministrazione – tra cui peculato, concussione, corruzione – venivano inseriti nell'elenco dei delitti gravissimi – modificando l'art. 4-bis, c.1, Op. – al pari di quelli di terrorismo, eversione dell'ordinamento democratico, associazione di tipo mafioso, riduzione in schiavitù, prostituzione minorile, pedo-pornografia, in relazione ai quali i benefici penitenziari (l'assegnazione al lavoro esterno ed i permessi premio) e le misure alternative al carcere (detenzio-

---

fine vita; la sentenza n. 149 del 2018, in tema di ergastolo e rieducazione del condannato; la sentenza n. 253 del 2019, in tema di ergastoli ostativi e permessi premio e la sent. 30 del 2020 sulla detenzione domiciliare di figli ultradecenni gravemente malati.

57. Sul punto, Manes e Napoleoni 2019: 36 e ss.

58. Milella 2020.

59. Undici ordinanze di rimessione denotano un disagio diffuso e un desiderio di modificare il diritto vivente.

ne domiciliare oppure l'affidamento ai servizi sociali), non potevano essere concessi se non a seguito di collaborazione con la giustizia (art. 58-ter Op. e 323-bis c.p.), oppure della impossibilità o irrilevanza della collaborazione medesima (art. 4-bis, c.1-bis, Op.).<sup>60</sup>

Nonostante la già intervenuta sospensione dell'ordine di esecuzione della pena ex art. 656, c.5, c.p.p., non era possibile eludere l'applicazione della novella introdotta con l'articolo 1, c.6, lettera b), giacché la stessa *aveva introdotto una distinta fase del procedimento esecutivo, in cui il tribunale di sorveglianza era chiamato ad applicare anche le modifiche normative sopravvenute rispetto al momento della sospensione dell'esecuzione*. La questione non riguardava i progressi trattamentali che non possono subire una "immotivata regressione" nella fruizione dei benefici stessi (cfr. sentt. 149/2018, 255 e 257 del 2006, n. 445 del 1997 e n. 504 del 1995), in virtù del rispetto del principio costituzionale di salvaguardia della progressione trattamentale, ma la concessione della misura dell'affidamento in prova al servizio sociale, ovvero una modalità esecutiva della pena.

È stata quindi denunciata davanti alla Consulta l'assenza di una disciplina transitoria che permettesse di evitare l'effetto retroattivo della più severa disciplina nei confronti dei condannati per i fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore della legge.<sup>61</sup> Siffatta disciplina transitoria si riteneva necessaria *pro futuro*, per coloro che avessero commesso un reato contro la PA e che fossero giudicati colpevoli prima dell'entrata in vigore della L. 3/2019, per una pena inferio-

---

60. Fiorentin 2020.

61. Comunicato del 12 febbraio 2020 dell'Ufficio Stampa della Corte costituzionale, Illegittima l'applicazione retroattiva della legge "Spazzacorrotti", in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

re ai quattro anni. L'omissione spalancherebbe, senza ombra di dubbio, le porte al principio "tempus regit actum" e non alla garanzia dell'irretroattività delle regole dettata dagli artt. 25 Cost. e 2 c.p., in tema di successione di norme penali nel tempo, con conseguente immediata applicabilità a tutti i rapporti esecutivi non ancora esauriti di eventuali modifiche normative di segno peggiorativo (esiste al riguardo una consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione che segue un approccio formalistico).<sup>62</sup> Paradossalmente l'art. 25 Cost. non poteva essere richiamato per vietare l'applicazione retroattiva della legge penale sfavorevole, perché solitamente si applicherebbe alle norme sostanziali e non a quelle processuali<sup>63</sup> che invece osserverebbero la regola del "tempus regis actum".<sup>64</sup> Pertanto, dopo il 31 gennaio 2019, l'autore del reato nel momento dell'esecuzione della sentenza, anche per reati commessi antecedentemente, si vedeva negato la

---

62. La decisione della Corte di Cassazione, Sezioni unite penali 17 luglio 2006, n. 24561, aveva stabilito che le disposizioni normative che riguardano esclusivamente le modalità esecutive della pena non sono norme di diritto penale sostanziale sicché, nel silenzio del legislatore, non sono soggette al divieto di irretroattività sfavorevole e si applicano immediatamente alle situazioni giuridiche per la cui disciplina sono state dettate; sezione prima penale, sentenza 20 luglio 2006, n. 25113; sezione prima penale, sentenza 1 settembre 2006, n. 29508; sezione prima penale, sentenza 4 ottobre 2006, n. 33062; sezione prima penale, sentenza 3 dicembre 2009, n. 46649; sezione prima penale, sentenza 12 marzo 2013, n. 11580; sezione prima penale, sentenza 18 dicembre 2014, n. 52578; sezione prima penale, sentenza 27 aprile 2018, n. 18496).

63. Secondo il diritto vivente consolidatosi nella giurisprudenza della Cassazione, le norme che disciplinano la fase dell'esecuzione penale non attengono né alla descrizione della fattispecie incriminatrice né alla determinazione della pena.

64. Giglio 2020.

sospensione dell'ordine di esecuzione e quindi obbligato ad espiare la pena detentiva del carcere, a meno che non collaborasse con la giustizia.

La Corte costituzionale è intervenuta su ricorso presentato da diciassette giudici dell'esecuzione e da svariati tribunali di sorveglianza, affermando che:

secondo la costante interpretazione giurisprudenziale, le modifiche peggiorative della disciplina sulle misure alternative alla detenzione vengono applicate retroattivamente, e che questo principio è stato sinora seguito dalla giurisprudenza anche con riferimento alla L. 3/2019. Questa interpretazione è, però, costituzionalmente illegittima con riferimento alle misure alternative alla detenzione, alla liberazione condizionale e al divieto di sospensione dell'ordine di carcerazione successivo alla sentenza di condanna.

La Consulta con la sent. n. 32 del 2020 specifica al riguardo che *il principio di legalità delle pene, ex art. 25, c.2, Cost., è incompatibile con l'applicazione retroattiva di una disciplina che comporta una radicale trasformazione della natura della pena e della sua incidenza sulla libertà personale, rispetto a quella prevista al momento del reato*. E ciò perché il principio sancito dallo stesso articolo 25 Cost. opera *come uno dei limiti al legittimo esercizio del potere politico, che stanno al cuore stesso del concetto di Stato di diritto*. La sentenza della Corte fa riferimento alle condizioni di accesso alle misure alternative alla detenzione e alla liberazione condizionale, rese più gravose dalla legge Spazzacorrotti, ma anche dal meccanismo processuale della sospensione dell'ordine di esecuzione della pena in caso di condanna a non più di quattro anni, per chiedere al tribunale di sorveglianza l'ammissione a una misura alternativa alla detenzione.



## **6. L'influenza della giurisprudenza europea ed internazionale sulla decisione della Corte costituzionale n. 32 del 2020**

La Corte nella sentenza di accoglimento del 26 febbraio 2020, n. 32, dopo aver valorizzato la scelta legislativa di introdurre regimi transitori o di limitazione *pro futuro*, degli effetti delle norme incidenti sulla fase dell'esecuzione della pena e preso atto che una tale opzione è stata scartata dal legislatore del 2019, fa riferimento all'approccio sostanziale seguito dalle sentenze della Corte EDU in materia, rese nei casi *Kafkaris c. Cipro* nel 2008 e *Del Rio Prada c. Spagna* del 2013.<sup>65</sup> A questi richiami segue quello alla giurisprudenza della Corte Suprema degli Stati Uniti in materia di divieto "ex post facto laws" sancito dalla Costituzione americana,<sup>66</sup> e alla legislazione francese, in particolare, dell'art. 112-2 c.p. Questi precedenti sono contrari al tradizionale orientamento sinora seguito dalla Corte di Cassazione e dalla stessa Corte costituzionale, secondo cui le pene devono essere eseguite in base alla legge in vigore al momento dell'esecuzione della pena, e non a quella in vigore al momento del fatto. La Corte costituzionale, afferma, quindi che l'assenza di una disciplina transitoria avrebbe impedito ai giudici rimettenti l'adozione di un'interpretazione orientata al principio costituzionale di

---

65. Manes 2019. L'A. sostiene che la giurisprudenza di Strasburgo non si è occupata di casi "identici" e che la stessa dimostrerebbe in alcuni casi profili di ambiguità, ma è vero che all'interno della materia penale, le disposizioni processuali o esecutive che abbiano un'incidenza afflittiva sul trattamento giuridico-penale del singolo, sono ritenute sostanzialmente punitive.

66. Giugni 2020. L'A. cita *Weaver v. Graham*, 450 U.S. 24,33 (1981); *Lynce v. Mathis*, 519 U.S. 433 (1997).

legalità e ai principi consacrati nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, quale l'art. 7 sull'irretroattività della legge formale. La decisione della Grande Camera, 21 dicembre 2013, *Del Rio Prada c. Spagna*, affermò, infatti, la violazione del divieto di irretroattività della legge penale ex art. 7 CEDU, nei confronti di una ex terrorista spagnola che aveva subito la privazione del diritto, già acquisito in base al regime precedente, di essere scarcerata in seguito a periodi di liberazione anticipata ottenuti in forza del lavoro intramurario svolto. La Corte EDU così decidendo, attribuì alle misure premiali per buona condotta carceraria la natura di istituto di diritto penale sostanziale anziché formale. Fino ad allora le norme di diritto penitenziario non venivano qualificate nemmeno come "penali".<sup>67</sup> Peraltro, un approccio "antiformalistico" si può rilevare anche nella decisione della Grande Camera, 17 settembre 2009, *Scoppola c. Italia*, concernente modifiche della disciplina processuale ad effetti sostanziali, ovvero che incidono direttamente sulla determinazione della pena inflitta.<sup>68</sup> Alla violazione implicita del principio di prevedibilità della legge penale racchiuso nell'art. 7 CEDU, che riguarderebbe la sanzione ma anche la sua esecuzione, si deve aggiungere anche l'automatica trasgressione dell'art. 5 CEDU per via dell'illegittima detenzione patita sulla base della violazione dell'art. 7. La Corte costituzione ha recepito da tempo il principio del divieto di irretroattività sfavorevo-

---

67. Nella sent. Corte cost. 273 del 2001 e nell'ordinanza Corte cost. n. 280 del 2001, la Consulta aveva escluso l'incidenza del divieto di retroattività della legge penale sulla normativa penitenziaria, comportando l'inammissibilità della questione sollevata dal rimettente in riferimento all'art.25, c.2, Cost.

68. Manes 2019.

le, anche se ha sempre rispettato il principio di legalità sugli istituti della c.d. “materia penale” e sul regime garantistico che si applica loro.

La Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale con riguardo sia alle misure alternative alla detenzione che alla liberazione condizionale e agli ordini di carcerazione successivi alla condanna, ritenendo violato il principio di legalità delle pene ex art. 25, c.2 Cost., che fa divieto dell’applicazione retroattiva della disciplina peggiorativa. A questa censura si deve aggiungere la violazione del principio di uguaglianza formale ex art. 3, c.1, Cost, ritenendosi ingiustificata la disparità di trattamento tra coloro che avevano presentato richiesta, prima dell’entrata in vigore della L.3/2019, di essere ammessi a una misura alternativa, abbiano ottenuto il beneficio ed evitato l’ingresso in carcere e coloro, invece, che avendo presentato la medesima istanza, non siano stati altrettanto fortunati da vederla accolta prima del 31 gennaio 2019. Infine, anche per violazione dell’art. 27, c.3 Cost., ovvero del finalismo rieducativo della pena potrebbe essere evocato il principio della necessaria progressività trattamentale che dovrebbe valere ad inibire la retroattività peggiorativa della nuova disciplina. La Corte sostiene che anche le norme penitenziarie hanno natura sostanziale nel momento in cui determinano la qualità della sanzione penale, incidendo sulla libertà personale. La decisione conferma il principio secondo cui tutte le modifiche peggiorative della disciplina sulle misure alternative alla detenzione non possono applicarsi alle condanne per fatti commessi anteriormente. Per alcuni la pronuncia d’illegittimità della Corte costituzionale ha coinvolto non una norma ma un’interpretazione, avrebbe

cioè inciso sullo stesso diritto vivente, ovvero sul “sistema giurisprudenziale formatosi nel difetto di espresse disposizioni”, esclusivamente sulla base delle decisioni dei giudici di legittimità. La Corte costituzionale analogamente a quanto già fatto nelle pronunce nn. 78 del 2007, 305 del 2008 e 293 del 2013, ha inciso su un’interpretazione diffusa e stabile delle Sezioni unite della Cassazione. Il regime di retroattività, imposto alla luce del “diritto vivente”, integrerebbe una violazione sia dell’art. 117, c.1, Cost., in quanto contrastante con l’art. 7 CEDU, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte EDU; sia dell’art. 25, c.2 Cost., in quanto il principio dallo stesso dettato riguarda tutte le disposizioni a carattere affittivo o intrinsecamente punitivo. La Corte costituzionale si ritiene obbligata ad adottare sentenze di accoglimento ogni qualvolta le decisioni interpretative (di rigetto) che provino ad individuare soluzioni costituzionalmente orientate (sentt. 299/2005 e 230/2012), non trovino adeguato riscontro nella realtà giudiziale. Così è avvenuto nel caso in esame giacché la Corte di Cassazione ha indebitamente compresso il diritto degli imputati, di fruire di misure alternative che sono già state a loro concesse. Utilizzando le parole della Corte costituzionale nel comunicato stampa del 26 febbraio 2020:

se al momento del reato è prevista una pena che può essere scontata “fuori” dal carcere ma una legge successiva la trasforma in una pena da eseguire “dentro” il carcere, quella legge non può avere effetto retroattivo. Tra il “fuori” e il “dentro” vi è infatti una differenza radicale: qualitativa, prima ancora che quantitativa, perché è profondamente diversa l’incidenza della pena sulla libertà personale.

La conseguenza più plausibile è che le modifiche effettuate sulla natura della pena potranno essere adottate in riferimento a fatti di reato compiuti dopo l’entrata in vigore del-

la L.3/2019, mentre per quelle effettuate prima dell'entrata in vigore della suddetta legge, verranno giudicate incostituzionali per contrasto con l'art. 25, c.2, Cost. La sentenza della Corte è in sintonia con la politica deflattiva carceraria che il legislatore, nel campo dei reati contro la pubblica amministrazione, si era spinto ad abbandonare, richiamando le esigenze di "effettività, dissuasività e persistenza" della pena.<sup>69</sup> La Corte con questa sentenza finisce per recuperare quel processo graduale e uniforme, sorto con la legge Gozzini, volto a disciplinare il trattamento extra murario dei detenuti, attraverso l'individuazione di un punto di equilibrio fra la tutela della sicurezza interna ed esterna e l'utilizzazione di numerosi istituti volti alla decarcerizzazione. La pena detentiva, per imporre una legittima privazione della libertà, deve essere infatti, ridotta "al minimo sacrificio necessario".<sup>70</sup> La sentenza sembrerebbe non incidere sui permessi premio e il lavoro all'esterno, ovvero sui "meri benefici penitenziari", che continuano ad essere regolati dalla legge in vigore al momento dell'esecuzione della pena, anche se la Corte ha chiarito che questi benefici non possono essere negati ai detenuti che abbiano già svolto un proficuo percorso rieducativo.

### **7. La manovra fiscale italiana del Decreto Credito (D.L. 8 aprile 2020, n.23) e quella europea del Recovery fund**

Il recente D.L. 8 aprile 2020, n. 23 (Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in

---

69. Relazione tecnica governativa al disegno di legge n. 3 del 2019.

70. Manes e Mazzacuva 2020.

materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali) persegue l'obiettivo di immettere liquidità nel mercato delle imprese, badando più ai profili di immediatezza del finanziamento che non a quelli della rigerosità e trasparenza delle procedure, aprendo prospettive pericolose in chiave di prevenzione criminale. L'inefficacia degli strumenti di controllo come anche il rischio di distorsioni applicative, favorirebbero indebite erogazioni e persino processi di accumulazione patrimoniale tipici del crimine organizzato.<sup>71</sup> A *prima face* la legge non presenta alcuno strumento tecnico-giuridico diretto ad evitare il finanziamento pubblico di imprese mafiose. Infatti, si è voluto rinunciare ai tradizionali controlli prefettizi, mentre viene accettato il principio che a seguito dell'accertamento della contiguità mafiosa dell'impresa finanziata, la revoca delle agevolazioni già concesse non farà venire meno la garanzia dello Stato. La normativa emergenziale presenta delle deroghe all'utilizzo delle risorse ed erogazioni pubbliche come il silenzio sulla tracciabilità dell'uso dei finanziamenti ricevuti, attraverso il ricorso obbligatorio a conti dedicati, in grado di facilitare l'individuazione di anomalie e rischi di riciclaggio. Lo Stato con il c.d. "Decreto Credito" potrebbe rischiare di trasferire ingenti somme di denaro pubblico ad imprese governate da interessi illeciti, finanziando evasori se non addirittura "fiduciari" delle organizzazioni criminali. Non si comprende molto bene perché l'accesso al credito agevolato non sia stato subordinato al preventivo assolvimento dell'obbligo da parte dell'imprenditore di attestare di non essere stato sottoposto a procedimenti per gravi delitti di criminalità organizzata,

---

71. Greco e Melillo 2020.

corruzione e frode fiscale. Sarebbe stato opportuno prevedere un'autocertificazione sull'esistenza di tali requisiti per giustificare la destinazione di risorse collettive all'impresa in crisi, ma sana, agevolmente verificabile e pesantemente sanzionabile in caso di falsità. Così come poteva estendersi l'obbligo di attestazione all'inesistenza di liquidità personali per evitare di facilitare la concessione di finanziamenti, con la garanzia dello Stato, ad imprenditori che hanno accumulato denaro in conti bancari esteri o in cassette di sicurezza di banche italiane. È necessario scongiurare il rischio dell'utilizzo dei finanziamenti per ristrutturare le esposizioni, sostituendo la garanzia dello Stato a quella legata al rischio dell'impresa. La legge di conversione del decreto potrebbe correggere i meccanismi di finanziamento delle imprese bisognose a causa del Covid-19, garantendo la legalità, senza però al contempo, appesantire a livello burocratico le imprese che chiedono investimenti straordinari. Occorrerà conservare lo spirito emergenziale, inserendo misure che blocchino gli speculatori, i corrotti ed i mafiosi. Una di queste potrebbe essere la tracciabilità degli impieghi e la loro finalizzazione a sostenere i livelli occupazionali e le spese correnti che renderebbe necessario un obbligo di rendicontazione da parte dell'amministrazione e un dovere di verifica degli organi di controllo interni, con conseguente segnalazione alla banca finanziatrice e alla magistratura dell'inadempimento degli obblighi assunti all'atto del finanziamento. In questo modo, lo Stato potrebbe individuare in maniera tempestiva gli abusi e le condotte penalmente rilevanti, spesso sintomatiche delle dinamiche e degli interessi speculativi di associazioni mafiose e nello stesso tempo, dell'emersione di una prepotente do-

manda di legittimazione sociale di antiche e nuove leadership malavitose. Il decreto, in sintesi, sembrerebbe non assicurare la promessa di eguaglianza e di progresso sociale inserita nella Carta costituzionale, ma getterebbe ombre sulla finanza pubblica, come anche sulla tenuta delle istituzioni democratiche. Analoghe preoccupazioni destano le politiche europee di attivazione di “specific credit lines” a favore degli Stati che si trovano in crisi economica a causa della pandemia da coronavirus. L’Europa, ai primi di aprile, aveva dato un chiaro segnale di solidarietà ai Paesi in sofferenza economica, adottando una politica innovativa sulla disoccupazione con lo strumento “S.U.R.E” (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency) che aveva lo scopo di sostenere il part-time di quei Paesi maggiormente colpiti dal coronavirus come Italia e Spagna;<sup>72</sup> il Mes (Meccanismo europeo di stabilità) senza condizionalità per le spese sanitarie (36 miliardi di euro che potrebbe chiedere l’Italia) ed infine i prestiti garantiti dalla Bei (Banca europea per gli investimenti). Successivamente al “pacchetto di risposta globale” dell’Ue al coronavirus, frutto di un difficile compromesso politico fra i leader degli Stati UE, è stata approvata una nuova linea di credito speciale che agevolerà la nascita del c.d. “Recovery fund” e, di conseguenza, dei “Recovery bond”.<sup>73</sup> Si tratta di un fondo per la ripresa

72. Con il nuovo strumento di solidarietà, SURE, verranno mobilitati 100 miliardi per finanziare la cassa integrazione negli Stati membri, per consentire alla gente di mantenere il posto di lavoro ed alle imprese di restare in attività. I soldi vengono raccolti sul mercato con emissioni di titoli della Commissione europea, garantite dagli Stati membri, di modo che i singoli governi nazionali non devono anticipare il fondo in contanti, ma limitarsi a ripartire eventualmente la quota di 25 miliardi.

73. Il Consiglio europeo del 23 aprile 2020 ha approvato il “Recovery fund”, che sarà collegato al prossimo bilancio europeo 2021-2027 e



garantito dal bilancio Ue con titoli comuni europei, come le obbligazioni da vendere ai risparmiatori, per finanziare la ripresa di tutti i Paesi più colpiti, tra cui l'Italia. In base alle necessità, la Commissione europea deciderà quante risorse impiegare per sostenere il Recovery fund. Si ventila la possibilità di mobilitare una cifra mostro di 1.500 miliardi di euro. Indipendentemente dalle soluzioni che verranno adottate su alcune questioni fondamentali quale quella sul finanziamento del "Recovery fund", (se con prestiti a lunga scadenza e con tassi di interesse bassissimi – rispettando le regole del Trattato, tra cui quella che impone l'utilizzo del Pil fino al 2% – oppure con sussidi e quindi a fondo perduto), è necessario interrogarsi sulle possibili misure precauzionali da prendere per impedire il verificarsi di gravi episodi di corruzione che hanno coinvolto l'Italia in molte occasioni.<sup>74</sup>

### **Riferimenti bibliografici**

ANAC. 2019. *La corruzione in Italia (2016-2019). Numeri, luoghi e contropartite del malaffare*. In [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it)

Benetazzo, C. 2018. *I nuovi poteri "regolatori" e di precontenzioso dell'ANAC nel sistema europeo delle Autorità indipendenti*. In [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

---

che verrà elaborato successivamente dalla Commissione europea per formulare una proposta sui Recovery bond.

74. Il quotidiano tedesco Die Welt (<https://www.welt.de>) ha pubblicato il 9 aprile 2020 un articolo dal titolo sferzante: «La mafia aspetta gli aiuti europei», in cui aveva scritto a proposito dei finanziamenti europei agli Stati in difficoltà a causa del Covid-19 che: «la solidarietà deve essere generosa, ma non senza limiti né controlli», mentre «in Italia la mafia aspetta soltanto una nuova pioggia di soldi da Bruxelles». Inoltre, «gli italiani devono essere controllati dalla Commissione europea e devono dimostrare di spendere gli aiuti esclusivamente per l'emergenza sanitaria».

- Bigolaro, S. 2016. *L'intervento/2. Concentrazione di poteri sugli appalti: l'Anticorruzione deve adeguarsi*. In [www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com](http://www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com)
- Bulfon, F. 2020. *Coronavirus, la rinascita farà gola alle mafie e ai corrotti*. "Serve un drastico processo di semplificazione normativa". In [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it)
- Cantone, R. 2020. Lezione inaugurale del Master Interuniversitario APC su Criminalità organizzata e corruzione tra prevenzione e repressione, presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Ateneo Federico II, *Criminalità organizzata e corruzione tra prevenzione e repressione e mercati*. <https://youtu.be/Xw9fRaw-piU>
- Cantone, R. e Caringella, F. 2017. *La corruzione spuzza. Tutti gli effetti sulla nostra vita quotidiana della malattia che rischia di uccidere l'Italia*. Milano: Mondadori.
- Cantone, R. e Carloni, E. 2019. *Percezione della corruzione e politiche anticorruzione*. In [www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org](http://www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org)
- Cantone, R. e Carloni, E. 2019. *Percezione della corruzione e politiche anticorruzione*. In [www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org](http://www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org)
- Certini, R. 2020. *Coronavirus. Le mafie: un male che approfitta della pandemia*. In [www.difesapopolo.it](http://www.difesapopolo.it)
- Chiarelli, M. 2019. *Nuovi strumenti regolatori: le linee guida ANAC*. In [www.diritto.it](http://www.diritto.it)
- Chiti, M.P. 2016. "Il sistema delle fonti nella nuova disciplina dei contratti pubblici." *Giorn. Dir. Amm.*
- D'Angeli, I. 2016. *Analisi ed andamento del fenomeno corruttivo nell'ultimo decennio*. In [www.anticorruzione.eu](http://www.anticorruzione.eu)
- Deodato, V.C. 2016. *Le linee guida dell'Anac: una nuova fonte del diritto?* In [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)
- Eurispes, Rapporto Italia 2018. *Gli italiani sovrastimano la presenza degli immigrati, corruzione, politici incompetenti, criminalità, inquinamento dell'aria, attentati sono considerate minacce*. In [www.eurispes.eu](http://www.eurispes.eu)

- Fiorentin, F. 2020. *La legge Spazzacorrotti è incostituzionale ecco perché*. In [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com)
- Gaggi, M. 2010. *Otto secoli di cella: l'America che non fa sconti. Negli Usa le leggi vengono applicate con severità: tutti i reati sono puniti con pene detentive molto severe*. In [www.corriere.it](http://www.corriere.it)
- Gianotti, A. 2020. *Nella classifica della corruzione l'Italia sprofonda in Ue*. In [www.infodata.ilsole24ore.com](http://www.infodata.ilsole24ore.com)
- Giglio, V. 2020. *La Corte costituzionale, la Legge "Spazzacorrotti" e il principio di legalità*. In [www.filodiritto.com](http://www.filodiritto.com)
- Giugni, I. 2020. "La differenza fra "dentro" e "fuori" il carcere è radicale: la Corte costituzionale dichiara illegittimo l'art. 1, c.6, lett. b), della legge c.d. Spazzacorrotti." *Diritti Comparati*.
- Greco, F. e Melillo, G. 2020. *Ecco perché il Decreto Credito è pericoloso*. In [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it)
- Longobardi, N. 2017. "L'Autorità nazionale anticorruzione e la nuova normativa sui contratti pubblici." *Dir. e proc. amm.* 1.
- Longobardi, N. 2016. "Autorità indipendenti di regolazione dei mercati e Autorità atipiche. L'Autorità nazionale anticorruzione." *Dir. e proc. amm.* 3.
- Manes, V. 2019. "L'estensione dell'art. 4-bis Op. ai delitti contro la PA: profili di illegittimità costituzionale." *Diritto Penale Contemporaneo* 2. In [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)
- Manes, V. e Mazzacuva, F. 2020. *Irretroattività e libertà personale: l'art. 25, secondo comma, Cost., rompe gli argini dell'esecuzione penale. Nota a Corte cost., sent. 12 febbraio 2020, n. 32*. In [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it)
- Manes, V. e Napoleoni, V. 2019. *La legge penale illegittima. Metodo, itinerari e limiti della questione di costituzionalità in materia penale*. Torino: Giappichelli.
- Margara, A. 2004. Seminario *Esclusione sociale e carcere, il ruolo e le potenzialità di un sistema associativo*, promosso da Arci Regione Toscana.

- Milella, L. 2020. *Cartabia. "La giustizia deve avere sempre un volto umano. E stop ai processi troppo lunghi"*. In [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it)
- Paliero, C.E. 2004. "Criminalità economica e criminalità organizzata: due paradigmi a confronto." In AA.VV. *Criminalità organizzata e sfruttamento delle risorse territoriali*. Barillaro, M. ed. Milano: Giuffrè.
- Torchia, L. 2016. "Il nuovo Codice dei contratti pubblici: regole, procedimento, processo." *Giorn. Dir. Amm.*
- XV° Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione, 2019. *Il carcere secondo la Costituzione*. In [www.antigone.it](http://www.antigone.it)
- Ziniti, A. 2020. *Da Lamorgese sì alla regolarizzazione dei lavoratori agricoli. E sui soldi alle aziende dice: attenti alla criminalità organizzata*. In [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it)