

LUISS 

Corso di laurea in Giurisprudenza

Cattedra di diritto Penale 2

Criminalità organizzata e corruzione:
verso una strategia di contrasto integrato

Prof. Maurizio Bellacosa

RELATORE

Prof.ssa Francesca Minerva

CORRELATORE

Giandomenico Spinelli
Matricola 169523

CANDIDATO

ANNO ACCADEMICO 2024/2025

INDICE

Capitolo 1 - Criminalità Organizzata: Il Fenomeno Associativo

1 Rilievi introduttivi del fenomeno associativo.....	10
1.1 Organizzazione Criminale: problemi definitivi.....	11
1.2 caratteristiche delle organizzazioni criminali classiche ed a stampo mafioso.....	13
1.3 differenze con altri istituti e forme delittuose partecipative.....	16
1.4 Il doppio binario d'incriminazione e le sue ragioni storiche: ART 416 & 416-BIS.	17
2. Strutture ed attività delle organizzazioni criminali a stampo mafioso.....	20
2.1 I soggetti attivi del reato e le relative condotte.....	23
2.1.1 Il promotore.....	23
2.1.2 L'organizzatore.....	25
2.1.3 Il dirigente o Capo.....	27
2.1.4 Il partecipante.....	28
2.2 Le attività tipiche delle mafie	29
3 L'art 416-bis. Lo sfruttamento del cd. (metodo mafioso)	33
3.1 L'assoggettamento e L'omertà.....	36
3.2 Le nozioni di intimidazione, assoggettamento e omertà in giurisprudenza	37
4 Le mafie Italiane tradizionali:	39
4.1 Sicilia: Cosa Nostra.....	40
4.1.1. Organizzazione interna.....	43
4.2 Calabria: 'Ndrangheta.....	47
4.2.1 Organizzazione interna	50
4.2.2. La 'Ndrangheta oggi.....	53
4.3 Campania: Camorra.....	57
4.3.1 La Camorra oggi.....	67

5 Le mafie delocalizzate: evoluzione e configurabilità giuridica	70
5.1 L'adattamento delle categorie penalistiche.....	72
6 La criminalità organizzata Transnazionale.....	75
7 Strumenti repressivi e di cooperazione fra Stati.....	79
Considerazioni conclusive	82

Capitolo 2- LA CORRUZIONE

1 Premesse e inquadramento normativo generale del fenomeno.....	86
1.1 Definizione e fenomenologia della corruzione. Lineamenti generali. La corruzione come fenomeno sociale	88
1.2 Il nuovo paradigma anticorruzione dopo le inchieste giudiziarie degli anni Novanta	89
2 Origine e sviluppo storico del concetto di corruzione: Diritto romano, Statuti medievali, Codice Zanardelli, Codice Rocco. Continuità e trasformazioni nell'assetto normativo	93
3 Rilevanza sociale etica ed economica della corruzione	98
3.1 Una nozione ampia di corruzione. La sua interpretazione normativa e la sua percezione. I dati Nazionali e I dati Europei: L'indagine ISTAT 2023 e L'eurobarometro 2023.....	102
3.2 Le conseguenze economiche del fenomeno.....	103
4 L'inchiesta Mani Pulite e la vicenda Tangentopoli. Valore storico e criminologico	105
4.2 Il contesto politico-sociale della Prima Repubblica.....	107
4.4 La genesi dell'inchiesta.....	109
4.5 L'epilogo e l'eredità storico giuridica di Mani Pulite.....	111
5 L'evoluzione normativa in Italia. Dal modello mercantile al modello clientelare.....	112
5.1 La stratificazione normativa: La prima riforma Anticorruzione La Legge n. 190/2012 (cd <i>Legge Severino</i>).Le conseguenze sull'art 318 C.p.	114

5.2.Lae seconda riforma Anticorruzione. La Legge 3/2019 (cd Legge Spazzacorrotti)	
6 Le principali fattispecie penali di corruzione: gli articoli 318, 319, 319-ter, 320, 322, 322-bis del Codice penale.....	119
6.1 Art 318 c.p. “Corruzione per l’esercizio della funzione”	120
6.2 Art 319 c.p. “Corruzione per un atto contrario ai doveri d’ufficio”	124
6.3 Art 319-ter c.p. “Corruzione in atti giudiziari”	128
6.4 Art 320 c.p. “Corruzione di persona incaricata di pubblico servizio”	131
6.5 Art 322 c.p. “Istigazione alla corruzione”	132
6.6 Art 322 bis c.p. “Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri delle corti internazionali o degli organi delle comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle comunità europee e di stati esteri”	134
7 Rapporti intertemporali e contrasti giurisprudenziali tra normativa vigente e previgente. Estensione applicativa dell’art 318 c.p.....	136
7.1 Il primo orientamento giurisprudenziale.....	138
7.1.2 Il secondo orientamento giurisprudenziale	140
7.2 La reazione del legislatore ai contrasti giurisprudenziali.....	143

Capitolo 3 Strategie di Contrasto Integrato

1. Premesse metodologiche: l’ibridazione dei fenomeni	146
2. Punti di raccordo tra mafia e corruzione: Zone grigie e forme di contiguità.....	151
2.1 Il concetto di “corruzione mafiosa”	154
3 L’utilizzabilità dell’archetipo 416-bis nella lotta alla “corruzione mafiosa”: Le pronunce della Suprema Corte.....	157
3.1 (segue)e le critiche della dottrina.....	163
4. La dimensione transnazionale della criminalità organizzata e della corruzione nell’ottica internazionale ed euro unitaria.	167
5. Le strategie di contrasto e la carenza di un’integrazione repressiva.....	173
6. Le strategie di contrasto nelle fonti internazionali	179
7. La rilevanza del Decreto Legislativo 231/2001 per le esigenze di contrasto.	185
8. Le strategie di contrasto sul piano operativo: La Cooperazione tra stati, Il G20 ed i Principi generali sul contrasto alla corruzione collegata al	

crimine organizzato.....	187
9. L'attualità dell'art 416-bis C.p. Prospettive di riforma de iure condendo e limiti alla netta sovrapposizione.	191
10. Considerazioni Conclusive	195
BIBLIOGRAFIA	200
GIURISPRUDENZA	205

Introduzione

Il presente lavoro indaga il collegamento nonché la confluenza strutturale tra criminalità organizzata e corruzione, assumendo che l'evoluzione dei fenomeni di potere criminale abbia progressivamente affiancato — e talora sostituito — al metodo violento-intimidatorio pratiche collusive e corruttive idonee a condizionare apparati pubblici e mercati. In tale prospettiva, la corruzione non è solo fattispecie penalmente tipizzata, ma categoria trasversale di inquinamento dell'azione amministrativa e del circuito economico, che funge da vettore di penetrazione e legittimazione dell'agire mafioso nelle dinamiche politico-istituzionali.

L'obiettivo è duplice: da un lato, chiarire nodi definitivi, strutturali e differenziali tra l'associazione per delinquere (art. 416 c.p.) e l'associazione di tipo mafioso (art. 416-bis c.p.), con particolare attenzione al “metodo mafioso” (forza intimidatrice, assoggettamento e omertà); dall'altro, verificare in che misura il paradigma antimafia e alcune sue tecniche possano (o non possano) essere impiegati per contrastare forme di “corruzione organizzata”, senza svuotare il proprium della fattispecie mafiosa. La domanda di fondo è se — e a quali condizioni — si determini un'ibridazione stabile tra i due mondi criminali, tale da giustificare soluzioni di contrasto integrate, proporzionate e rispettose dei principi di legalità e offensività.

Sul piano metodologico, la tesi combina: un'analisi dogmatica delle fattispecie corruttive (artt. 318, 319, 319-ter, 320, 322, 322-bis c.p.) e delle figure associative (artt. 416 e 416-bis c.p.); una ricostruzione giurisprudenziale (con focus sulle pronunce in tema di “mafie silenziose” e sull'esperienza “Mafia Capitale”); un esame di dati e indicatori empirici di percezione/incidenza del fenomeno corruttivo ; ed una ricognizione di strumenti internazionali ed euro-unitari (come ad esempio UNCAC; iniziative G20), nonché dei presidi di prevenzione (PNA ANAC) e della responsabilità da reato degli enti ex d.lgs. 231/2001.

Il Capitolo primo definisce il perimetro della criminalità organizzata e il nucleo tipico del “metodo mafioso”, ribadendo che il tratto distintivo rispetto all’art. 416 c.p. è la capacità dell’associazione di sprigionare un potere intimidatorio effettivo nel contesto di operatività, con conseguente assoggettamento e omertà. Vengono illustrate le declinazioni storicamente significative del fenomeno (Cosa Nostra, ’Ndrangheta, Camorra) e le traiettorie di delocalizzazione, con attenzione alle c.d. “mafie silenziose”, dove il controllo economico-finanziario e le relazioni collusive rendono più complessa la prova giudiziaria del metodo. La riflessione si sofferma, inoltre, sul rapporto di specialità tra 416 e 416-bis (anche sul versante dell’elemento soggettivo), chiarendo gli oneri probatori e i limiti di applicabilità del paradigma mafioso a contesti non “tradizionali”.

Il Capitolo secondo affronta la metamorfosi della corruzione nell’ordinamento italiano: dalla stratificazione storica degli schemi “propria/impropria” alle riforme più recenti. Dopo una premessa sulla rilevanza sociale, etica ed economica del fenomeno, il lavoro esamina la Legge 190/2012 (cd. “Severino”) e la Legge 3/2019 (cd. “Spazzacorrotti”), evidenziando gli interventi su pene, strumenti investigativi e misure accessorie, ma anche le persistenti criticità sistemiche. Segue una ricostruzione delle principali fattispecie degli artt. 318–322-bis c.p., del contenzioso intertemporale e dei contrasti giurisprudenziali (in particolare sull’estensione applicativa dell’art. 318 c.p.), con attenzione agli effetti, non sempre coerenti, della novella del 2019 sul micro-sistema dei reati di corruzione.

Il Capitolo terzo, fulcro del lavoro, propone una “strategia di contrasto integrato”. In primo luogo, concettualizza la “corruzione mafiosa” come zona grigia di contiguità funzionale, interrogandosi sull’“utilizzabilità” dell’archetipo 416-bis nel contrasto a consorzi corruttivi che replicano — seppur in forme attenuate — effetti di intimidazione e assoggettamento. In quest’ottica si esamina la giurisprudenza di legittimità maturata nel caso “Mafia Capitale”: pur escludendo l’unicità di un’associazione mafiosa, la Cassazione ha valorizzato le forme non violente di condizionamento ambientale tramite collusione sistemica con funzionari e imprenditori, e ne ha delineato limiti e criticità applicative. L’analisi dà conto anche delle obiezioni dottrinali, che mettono in guardia dal rischio di una sovrapposizione automatica tra mafia e corruzione organizzata, con conseguente diluizione del requisito della violenza/intimidazione e sproporzione sanzionatoria.

In secondo luogo, il capitolo allarga il fuoco alla dimensione transnazionale e di governance: UNCAC, prassi cooperative e principi G20 spingono verso modelli di prevenzione/rilevazione armonizzati, investigazioni congiunte e protezione dei segnalanti e dei testimoni, riconoscendo l'uso sistematico della corruzione quale strumento di operatività delle reti criminali. Si evidenzia, in parallelo, la sinergia tra presidi di prevenzione e modelli organizzativi ex d.lgs. 231/2001, che importano nel settore pubblico metodologie risk-based tipiche della compliance, e che — se correttamente implementate — possono incidere sulle aree di maggior rischio di infiltrazione.

Il portato originale della tesi è duplice. Sul versante ricostruttivo, essa mostra come la “simbiosi” tra mafia e corruzione non sia un dato uniforme, ma un *continuum* che richiede criteri selettivi rigorosi: solo dove la collusione produce un potere di condizionamento ambientale equiparabile, per effetti, all'assoggettamento tipico del 416-bis, diventa sensato discutere di estensione dell'archetipo mafioso; altrimenti, il corretto inquadramento rimane nei paradigmi corruttivi, eventualmente in forme “sistemiche”, ma non mafiose. Sul versante propositivo, il lavoro indica due piste: la prima consiste in una semplificazione del micro-sistema della corruzione, capace di restituire proporzione assiologica tra le diverse condotte e di valorizzare la gravità della “corruzione stabile” (anche a costo di un modello più unitario di incriminazione); su un diverso versante invece ci si riferisce all'adozione di strumenti integrati di prevenzione e cooperazione, che uniscano diritto penale sostanziale, compliance organizzativa e cooperazione giudiziaria, senza forzare l'identità normativa dell'associazione mafiosa.

In conclusione, il percorso argomentativo restituisce una mappa per il bilanciamento tra effettività del contrasto e garanzie: leggere insieme mafia e corruzione è necessario per non lasciare zone franche al potere criminale, ma lo è altrettanto distinguere per non smarrire legalità, tipicità e proporzione. Solo una strategia che tenga insieme dogmatica chiara, giurisprudenza coerente, prevenzione organizzativa e cooperazione transnazionale può incidere, nella realtà, sull'ibridazione criminale che la tesi ha descritto.

CAPITOLO 1- IL FENOMENO ASSOCIATIVO

Sommario: 1. Organizzazione Criminale: problemi definatori - 1.2 caratteristiche delle organizzazioni criminali classiche ed a stampo mafioso -1.3 Differenze con altri istituti e forme delittuose partecipative -1.4 Il doppio binario d'incriminazione e le sue ragioni storiche: ART 416 & 416-BIS. -2. Strutture ed attività delle organizzazioni criminali a stampo mafioso-2.1 I soggetti attivi del reato e le relative condotte -2.1.1 Il promotore-2.1.2 L'organizzatore-2.1.3 Il dirigente o Capo -2.1.4 Il partecipante -2.2 Le attività tipiche delle mafie - 3 L'art 416-bis. Lo sfruttamento del cd. (metodo mafioso) -3.1 L'assoggettamento e L'omertà-3.2 Le nozioni di intimidazione, assoggettamento e omertà in giurisprudenza -4 Le mafie Italiane tradizionali: -4.1 Sicilia: Cosa Nostra-4.1.1. Organizzazione interna -4.1.2. Cosa Nostra Oggi -4.2. Calabria: 'Ndrangheta-4.2.1 Organizzazione interna -4.2.2. L'Ndrangheta oggi-4.3 Campania: Camorra-4.3.1 La Camorra oggi -5 Il fenomeno della delocalizzazione -6 La criminalità organizzata Transnazionale -6.1. Genesi e considerazioni storiche -6.2. Strumenti repressivi e di cooperazione internazionale

Introduzione al capitolo

La criminalità organizzata, intesa come la manifestazione associativa di soggetti stabilmente orientati alla commissione di reati, tende sempre più a strutturarsi come potere parastatale, dotato di capacità finanziaria, strategia relazionale e vocazione egemonica.

In tale prospettiva, la corruzione — da intendersi non solo nella sua accezione penalistica, ma anche come categoria trasversale di inquinamento dell'apparato pubblico — rappresenta uno strumento funzionale all'infiltrazione, alla mimetizzazione e alla legittimazione dell'agire mafioso nelle dinamiche politico-istituzionali ed economiche.

La criminalità organizzata e la corruzione non rappresentano, dunque, due universi distinti che occasionalmente si sovrappongono, ma ambiti complementari, talvolta integrati, nei quali si realizza una convergenza d'interessi: da un lato, l'organizzazione criminale tende al mantenimento e all'espansione del proprio potere avvalendosi di canali istituzionali corrotti; dall'altro, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio infedele o colluso, a seguito della sua condotta illecita presume di trovare nella protezione mafiosa una garanzia di impunità, oltre alla ricompensa pattuita e la continuità del proprio ruolo.

A ben vedere, il punto d'intersecazione tra i due fenomeni si denota nella capacità intimidatrice tipica dell'associazione mafiosa e si traduce nella attitudine di alterare i processi decisionali pubblici mediante corruzione sistemica. Ciò genera un corto circuito nel tessuto sociale ed istituzionale, in cui il crimine organizzato non si limita a realizzare attività delinquenziali, ma penetra, corrodendole, nelle strutture dello Stato, con la conseguenza di alterarne le finalità e comprometterne la funzione.

Alla luce di ciò, la trattazione che segue si propone di analizzare separatamente — ma in costante dialogo reciproco — i due macro-fenomeni, contrassegnando le complementarità funzionali, strutturali e operative che legano criminalità organizzata e corruzione. Solo a partire da questa consapevolezza sarà possibile elaborare un modello di contrasto che superi la logica settoriale, abbracciando una strategia integrata, fondata sul coordinamento interistituzionale, sulla cooperazione transnazionale e sull'uso consapevole degli strumenti normativi e tecnologici oggi giorno a nostra disposizione.

Proseguendo dunque, per ordine e sulla base di tali premesse, il seguente capitolo affronta la morfologia delle formazioni delittuose collettive, distinguendo il paradigma comune dell'art. 416 c.p. dalla figura speciale dell'art. 416-bis c.p. L'attenzione è rivolta alla composizione organizzativa, alla ripartizione dei ruoli e alla qualità dei contributi, con particolare riguardo alla capacità del sodalizio di produrre soggezione collettiva e omertà diffusa nell'ambiente sociale. Sul piano dogmatico si chiariscono gli elementi costitutivi (profilo oggettivo e profilo soggettivo), i presupposti probatori per l'accertamento del vincolo e i criteri di differenziazione rispetto alle mere convergenze occasionali. Da un punto di vista pratico si analizzano nello specifico gli esempi più chiari delle realtà criminali del nostro paese (Cosa Nostra, Ndrangheta e Camorra). Una sezione è dedicata ai contesti non tradizionali di insediamento (realtà urbane e aree economicamente

avanzate), nei quali la pressione organizzativa si manifesta attraverso dispositivi relazionali e reti di intermediazione piuttosto che mediante esibizioni manifeste di forza. Chiude il capitolo un inquadramento delle proiezioni transfrontaliere del fenomeno e degli strumenti di cooperazione, che incidono sulla ricostruzione della tipicità e sulla prova in giudizio.

1. RILIEVI INTRODUTTIVI DEL FENOMENO ASSOCIATIVO

L'art. 18 della Costituzione italiana sancisce il diritto dei cittadini di associarsi liberamente, senza necessità di autorizzazione, purché gli scopi perseguiti non siano vietati ai singoli dalla legge penale. La norma prosegue vietando espressamente le associazioni segrete e quelle che, anche in via indiretta, perseguano finalità politiche mediante strutture di natura militare.

“I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale. Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare.”¹

Dal tenore letterale della disposizione costituzionale emerge con chiarezza la volontà del legislatore costituente di non ostacolare in linea di principio l'autonomia aggregativa tra privati, ma di porre limiti ben definiti laddove l'associazione si traduca in una minaccia per l'ordinamento democratico o per la sicurezza dello Stato. La libertà di associazione, pertanto, viene concepita come diritto fondamentale, tutelato in quanto espressione del pluralismo sociale e politico, ma non privo di margini di compressione in presenza di determinate condizioni giuridicamente rilevanti.

Si pone allora una questione centrale, sia in chiave teorica che applicativa: quali sono i criteri per distinguere un'associazione lecita da una penalmente rilevante?

E soprattutto, in che misura il fenomeno associativo penalmente tipizzato si discosta da altre forme aggregative riconosciute dall'ordinamento?

¹ ART 18, Costituzione della Repubblica Italiana, 27 dicembre 1947

A tali interrogativi si può fornire una prima risposta esaminando le previsioni costituzionali, in particolare i primi tre commi dell'Art. 18. Il primo comma consacra la libertà associativa in termini ampi e incondizionati, escludendo qualsivoglia regime autorizzativo, in linea con l'impianto democratico che permea l'intero dettato costituzionale. Da ciò consegue che anche associazioni portatrici di finalità ideologicamente divergenti da quelle proprie dello Stato repubblicano — come, ad esempio, il ripristino della monarchia o l'instaurazione di uno Stato confessionale — non risultano, in sé, illecite.

Tuttavia, i successivi commi introducono esplicite eccezioni a tale principio. In particolare, il secondo comma vieta le associazioni che perseguano scopi illeciti, intendendo colpire quei sodalizi che, pur conformandosi formalmente allo schema associazionistico, operano in sostanziale violazione delle norme penali. Il terzo comma, invece, prende in considerazione un'ipotesi opposta ma specularmente pericolosa: quella di associazioni che, pur perseguendo finalità astrattamente lecite (ad esempio di natura politica), si avvalgano di mezzi illeciti o adottino strutture organizzative non conformi alla legalità, come quelle di tipo segreto o militare.

In sintesi, l'art. 18 non solo riconosce un diritto fondamentale, ma ne delinea puntualmente i limiti: sia in relazione alla natura dell'attività perseguita, sia alla forma e modalità organizzativa dell'associazione. Il legislatore costituzionale, in tal senso, si mostra consapevole della duplice insidiosità del fenomeno associativo: quella derivante da finalità deviate e quella legata all'opacità o alla violenza degli strumenti impiegati.

Dunque, quando si fa riferimento al concetto giuridico di fenomeno associativo si intende la costituzione stabile e strutturata di un insieme di soggetti che si associano al fine di commettere una pluralità indeterminata di delitti, e come si osserverà nei paragrafi successivi, le caratteristiche principali consistono nell'esistenza di un previo accordo criminoso, la durata nel tempo del vincolo associativo e la pedissequa ingerenza in attività economiche nonché nelle pubbliche amministrazioni.

1.1 Organizzazione Criminale: Problemi definitivi

Nel panorama del diritto penale italiano, la criminalità organizzata viene giuridicamente configurata attraverso le norme incriminatrici che disciplinano i reati associativi. Tra queste, un ruolo centrale è assunto dall'art. 416-bis c.p., introdotto con la legge n. 646 del 1982, comunemente nota come Legge Rognoni-La Torre. Tale disposizione ha segnato una svolta paradigmatica nella disciplina penalistica, poiché ha tipizzato la forma mafiosa dell'associazione per delinquere, attribuendo rilievo non solo alla struttura organizzativa del sodalizio, ma soprattutto al metodo attraverso il quale esso esercita la propria forza pervasiva sul territorio.

Analizzando il contenuto normativo della fattispecie, emerge che l'associazione assume la connotazione di tipo mafioso «quando i suoi componenti si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva» per finalità quali la commissione di delitti, il controllo di attività economiche, la gestione di servizi pubblici o il conseguimento di vantaggi ingiusti. La criminalità organizzata, così definita, si caratterizza quindi per l'utilizzo sistematico della forza intimidatrice come strumento di controllo sociale ed economico, andando ben oltre la mera finalità lucrativa del sodalizio criminoso.²

Tuttavia, nonostante l'apparente chiarezza della norma nel delineare i tratti salienti del fenomeno, la nozione di criminalità organizzata si rivela una delle più complesse e controverse dell'attuale diritto penale. La sua definizione, infatti, non risulta pacifica, né nella dottrina né nella giurisprudenza, a causa dell'estrema eterogeneità delle manifestazioni organizzative e operative che possono caratterizzare i sodalizi criminali. Si tratta, pertanto, di una categoria giuridica intrinsecamente ambivalente e polisemica, la cui riconduzione a parametri certi e uniformi appare problematica proprio in ragione della capacità adattiva che i gruppi criminali dimostrano nel tempo. Le mafie non sono entità monolitiche, ma fenomeni dinamici, capaci di trasformarsi, di mimetizzarsi e di espandersi ben oltre le modalità operative tradizionali.

In questa prospettiva, una parte significativa della dottrina ha osservato come "la previsione di una specifica forma di organizzazione criminale con l'introduzione dell'art

²G. FIANDACA, Diritto penale parte speciale, volume 1, , Zanichelli 2007

416-bis, pur essendo la norma più rappresentativa del contrasto alla criminalità organizzata, finisce per descrivere soltanto una delle sue possibili declinazioni – quella mafiosa – senza esaurire l'intero fenomeno, che può assumere forme non riconducibili alla tradizionale esperienza mafiosa, ma ugualmente pericolose e pervasive."³

L'assenza di una definizione generale nel Codice penale costringe quindi dottrina e giurisprudenza a ricorrere a una costruzione casistica del concetto, fondata sull'analisi concreta delle modalità con cui il sodalizio si struttura e opera. Tale metodo interpretativo – per quanto utile sul piano pratico – introduce elementi di aleatorietà e flessibilità che incidono in modo significativo sul principio di legalità penale.

Come è stato efficacemente rilevato da autorevole dottrina, "Tale approccio, se da un lato garantisce una certa elasticità interpretativa, dall'altro rischia di alimentare incertezze applicative e problemi di tassatività e determinatezza della norma penale"⁴

1.2 – Caratteristiche delle organizzazioni criminali classiche e di tipo mafioso

Come è già osservato, il concetto di organizzazione criminale rappresenta un nodo concettuale di assoluta centralità nella riflessione penalistica contemporanea. In linea generale, con tale espressione si intende fare riferimento a quei sodalizi caratterizzati da stabilità interna e tendenziale permanenza, composti da una pluralità di soggetti uniti dall'adesione a un programma criminoso destinato a realizzarsi secondo logiche di continuità e coordinamento. Elementi strutturali ricorrenti in tali assetti sono la ripartizione interna delle funzioni, la permanenza del vincolo associativo e l'esistenza di un'organizzazione, anche embrionale, funzionale alla realizzazione degli scopi delittuosi. La dottrina ha individuato tre elementi caratterizzanti: pluralità di soggetti, stabilità del vincolo e predeterminazione di un programma criminoso reiterato.⁵

Tali manifestazioni delinquenziali trovano disciplina all'interno dell'art. 416 c.p., il quale punisce la semplice partecipazione a un'associazione finalizzata alla commissione di

³ F. VIGANO', *Il delitto di associazione di tipo mafioso*, Giuffrè, Milano, 2014

⁴ FIANDACA, G., & MUSCO, E. *Diritto penale. Parte speciale. Vol. II. I delitti contro la pubblica amministrazione, l'ordine pubblico e l'amministrazione della giustizia.*, Bologna, Zanichelli, 2018

⁵ F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, Giuffrè, Milano, ult. ed., p. 63

delitti, prescindendo dalla realizzazione concreta dei reati programmati. In tale prospettiva, il disvalore penale si concentra non sulla condotta esecutiva, ma sull'inserimento strutturato e consapevole in un gruppo volto alla realizzazione sistematica di illeciti. Secondo l'orientamento consolidato della giurisprudenza, l'organizzazione richiesta per l'integrazione della fattispecie può anche non essere articolata in forma complessa, purché si riveli idonea, per quanto rudimentale, alla realizzazione del programma criminoso. In tale ottica, è stato affermato che *“Non è richiesta la presenza di una complessa e articolata organizzazione dotata di notevoli disponibilità economiche, ma è sufficiente l'esistenza di strutture, sia pure rudimentali, deducibili dalla predisposizione di mezzi, per il perseguimento del fine comune, create in modo da concretare un supporto stabile e duraturo alle singole deliberazioni criminose, con il contributo dei singoli associati.”*⁶

Non è dunque necessaria una rigida gerarchia interna né una suddivisione esaustiva delle funzioni: ciò che rileva è la stabilità organizzativa e l'effettiva capacità operativa del vincolo associativo.

Sul versante opposto, una forma più insidiosa di associazionismo criminale è rappresentata dalla fattispecie di cui all'art. 416-bis c.p., introdotta dalla legge n. 646/1982, nota come Legge Rognoni-La Torre, concepita per colpire in maniera specifica le peculiarità del fenomeno mafioso. Ciò che distingue quest'ultima dalla previsione generale di cui all'art. 416 c.p. è l'elemento del metodo mafioso, qualificante in senso sostanziale la condotta punita.

Il tratto distintivo risiede nell'utilizzo della forza intimidatrice derivante dal vincolo associativo, forza che si traduce in uno stato generalizzato di assoggettamento e omertà, idoneo a garantire il perseguimento degli scopi dell'organizzazione. Tali obiettivi possono riguardare non solo la realizzazione di delitti, ma anche il controllo pervasivo dell'economia, delle istituzioni e delle dinamiche politico-sociali.

In prospettiva critica, parte della dottrina ha giustamente puntualizzato che *“gli aspetti più inquietanti della mafia non sono quelli tradizionali che il legislatore ha indicato (intimidazione, assoggettamento ed omertà), ma i complessi rapporti con i pubblici poteri*

⁶ Cass.pen. Sez. 2, n. 19146 del 20/02/2019, CICCARI, Rv. 275583

nonché la creazione di una struttura organizzativa di tipo imprenditoriale, attiva in ogni settore economico.”⁷

La giurisprudenza, nel tempo, ha riconosciuto che l’elemento della mafiosità può sussistere anche in assenza di atti espliciti di violenza, manifestandosi tramite la sola reputazione criminale maturata nel contesto sociale di riferimento. Come osservato dalla Corte di Cassazione, *“l’organizzazione mafiosa può esercitare la forza intimidatrice anche tramite la sola fama criminale che le è riconosciuta nell’ambiente sociale di riferimento”*.⁸

Una ulteriore precisazione è stata fornita con la sentenza Cass. pen., Sez. VI, 22 ottobre 2019, n. 45436, in cui si è chiarito che *“ciò che conta è l’idoneità del sodalizio a creare, mediante l’intimidazione, condizioni favorevoli all’acquisizione di potere e consenso.”*

L’associazione di tipo mafioso, in tal senso, si caratterizza per un grado di offensività significativamente più elevato rispetto all’associazione per delinquere comune, giacché il suo scopo non si esaurisce nella commissione di reati, ma tende all’occupazione sistemica di spazi di potere, economici, politici e istituzionali. Emblematicamente, la Suprema Corte, nella nota sentenza Spatola, ha affermato che *“il carattere mafioso si desume non solo dalla struttura del gruppo, ma dai mezzi impiegati, in particolare dalla capacità di generare intimidazione e soggezione sociale.”*⁹

Un ulteriore elemento di rilievo riguarda le finalità perseguite. Ai sensi del terzo comma dell’art. 416-bis, le associazioni mafiose possono orientare la propria attività anche verso obiettivi formalmente leciti, laddove gli strumenti impiegati siano illeciti o devianti: si pensi all’acquisizione di appalti pubblici, alla manipolazione elettorale, alla gestione indiretta di attività economiche.

La dottrina più autorevole ha colto tale mutamento strutturale, sottolineando come le mafie contemporanee non sono più esclusivamente realtà violente, bensì sistemi di potere economico e relazionale, capaci di costruire legittimazione sociale e persino di presentarsi come fornitori di ordine e sicurezza nei contesti territoriali in cui operano.¹⁰

⁷ DOMENICO DE FAZIO, L’associazione a delinquere di tipo mafioso: la fattispecie di cui all’art. 416bis c.p. Articolo, 23/04/2005

⁸ Cass. pen., Sez. V, 12 marzo 2015, n. 24084 – Mafia Capitale.

⁹ Cass. pen., Sez. I, 5 ottobre 1994, n. 10535, Spatola, in CED Cass. n. 200205

¹⁰ G. FIANDACA – E. MUSCO, Diritto penale. Parte speciale I, Zanichelli, Bologna, ult. ed., p. 224 ss.

Lungo la medesima direttrice si colloca l'analisi di L. Storti, per il quale *“la mafia contemporanea agisce come “soggetto ibrido” tra illegalità e governance, capace di influenzare processi politici e decisionali grazie a un uso sapiente dell'intimidazione, della corruzione e del consenso.”*¹¹

In tale scenario, la forza criminale non risiede solo nell'apparato coercitivo, ma anche nella capacità mimetica del potere mafioso, nella sua penetrazione silente nel tessuto normativo, economico e sociale. Tale trasformazione impone al diritto penale una costante tensione interpretativa, finalizzata a garantire efficacia repressiva senza abdicare ai principi della legalità

1.3 Le differenze con altre forme delittuose partecipative

Le difficoltà definitive fin qui esposte, che caratterizzano il concetto di criminalità organizzata, non impediscono tuttavia di individuare alcune caratteristiche minime qualificanti che un gruppo criminale deve necessariamente possedere. Tali elementi consentono, al contempo, di distinguere il fenomeno associativo da altre ipotesi criminose a partecipazione plurima, differenziandolo sulla base di una maggiore riprovevolezza sia nei mezzi impiegati che nelle finalità perseguite. In tal senso, risulta preliminare procedere a una chiarificazione concettuale tra l'associazione per delinquere e il mero concorso di persone nel reato. Entrambe le figure si configurano come reati plurisoggettivi, in quanto richiedono la presenza di una pluralità di soggetti, ma divergono profondamente nella struttura giuridica e nella funzione criminogena. In particolare, mentre l'associazione per delinquere si configura quale reato autonomo e permanente, volto a sanzionare la semplice partecipazione a un'organizzazione stabilmente orientata alla realizzazione di una pluralità indeterminata di delitti, il concorso di persone ex art. 110 c.p. rappresenta una modalità di compartecipazione soggettiva nella commissione di un fatto criminoso determinato. Come sottolineato autorevolmente, *“Il concorso di persone è figura partecipativa fondata sull'accordo al singolo fatto, laddove l'associazione per delinquere punisce la pericolosità sociale di un sodalizio stabile,*

¹¹ L. STORTI, Mafie e diritto penale, in Criminalia, 2021.

dotato di potenzialità delittuose autonome."¹² La distinzione non si esaurisce nella differente qualificazione giuridica, ma si estende alla funzione criminogena: nel concorso, la cooperazione è strumentale alla realizzazione del reato, mentre nell'associazione assume carattere finalistico, nel senso che è il solo fatto di far parte del sodalizio a integrare la condotta penalmente rilevante, anche in assenza della concreta realizzazione di reati programmati. Elemento ulteriormente decisivo è rappresentato dalla struttura organizzativa, che nell'ambito dell'associazione assume i tratti della stabilità e della permanenza, mentre nel concorso di persone resta confinata a forme occasionali di cooperazione, talvolta limitate a un singolo episodio criminoso. In questo senso, si è efficacemente osservato che "*La differenza tra concorso e associazione non è solo quantitativa, ma qualitativa, perché l'associazione punisce il pericolo insito nella stabilità e nella struttura, indipendentemente dalla commissione di reati.*"¹³ Da tali rilievi emerge con evidenza la diversità ontologica tra le due fattispecie, come puntualmente riconosciuto sia dalla giurisprudenza che dalla dottrina più autorevole. È stato infatti appurato che "*l'associazione per delinquere ha natura di reato di pericolo, a condotta plurima, che presuppone l'esistenza di un vincolo associativo stabile e la predisposizione di una struttura, anche minima, atta a realizzare un programma criminoso indeterminato nel numero e nella tipologia dei reati*"¹⁴. In questa prospettiva, le Sezioni Unite, nello sforzo argomentativo teso ad evidenziare le caratteristiche strutturali distintive del gruppo criminale organizzato rispetto al concorso di persone, si limitano, in ragione della maggiore evidenza delle differenze identificative, a far proprio un orientamento giurisprudenziale che segna i confini tra la forma più semplice di plurisoggettività, di cui all'art. 110 c.p., e l'associazione per delinquere, consistente nella tendenziale stabilità del vincolo tra i partecipanti, l'assunzione di ruoli specifici da parte di ciascun sodale, e la consapevole adesione ad un programma criminoso anche non del tutto determinato.¹⁵

¹² FIANDACA – MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale. Vol. II – I delitti contro l'ordine pubblico*, Zanichelli, Bologna, ultima edizione.

¹³ M. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale*, Cedam, Padova, ultima edizione

¹⁴ Cass. pen., sez. I, 16 febbraio 2005, n. 16283)

¹⁵ LA GREGA L., *L'applicabilità dell'aggravante del reato transnazionale ai delitti associativi*, in *Cass. Pen.*, fasc. 9, 2013, pag. 2929.

1.4 Il doppio binario d'incriminazione – ART 416 & 416-BIS

Fin qui si è fatto riferimento a quelle che sono le associazioni criminali e a quali sono gli elementi principali delle stesse, è necessario a questo punto soffermarsi su un'ulteriore differenza non poco rilevante tra quelle che possono essere tali organizzazioni criminali. Il nostro Codice penale al libro secondo titolo V prevede l'art 416 rubricato – Associazioni per Delinquere- e immediatamente dopo l'art 416-bis rubricato- Associazioni a stampo mafioso anche straniero-. Procedendo ad una analisi combinata delle due disposizioni è chiaro come venga enunciato in primo luogo il *genus* del reato, ovvero la costituzione di un'associazione criminale allo scopo di commettere delitti, e come in un secondo momento venga introdotta un'ipotesi tipizzata del fenomeno molto più grave che costituisce una possibile declinazione dell'associazionismo criminale e quindi una *species* della figura generale vista in precedenza. Dunque, ai fini di una chiara trattazione della materia è funzionale procedere ad una contestualizzazione storica in relazione alle due figure delittuose in modo da comprenderne a pieno le differenze, nonostante l'art 416-bis ed il metodo mafioso saranno oggetto di un apposito paragrafo. L'esigenza di prevedere un'autonoma forma di reato che colpisse le condotte tipiche delle associazioni a stampo mafioso si era resa necessaria alla luce dell'inadeguatezza dimostrata dalla norma di cui all'Art 416 c.p. a ricomprendere tutte le possibili declinazioni del fenomeno associativo delinquenziale. L'introduzione dell'art 416-bis nel Codice penale ha rappresentato uno spartiacque legislativo, sancendo la consapevolezza che il diritto penale non poteva continuare a trattare il fenomeno mafioso come una semplice declinazione, seppur molto più grave, dell'associazione a delinquere comune.¹⁶

L'ingresso della norma nell'ordinamento italiano arrivò il 13 settembre del 1982 con la legge n.646, comunemente detta “Legge Rognoni-La Torre”, l'emanazione di tale legge fu preceduta da tristi eventi, gli omicidi del Prefetto di Palermo Carlo Alberto Dalla

¹⁶ Così FIANDACA, “*il riconoscimento di un'autonoma fattispecie di reato per le associazioni mafiose risponde all'esigenza di colpire in maniera mirata e più severa quelle forme di criminalità organizzata che mirano a un controllo sistemico della società, realizzando un ordine alternativo a quello legale*”., *Diritto penale. Parte speciale. Vol. II – I delitti contro l'ordine pubblico, Zanichelli, Bologna, ultima edizione.*

Chiesa e proprio quello di Pio La Torre ideatore e firmatario della proposta legislativa, tali eventi accelerarono l'iter legislativo e di promulgazione della legge n.646/1982.

È un evento importante in quanto viene riconosciuta a livello legislativo per la prima volta la reale portata del problema della mafia che è in grado oramai di infiltrarsi negli ambiti sociali più disparati grazie alla sua natura cangiante, viene così fatto un passo avanti verso il superamento della concezione oramai retrograda secondo cui essa si limiti alla realizzazione del programma criminoso e alla mera commissione dei delitti che lo compongono. Il punto centrale della nuova norma è costituito dal fatto che l'attenzione ed il rimprovero penale traslano dall'esecuzione del programma criminoso, elemento indefettibile dell'art 416, allo sfruttamento della fama del gruppo mediante l'esercizio della forza d'intimidazione, fermo restando il requisito di un'organizzazione interna non occasionale. Già nei primi anni Ottanta dopo l'introduzione della nuova norma, la prima giurisprudenza che si espresse in materia definì la norma di nuovo conio come del tutto autonoma e distinta dalla fattispecie di cui all'art 416, elevando ad elemento specializzante la forza d'intimidazione del vincolo associativo. Negli anni succedutisi, la Giurisprudenza ha riconosciuto che mentre per la configurabilità del delitto di cui all'art 416 c.p. la condotta penalmente rilevante è quella volta alla costituzione di un sodalizio avente come fine la consumazione di più delitti, gli elementi qualificanti del sodalizio criminoso di cui all'art 416-bis sono riferibili al modus operandi dell'associazione e alla specificità del bene giuridico leso. Il primo consiste nell'avvalersi della forza intimidatrice che promana dalla stessa esistenza dell'organizzazione, alla quale corrisponde un diffuso assoggettamento nell'ambiente sociale e dunque una situazione di generale omertà. Il secondo consiste nel fatto che, attraverso lo strumento intimidatorio, l'associazione si assicura la possibilità di consumare impunemente più delitti e/o di acquisire o conservare il controllo di attività pubbliche e private, determinando una situazione di pericolo oltre che per l'ordine pubblico, anche per l'ordine economico. Ne consegue che l'associazione di tipo mafioso si caratterizza per una certa intensità e stabilità del vincolo sodale, perché solo in relazione ad un forte vincolo può determinarsi quell'efficacia intimidatrice, che scaturisce dall'esistenza stessa dell'associazione.^{17 18}

¹⁷ Cass., sez.1, 16 ottobre 1990, Andraous, C.E.D., n.186119

¹⁸ M. DEL GAUDIO, Codice penale Rassegna di Giurisprudenza e Dottrina, Giuffrè, Milano,022, vol.4 pag. 397-398

Entrambe le fattispecie si inseriscono nel novero dei reati associativi, cioè reati che puniscono la mera partecipazione a un sodalizio criminoso, indipendentemente dalla realizzazione dei singoli reati programmati. Tuttavia, le differenze strutturali e funzionali tra le due norme sono profonde e significative. L'associazione per delinquere ex art 416 c.p. si configura quando tre o più persone si associano al fine di commettere più delitti. La norma punisce il fatto dell'associazione in quanto tale, qualificandolo come reato autonomo e permanente. Il nostro codice non richiede la prova della commissione dei reati programmati, ma è sufficiente la dimostrazione dell'accordo criminoso purché dotato di una certa stabilità e struttura, per far assumere rilevanza penale alla condotta. Come ritengono esperti della materia, *“l'associazione per delinquere punisce il pericolo rappresentato da un'organizzazione stabile e strutturata, idonea a commettere reati, anche se non ancora realizzati.”*¹⁹

La fattispecie di cui all'art 416-bis invece come si è già ricordato, è stata introdotta in un secondo momento, precisamente nel 1982 con la legge n.646 meglio conosciuta come legge Rognoni-La Torre. Tale legge ha ampliato il novero dei reati presenti nel libro secondo, procedendo ad una modifica non di poco conto. L'art 416-bis c.p. disciplina una forma speciale e aggravata di associazione per delinquere, tipizzando il reato di associazione di tipo mafioso. La norma datata 1982, rispondendo all'esigenza di contrastare in modo più efficace i fenomeni delle mafie le quali si stavano sempre più allontanando dai metodi tradizionali, trasformandosi e modernizzandosi, ha introdotto nell'ordinamento una nuova figura autonoma di reato, non sovrapponibile all'associazione per delinquere comune, poiché fondata su elementi tipici come l'assoggettamento sistemico del contesto sociale. La forza intimidatrice può derivare non solo da atti di violenza effettivamente compiuti, ma anche dalla reputazione criminale e dalla tradizione del gruppo mafioso: non è necessario che la violenza venga esplicitamente esercitata, essendo sufficiente che venga percepita come tale. Assunta la forza di intimidazione quale “genoma della fattispecie”²⁰, e assodata la necessità di una

¹⁹ FIANDACA G., MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, Zanichelli, Bologna, ultima edizione, p. 43 ss.). FIANDACA G., *Criminalità organizzata e diritto penale*, Laterza, Roma-Bari, 2007

²⁰ C. VISCONTI, *Mafie straniere e 'Ndrangheta al Nord*, cit., pag. 3, Bologna, Luigi Pellegrini Editore, 2014

capacità di intimidazione attuale ed effettiva ²¹, snodo centrale ai fini dell'operatività dell'art. 416-bis diviene quello relativo alla individuazione di indici, ulteriori rispetto ai tradizionali atti di violenza e minaccia, da cui poter desumere l'esteriorizzazione di tale metodo mafioso: la recente giurisprudenza di legittimità sembra essersi stabilmente orientata nel senso di ammettere l'estrinsecarsi della capacità intimidatoria anche con il compimento di atti che siano non violenti, ma espressione della esistenza attuale della fama criminale e della notorietà del vincolo associativo, essendo violenza e minaccia accessorio eventuale, o meglio latente, della forza di intimidazione, ben potendo questa derivare dalla semplice esistenza e notorietà del vincolo associativo.²² L'art 416-bis nel dettare gli elementi caratterizzanti si sofferma sulle finalità perseguibili mediante la costituzione di un'associazione criminale, il comma 1 dell'art infatti prevede condotte, anche lecite, che se commesse da un gruppo mafioso sono ricollegabili allo schema previsto dalla norma, tra le più rilevanti si annoverano: controllo di attività economiche, l'infiltrazione negli appalti pubblici, l'influenza su consultazioni elettorali e l'ottenimento di vantaggi o profitti ingiusti. Secondo insigne dottrina la mafia, a differenza dell'associazione per delinquere comune, si caratterizza come soggetto politico-criminale, dotato di un progetto di penetrazione sociale e istituzionale” ²³

Un punto di elevata rilevanza è quello relativo al rapporto che intercorre tra le due disposizioni, ovvero tra quella per così dire “basica” prevista dall'art 416 e quella “qualificata” introdotta nel 1982 con l'art 416bis.

Occorre segnalare come onorevole dottrina abbia ravvisato, la sussistenza di un rapporto di specialità tra le due fattispecie, caratterizzato sia sul piano oggettivo che su quello soggettivo dal metodo mafioso.²⁴ Si è espresso in tal senso Massimo Nobile in uno scritto dell'ultimo scorcio degli anni '90 : “Infatti, tra le due disposizioni incriminatrici, la seconda integra una norma “specializzante”, con un *quid pluris* — rispetto alla prima —

²¹ Per il contrasto giurisprudenziale in merito alla necessaria esteriorizzazione del metodo mafioso, si veda BALSAMO-RECCHIONE, op. cit.

²² Cass. sez. VI, 13 giugno 2017, n. 41722

²³ (MANTOVANI F., *Diritto penale. Parte speciale*, Cedam, Padova, ultima edizione, p. 98 ss.).

²⁴ G. SPAGNOLO, *L'associazione di tipo mafioso* (Legge 8 agosto 1994, n. 501), Padova 1997, Cedam

che amplia il *thema probandum* e rende più complesso, difficile, o comunque diverso, l'accertamento"²⁵.

Di elevato rilievo è anche la diversa natura dell'elemento psicologico tra i due reati. Nella figura generale di reato prevista dall'art 416 c.p. è richiesto il dolo generico: la consapevolezza e volontà di essere membro di un'associazione criminale.

Nella figura speciale prevista dall'art 416-bis il dolo si qualifica come specifico: il soggetto non solo deve volere la partecipazione, ma anche l'impiego del metodo mafioso nonché la forza intimidatrice che da esso deriva accettando consapevolmente il sistema dell'assoggettamento e dell'omertà.

In altri termini, la condotta penalmente rilevante consiste nell'attività di inserimento fattivo ed organico in un gruppo la cui ragion d'essere è quella di commettere un numero indeterminato di delitti, con una prospettiva temporale non predefinita. Ora, perché possa ritenersi che vi sia coscienza e volontà di tale condotta, è necessaria la consapevolezza della finalità, perseguita dal gruppo con il quale si collabora attivamente e stabilmente, di commettere un numero indeterminato di delitti: nella fattispecie di cui all'art. 416 c.p., è proprio questo elemento finalistico a risultare discriminante, che rende l'associazione una struttura illecita, altrimenti organismo del tutto lecito e al quale si partecipa in esplicitazione di un diritto fondamentale, riconosciuto dall'art. 18 Cost.²⁶

Sul tema dell'elemento psicologico di cui all'art 416 si è espressa numerose volte la Cassazione, uno degli esempi più recenti che consolida tale orientamento giurisprudenziale è di conio della terza sezione penale della Corte di Cassazione nella sentenza n. 1465 del 10 novembre 2023, depositata in data 12 gennaio 2024²⁷.

I profili di differenza fatti emergere fino ad ora non hanno una mera rilevanza teorica, a ben vedere essi assumono un importante risvolto pratico. La previsione di un'autonoma figura di reato compiuta con la legge Rognoni-La Torre, si pone come scopo anche quello di configurare un maggior disvalore penale rispetto alla comune ipotesi delittuosa prevista dall'art 416, ed è proprio nel riconoscimento di una maggiore riprovevolezza che si

²⁵ M. NOBILI, Associazioni mafiose, criminalità organizzata e sistema processuale, in AA.VV, Criminalità organizzata e risposte ordinamentali (a cura di S. Moccia), ESI, Napoli, 223 ss.

²⁶ G. FAILLACI, L'elemento soggettivo nelle fattispecie c.d. associative, Diritto penale, delitti 12 gennaio 2024

²⁷ Sentenza n. 1465 del 10 novembre 2023 (dep. 12 gennaio 2024)

giustifica la scelta legislativa di anticipare il momento repressivo ad un fase embrionale e di sanzionare una condotta che se non fosse stata compiuta in un contesto mafioso non sarebbe penalmente rilevante. Tale posizione presa dal legislatore ha una funzione prettamente pratica, quella di agevolare indagini e accertamenti processuali, ed è per questa ragione che “l’associazione mafiosa, a differenza dell’associazione ex art. 416 c.p., può essere riconosciuta anche in assenza di reati fine, poiché l’intimidazione implicita del vincolo associativo costituisce essa stessa elemento probatorio centrale” . In sintesi, la differenza tra organizzazioni criminali generiche e associazioni mafiose risiede nella qualità del vincolo e negli strumenti di controllo del contesto sociale. L’art. 416-bis c.p. individua un modello normativo avanzato e autonomo, volto a colpire non solo i fatti delittuosi, ma soprattutto la logica pervasiva di dominio, intimidazione e mimetizzazione tipica dei sodalizi mafiosi. Il contrasto a tali fenomeni richiede una lettura non meramente formale, ma sostanziale, che tenga conto delle modalità con cui il potere mafioso si manifesta e si rinnova nel tempo.

2.1 I soggetti attivi del reato e le relative condotte

Pur nella consapevolezza che la morfologia interna dei gruppi criminali organizzati subisce significative variazioni a seconda del contesto territoriale e del settore di operatività, è possibile individuare una costante strutturale nel principio della compartimentazione dei ruoli. Tale suddivisione funzionale rappresenta un elemento di razionalizzazione dell’azione collettiva e consente, allo stesso tempo, una distribuzione differenziata delle responsabilità penali.

Come stabilito dall’art. 416-bis c.p., *«Chi promuove, dirige o organizza l’associazione è punito, per ciò solo, con la reclusione da dieci a quindici anni. Chi partecipa all’associazione è punito con la reclusione da sette a dodici anni»*.²⁸

Il tentativo di ricostruire, in chiave tipologica, l’architettura interna delle organizzazioni criminali ha condotto all’identificazione di diverse figure soggettive, ciascuna caratterizzata da una graduazione di responsabilità correlata alla natura del contributo

²⁸ Art 416-bis Codice penale, introdotto con Legge 646/ 1982 “Rognoni- La torre

apportato al sodalizio. Il codice distingue, in particolare, tra promotori, organizzatori, dirigenti o capi e partecipanti.

2.1.1 Il promotore

Il promotore è colui che imprime l'impulso originario all'associazione, predisponendo le condizioni operative e ideative per la sua costituzione. Egli definisce le finalità e la struttura dell'organizzazione e ne orienta la formazione, svolgendo una funzione propulsiva che precede logicamente la nascita del sodalizio stesso. L'attività di promozione, pertanto, si configura come anteriormente limitata rispetto all'effettiva esistenza del gruppo.

Tuttavia, su tale aspetto si è sviluppato un acceso dibattito interpretativo che ha visto contrapporsi due filoni di pensiero.²⁹

Parte della dottrina e della giurisprudenza si è interrogata circa la punibilità del promotore anche nel caso in cui l'associazione non venga effettivamente a costituirsi, sollevando il quesito se la promozione dell'associazione mafiosa debba essere qualificata come reato di pericolo a consumazione anticipata, tale da perfezionarsi indipendentemente dal verificarsi dell'evento associativo.

Secondo un primo orientamento, la fattispecie sarebbe autonoma e perfezionata già nella fase ideativa, essendo sufficiente l'attività diretta a imprimere forma mafiosa a un'associazione, ancorché quest'ultima non abbia raggiunto uno stadio pienamente attuativo. In tal senso, si ritiene che quando la legge non richiede espressamente, per la punibilità dei promotori, la costituzione dell'associazione, il delitto deve considerarsi perfetto, prescindendo dal fatto che la fattispecie associativa sia stata integralmente realizzata. Tale impostazione, mutuata da discipline affini (ad es. l'associazione sovversiva o eversiva, la riorganizzazione del partito fascista), vede nell'art. 416-bis una trasposizione di quegli stessi schemi, legittimando la punibilità del promotore anche in assenza della costituzione effettiva del sodalizio, laddove emerga una condotta

²⁹ Secondo alcuni (TURONE, 1995) l'attività di promozione può eventualmente continuare ad esplicarsi anche dopo la nascita del sodalizio mafioso; secondo altri (SPAGNOLO, 1993) essa si esaurisce nel momento in cui vengono ad esistenza tutti gli elementi strutturali ed operativi richiesti dalla norma per la sussistenza di quell'associazione.

diretta a far acquisire a una preesistente associazione per delinquere le caratteristiche di tipo mafioso.

In direzione contraria, un secondo orientamento richiama testualmente il dato normativo, osservando che “sanzionando chiunque faccia parte di un’associazione di tipo mafioso formata..., presuppone che quest’ultima sia effettivamente costituita come tale”³⁰ . Ne consegue che, per configurare responsabilità penale per promozione, sarebbe necessario che l’associazione si sia formata in concreto, pena una sanzione anticipata priva di fondamento tipico. In questa prospettiva, la rilevanza penale delle condotte di partecipazione “qualificata” andrebbe colta, quindi, in relazione allo stesso ente di cui si richiede l’effettiva “formazione”³¹

Una significativa opera di chiarificazione in materia è stata svolta dalla giurisprudenza di legittimità, che ha contribuito a definire i tratti della figura del promotore. La Corte di Cassazione ha così statuito che promotore è “*colui che dà l’avvio al sodalizio criminoso (ma anche chi ne accresce la potenzialità pericolosa, a gruppo già costituito, provocando l’adesione di terzi all’associazione e ai suoi scopi attraverso un’attività di diffusione del programma*”.³²

Questo ampliamento interpretativo consente di estendere la nozione di promozione anche a condotte successive alla fondazione dell’associazione, valorizzando l’effetto dinamico di rafforzamento e proselitismo, che incide significativamente sull’efficienza dell’organizzazione criminale e sul pericolo sociale generato.

2.1.2 – L’organizzatore

La seconda figura espressamente richiamata dall’art. 416-bis c.p. è quella dell’organizzatore, figura intermedia tra il promotore e il semplice partecipe, ma dotata di una rilevanza funzionale e contributiva significativamente superiore rispetto a quest’ultimo.

³⁰ TURONE, Il delitto di associazione mafiosa, p.310, Giuffrè, Milano ,1995

³¹ In tal senso, DE FRANCESCO. Associazione per delinquere e associazione di tipo mafioso», contenuto nel *Digesto delle discipline penali*, vol. I 1987, p. 298, Torino

³² Cass. pen. n°7462/1985

Come già evidenziato, la tipologia associativa richiede, fin dalla sua genesi, un minimo di struttura organizzativa, intesa come assetto funzionale volto a garantire la continuità e l'efficienza operativa del sodalizio. In tale contesto, l'organizzatore è colui che, pur potendo non aver concorso alla costituzione del gruppo, assume una posizione interna attiva e qualificata, assumendo la responsabilità della pianificazione, della gestione e della regolazione delle dinamiche operative dell'associazione.

Nello specifico, l'organizzatore contribuisce in modo determinante alla definizione e alla distribuzione dei compiti tra i membri, coordinandone le attività in vista del raggiungimento delle finalità comuni. La sua funzione, pertanto, non si esaurisce in una mera presenza nel sodalizio, ma implica una proiezione organizzativa consapevole e sistematica, che lo distingue dalla figura del mero partecipe. In tal senso, si può affermare che l'organizzatore è un partecipe qualificato, il cui apporto risulta cruciale ai fini della continuità dell'associazione e della sua efficienza criminale.

Tale soggetto si occupa prevalentemente dell'apparato logistico-organizzativo: dal reclutamento di nuove risorse, all'assegnazione dei ruoli, alla gestione delle finanze e dei mezzi materiali. Non raramente, è l'organizzatore a curare l'approvvigionamento delle risorse economiche o operative necessarie all'attuazione del programma criminoso, agendo spesso come cerniera tra il livello strategico e quello esecutivo dell'organizzazione.

Per questa ragione, anche la giurisprudenza di legittimità ha riconosciuto la peculiare centralità del ruolo in esame, sottolineando come *“Il ruolo di organizzatore all'interno di un'associazione criminale non si limita alla mera partecipazione, ma implica la gestione e il coordinamento delle operazioni, la distribuzione dei compiti e l'assunzione di responsabilità operativa.”*³³

L'organizzatore è dunque un soggetto interno ma proattivo, che, pur operando talvolta sotto le direttive dei capi, svolge funzioni autonome e operative, curando il funzionamento concreto dell'associazione.

A conferma di ciò, la Corte di Cassazione ha chiarito che *“È tale anche l'affiliato che, sia pure nell'ambito delle direttive impartite dai capi, esplica con autonomia la funzione di curare il coordinamento dell'attività degli altri aderenti, l'impiego razionale delle risorse*

³³ Cass. pen. n°1793/1993

associative e delle strutture, nonché di reperire i mezzi necessari alla realizzazione del programma criminoso.”³⁴

Questa configurazione delinea un profilo soggettivo strategicamente rilevante, la cui attività può risultare decisiva tanto nella fase esecutiva quanto in quella di consolidamento dell’associazione. È proprio l’efficienza organizzativa, spesso garantita da tali soggetti, a consentire alla struttura mafiosa di sopravvivere e adattarsi nel tempo, anche nei contesti repressivi più severi. In tale chiave, l’organizzatore rappresenta l’architrate operativa dell’intera costruzione criminale.

2.1.3 – Il dirigente o il capo

La figura del dirigente, o capo, rappresenta l’apice della struttura criminale organizzata. A differenza delle altre posizioni funzionali, chi riveste tale ruolo esercita un potere non solo operativo, ma anche simbolico e strategico, tale da orientare la direzione complessiva dell’associazione.

I dirigenti sono coloro che impartiscono ordini, stabiliscono le linee guida del sodalizio e curano tanto i rapporti interni — tra affiliati — quanto quelli esterni, in particolare con ambienti contigui, collusi o corruttibili, che risultano fondamentali per la sopravvivenza e il radicamento dell’organizzazione sul territorio.

Sul piano giuridico, rientrano nella condotta di “direzione” quei soggetti che, con posizione di superiorità, regolano integralmente o in parte l’attività collettiva, svolgendo una funzione di guida e comando. In altri termini, si tratta di figure apicali che detengono il potere decisionale, stabilendo obiettivi, strategie e modalità operative dell’associazione.

Ma il ruolo del capo non si esaurisce in un’astratta superiorità formale. Egli è, prima di tutto, un punto di riferimento — spesso temuto, talvolta rispettato — per gli altri membri del sodalizio. È infatti noto come *“Il capo di un’organizzazione criminale non si limita a una mera gestione operativa, ma è colui che imprime la direzione strategica e il controllo*

³⁴ Questi ultimi si differenziano dai “capi” e dai “dirigenti”, in quanto questi ultimi hanno un ruolo gerarchicamente superiore ai compartecipi e hanno incarichi direttivi e risolutivi nella vita dell’organizzazione e nel suo esplicarsi quotidiano in relazione ai propositi delinquenziali realizzati (Cass. pen. n°10040/1987).

dell'intero sistema. In molti casi, la sua funzione è anche quella di mantenere coesa la struttura, evitando dissidi interni e assicurandosi della continua lealtà e sottomissione dei membri."³⁵

Il dirigente, quindi, non si limita a comandare: garantisce l'identità, l'unità e la stabilità del sodalizio, specialmente nei momenti di tensione o di transizione. Egli funge da arbitro, garante, ma anche da ideologo e simbolo vivente della forza del gruppo.

Proprio per questa sua centralità, il capo è destinatario di sanzioni penali più gravi, in ragione dell'impatto che la sua condotta ha sull'intera organizzazione. È opinione consolidata che la responsabilità penale del dirigente sia proporzionale alla sua capacità di orientare le attività criminose del gruppo: quanto più capillare e penetrante è il suo controllo, tanto maggiore sarà l'intensità del disvalore giuridico a lui attribuito.

2.1.4 – Il partecipante

La quarta figura espressamente prevista dall'art. 416-bis c.p. è quella del partecipante, ossia di colui che, pur non rivestendo ruoli di vertice, aderisce stabilmente all'organizzazione, contribuendo in maniera continuativa al perseguimento degli scopi illeciti del sodalizio.

Per quanto concerne la figura del partecipe, la dottrina ha sottolineato come la norma sia carente di descrittività, profilando una fattispecie a forma libera, connotata di volta in volta dagli elementi materiali del fatto.³⁶

Il partecipante si caratterizza per una presenza assidua e consapevole all'interno dell'associazione. Egli non comanda, non struttura, non decide, ma agisce: è spesso l'anello esecutivo della catena criminale, colui che realizza materialmente o facilita la realizzazione del programma criminoso.

Tuttavia, la figura è giuridicamente problematica, perché — come segnalato dalla dottrina — la descrittività normativa risulta scarna, lasciando spazio a una fattispecie a forma

³⁵ FIANDACA – MUSCO, *Diritto Penale, Parte Speciale*, Vol. II – I Delitti Contro l'Ordine Pubblico, Zanichelli, Bologna.

³⁶ S. GROSSI, *Associazione per delinquere: il 416 c.p. contro la criminalità organizzata*, in *Diritto.it*, 17/04/2017

libera, nella quale è la condotta concreta a dare corpo e sostanza all'offesa giuridica. Come spesso accade, laddove la norma tace, interviene la giurisprudenza. E proprio questa ha precisato che: *“Rientra quindi qualsiasi azione, con qualsiasi modalità eseguita, purché causale rispetto all'evento tipico, cioè idonea a cagionarlo; (...) deve cioè individuarsi il contributo, anche minimo ma non insignificante apportato dal singolo alla vita della struttura e in vista del perseguimento del suo scopo. Se così non fosse la previsione normativa sfuggirebbe ad ogni possibilità di tipizzazione della condotta punibile e sarebbe assolutamente carente sul piano della tassatività.”*³⁷

Ne consegue che anche condotte apparentemente marginali, se rese in modo stabile e funzionale agli interessi dell'associazione, possono integrare il reato di partecipazione: dall'intimidazione ambientale alla raccolta fondi, dal trasporto di beni all'occultamento di prove. Ciò che rileva non è tanto la gravità del singolo gesto, ma la consapevolezza e la volontarietà dell'inserimento nel sodalizio.

La flessibilità di questa figura ha favorito l'emersione — attraverso le prassi giudiziarie — di scale gerarchiche interne, non esplicitamente previste dalla legge ma riconosciute nella realtà criminale. È emersa così l'idea di una sorta di “carriera criminale”, per cui il partecipante, iniziando da posizioni subalterne, può col tempo accedere a ruoli più qualificati, fino al vertice dell'organizzazione.

Appare dunque evidente che non tutte le partecipazioni sono eguali: maggiore è la continuità e la rilevanza del contributo, maggiore sarà il disvalore penale. In tale quadro, giova ricordare che la fattispecie ex art. 416-bis non richiede la prova della commissione di reati-fine da parte del singolo, ma si accontenta della dimostrazione della partecipazione volontaria e consapevole all'associazione. Ciò comporta, inevitabilmente, un abbassamento dell'onere probatorio, finalizzato a colpire l'organizzazione anche nei suoi livelli meno visibili ma funzionalmente essenziali.

2.2 Le attività tipiche delle mafie

³⁷ (Cass.pen. n°16164/1989).

Una volta acquisita piena consapevolezza della struttura interna dell'organizzazione criminale, diviene imprescindibile indagare le modalità attraverso cui essa si radica nel tessuto sociale, fino a configurarsi come un'entità di fatto para-statale. Si tratta, infatti, di formazioni che — pur nella loro assoluta illiceità — ambiscono a svolgere funzioni analoghe a quelle esercitate dallo Stato, giungendo in determinati contesti a sostituirsi ad esso nella gestione del potere e del controllo del territorio.

Le organizzazioni mafiose si caratterizzano oggi per un'attività plurisettoriale e poliedrica, che si estende ben oltre i confini del crimine tradizionale, abbracciando ambiti apparentemente leciti, con ciò determinando una progressiva opacità tra legalità formale e sostanza illecita. È spesso difficile distinguere se un'impresa formalmente legittima sia effettivamente tale, o se costituisca una proiezione economica dell'organizzazione criminale, direttamente controllata o finanziata. In tale prospettiva, si rivela illuminante la giurisprudenza di legittimità: *“L'organizzazione criminale si presenta come un'impresa multifunzionale del crimine: le attività vanno dalla gestione del traffico di droga alla tratta di esseri umani, dal controllo delle estorsioni alla frode fiscale. La pluralità dei settori di intervento non è sintomo di frammentazione, ma piuttosto indice della capacità imprenditoriale dell'associazione.”*³⁸

A fini esplicativi, le principali attività mafiose possono essere ricondotte a tre macrocategorie funzionali: il controllo del territorio, la gestione dei traffici illeciti, e la commissione di reati finanziari. Al primo gruppo si ascrivono reati funzionali all'intimidazione e alla supremazia territoriale, come gli incendi dolosi, le minacce estorsive e gli omicidi c.d. “a stampo mafioso”. Alla seconda categoria appartengono attività volte alla gestione diretta o indiretta di traffici illeciti, tra cui il contrabbando, la contraffazione, il traffico di sostanze stupefacenti e lo sfruttamento della prostituzione, anche minorile. I reati finanziari — terza tipologia — comprendono, tra gli altri, l'usura e il riciclaggio, che rappresentano la fase di reinvestimento dei proventi illeciti nell'economia legale.

Una delle attività storicamente più rilevanti è quella delle bische clandestine, che hanno costituito per lungo tempo un punto d'incontro privilegiato tra affari illeciti e reti relazionali. Tali luoghi, infatti, offrivano occasioni di lucro e di espansione dell'influenza

³⁸ (Cass. Pen., Sez. I, 5 ottobre 2017, n. 44940).

criminale. Emblematica in tal senso è l'osservazione riportata in dottrina: «c'è un utile che chi controlla il gioco ricava trattenendo una percentuale su tutte le vincite, ... per gli interessi che si lucrano sui prestiti ai giocatori che hanno bisogno di contanti per proseguire il gioco, ... perché in questo giro di soldi viene ripulito il denaro sporco, ... perché il gioco d'azzardo consente in entrare in contatto con persone che hanno disponibilità economiche e occupano determinate posizioni sociali. C'è un'utilità economica che è accoppiata a incontri che si possono rivelare interessanti».³⁹

Nel tempo, tali attività tradizionali sono state progressivamente abbandonate o trasformate, cedendo il passo ad ambiti più redditizi o meno esposti alla repressione penale. È in questo contesto che si colloca il controllo mafioso del gioco d'azzardo online e delle slot machine, come emerso nell'ambito dell'inchiesta Black Monkey del 2014, la quale ha condotto all'arresto di numerosi affiliati alla 'ndrangheta per reati quali associazione a delinquere, frode informatica ed estorsione, nonché per la gestione abusiva di piattaforme digitali e apparecchi da intrattenimento.⁴⁰

Altro settore di primaria rilevanza è quello degli stupefacenti, ambito nel quale le mafie hanno saputo sviluppare una capacità di dominio fondata sulla assenza di ogni regolamentazione normativa e sull'elevatissima redditività economica. Le organizzazioni criminali, grazie alla loro rigidità interna e alla disponibilità di forza intimidatoria, sono in grado di imporre la propria egemonia su tale mercato, sia in ambito nazionale che internazionale. Particolarmente rilevante è il legame con i cartelli sudamericani, che facilita l'ingresso delle sostanze in Europa, sfruttando porti strategicamente dislocati lungo il continente.

Come osservato dalla dottrina, “il narcotraffico è il cuore pulsante delle attività economiche delle organizzazioni mafiose, la cui capacità di penetrazione e radicamento nel territorio è favorita dalla gestione monopolistica del traffico illecito di sostanze stupefacenti”.⁴¹

³⁹ E. CICONTE, *Storia criminale. La resistibile ascesa di Mafia, Ndrangheta e Camorra dall'Ottocento ai giorni nostri*, pag. 331-337, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino Editore, 2004.

⁴⁰ Dossier 2014/2015 - Mosaico di mafie e antimafia" pag. 109-111.

⁴¹ FIANDACA, MUSCO, *Diritto Penale, Parte Speciale*, 2023, p. 445, Zanichelli, Bologna

La giurisprudenza ha specificato che la mafia, nel settore del narcotraffico, gode di una forza intimidatoria che comprende anche aree economiche legali, inquinando mercati leciti, immettendo in tali mercati flussi monetari derivanti da attività illecite, ampliando ancora di più l'ammontare dei reati commessi, in questo caso il riciclaggio.

In quest'ottica, la *societas scelerum* ed il traffico di sostanze stupefacenti appaiono essere due facce della stessa medaglia, dove il narcotraffico oltre ad essere una delle fonti principali di sostentamento economico, funge da strumento per estendere il dominio sui territori in cui le società insistono.

Tra i settori tradizionalmente più redditizi e moralmente aberranti in cui le organizzazioni mafiose risultano strutturalmente coinvolte, vi è senza dubbio quello relativo allo sfruttamento della prostituzione e della tratta degli esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale, si tratta di una delle attività più riprovevoli sia dal punto di vista umano che etico in quanto esseri umani vengono reificati ed utilizzati a scopo lucrativo. Gli studi di settore evidenziano come un fattore determinante nell'ingresso delle organizzazioni mafiose italiane in tali ambiti criminali sia stato rappresentato dalla presenza e dalla cooperazione strutturata con gruppi criminali stranieri.

Tali sinergie hanno consentito di implementare modelli organizzativi complessi, in grado di garantire il controllo delle rotte migratorie illecite, la gestione dei flussi di vittime da avviare alla prostituzione coatta e la strutturazione di reti territoriali stabili, funzionali allo sfruttamento sistematico della persona.

Il coinvolgimento delle mafie in questo settore, dunque, non si configura come episodico o occasionale, bensì come frutto di una precisa strategia espansionistica finalizzata a diversificare le fonti di redditività illecita.

Altra attività particolarmente importante e, potremmo dire, di più lunga tradizione nella storia delle organizzazioni criminali è rappresentata dall'estorsione.

L'attività estorsiva, connotata da metodi mafiosi, rappresenta uno degli strumenti tipici attraverso i quali l'organizzazione esercita il controllo sul territorio."⁴²

⁴² FIANDACA, G., & MUSCO, E., *Diritto penale. Parte speciale. Volume 2, Tomo 2: I delitti contro il patrimonio*, Zanichelli, Bologna, 2023.

Tale attività consente alle mafie di ricavare profitti e accumulare ricchezze che saranno re-investiti in altre attività, sia illecite che lecite, e di accrescere e consolidare la propria posizione di potere all'interno di un determinato territorio⁴³

La specificità dell'estorsione è che essa penetra continuamente in aree di mercato preesistenti, lecite o illecite, condizionandone il funzionamento. A differenza di altre attività illegali la sua organizzazione consiste in una rete di relazioni più che in un bagaglio di conoscenze e di tecniche di produzione o commercializzazione, e spesso non necessita di disponibilità finanziarie iniziali. Nell'accezione comune l'estorsione, intesa come forma di taglieggiamento su imprese economiche legali, è un tipo di sfruttamento illegittimo di beni e profitti sostenuto dalla violenza.⁴⁴

Analogamente ad altre forme di esercizio del potere coercitivo, l'estorsione rappresenta uno strumento attraverso il quale i sodalizi mafiosi instaurano e consolidano relazioni di connivenza e scambio con attori sociali, economici e istituzionali nei territori di recente penetrazione.

In tale contesto, l'attività estorsiva funge da catalizzatore per quel processo che, muovendo dall'infiltrazione iniziale nel tessuto socioeconomico, conduce al progressivo radicamento dell'organizzazione criminale. Si tratta di un passaggio strategico dalle attività illecite a quelle formalmente lecite, reso possibile dalla formazione di un'"area grigia" di collusioni e convergenze d'interesse tra criminalità e componenti dell'economia legale⁴⁵

Si può ipotizzare che, le ragioni che inducono gli operatori economici a tollerare, senza denuncia, l'imposizione del pizzo sono riconducibili, da un lato, al timore di ritorsioni e alla percezione che tale esborso costituisca un costo obbligato per operare in mercati dominati da logiche mafiose; dall'altro, alla possibilità di beneficiare – in termini di competitività e protezione – della 'cooperazione' con l'organizzazione criminale, accedendo così a circuiti economici altrimenti preclusi o soggetti a forti pressioni concorrenziali.

⁴³ R. SCIARRONE, *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*, 17 marzo 2009, Roma

⁴⁴ R. SCIARRONE, "L'estorsione nei sistemi di criminalità organizzata", in *Quaderni di Sociologia*, 2011.

⁴⁵ R. SCIARRONE, *All'ombra delle mafie. L'area grigia di cosa nostra, 'ndrangheta e camorra*, *Studi sulla criminalità organizzata*, in *Il Mulino*, Bologna, 2011.

L'estorsione diviene dunque non solo strumento di prevaricazione, ma modello di gestione del potere economico e leva di influenza sociale, capace di legittimare l'organizzazione criminale come interlocutore "obbligato" all'interno dei contesti in cui essa opera. La sua efficacia si misura non soltanto nella violenza, ma soprattutto nella capacità di instaurare dipendenza, convenienza e convenzionalità sociale attorno all'illegalità.

3 L'art 416-bis. Lo sfruttamento del cd. (metodo mafioso)

La forza intimidatrice del vincolo associativo è al contempo strumento primario per l'affermarsi della mafia nel contesto storico/sociale e requisito fondamentale della fattispecie, che ne fa una figura speciale rispetto all'associazione per delinquere comune.⁴⁶ Si tratta, dunque, di un requisito aggiuntivo, come si è visto, e non sostitutivo della struttura organizzativa che caratterizza anche l'associazione per delinquere comune. Con tale requisito va intesa la intrinseca idoneità di un aggregato umano di incutere paura nei terzi in ragione del già sperimentato esercizio della coazione. L'accento va posto sia sul termine "forza", che rivela il profilo di un potere che si dispiega in modo arbitrario, sia sul termine "intimidazione", che evoca l'aura di timore ingenerato in un novero indeterminato di soggetti dall'incombere di tale potere.⁴⁷

La forza intimidatrice connota l'aggregato umano in sé, come risorsa da questo stabilmente acquisita per la realizzazione degli obiettivi del sodalizio. Conseguo che non necessariamente il singolo partecipe deve far ricorso attualmente o aver fatto ricorso in passato ad atti diretti di violenza o minaccia, potendo la condotta attuale di ciascun soggetto limitarsi a far valere socialmente gli effetti di comportamenti prevaricatori degli altri associati. Nell'acquisizione di una autonoma valenza intimidatrice del vincolo, anche indipendentemente dalla realizzazione attuale di atti diretti di violenza o minaccia, è stato acutamente individuato il momento del trapasso dall'associazione per delinquere comune all'associazione mafiosa, che viene ad esistenza quando l'associazione può disporre di una

⁴⁶ (sull'esercizio dell'intimidazione come uno dei tratti più specifici della fisionomia del comportamento mafioso, fin da subito, FIANDACA, Commento, 259)

⁴⁷ , DE FRANCESCO. Associazione per delinquere e associazione di tipo mafioso», contenuto nel *Digesto delle discipline penali*, pag. 309, vol. I, Torino, 1987.

sufficiente "fama" di potere violento e prevaricatorio⁴⁸. L'intimidazione specificamente caratterizzante l'associazione mafiosa presenta aspetti di durata nel tempo, di sistematicità e di diffusività, differenziandosi in ciò dal timore ingenerato occasionalmente da un'associazione di semplici estorsori.⁴⁹L'intimidazione può manifestarsi anche in semplici atteggiamenti di minaccia implicita, allusiva, ambientale, pur in assenza di parole o di gesti espliciti.⁵⁰

Controverso in dottrina è il significato da attribuirsi alla formula legislativa secondo cui un'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte "si avvalgono" della forza di intimidazione. Alla tesi, originariamente prevalente, che, trascurando il dato letterale del verbo coniugato all'indicativo, ritiene non indispensabile, per l'integrazione del delitto, che i membri del sodalizio facciano uso concreto, con attività attualmente concludenti, del potere intimidatorio di cui il sodalizio dispone⁵¹, si è venuta contrapponendo, con maggiore fondamento, la tesi che ravvisa nella norma la inequivoca indicazione circa la necessità di riscontrare una serie ripetuta di attuali fatti di minaccia e di violenza, personale o reale.

L'associazione mafiosa si caratterizza, perciò, non tanto come una associazione per delinquere, quanto addirittura come un'associazione che delinque.⁵²

Quest'ultima tesi, che ha il conforto del dato letterale, appare conforme altresì alla ratio della disposizione e all'intrinseca connotazione delle associazioni mafiose, che in tanto meritano una specificità di qualificazione giuridica e di trattamento sanzionatorio rispetto alle associazioni comuni in quanto rivelino concretamente una dimensione di più spiccata lesività dell'ordine pubblico. Peraltro, soltanto un'interpretazione che sottolinei la pregnante illiceità attuale del sodalizio è idonea a compensare «il deficit di legittimità ascrivibile alla natura non intrinsecamente criminosa della gran parte delle finalità

⁴⁸ TURONE, *Il delitto di associazione mafiosa*, p. 114, 2015. Milano.

⁴⁹ FIANDACA, L'associazione di tipo mafioso, pubblicato come saggio nel *Foro Italiano*, volume CVIII (1985), parte V, pag. 307, Zanichelli, Bologna

⁵⁰ SPAGNOLO, *L'associazione Padova*, CEDAM, 5^a ed. aggiornata, 1997.

⁵¹ BERTONI, Prime considerazioni sulla legge antimafia, in CP, 1983, 1017; FIANDACA, Commento, 261

⁵² così DE VERO, I reati associativi nell'odierno sistema penale, in RIDPP, 1998, 403.

associative tipicizzate nell'art. 416 bis»⁵³. L'associazione mafiosa è, pertanto, un reato associativo a struttura mista, distinto da quelli meramente associativi, in cui, oltre al dato strutturale organizzativo, è richiesta la realizzazione dei delitti/scopo ovvero l'esercizio attuale di contegni di violenza e di minaccia, sia pure implicita o palliata, nei confronti delle persone o delle cose.⁵⁴

3.1 L'assoggettamento e L'omertà

Assoggettamento e omertà non sono semplici corollari dell'intimidazione (così, invece, Fiandaca, Commento, 260), bensì effetti che vanno ricollegati a essa attraverso un nesso causale, come è ben evidenziato dalla locuzione "che ne deriva", collocata verso il termine della proposizione, prima dell'indicazione relativa ai finalismi illeciti. Allorché non possa ravvisarsi alcun nesso causale, l'eventuale generalizzata condizione di soggezione sociale e di omertà, pur significativa di un grave malessere sociale, non varrebbe a integrare gli estremi di tipicità della fattispecie.⁵⁵

Assoggettamento significa condizione di succubanza, di costrizione, di soggezione in capo ai soggetti estranei all'organismo criminale, i quali, privati della piena libertà di decisione, possono essere indotti, per paura, ad assumere comportamenti conformi alle pretese e alle finalità dell'associazione. Omertà è un aspetto particolare dell'assoggettamento e consiste nell'indisponibilità a prestare qualsiasi collaborazione a favore degli organi della giustizia.

Tanto l'assoggettamento quanto l'omertà debbono riscontrarsi all'esterno dell'associazione, tra coloro che ne patiscono l'azione illecita, non essendo sufficiente la succubanza dei gregari ai capi e l'omertà interna alla cosca, che costituiscono dimensioni costanti del modo di agire di qualsivoglia struttura di carattere criminale.

⁵³ Ibidem

⁵⁴ (DE VERO, I reati, 402; SPAGNOLO, L'associazione, 64; sostengono la necessità di un ricorso attuale ed effettivo al metodo mafioso anche De Liguori, La struttura normativa dell'associazione di tipo mafioso, in CP, 1988, 1615; Rubiola, Associazione per delinquere di tipo mafioso, in EG, III, Roma, 1988, 2).

⁵⁵ INGROIA, *L'associazione di tipo mafioso*, pag. 75, Milano, Giuffrè, 1997, in senso più sfumato, TURONE, Il delitto di associazione mafiosa, pag. 150, 2015.

Peraltro, più che di rapporti in termini di soggezione e/o succubanza, è corretto parlare, all'interno dell'organismo mafioso, come fondamento dell'associarsi, di condivisione della sub cultura criminale e comunanza nel fine dell'arricchimento parassitario.

Il riferimento all'omertà ha sollevato perplessità in ordine al difetto di tassatività, che potrebbe viziare la norma sul piano costituzionale⁵⁶.

Il rilievo è serio, poiché estremamente problematica sembra la distinzione tra omertà sistematica e generalizzata nel corpo sociale, come frutto dell'assoggettamento, e rifiuto di testimonianza e reticenza, come conseguenze di una subcultura ispirata al sentimento generalizzato di sfiducia verso lo Stato. La questione, tuttavia, sotto il profilo strettamente giuridico, è superata dalla circostanza che l'omertà non funziona nella norma come un autonomo requisito, bensì come semplice esemplificazione legislativa di una tra le più caratteristiche espressioni dell'assoggettamento, al pari di altre situazioni che parimenti indiziano la sussistenza⁵⁷. Sotto il profilo, invece, di politica criminale e di politica giudiziaria, la discussione in ordine all'interpretazione della nozione di omertà costituisce il sintomo di un vivo contrasto tra chi vorrebbe riservare l'applicazione dell'art. 416 bis ai sodalizi mafiosi in senso classico, evitandone l'estensione agli organismi criminali di medio livello, soprattutto in aree tradizionalmente non mafiose e con riferimento a rapporti per cui vi è difficoltà a distinguere tra potere mafioso e abuso di potere politico-amministrativo, con il conseguente *metus publicae potestatis*⁵⁸, e chi vorrebbe, in una prospettiva opposta, generalizzare la nozione di omertà, disancorandola del tutto dal dato regionalistico, e fare dell'associazione mafiosa il modello cruciale della repressione penale.⁵⁹

3.2 Le nozioni di intimidazione, assoggettamento e omertà in giurisprudenza

La nozione di mafia va intesa come espressione di un metodo. La tipicità del modello delittuoso risiede nella modalità attraverso cui l'associazione si manifesta concretamente,

⁵⁶ In tal senso, INSOLERA, Considerazioni sulla nuova legge antimafia, in PD, 1982, 693, Padova, Cedam,

⁵⁷ (così DE VERO, Tutela penale, 286, nt. 352)

⁵⁸ Cit. SPAGNOLO, L'associazione), pag.40, 1997.

⁵⁹ INGROIA, Associazione di tipo mafioso, in ED, app., I, Milano, 1997,

ossia nel metodo mafioso⁶⁰. Non è necessario, perché ricorra il delitto di associazione di tipo mafioso, che l'associazione abbia origine dagli organismi tradizionalmente noti come mafiosi, ovvero sia ispirata o collegata alla mafia, poiché l'elemento fondamentale caratterizzante il delitto è l'adozione del metodo mafioso, come strumento di intimidazione per indurre sudditanza psicologica e omertà in settori della vita socioeconomica.⁶¹ Nucleo essenziale dell'associazione che operi al di fuori dei tradizionali contesti geografici è la sua capacità di sprigionare autonomamente, e per il solo fatto della sua esistenza, una carica intimidatrice capace di piegare ai propri fini la volontà di quanti vengano a contatto con gli affiliati all'organismo criminale⁶². Si deve escludere la sussistenza di un metodo mafioso quando questo non sia stato percepito o, quanto meno, non risulti obiettivamente percepibile da una pluralità di soggetti posti paritariamente in condizione di avvertirne il peso.⁶³

Metodo mafioso e autorevolezza dei soggetti nella comunità locale. Non costituiscono espressione di "metodo mafioso" quei comportamenti genericamente riconducibili solo ad autorevolezza dei membri del sodalizio nella comunità locale, quando, in mancanza di ulteriori elementi di fatto, gli stessi non siano inquadrabili in un clima di sopraffazione a carico di un corpo elettorale neanche la presenza, tra gli affiliati a un sodalizio criminale, di persone già condannate per delitti di mafia, costituisce elemento decisivo per configurare il sodalizio come mafioso, se la natura mafiosa del singolo soggetto non si sia trasmessa all'intera struttura associativa, non potendo essere accolta in astratto, in difetto di una concreta verifica, la regola «semel mafioso, semper mafioso»⁶⁴

Inesistenza di un modello fisso e definitivo di associazione mafiosa. Come l'associazione mafiosa prescinde da collegamenti di tipo territoriale, così anche da profili organizzativi

⁶⁰ » (C., Sez. I, 17.3.2010, n. 12821)

⁶¹ (C., Sez. VI, 30.5.2001, che ha riconosciuto l'associazione mafiosa nei riguardi di un piccolo gruppo di cittadini cinesi, che gestiva un traffico di clandestini verso l'Italia, avvalendosi di metodi tipicamente mafiosi nei confronti degli stranieri immigrati e fatti immigrare clandestinamente; contra T. Bari 28.3.2003, che, con riferimento a un sodalizio di cinesi finalizzato al traffico di clandestini, ha ritenuto l'associazione semplice, e non mafiosa, per l'incapacità del gruppo di esercitare nel territorio in cui operava una forza di intimidazione autonoma e generalizzata

⁶² (C., Sez. I, 10.1.2012, n. 5888).

⁶³ (C., Sez. V, 20.12.2013-27.3.2014, n. 14582).

⁶⁴ (C., Sez. I, 16.5.2011, n. 25242).

e operativi che richi amino in modo preciso gli organismi mafiosi tradizionali. Poiché la fattispecie è imperniata esclusivamente sul metodo intimidatorio, essa può ricomprendere le più svariate strutture organizzative, senza che sia necessario ricondurre queste ultime a un modello fisso e compiuto, secondo linee di comando e di organizzazione che sono tipiche delle forme mafiose meglio conosciute.⁶⁵

4. Le mafie Italiane tradizionali:

Per affrontare in modo esaustivo e sistematico l'analisi delle dinamiche connesse al fenomeno mafioso in Italia, risulta necessario soffermarsi sulle specifiche tipologie di organizzazioni criminali presenti nel contesto nazionale. Solo comprendendone la genesi, la struttura organica, le dinamiche operative e le peculiarità distintive è possibile coglierne la portata e l'evoluzione.

Le organizzazioni mafiose italiane storicamente si sono radicate nelle quattro principali regioni del Mezzogiorno: in Sicilia con Cosa Nostra, in Calabria con la 'Ndrangheta, in Campania con la Camorra e in Puglia con la Sacra Corona Unita.

Cosa Nostra è considerata l'organizzazione mafiosa più antica, strutturata e pericolosa. Per lungo tempo essa è stata assimilata tout court all'intero fenomeno mafioso, a tal punto da rappresentarne, nell'immaginario collettivo, la forma per antonomasia. La sua base territoriale è la Sicilia, e la sua struttura interna si configura secondo un assetto rigidamente piramidale, con al vertice la cosiddetta Commissione, organismo direttivo che riunisce i principali capi-mafia.

La 'Ndrangheta, attiva in Calabria, ha guadagnato nel tempo un ruolo sempre più centrale grazie a un modello di organizzazione fondato su vincoli familiari strettissimi e su un elevato rapporto tra affiliati e popolazione. A differenza di Cosa Nostra, la sua struttura è tendenzialmente orizzontale: non si riscontrano vertici regionali o provinciali formalmente riconosciuti, ma un insieme di cosche tra loro autonome, sebbene collegate da legami di sangue, che consentono un controllo territoriale capillare.

La Camorra, operante in Campania, si distingue per una struttura frammentata e fluida. Essa è costituita da gruppi che si formano e si disgregano con grande rapidità, in funzione

⁶⁵ (C., Sez. VI, 16.12.1985)

delle contingenze criminali ed economiche. L'assenza di vertici unificati e duraturi ha portato allo sviluppo di modalità peculiari di controllo del territorio, spesso esercitato attraverso una fitta rete di relazioni con le fasce sociali più vulnerabili e marginalizzate. Infine, la Sacra Corona Unita, nata in Puglia negli anni Ottanta, rappresenta l'organizzazione mafiosa tradizionale più recente. Le sue attività si concentrano principalmente nelle province di Brindisi, Lecce e Taranto. Sebbene, in termini assoluti, essa sia meno ramificata rispetto alle altre consorterie, nelle aree in cui è attiva manifesta una significativa determinazione operativa e una spiccata ferocia.

4.1 Sicilia: Cosa Nostra

L'organizzazione criminale Cosa Nostra insiste da decenni sul territorio Siculo, se oggi conosciamo il nome di tale organizzazione nonché le componenti interne e i piani d'azione lo dobbiamo al contributo fornito da Tommaso Buscetta ex mafioso, il quale pentitosi nel corso del maxiprocesso contro la mafia siciliana ha rilasciato dichiarazioni nelle vesti di collaboratore di giustizia.

Storicamente, la mafia siciliana è venutasi a creare nelle campagne e nei mercati ortofrutticoli siciliani, mediante la figura dei c.d. "gabellotti"⁶⁶, che fungevano da tramite tra i proprietari terrieri ed i contadini. Negli anni a seguire la mafia siciliana ha gradualmente fatto il suo ingresso in mercati nuovi; infatti, a cavallo tra gli anni '50 e '60 sempre più isolani lasciavano le campagne a favore dei contesti urbani, ed è qui che Cosa Nostra ha iniziato ad immettersi nella gestione degli appalti pubblici ed a stringere stretti legami con il mondo dell'economia, della politica e della finanza.

⁶⁶ Per concedersi il lusso di una vita comoda e spensierata a Palermo, i ricchi feudatari non esitavano ad affidare l'amministrazione e la coltivazione della terra ai grandi locatari, che sarebbero diventati i gabellotti per antonomasia. Quasi sempre i gabellotti pagavano il canone in denaro e in anticipo ed è proprio questa circostanza che finì per trasformarli in pratica nei veri proprietari della terra. Di fronte ai contadini, i gabellotti prendevano il posto dei feudatari ed erano legittimati ad esercitarne tutti i diritti, con la conseguenza che la loro posizione si rafforzava anche nei confronti dei proprietari.

In questo modo, con l'esercizio di una funzione di mera intermediazione, i gabellotti si mettevano in condizione di realizzare consistenti profitti, da una parte sfruttando i contadini, dall'altra contestando, in forme crescenti, i diritti dei proprietari e venendo meno, con frequenza sempre maggiore, all'obbligo di pagare canoni corrispondenti alle rendite della terra.

Cosa Nostra, Le origini della Mafia, Museodelleciviltà.it

Uno degli eventi che più contribuì ad accrescere il potere e la fama criminale di Cosa Nostra fu l'ingresso nel mercato del traffico di stupefacenti, ciò avvenne tra gli anni Settanta e Ottanta. In questo periodo, infatti, l'organizzazione vide crescere vertiginosamente il proprio patrimonio ed iniziò il reinvestimento nonché riciclaggio degli introiti illeciti in altri mercati, inoltre in tale periodo si ravvisano contatti sempre più frequenti con altre organizzazioni criminali sia nazionali che internazionali.⁶⁷

Non tutti i maggiori esponenti di Cosa Nostra però, erano di comune accordo sulla questione relativa all'ingresso nel traffico stupefacenti, tale attività avrebbe inevitabilmente elevato i livelli di attenzione e di controllo da parte delle forze dell'ordine e della magistratura, massimizzando per i soggetti più esposti il rischio di essere arrestati. Non era di tale avviso, a quanto pare, la fazione dei "Corleonesi"⁶⁸, capeggiata prima da Luciano Leggio, detto Liggio, e in seguito da Totò Riina. Spinti da una volontà innovativa, corsero il rischio di inserirsi in un mercato come quello degli stupefacenti, un mercato sicuramente ad alto rischio ma redditizio nella stessa misura.

Questa nuova attività e i grandi profitti coincisero anche con un aumento vertiginoso della violenza, così che si giunse negli anni Novanta ad un vero e proprio scontro tra magistratura e mafia.

In questo contesto storico non mancavano soggetti, da magistrati a giornalisti, i quali cercavano di combattere con ogni mezzo a propria disposizione il fenomeno mafioso, che ovviamente suscitava sempre più interesse mediatico e sociale.

Uno dei maggiori esempi di tentativo di reprimere la mafia è rappresentato dalla storia di Giovanni Falcone, un magistrato che ha dedicato e sacrificato, letteralmente, la propria vita alla lotta alla mafia.

Agli inizi del 1990 egli, allora direttore generale degli Affari Penali, avviò una campagna volta alla riorganizzazione dei sistemi di investigazione e repressione contro Cosa Nostra.

⁶⁷ Negli anni Ottanta, documenti della commissione parlamentare antimafia e sentenze del tribunale del capoluogo siciliano dimostrano i rapporti di Cosa Nostra anche con cartelli colombiani. Nell'ottobre del 1987 vengono sequestrati sul mercantile Big John, nei pressi di Castellammare del Golfo, in provincia di Trapani, 596 kg di cocaina, destinati alla famiglia Madonia di Resuttana.

⁶⁸ Questa espressione, negli anni Novanta, non designava più i soli appartenenti alla "famiglia" di Corleone, ma una corrente dell'agire mafioso presente in tutta la Sicilia, dove i nuovi "capimafia" hanno adottato i metodi della cosca vincente.

Contribuì anche a riformare la disciplina penale volta a rompere il legame tra mafia ed istituzioni negli Enti locali, che a quei tempi rappresentava uno dei punti nevralgici della collusione tra Stato e Cosa Nostra.

Efficace applicazione ebbe la legge del 1990 che disponeva lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per collegamenti diretti o indiretti di singoli amministratori con esponenti della criminalità organizzata.

Inoltre, risultò importante anche la legge del gennaio 1992 sulla limitazione dell'elettorato passivo, la sospensione e la decadenza dalle cariche elettive o di governo negli enti locali e nelle regioni per gli imputati del delitto di associazione per delinquere di stampo mafioso.⁶⁹

Nel 1992 lo Stato fece un ulteriore passo avanti verso il contrasto alla mafia siciliana, mediante l'introduzione di due dipartimenti: la DNA (Direzione Nazionale Antimafia) e la DIA (Dipartimento Investigativo Antimafia).⁷⁰

Si tratta di uffici istituiti esclusivamente al fine di incentivare le attività investigative e repressive contro Cosa Nostra.

All'impegno dimostrato dall'apparato Statale nel tentativo di reprimere il fenomeno, si aggiunsero i contributi della Giurisprudenza volti a condannare, con pene esemplari, gli imputati del maxiprocesso tenutosi a Palermo nel 1987.

La conferma della sentenza di primo grado, da parte della Cassazione nel gennaio del 1992 fu la goccia che fece traboccare il vaso e scatenò una reazione violenta da parte dell'organizzazione, da tale momento infatti la Cosa Nostra mise in piedi una campagna strategica stragista culminata con l'assassinio di Giovanni Falcone.

⁶⁹ COLETTI, *Mafie: storia della criminalità organizzata nel Mezzogiorno 1995*, p. 163, Torino, Società Editrice Internazionale

⁷⁰ DNA: la cosiddetta "superprocura" che coordina il lavoro dei pool antimafia costituiti in venti procure distrettuali. Essa è distaccata presso la procura generale della Cassazione, ed è guidata da un procuratore autonomo, il cosiddetto Superprocuratore, che dispone di venti sostituti e dirige le venti procure distrettuali dalle quali dipendono i pool antimafia.

DIA: assorbe le funzioni dell'Alto Commissariato Antimafia, ottenendo rispetto a quest'ultimo maggiori e più efficienti mezzi di indagine. Essa ha il suo vertice a Roma e prevede centri operativi a Milano e nei capoluoghi delle quattro regioni considerati a rischio mafia: Palermo, Napoli, Reggio Calabria, Bari. I suoi uomini provengono dalle tre forze di polizia (pubblica sicurezza, carabinieri, guardia di finanza) e sono organizzati in reparti addetti all'attività di analisi e di indagini strategiche, ai rapporti con le polizie di altri paesi, alla vera e propria attività esecutiva.

Tale fatto increscioso, noto anche come “Strage di Capaci”, deve essere considerato come uno dei più drammatici delitti di sangue che hanno segnato la storia nella lotta a Cosa nostra in Sicilia ⁷¹ ed inferse una ferita insanabile nel tessuto sociale dell’epoca alimentando il sentimento collettivo di contrasto alla criminalità organizzata.

Il 23 maggio 1992 a causa dell’esplosione persero la vita, oltre a Giovanni Falcone, sua moglie Francesca Morvillo, gli uomini della scorta gli Agenti di Pubblica sicurezza Antonio Montinaro, Rocco Di Cillo e Vito Schifani (mentre Giuseppe Costanza, l’autista che viaggiava nel sedile posteriore nell’auto di Falcone rimase ferito).

Nel biennio 92’ ’93, si susseguirono omicidi di esponenti della lotta alla mafia, vale la pena ricordare, uno su tutti, il tragico evento che spense Paolo Borsellino, collega nonché amico fraterno di Giovanni Falcone. Il 19 luglio 1992, a Palermo in via Mariano D’Amelio viene ucciso, anche in questo caso con uno scenario da guerra, il giudice Paolo Borsellino, e magistrato di punta della lotta alla mafia siciliana.

Grazie ad una dichiarazione emersa durante il processo dinanzi alla Corte di Assise di Caltanissetta ⁷², è possibile analizzare le modalità, quasi sempre mediante l’impiego di esplosivi, tramite le quali Cosa Nostra compiva tali efferati crimini.

Dopo gli omicidi dei due magistrati vennero deliberate nuove misure antimafia che introdussero una maggiore libertà di azione investigativa per la polizia giudiziaria e un regime differenziato per i processi di mafia, soprattutto in merito all’acquisizione delle prove.

Fu ampliato il dispositivo dell’art. 416 bis, considerando comportamenti mafiosi anche l’impedire o ostacolare il libero esercizio del voto o procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali”. ⁷³

⁷¹ basti pensare che “i sismografi dell’Osservatorio geofisico di Monte Cammarata (Agrigento) registravano, attraverso un aumento di ampiezza relativo ad un segnale ad alta frequenza, gli effetti dello spostamento d’aria provocato dall’avvenuto brillamento di sostanze costituenti verosimilmente materiale esplosivo, verificatosi nel tratto autostradale Palermo Punta Raisi” (cfr. sentenza della Corte di Assise di Caltanissetta emessa in data 23 gennaio 1999, p.144 e ss.)

⁷² C’era un macello e c’era una strada di 50-60 metri all’incirca disseminata di lamiere, vetri, calcinacci, tufo e, oltre, diciamo ai morti, quasi un 50-60 macchine in parte sventrate, in parte danneggiate, in parte, non so come...schiacciate...E davanti allo stabile dove abita il giudice c’era un piccolo incavo nel manto stradale, poteva essere un metro e mezzo di diametro circa, due metri ”(Le dichiarazioni rese dal Sovrintendente Raffaele Vergara, sentenza della Corte di Assise di Caltanissetta emessa in data 23.5.1999).

⁷³ (CAMERA DEI DEPUTATI E SENATO DELLA REPUBBLICA, 1994, pp. 263-264)

4.1.1. Organizzazione interna

Per quanto riguarda la struttura interna delle organizzazioni criminali, con particolare riferimento alla realtà di Cosa Nostra, è disponibile una mole consistente di informazioni, testimonianze e dati empirici grazie alle numerose deposizioni e dichiarazioni dei collaboratori di giustizia. Ciò consente di analizzare in modo più ampio un aspetto del crimine organizzato che è rimasto per lungo tempo quasi completamente sconosciuto alle stesse autorità giudiziarie e fortemente trascurato dalla ricerca sociologica ed economica in tema di mafia.

Uno dei caratteri del fenomeno mafioso di rilevante interesse è costituito dall'ossatura interna delle famiglie criminali e i rapporti tra esse.

Secondo i decisivi contributi forniti dai collaboratori di giustizia si ritiene che la gerarchia interna delle famiglie mafiose siciliane seguisse un preciso ed attento schema. La cellula primaria è costituita dalla "famiglia", una struttura a base territoriale, che controlla una zona della città o un intero centro abitato da cui prende il nome (famiglia di Porta Nuova, famiglia di Villabate e così via).

La "famiglia" è composta da "uomini d'onore" o "soldati" coordinati, per ogni gruppo di dieci, da un "capodecina" ed è governata da un capo di nomina elettiva, chiamato anche "rappresentante", il quale è assistito da un "vice-capo" e da uno o più "consiglieri".⁷⁴ Una famiglia presenta quindi un'organizzazione modulare e fortemente verticale: al crescere del numero dei membri vengono costituite nuove decine a fianco di quelle già esistenti, mentre le linee esecutive discendono dal rappresentante al capodecina ai soldati.⁷⁵

Ai soldati possono essere assegnati una pluralità di compiti all'interno dell'attività economica di una famiglia, ma il ruolo prioritario è quello di tipo militare. La gestione dei soldati ricade sui capodecina, che svolgono in questo senso un ruolo fondamentale nella selezione e nell'educazione dei membri dell'organizzazione mafiosa.

⁷⁴ Le dichiarazioni di Tommaso Buscetta, in *Museodelleciviltà.it*

⁷⁵ *A.A.V.V., 1995, p. 50*)

Al di là dello scheletro interno delle famiglie di Cosa Nostra, è pertinente in questa sede ricordare quello che era il momento saliente della partecipazione alla cosca criminale, ovvero l'ingresso ufficiale da parte di un adepto all'interno dell'organizzazione criminale mediante la cerimonia del rito di iniziazione.

Tale passaggio veniva preso con molta serietà dai membri della famiglia, in quanto nell'opinione diffusa rappresentava il momento a partire dal quale l'affiliato avrebbe giurato fedeltà in eterno alla causa e a Cosa Nostra, venendo a far parte ufficialmente dell'organizzazione.

Dunque l'affiliato diventa "uomo d'onore" con la celebrazione di una cerimonia ufficiale, Il rito di associazione, descritto da molti collaboratori di giustizia, consiste nel condurre il candidato o i candidati alla presenza del rappresentante della famiglia e di coloro che rivestono cariche in seno alla stessa, in seguito il rappresentante illustra ai futuri uomini d'onore le regole che disciplinano Cosa Nostra e invita i candidati a scegliersi il proprio padrino fra gli uomini d'onore presenti. Così inizia la cerimonia del giuramento dove il candidato, dopo essersi punto il dito indice della mano con cui impugna la pistola, fa sgorgare un po' del suo sangue su un'immagine sacra. Successivamente le dà fuoco e mentre l'immagine brucia il neofita giura di non tradire i comandamenti di Cosa Nostra perché altrimenti brucerebbe come quella immagine.⁷⁶

La cerimonia di iniziazione di Cosa Nostra è carica di significati simbolici: da una parte i riferimenti religiosi servono a dare una valenza sacra al rito, rafforzandone l'imperatività, mentre il sangue possiede una potente multi vocalità, veicola cioè più significati contemporaneamente.⁷⁷

Il sangue, infatti, impone al candidato una rinascita rituale, suggerisce un legame di parentela tra i consociati e allude alla punizione che verrà comminata in caso di tradimento⁷⁸.

⁷⁶ "Le mie carni debbono bruciare come questa santina se non manterrò fede al giuramento" la frase pronunciata al termine della cerimonia, come testimoniato da Tommaso Buscetta

⁷⁷L. PAOLI, *Fratelli di mafia. Cosa Nostra e 'Ndrangheta*, p. 81, Bologna, Il Mulino 2000.

⁷⁸ (*ibidem*)

Tutto ciò sottolinea il carattere assoluto e definitivo dell'adesione, che comporta il rispetto di una serie di codici di comportamento e non consente un successivo abbandono della famiglia per iniziativa del singolo membro.

L'elevata carica di significatività che denotano queste cerimonie, ci fanno comprendere la serietà e la devozione totale che i membri della cosca dedicano alla causa.

Il fenomeno mafioso nelle sue declinazioni siciliane è sempre stato indentificato e considerato come il più influente e dilagante nei contesti malavitosi, ma la realtà ha evidenziato come nel territorio italiano, specialmente nelle regioni meridionali, coesistono diverse forme di organizzazioni criminali a stampo mafioso autonome e separate sia nelle composizioni interne sia nel *modus operandi*.

Ed infatti la legge Rognoni-La torre del 1972 al suo primo articolo, avendo ben chiaro la realtà malavitosa italiana, specifica che le disposizioni ivi presenti si sarebbero dovute applicare anche “alla camorra e alle altre associazioni, comunque legalmente denominate, che valendosi della forza intimidatrice del vincolo associativo perseguono scopi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso”.⁷⁹

Si aveva consapevolezza, dunque, che sul territorio nazionale insistevano gruppi criminali organizzati che agivano nelle proprie zone di appartenenza impiegando la forza intimidatrice. In quel contesto storico, all'inizio degli anni Settanta, si stava delineando un fenomeno di ampliamento ed arricchimento di cosche criminali nelle aeree Calabresi e Campane dovute all'inserimento nel mercato del narcotraffico di organizzazioni di tale provenienza. In questi anni si assistette ad un incremento degli episodi di violenza in tutto il mezzogiorno, ma anche all'aumento di rapporti collusivi con esponenti della politica o delle istituzioni.

È come se il vento mafioso, caratterizzante Cosa Nostra, abbia pian piano risalito la penisola invadendo il meridione fino ad arrivare a soffiare al Nord Italia ed addirittura in altri paesi europei.

⁷⁹ MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, 2007: www.giustizia.it/

4.1.2. Cosa Nostra Oggi

L'attuale configurazione di Cosa Nostra appare profondamente mutata rispetto alle forme strutturali e operative che hanno caratterizzato la stagione stragista degli anni Ottanta e Novanta.

Oggi la mafia siciliana privilegia strategie di sommersione, evitando ostentazione e conflitti aperti, e adottando una logica marcatamente imprenditoriale, orientata all'infiltrazione silenziosa nei circuiti dell'economia legale e delle amministrazioni pubbliche. Tale metamorfosi è stata autorevolmente descritta da Fiandaca, secondo cui «la moderna mafia tende a disfarsi del proprio volto appariscente e riconoscibile, per adottare forme mimetiche di influenza e dominio, fondate su relazioni di collusione e integrazione con l'economia legale»⁸⁰. Come evidenziato nella Relazione della Direzione Investigativa Antimafia del secondo semestre 2023, «il sistema criminale cosa nostra si mantiene attivo attraverso un'economia di relazione», fondata su reti di complicità, collusioni e forme avanzate di mimetismo societario, con particolare attenzione ai settori degli appalti, della logistica e delle energie rinnovabili.

Secondo l'analisi di autorevole dottrina, tale evoluzione risponde a una «razionalità strategica» propria delle mafie imprenditoriali, le quali «preferiscono la costruzione di relazioni stabili e l'integrazione silenziosa all'interno del mercato legale, rispetto alla visibilità e all'uso sistematico della violenza»⁸¹. Si tratta, in altri termini, di una criminalità organizzata che abbandona la dimensione militare in favore di una logica *manageriale* del potere, in cui la capacità di esercitare influenza passa attraverso strumenti formalmente leciti – come i contratti, le società, i rapporti fiduciari – piuttosto che mediante la tradizionale intimidazione fisica.

La mafia di oggi non scompare: si adatta, si ristruttura e si mimetizza, rendendo più insidiosa e difficile la sua individuazione. Come efficacemente sintetizzato nella citata Relazione della DIA, «il potere mafioso contemporaneo non si misura più solo con le armi, ma con la capacità di inserirsi nelle dinamiche economiche e amministrative, alterandole senza che se ne avverta immediatamente la devianza»

⁸⁰ G. FIANDACA, *L'associazione di tipo mafioso nelle prime applicazioni giurisprudenziali*, in *Foro Italiano*, 1985, V, p. 307.

⁸¹ R. SCIARRONE, *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Donzelli, Roma, 2009, p. 61.

4.2 Calabria: ‘Ndrangheta

Nel lessico comune oggi giorno con il termine ‘Ndrangheta si definisce l’organizzazione criminale a stampo mafioso che insiste nella regione Calabrese.

Guardando all’etimologia della parola il termine deriva dal greco, più precisamente il vocabolo ellenico da cui trae origine sarebbe “*andragathos*” che sta ad indicare un uomo coraggioso e valoroso.

Dunque, il termine ‘Ndrangheta dovrebbe intendersi come un collettivo di uomini valenti e coraggiosi che si riuniscono per commettere azioni di svariato tipo a favore della collettività e della famiglia.

Al di là della definizione fondamentale è il valore dell’uomo forte, capace di incutere rispetto, che non tollera a suo modo il vedere soprusi, intenzionato a farsi giustizia da solo e che – e questo è un dato importante – antepone a tutto gli interessi personali e della famiglia, ai quali sono sempre subordinati gli interessi collettivi.

La prima comparsa della parola ‘Ndrangheta in documenti ufficiali risale al 1884 nella relazione fatta dal prefetto di Reggio Calabria Tamajo al Ministro degli Interni. Precedentemente, in un rapporto dei carabinieri di Seminara, si riferiva di un gruppo di delinquenti legati tra loro da un rigoroso codice segreto e che commettevano delitti di ogni genere.⁸²

Per comprendere adeguatamente il fenomeno della mafia in Calabria, appare opportuno analizzare le ragioni storiche e sociali che hanno portato alla creazione di tale organizzazione criminale.

Si può affermare, al di là di quanto indicato e tramandato dalla mitologia mafiosa, che la presenza della ‘ndrangheta è segnalata in Calabria già al compimento dell’Unità d’Italia. Incomincia così, un’ascesa lenta, continua e inarrestabile della ‘Ndrangheta lungo tutto l’Ottocento.

Nei primi anni dalla nascita del nuovo Stato italiano, la ‘ndrangheta è presente nella provincia di Reggio Calabria, Nicastro (che fa parte dell’attuale Lamezia Terme), Monteleone (attuale Vibo Valentia) e, sul finire del secolo, anche a Cosenza e Catanzaro.

⁸² ‘Ndrangheta, museodelleciviltà.it

In un primo momento l'organizzazione veniva indicata in diversi modi, si riportano infatti termini come: mafia, maffia o camorra, picciotteria, e Onorata società⁸³.

Alla fine del primo conflitto mondiale, nell'Onorata Società si verificò una rottura fra quanti, idealisti, proseguirono la lotta nei partiti comunisti e socialisti e quanti continuarono nelle attività illecite finalizzandole al proprio arricchimento: verosimilmente, in questo momento nasce la 'Ndrangheta come organizzazione criminale moderna.

La 'Ndrangheta, alle sue origini, si presentava agli occhi della gente come una società di mutuo soccorso, primitiva e prepolitica, formata da pastori, contadini, piccoli artigiani, uomini di umili condizioni in genere, i quali in contesti chiusi ed arretrati come i villaggi calabresi di montagna, si organizzarono in setta segreta ricorrendo alla violenza e alla prevaricazione per difendersi dal potere feudale, statale o poliziesco “per ottenere quella ponderazione, quel rispetto e quella dignità altrimenti irraggiungibili da parte di nullatenenti e miserabili”⁸⁴

Inoltre, bisogna evidenziare il fatto che la 'Ndrangheta è nata all'interno di una regione lontana dai centri politici e decisionali del Paese, il suo tessuto economico era molto precario, scarsissime erano le strutture esistenti nel territorio, in quanto i governi precedente non avevano mai attuato politiche di modernizzazione o riqualificazione delle zone rurali, tipiche dei sobborghi dell'entroterra calabrese.

A ben vedere, le condizioni di vita pessime ed il precariato hanno in larga scala favorito il proliferarsi e il consolidamento dell'Ndrangheta sul territorio, in quanto essa si presentava agli occhi dei consociati come una valida alternativa a quello Stato che non aveva mai investito, disinteressandosene, nella regione.

L'organizzazione, dunque, offriva protezione e garanzie ai suoi affiliati assicurandosi in questo modo l'assoggettamento delle classi sociali appartenenti ai ceti medio piccoli.

In un contesto sociale caratterizzato da condizioni economiche disagiate, la violenza e l'intimidazione – che rappresentano l'essenza fondamentale dell'organizzazione – poste

⁸³ Onorata Società è un termine che nacque alla fine del diciannovesimo secolo, quando le vicende di mafia calabrese ebbero dei punti di contatto con un personaggio storico del panorama criminale dei tempi, Giuseppe Musolino, anche detto il “re dell'Aspromonte” o il brigante-vendicatore. Sembra però che tale termine si limiterebbe a contrassegnare solo quei gruppi mafiosi che operano sul territorio della piana di Gioia Tauro in provincia di Reggio Calabria.

⁸⁴ G. TURONE, *Il Delitto di associazione mafiosa*, Milano, Giuffrè, 1995, cap. II, p. 76 e ss.

in essere dalla 'ndrangheta, costituivano le condizioni che permetteranno a poco a poco il suo arricchimento.

Tale arricchimento iniziò a prendere forma in via definitiva nei primi anni del Novecento, in tale periodo infatti, alla Calabria furono destinate ingenti somme di capitale pubblico erogate ai fini di apportare miglioramenti alla regione.

È inutile dire che l'approdo in Calabria di queste elevate somme di denaro attirò l'attenzione criminale dei gruppi 'Ndranghetisti, i quali con l'intento di appropriarsi indebitamente di tali capitali sfruttarono in modo subdolo la propria fama criminale nonché i numerosi rapporti di collusione con elementi appartenenti al mondo della politica, alimentando la malagestione del territorio Calabro.

Seguirono ovviamente anche in Calabria, così come abbiamo visto in Sicilia, delle reazioni da parte delle istituzioni, le quali non ritardarono ad attuare politiche repressive volta a contrastare il dilagare del fenomeno delinquenziale.

Uno dei governi che dovette interfacciarsi con il problema delle mafie, fu quello del regime fascista, il quale se in un primo momento aveva sottovalutato la potenziale pericolosità sociale dei fenomeni mafiosi dall'altro avviò un'aspra campagna di repressione indiscriminata con arresti e violenze di massa.

Nonostante ciò, l'organizzazione criminale non subì numerose variazioni o diminuzione del proprio potere, la repressione eseguita non riuscì a stroncare il fenomeno, anche se l'organizzazione non ne uscì indenne, anzi, alcune 'ndrine furono colpite e numerosi 'ndranghetisti condannati, ma tutto questo non bastò per debellare in maniera definitiva la criminalità organizzata calabrese, infatti come sostiene Gambino "alla mafia calabrese il fascismo non tagliò la testa; sola la depotenziò, ma a livello di grande proprietà terriera".

Il periodo fascista rappresentò, sotto alcuni aspetti, una specie di prolungamento della 'ndrangheta ottocentesca. Durante questo periodo, dunque, la 'ndrangheta non scomparve, anzi, attraversò il regime senza subire sconvolgimenti in merito alla sua struttura, continuando a prosperare ed agire seguendo la sua politica criminale, riuscendo a presentarsi, dopo il crollo del fascismo, come una struttura criminale ancora pienamente efficace operante in particolar modo nel territorio calabrese.

Tra il 1943-45, in provincia di Reggio Calabria si registra con la liberazione da parte degli alleati, la nomina di sindaci mafiosi da parte del governo militare alleato. In questo momento l'Onorata società viene a consolidare la sua legittimazione e la sua influenza

pubblica, diventando così un soggetto capace di intervenire in determinati momenti del conflitto sociale. La 'ndrangheta, negli anni Sessanta continua la sua ascesa; le sue 'ndrine conquistano nuovi territori e nuovi settori come quello dell'edilizia. L'occasione è costituita dai lavori per la costruzione dell'autostrada tra Salerno e Reggio Calabria, dando la possibilità alla 'ndrangheta di sviluppare le proprie dimensioni imprenditoriali.

4.2.1 Organizzazione interna

Dopo avere trattato, seppur in linee generali, i tratti che hanno contribuito alla creazione e all'affermazione della mafia calabrese è opportuno in questa sede analizzare la peculiare fisionomia interna delle cosche appartenenti all'Ndrangheta, che per composizione e modus operandi si differenziano dalle tradizionali mafie meridionali.

Una caratteristica fondamentale della 'Ndrangheta è l'ampio uso che essa fa di codici scritti, rituali e simbologie. Questo particolare dell'associazione è rilevante dato che favorisce una maggiore coesione interna (dotando i membri di un forte senso di appartenenza) ed inoltre permette di allacciare un rapporto con l'esterno sia in termini di controllo della società circostante attraverso la forma del consenso in alternativa a quella della violenza, sia in funzione dell'arruolamento di nuovi affiliati.

La fisionomia della 'Ndrangheta è collegata alla struttura della società calabrese, alla peculiarità e precarietà dell'economia, al distacco storico della popolazione dalle istituzioni centrali.

Così le cosche mafiose nella regione si sviluppano intorno ad un nucleo familiare ed ai suoi collegamenti di parentela⁸⁵, quasi come una dilatazione della famiglia patriarcale dell'Italia contadina: autosufficiente, diffidente verso le intromissioni esterne, dedita alla più rigida riservatezza sulle vicende familiari e solidale verso i membri del clan. La compattezza della cosca calabrese è garantita dall'impianto familistico, dalla facilità di controllo dei componenti e dal legame di interessi resi più saldi dal vincolo di parentela. La struttura della 'Ndrangheta, a differenza di Cosa Nostra che ha un'organizzazione gerarchica piramidale, ha una struttura associativa orizzontale, assai frammentata.

Dai tanti codici sequestrati e dalle testimonianze di pentiti sappiamo che tra le diverse famiglie mafiose calabresi è operante una distinzione tra 'ndrina maggiore, che esercita

⁸⁵ CAMERA DEI DEPUTATI E SENATO DELLA REPUBBLICA, 1994, p. 79.

forme di comando, e 'ndrina minore che, in quanto affiliata o dipendente da quella maggiore, è subordinata gerarchicamente pur possedendo una propria struttura con un proprio capo. Per designare una 'ndrina è consuetudine utilizzare il cognome della famiglia del capobastone e quello delle principali famiglie alleate. A questo segue il nome del paese o del quartiere della città in cui opera ⁸⁶

Grazie al contributo di Paoli, è possibile risalire alle caratteristiche interne delle due "ndrine" in ogni gruppo mafioso calabrese.

Nella 'ndrina minore troviamo i due ranghi più bassi in una cosca della 'Ndrangheta che sono quelli di "picciotto liscio" e "picciotto sgarro"⁸⁷. La prima è la qualifica assunta dal neofita subito dopo la sua iniziazione rituale, mentre il secondo rango viene concesso per mezzo di un'altra cerimonia dopo almeno sei mesi di apprendistato mafioso. I "picciotti di sgarro" possono accedere alle posizioni di comando della 'ndrina minore, diventando così il "capo giovane" che dirige la cosca minore e tiene i contatti con i membri di quella maggiore e ha il compito di far rispettare le direttive di questi ultimi. Infine, c'è la figura del "puntaio" che svolgendo il ruolo di contabile, gestisce la cassa comune di tutti i membri della società minore.

Invece, tutti gli aderenti che possiedono almeno il rango di 'ndranghetista formano la cosiddetta 'ndrina maggiore. Così come il segmento inferiore, essa ha le proprie posizioni di comando, che vengono assegnate attraverso elezioni annuali. Si possono in particolare individuare i ruoli di "mastro di giornata", il quale ha il compito di trasmettere gli ordini della società maggiore al capo di quella minore e più in generale svolge funzioni assimilabili a quelle del "picciotto di giornata" del segmento inferiore, ovvero osservare quanto avviene nella zona di influenza, fare gli onori di casa agli organizzati degli altri paesi pretendendo i motivi della visita, seguire i movimenti delle forze di polizia, avvertire il capo della consumazione di delitti ecc. ⁸⁸; un altro ruolo che si può scorgere è quello del "contabile", il cui compito è lo stesso di quello del "puntaio" nella 'ndrina minore; invece non trova nessuna corrispondenza nella società minore la posizione del "mastro di buon ordine", infatti a lui spetta la risoluzione pacifica delle controversie che

⁸⁶ CICONTE, *Ndrangheta dall'unità a oggi 1992* Roma-Bari, Laterza, p. 92.

⁸⁷ L. PAOLI, *Fratelli di mafia. Cosa Nostra e 'Ndrangheta*, Bologna, Il mulino 2000, p. 51

⁸⁸ (*ivi*, p. 53)

nascono tra gli affiliati. Infine, vi è la figura del “capo locale” che è il leader del gruppo, cui si affianca anche quella del “capo società” che lo sostituisce in caso di necessità ed è incaricato della custodia delle armi. Secondo alcune fonti, queste due posizioni coincidono e chi governa viene chiamato “capo società” o “capobastone”⁸⁹

Tuttavia, nella ‘Ndrangheta non sembra esistere una struttura unica, ovvero una famiglia con tale autorità da comandare o da esercitare un dominio su tutte le altre.

Insomma, non esiste una verticalizzazione nella mafia calabrese, contrariamente a quanto accade in Cosa Nostra. Al contrario la peculiarità della ‘Ndrangheta consiste nel fatto che essa nasce come una struttura orizzontale, fortemente radicata nel territorio.

La mancanza di unità e l’assenza di un capo in grado di unificare le diverse ‘ndrine è determinato da ragioni storiche connesse allo sviluppo della Calabria che ha avuto uno svolgimento del tutto particolare rispetto alla Sicilia.

Infatti, in Calabria non c’è mai stata un’unità regionale, anzi essa è sempre stata una regione frammentata e divisa, dove molto forte è stato il peso dei particolarismi e delle divisioni del passato. Questa situazione ha ovviamente avuto ripercussioni anche sullo sviluppo della ‘Ndrangheta. Questa, infatti, non è stata in grado di unificare, seppur solo sul terreno criminale, forze più ampie in una realtà economico e sociale che non è unita.⁹⁰ A differenza delle famiglie confederate in Cosa Nostra, le cosche calabresi non sono riuscite a sviluppare un effettivo meccanismo di controllo e di regolazione dei conflitti interni.

La Calabria perciò soffre in misura particolarmente acuta di un’endemica “guerra mafiosa”, tanto che il tasso globale degli omicidi verificatisi dagli anni Ottanta ad oggi scavalca quello di ogni altra regione italiana.

Per completare il discorso relativo alla struttura organica della ‘Ndrangheta si riporta una testimonianza rilasciata da Francesco Fonti, ex mafioso ‘Ndranghetista pentito il quale in veste di collaboratore di giustizia mediante l’impiego di una metafora è riuscito ad esplicitare al meglio le dinamiche e gli specifici ruoli interni dell’organizzazione mafiosa: “La ‘ndrangheta è rappresentata dall’albero della scienza, che è una grandissima quercia, alla base della quale è collocato il capobastone (o mammasantissima), ossia quello che

⁸⁹ (*ibidem*)

⁹⁰ *Cit. CICONTE, Ndrangheta, 1992, p. 95*

comanda. Il fusto (il tronco) rappresenta gli sgarristi, che sono la colonna portante della ‘ndrangheta. I rifusti (grossi rami) sono i camorristi che rappresentano gli affiliati con dote inferiore alla precedente. I ramoscelli (i rami propriamente detti) sono i picciotti, cioè i soldati. Le foglie (letteralmente così) sono i contrasti onorati, cioè i non appartenenti alla ‘ndrangheta. Infine, le foglie che cadono sono gli infami che, a causa della loro infamità, sono destinati a morire.”

4.2.2. La Ndrangheta oggi

Dopo aver compreso le origini storiche e sociali del fenomeno ‘Ndranghetista, occorre buttare l’occhio sugli aspetti che caratterizzano tale organizzazione criminale nel contesto odierno.

Le analisi delle risultanze investigative e giudiziarie, relative al periodo che va dal 2023 al 2024, delineano con chiarezza l’immagine di una ‘ndrangheta “proteiforme”, la quale si distingue per la pervicace vocazione affaristico-imprenditoriale e per il ruolo di protagonista di rilievo nell’ambito del narcotraffico internazionale.

In effetti, rispetto ad altre matrici mafiose tradizionali, l’organizzazione calabrese manifesta una versatilità tattica straordinaria, che le consente di adattarsi ai molteplici contesti in cui opera. Essa attrae abilmente i propri interlocutori – che spaziano dagli attori della politica locale agli operatori economici e imprenditoriali – prospettando un apparente ventaglio di opportunità e vantaggi immediati, per poi fagocitare e controllare tutti i settori in cui penetra.

Richiamandosi al mito di Pròteo, divinità marina della mitologia greca celebre per la sua capacità di mutare forma per sfuggire agli inseguitori, la ‘ndrangheta incarna una strategia simile: modifica il proprio modus operandi e si nasconde nelle acque torbide, in bilico tra legalità e illegalità, mantenendo un profilo discreto pur perseguendo ambizioni di vasta portata, al fine di mascherare l’effettiva gravità delle proprie azioni, soprattutto in termini di minaccia alla sicurezza economica del Paese.⁹¹

Il modello operativo “moderno” adottato dalle organizzazioni criminali operanti in Calabria, ormai pienamente consolidato, si articola in un meccanismo attraverso cui esse

⁹¹ Relazione DIA, 1 & 2 Semestre, 2024.

intervengono a sostegno di imprenditori in difficoltà finanziaria, offrendo soluzioni creditizie parallele e garantendo, almeno apparentemente, la continuità aziendale. L'obiettivo realmente perseguito, tuttavia, è quello di acquisire il controllo degli asset proprietari e degli organi di governance, attraverso un duplice processo che consente, da un lato, il riciclaggio di ingenti capitali di provenienza illecita e, dall'altro, l'appropriazione di quote significative di mercato, con effetti profondamente distorsivi sull'economia legale.

Le numerose indagini giudiziarie condotte in materia hanno rivelato come non sempre gli imprenditori coinvolti siano vittime ignare. In alcuni casi, infatti, operatori economici consapevoli della natura mafiosa dei soggetti con cui interagiscono, scelgono deliberatamente di ignorarne la presenza. Questo atteggiamento, noto come "cecità volontaria" (willful blindness), rappresenta una forma consapevole di rimozione della realtà criminale, utile ad evitare obblighi di denuncia e responsabilità giuridiche o morali. Una tale condotta contribuisce inevitabilmente al rafforzamento del potere delle cosche, facilitando l'infiltrazione silente nell'economia legale e riducendo al minimo l'allarme sociale o l'attenzione delle istituzioni.

Il radicamento della 'ndrangheta trova una delle sue basi più solide nella fitta rete di legami familiari e tradizionali, che ne rafforzano la coesione interna sin dalle fondamenta. I vincoli di sangue costituiscono un elemento strutturale che ha consentito a tale organizzazione di garantire nel tempo una maggiore impermeabilità al fenomeno del pentitismo rispetto ad altre consorterie criminali. Tuttavia, negli ultimi anni si è registrata un'inversione di questa tendenza con un numero crescente di ex affiliati che, pentendosi, hanno scelto di collaborare con la giustizia.

Alla luce di diverse attività investigative conclusesi nel 2024, le dichiarazioni rese da collaboratori e testimoni di giustizia hanno fornito riscontri fondamentali nella ricostruzione di episodi delittuosi e nella comprensione delle dinamiche interne delle cosche.

È comunque evidente che l'adesione alla struttura criminale non si fonda esclusivamente su legami familiari. Accanto alla rete di vincoli endogeni, la 'ndrangheta costruisce relazioni funzionali esterne, attraverso veri e propri "legami ponte" con esponenti del mondo politico, amministrativo, imprenditoriale e professionale, che si rivelano determinanti per il raggiungimento degli scopi criminali e per l'inquinamento sistematico

del circuito economico legale. Questo schema d'azione mira all'estromissione progressiva degli operatori onesti dalla competizione di mercato.

L'azione preventiva e giudiziaria, condotta dalla DIA e dalle altre Forze di Polizia, ha offerto un quadro significativo circa i tentativi di infiltrazione delle consorterie 'ndranghetiste nell'economia legale globale. In Calabria, in particolare, sono stati riscontrati condizionamenti nella maggior parte dei segmenti produttivi e commerciali, con impatti rilevanti nei settori dell'imprenditoria edile, ortofrutticolo, dei giochi e delle scommesse online, dei servizi di pulizia, della grande distribuzione organizzata, del commercio di prodotti petroliferi, degli autotrasporti, del settore turistico e nella gestione della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti urbani.

La diffusione di fenomeni corruttivi in aree territoriali economicamente depresse facilita ulteriormente il condizionamento dei processi decisionali degli Enti locali, permettendo alle cosche di ricavare indebiti vantaggi non solo nell'accaparramento di fondi destinati a opere o servizi pubblici, ma anche nel piegare la gestione della cosa pubblica a proprio vantaggio, incidendo sulle competizioni elettorali comunali.

Pur facendo ampio ricorso a strategie di tipo collusivo e corruttivo per imporre la propria supremazia nei settori legali di interesse, la 'ndrangheta non ha mai dismesso l'uso efferato della violenza⁹², strumento imprescindibile per rimarcare l'autorità dei clan nei contesti territoriali locali.

Si può affermare con fondatezza che la 'ndrangheta costituisca oggi un fenomeno di portata internazionale, le cui radici affondano profondamente nel territorio della provincia di Reggio Calabria. È proprio da tale contesto originario che l'organizzazione trae la propria legittimazione, anche per le sue proiezioni criminali su scala globale, che giungono a estendersi oltre i confini oceanici. Numerose indagini giudiziarie hanno evidenziato come attività delittuose pianificate ed eseguite integralmente al di fuori della Calabria richiedano comunque l'autorizzazione, o quantomeno l'assenso, delle strutture

⁹² A titolo emblematico, si ricorda la condanna, in data 16 gennaio 2024, (Sent. n. 2909/2022 248/2024 RCC 584/2023 RG GIP emessa dal Tribunale di Vibo Valentia), del figlio di un esponente di vertice della *cosca* MANCUSO per tentato omicidio e resistenza a pubblico ufficiale, a seguito di un episodio in cui, durante un controllo di polizia, l'indagato avrebbe afferrato un agente, trascinandolo per centinaia di metri, schiacciandolo contro un muro e infine scaraventandolo a terra.

operative presenti nel territorio d'origine, a conferma del ruolo centrale e direttivo che essa continua a esercitare.

Va, inoltre, sottolineato come l'espansione transnazionale della 'ndrangheta sia stata in passato agevolata anche da una colpevole sottovalutazione del fenomeno da parte degli Stati esteri, che ne hanno inizialmente ignorato la pericolosità, spesso attratti dai rilevanti flussi finanziari immessi nel tessuto economico dai clan. In particolare, nei Paesi del Nord Europa, le cosche hanno trovato terreno fertile per l'investimento di ingenti capitali, venendo inizialmente percepite come soggetti portatori di sviluppo economico, prima che se ne scoprisse l'effettiva natura criminale.

La 'ndrangheta ha saputo sfruttare abilmente le opportunità offerte da normative straniere meno stringenti, privilegiando l'insediamento in Paesi meno cooperativi, dove è risultato più semplice riciclare e reinvestire capitali illeciti. Un ulteriore indicatore della sua diffusione è rappresentato dai lunghi periodi di latitanza all'estero di numerosi esponenti di vertice.

In tale contesto si inserisce il progetto I-CAN (Interpol Cooperation Against 'ndrangheta)⁹³, nato dalla collaborazione tra INTERPOL e autorità italiane, tra cui la Direzione Investigativa Antimafia, con l'obiettivo di potenziare la cooperazione internazionale nel contrasto alla criminalità organizzata. Le recenti operazioni, come 'Eureka' del 2023⁹⁴, hanno portato all'arresto di oltre 100 latitanti in vari Paesi, tra cui Brasile, Colombia, Regno Unito, Francia, Germania, Georgia, Libano e Repubblica Dominicana.

Alla luce di quanto emerso, risulta evidente come la 'ndrangheta abbia superato da tempo i confini regionali e nazionali, trasformandosi in una realtà criminale globale, capace di adattarsi con estrema duttilità ai contesti giuridici, economici e culturali più eterogenei.

⁹³ Avviato il 30 gennaio 2020, il progetto vede coinvolti 10 Paesi, oltre all'Italia e all'Interpol, e fonda la propria strategia sull'analisi del fenomeno *'ndrangheta* e dei suoi metodi di infiltrazione, sullo sviluppo e utilizzo delle più moderne tecnologie per l'analisi operativa e sulla realizzazione di investigazioni coordinate per l'arresto di latitanti e il sequestro e la confisca dei beni illecitamente acquisiti.

⁹⁴ INTERPOL cooperation against Ndrangheta - I-CAN - Phase 2

La sua capacità di espansione e radicamento all'estero, favorita da legami familiari, risorse finanziarie e sottovalutazione istituzionale, impone una risposta organica e multilivello.

Le recenti esperienze di cooperazione internazionale, come il progetto I-CAN, rappresentano un importante segnale in tal senso: solo attraverso un'efficace sinergia tra Stati e un'informazione condivisa tra sistemi giudiziari sarà possibile arginare l'infiltrazione silente e pervasiva di un'organizzazione che ha fatto dell'invisibilità e della penetrazione economico-sociale i propri principali strumenti di potere.

4.3 Campania: CAMORRA

Con il lessema Camorra si intende comunemente definire l'organizzazione delinquenziale presente nella regione Campania.

Numerosi studiosi e ricercatori si sono adoperati per comprendere le radici etimologiche del termine, ma sul punto non c'è unanimità.

Una cosa è certa, il vocabolo originariamente indicava un'attività, un comportamento prima anche di essere impiegata come definizione del fenomeno criminale campano.

Più precisamente per Camorra si intendeva la specifica attività comunemente svolta nelle strade di Napoli e dintorni: L'estorsione.

Infatti "prendersi la camorra" vuol dire estorcere un guadagno minacciando o esercitando violenza, al punto che i termini "camorra" ed "estorsione" sono diventati nel tempo sinonimi⁹⁵. Dunque, la parola indica un'imposizione, un'esazione, una tassa che si paga a chi è in condizione di esercitare ritorsioni violente all'eventuale rifiuto di corrisponderla e indica al tempo stesso la cosa estorta.

Nel settembre 1982 la proposta del defunto onorevole La Torre, diventerà legge con la firma anche del ministro dell'Interno Virginio Rognoni. Nel Codice penale sarà introdotto l'articolo 416bis, per una nuova fattispecie di reato: l'associazione a delinquere di stampo mafioso e camorristico; ed è importante ricordarlo in questa sede in quanto è la prima volta che la camorra è riconosciuta ufficialmente quale organizzazione criminale pericolosa al pari delle già affermate organizzazioni come la Mafia e la 'Ndrangheta.

⁹⁵Cit. I. SALES, *La camorra*, 1988, p. 29.

Infatti, l'art 1, della predetta legge, al suo ultimo comma cita espressamente la Camorra insieme alle altre associazioni, comunque localmente denominate.⁹⁶

Nonostante molti ritengano che tale organizzazione criminale abbia occupato una posizione marginale rispetto alle altre tipologie di mafie, anche la Camorra come la Mafia e l'Ndrangheta affonda le sue radici ed è presente nel proprio territorio già dall'800, seppur con qualche differenza dovuta al contesto sociale in cui insisteva.

A differenza delle principali organizzazioni criminali Siciliane e Calabresi, le quali sono venute ad esistenza in contesti contadini e rurali, la Camorra ha un'origine cittadina più precisamente nella città di Napoli, la quale a quei tempi era uno dei centri abitati più grandi e popolati del panorama europeo.

Nella Napoli dell'Ottocento il ruolo della Camorra non coincide con quello che attualmente esercita ed ha esercitato, non c'era ancora un concetto di gruppo criminale organizzato bensì l'attività tipica di tali bande era limitata alle pratiche estorsive.

Una delle prime testimonianze che contribuisce ad affermare tale questione è fornita da uno scrittore Italo-Svizzero, Marc Monnier (figlio di un albergatore residente nella capitale borbonica), il quale definiva la Napoli ottocentesca descrivendola come:

”una specie di catena di montaggio che colpiva il visitatore ignaro sin da quando toccava terra, nel vedere l'esattore meglio vestito di altri plebei, spesso coperto di anelli e gioielli, che divideva, senza proferire parola, con l'umile barcaiolo il prezzo del passaggio. Dopo il barcaiolo toccava al facchino, che portava i bagagli alla locanda, pagare un secondo esattore. Quando poi saliva in carrozza compariva un altro individuo, che riceveva il suo soldo dal cocchiere”. E così via: “ad ogni passo nei quartieri poveri, alle stazioni delle strade ferrate, alle porte della città, sui mercati, nelle taverne incontrava il bravo implacabile.....si intrometteva negli affari equivoci e nei piaceri dei poveri, in specie nei piaceri viziosi e negli affari equivoci, e a vicenda agente di cambio, mezzano, intermediario, ispettore di polizia, secondo i casi...”.⁹⁷

⁹⁶ Si riporta il comma ultimo dell'art 1, Legge 13 settembre 1982, n. 646, (Rognoni-La Torre)
Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alla camorra e alle altre associazioni, comunque localmente denominate, che valendosi della forza intimidatrice del vincolo associativo perseguono scopi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso.

⁹⁷ N. PALMIERI, *Le origini della Camorra dossier*, 2010

Questa forma di criminalità, dunque, nacque come un'associazione di sottoproletari e plebei con fini criminali, prevalentemente estorsivi. Essa venne spesso usata dai ceti dominanti sul terreno della mediazione clientelare e delle attività criminali. Originariamente questa organizzazione visse ai margini della società e ristretta nei suoi confini.

Ma negli ultimi decenni del Novecento la Camorra è riuscita a superare la tradizionale emarginazione sociale conquistando il centro del mercato economico e politico nazionale. Già a partire dagli anni Cinquanta, infatti, con il termine Camorra si iniziarono ad intendere dei micro-gruppi criminali che esercitavano il controllo di limitate attività illegali in aree circoscritte del territorio campano.

In questo periodo non esisteva un'organizzazione criminale unica, centralizzata e gerarchizzata, ma diversi gruppi indipendenti, ciascuno dei quali operava su un piccolo territorio dove tendeva a controllare una gamma di attività illegali.

Insomma, un fenomeno delinquenziale un gradino sopra la criminalità comune, ma senza i tratti, la storia, la peculiarità e la pericolosità della mafia.⁹⁸

Si possono individuare due accadimenti storici che hanno contribuito in maniera considerevole all'ascesa della Camorra e al passaggio della stessa da semplice fenomeno delinquenziale a organizzazione criminale di primo livello.

Il primo evento rilevante fu il trasferimento della massiccia corrente italiana e internazionale del contrabbando di sigarette nelle zone del Napoletano, mentre il secondo fattore che favorì l'accrescere della forza camorristica fu la permanenza nel capoluogo campano di numerosi boss mafiosi appartenenti sia a Cosa Nostra che all'Ndrangheta.

Con tali presupposti fu inevitabile la collaborazione tra diversi gruppi mafiosi, collaborazione che portò a stringere un'alleanza ferrea⁹⁹, infatti, questo commercio illegale permise alla Camorra di crescere in potenza e in pericolosità, mentre la mafia che

⁹⁸ Infatti, la prima Commissione Parlamentare Antimafia, istituita nel 1962, non si occupa specificatamente di camorra (come avverrà invece nella Commissione istituita nel 1982), non ritenendolo un fenomeno assimilabile a quello mafioso. In generale il fenomeno camorristico è stato sottovalutato dagli organi dello Stato per lungo tempo e la prima strategia di lotta alla camorra è iniziata solo nel 1982 con la Legge La Torre-Rognoni.

⁹⁹ Un personaggio che risultò decisivo nel campo delle amicizie strette tra clan fu, Lucky Luciano, che nel secondo dopoguerra si stabilì a Napoli dopo l'espulsione dagli Stati Uniti e da Cuba, e si preoccupò di stabilire contatti tra mafia siciliana e camorra napoletana proponendo a questi ultimi modelli organizzativi e un'alleanza a cui fare riferimento.

pilotava l'operazione ebbe tutto l'interesse affinché si creasse sul territorio campano un'organizzazione delinquenziale solida, granitica, a struttura mafiosa, capace di garantire il notevole rischio di impresa di quel particolare mercato illegale ¹⁰⁰. Così i rapporti d'affari diventarono più stretti e ufficiali e legati a rapporti personali.

In questo modo alla metà degli anni Settanta con il ruolo occupato nel traffico internazionale della droga e del contrabbando, la Camorra cominciò a varcare i confini campani, a crearsi una sua precisa identità mafiosa, a diventare cioè un'organizzazione di quadri criminali di una certa consistenza.

Ed è proprio nel medesimo contesto storico che iniziarono ad emergere quelle famiglie che ricoprirono un ruolo da protagoniste in quella che fu la vera evoluzione mafiosa del fenomeno camorristico.

Ci si riferisce a famiglie come quella dei Nuvoletta, dei Bardellino e degli Zaza. Questi nuclei familiari assunsero la struttura di una cosca a composizione prevalentemente familiare anche se non mancavano membri che non appartenevano inizialmente alla famiglia ma che ne sono venuti a far parte dopo aver dimostrato ai vertici del clan la propria affidabilità e fiducia.

Le attività illecite poste in essere da questi clan/famiglie fecero denotare una spiccata capacità imprenditoriale e organizzativa che gli permise di affermarsi su tutto il territorio. Una delle intuizioni fu quella di disinvestire i capitali dal mercato del contrabbando di sigarette, ormai saturo, e di puntare, invece, sul più moderno mondo del narcotraffico, sicuramente più redditizio ma anche in grado di far intersecare i propri interessi con quelli di altre organizzazioni criminali estere, dando così una dimensione internazionale ai propri "business".

Ma in Campania a differenza di come si è visto nelle altre regioni del sud Italia, non è mai esistita un'unica famiglia/clan capace di far rispettare i propri ideali e la propria politica incondizionatamente per lunghi periodi di tempo, a ben vedere infatti, la storia criminale della regione racconta di numerosissime guerre fratricida tra clan appartenuti allo stesso territorio che lottavano per il controllo esclusivo della zona e dei traffici illegali.

¹⁰⁰ Cit., I. SALES, *La camorra, 1988*, p. 132

Secondo Saviano: «La Camorra non è una piramide, ma una galassia: un sistema orizzontale di clan autonomi legati da alleanze mutevoli, in costante competizione per il controllo del territorio e dei mercati illeciti»¹⁰¹

Il centro nevralgico della mala campana è comunemente identificato nella città di Napoli, ma in realtà non mancano testimonianze che affermano come durante i periodi di belligeranza tra clan alcuni di essi operavano e impartivano ordini non più dal capoluogo bensì da piccoli centri abitati della provincia vesuviana, uno su tutti Ottaviano.

Ed è proprio ad Ottaviano che ebbe i Natali uno dei boss camorristici più influenti della storia criminale campana ed Italiana: Raffaele Cutolo.

Cutolo anche detto “O professore”, dato le sue spiccate capacità oratorie e la passione per la poesia e la cultura, fu in grado di costruire da zero un’organizzazione criminale capace di proporsi come antagonista delle famiglie/clan che fino a quel momento dominavano la zona.

L’organizzazione concepita da Cutolo assunse il nome di Nuova Camorra Organizzata (NCO), iniziò a prendere forma tra le mura del carcere di Poggioreale dove Cutolo era detenuto e dove riuscì a guadagnarsi il rispetto dei galeotti, anche grazie ad eventi verificatisi nel carcere che dimostrarono la serietà e la volontà del futuro boss di dare vita ad un’organizzazione su larga scala come la mafia siciliana e quella calabrese.¹⁰²

Cutolo, nonostante le lunghe detenzioni, fu in grado di stringere rapporti solidi con altri boss del meridione appartenenti ad organizzazioni criminali come la Ndrangheta, infatti, secondo le risultanze di alcuni interrogatori, figure di spicco della mafia calabrese introdussero il boss di Ottaviano all’idea di creare un gruppo criminale organizzato allo scopo di commettere delitti ad “immagine e somiglianza” di quella calabrese, gettando così le fondamenta per quella che sarà la Nuova Camorra Organizzata.

In una testimonianza di Pasquale Barra, detto “O nimale” amico di Cutolo nonché membro della NCO, si conferma questa versione:

¹⁰¹ R. SAVIANO, *Gomorra*, Arnoldo Mondadori Editore a Segrate (MI) 2006

¹⁰² Uno di tali eventi che hanno accresciuto la fama criminale di Cutolo è sicuramente la sfida a duello lanciata al Boss Napoletano Antonio Spavone, meglio noto come “Totunno o’ Malomm” il quale però avendo ricevuto la grazia dal presidente della Repubblica di allora Saragat, non presentandosi alla sfida fece sì che i detenuti idolatrasero e considerassero Cutolo come nuovo punto di riferimento del panorama criminale.

«Nel 1970, quando Raffaele Cutolo, mio compagno d'infanzia, era tornato momentaneamente libero, andammo con Vincenzo Alfieri nel Gargano per uno "scarico" di sigarette di contrabbando; in quell'occasione, ci incontrammo con alcuni esponenti della 'ndrangheta calabrese, tra cui i Mammoliti, i Di Stefano ed i Gangemi, che invitarono Cutolo a costituire "società", ossia un'organizzazione delinquenziale analoga a quelle esistenti in Calabria e in Sicilia, proponendogli di diventare "capo-società". Non se ne fece nulla, perché prima ¹⁰³Raffaele poi io fummo arrestati. Il primo nucleo camorristico della NCO fu poi costituito proprio nel carcere di Poggioreale»¹⁰⁴

La Nuova Camorra Organizzata nacque ufficialmente il 24 ottobre 1974, si trattava di un'organizzazione piramidale e paramilitare, basata sul culto di una sola personalità.

Tra i principali ruoli che gli affiliati potevano ricoprire durante la propria “Carriera Criminale” all’interno delle organizzazioni camorristiche si annoverano: il picciotto, il camorrista, lo sgarrista, il capozona e infine il santista. Al vertice, invece, c’è solo Raffaele Cutolo detto "Vangelo"¹⁰⁵.

Si istituiscono due organi di giudizio interni all’associazione per fare giustizia contro i traditori o gli infami, “Mamma” che in termini processuali rappresentava il primo grado di giudizio e “Mammasantissima” ultimo grado di giudizio rappresentato da Cutolo in persona¹⁰⁶.

La caratteristica della nuova organizzazione fu l’affermazione di una forte struttura identitaria¹⁰⁷, con l’aggiornamento e il rilancio dei miti di fondazione ed iniziatici e della struttura gerarchica della camorra ottocentesca.

¹⁰⁴ Interrogatorio di Pasquale Barra del 23 febbraio 1983, Gigi DI FIORE *La camorra e le sue storie*, 2016, Utet.

¹⁰⁵ DI FIORE, *L'impero. Traffici, storie e segreti dell'occulta e potente mafia dei Casalesi*, Milano, Rizzoli, 10 settembre 2008, 419 pp.

¹⁰⁶ Non a caso “Mammasantissima” è stato uno degli appellativi che gli affiliati utilizzavano per riferirsi al boss.

¹⁰⁷ Per garantirsi le affiliazioni il boss costruisce una rete di contatti che gli permette di promettere protezione e sostentamento ad ogni nuovo membro, Cutolo infatti garantiva ad i suoi affiliati e alle proprie famiglie assistenza legale e finanziaria ma si occupava anche di trovare posti di lavoro e opportunità per chiunque gli giurasse fedeltà. Un ruolo fondamentale sia nella creazione che nel mantenimento in vita della NCO è stato ricoperto da Rosetta Cutolo, sorella del boss, la quale nei quasi cinquanta anni tra detenzione

In questo modo la Camorra cutoliana si presentò come un'organizzazione criminale nella quale veniva reclutato ogni tipo di delinquente, il quale in cambio di fedeltà all'organizzazione otteneva ogni tipo di sostegno e appoggio a lui e alla sua famiglia anche se arrestato.

Nella Camorra di Cutolo (in seguito anche nella Nuova Famiglia¹⁰⁸) si incrociarono e si sommarono due tipi di devianza criminale che in alcune zone (in particolare in Calabria e in Sicilia) appaiono separate organizzativamente e a volte anche territorialmente: la grande criminalità da un lato e le bande dei giovani gangsters dall'altro.¹⁰⁹

Il centro dell'organizzazione venne spostato da Napoli, che era controllata dai clan rivali, alla provincia, in particolare nel paese di Ottaviano, ma anche in molte altre città e paesi medio piccoli della Campania. Inoltre, Cutolo procedette ad una affiliazione di massa, che si sviluppò innanzitutto all'interno delle carceri, fino ad interessare la gran parte dei criminali e dei capiclan delle diverse località e dei tanti giovani emarginati delle disastrose periferie urbane¹¹⁰.

Sul finire degli anni Settanta il capo della NCO si ritrovò alla testa di un'associazione criminale di massa che contò tra le sue fila circa settemila affiliati e si propose di stabilire il controllo delinquenziale dell'intero territorio campano, sottraendolo all'iniziativa criminale degli altri clan, sia di quelli legati a Cosa Nostra siciliana, sia di quelli rimasti autonomi.

La reazione dei clan rivali, che sono sempre stati presenti sul territorio, non si fece attendere si creò infatti uno schieramento avverso, che assunse prima la denominazione di Nuova Fratellanza, per iniziativa del clan Giuliano del quartiere napoletano di Forcella e del clan Vollaro di Portici. All'inizio degli anni Ottanta si costituì la Nuova Famiglia (NF), cui aderiranno, insieme ai due precedenti, i clan Nuvoletta di Marano, Bardellino di

e latitanza del fratello, sopperì all'assenza fisica di questi fungendo da punto di riferimento esterno al carcere nonché da direttrice e gestrice del Clan e dei suoi cospicui introiti.

Quindi la NCO nacque in carcere e nelle carceri trovò inizialmente i propri adepti

¹⁰⁸ All'inizio degli anni Ottanta si formò questo schieramento composto da alcuni clan vicino a Cosa Nostra in lotta contro il dominio Cutoliano.

¹⁰⁹ Cit. SALES, 1988, p. 154.

¹¹⁰ BARBAGALLO, *Il potere della camorra*, Torino, Einaudi 1999, pp. 10-11

Aversa, Ammaturo di Castellamare, Zaza dei quartieri napoletani di Santa Lucia e San Giovanni a Tedduccio, infine Alfieri di Nola.

Anche questa associazione criminale aggiornò i rituali segreti di omertà e di affiliazione camorristica.¹¹¹

Ed infatti secondo molte testimonianze e riscontri sia la Camorra cutoliana sia quella della Nuova Famiglia fecero ricorso alla ritualità dell'iniziazione.

Il rito di iniziazione e la relativa registrazione serviva a dare un forte senso di appartenenza e una comune partecipazione agli obiettivi dell'organizzazione.

La cerimonia dell'iniziazione aveva sempre un carattere pubblico e risentiva fortemente delle letture dei giuramenti della camorra storica e anche della 'Ndrangheta calabrese.

Andando più nel dettaglio, per accedere all'organizzazione era previsto un vero e proprio rito di iniziazione definito "zumpata" o "dichiaramento" che consisteva in una sorta di duello rusticano. Questo si spiega soprattutto con il fatto che i camorristi ebbero sempre l'ambizione di imitare i nobili. Impiegando il coltello piuttosto che la spada cercavano di dimostrare il loro "valore" in questa sorta di scontri. Le fasi preliminari della zumpata erano l'appicceco, il litigio, il ragionamento, tentativo di composizione della controversia, banchetto e poi duello. Se il combattimento all'arma bianca si poteva tenere in una qualsiasi zona affollata l'utilizzo di una pistola richiedeva, invece un luogo solitario.¹¹²

È importante comprendere il ruolo centrale della ritualità, fortemente voluta da Cutolo, in quanto si credeva che fosse capace di far radicare un senso di appartenenza all'associazione indissolubile. Infatti, prima della Camorra cutoliana non si avevano notizie di giuramenti e iniziazioni nei clan campani. Essi, infatti, sembravano completamente scomparsi dalla seconda metà dell'Ottocento in poi, ma ricomparvero proprio quando la Camorra assunse un carattere di massa¹¹³ e diventò un'organizzazione

¹¹¹ (Ivi, pag. 14).

¹¹² NORBERTO GALLO, 2007: www.napolionline.org

¹¹³ Secondo lo scrittore Isaia SALES, dopo il terremoto del 1980, dato il robusto trasferimento di risorse, la camorra riesce ad accumulare capitali inimmaginabili, conquistando uno smisurato potere economico e inaugurando il periodo della camorra-impresa e della camorra-massa. Secondo lo scrittore la camorra riesce laddove politici e imprenditori sono carenti: diventa imprenditrice di sé stessa e procacciatrice di lavoro per molti. Inoltre, l'avanzata criminale è connessa anche alla nascita delle nuove periferie che per le caratteristiche territoriali e sociali hanno assunto l'aspetto di veri "fortini", occupati militarmente dai clan, ove impongono anche atteggiamenti e costumi, che dimostrano l'esistenza di realtà sociali pericolosamente omogenee.

ferrea, che si rivolgeva soprattutto a giovani delinquenti. Il rito diventò così una pressione psicologica su questi soggetti labili.

La sacralità di questi riti congiunta all'opportunità di un rapido arricchimento non altrimenti realizzabile, nonché la possibilità di uscire da uno stato di emarginazione sociale portavano molti giovani disorientati a idealizzare la Camorra e a giurare fedeltà ad essa. Così la forza e la novità della NCO si affermarono laddove una figura carismatica come Cutolo riuscì a reclutare tra le sue fila una massa giovanile deviata ed instabile e a compattarla dandole una bandiera e un credo.

Ma l'organizzazione figlia di Cutolo ebbe vita breve, infatti quelli che in origine erano stati i suoi punti di forza si rivelarono essere dei talloni d'Achille della NCO.

L'affiliazione incondizionata priva di rigidi criteri selettivi, la rete di contatti capillare che garantiva l'assistenza agli adepti e alle loro famiglie nonché gli svariati omicidi punitivi interni, sono stati tutti fattori che ognuno nella propria misura hanno contribuito concretamente all'affievolimento del potere Cutoliano.

Arruolare chiunque ebbe la conseguenza di indebolire il senso di appartenenza degli affiliati al clan, aumentarono gli episodi di tradimenti i cui responsabili vennero puniti dai "tribunali" Mamma e Mammasantissima, la punizione per il tradimento era la morte. I numerosi omicidi interni portarono sfiducia e malcontento tra gli adepti rimasti, i quali dovevano combattere con le sempre più frequenti operazioni di polizia alimentate dalle soffiare ricevute da coloro che erano stati arrestati ed avevano deciso di pentirsi.

In questo contesto va considerata la guerra tra clan che macinava morti e feriti all'ordine del giorno.

Insomma, questa concatenazione di eventi che comportò un effetto domino risultò fatale per l'organizzazione Cutoliana che decimata della propria manovalanza, isolata e spinta sempre più ai margini dei mercati illeciti non riuscì a sopportare i costi esorbitanti necessari per tenere in piedi l'intero apparato criminale.

Fallito negli anni Ottanta il tentativo della NCO di esercitare un controllo monopolistico sull'intero mercato criminale e chiuso lo scontro tra quest'ultima e le cosche avversarie, alla popolazione delinquenziale sopravvissuta agli arresti rimase in eredità un territorio parcellizzato.

Così in Campania, e soprattutto nell'area metropolitana di Napoli, la Camorra assunse una struttura pulviscolare, dove i gruppi criminali si aggregavano e si disgregavano con frequenza. Essa non aveva vertici provinciali e regionali ed una specifica tecnica di controllo del territorio come quella di Cosa Nostra. Tutt'ora, infatti, quest'ultima tende ad imporre il proprio controllo grazie all'intimidazione che deriva dalla sua struttura unitaria, mentre la Camorra, non avendo mai avuto vertici unificanti, ha da sempre puntato ad estendere il proprio controllo intervenendo nell'economia delle famiglie e degli strati sociali più poveri.

Inoltre, il contesto criminale campano appare caratterizzato dalla presenza di tre tipi di devianza criminale che altrove appaiono separati, ovvero le classiche famiglie camorristiche, spesso associate a Cosa Nostra, i gruppi gangsteristico - mafiosi e gangsteristico urbano ed infine le bande di giovani delinquenti.¹¹⁴

La molteplicità e l'instabilità dei clan, con la conseguente lotta interna per la sopravvivenza, rendono il dominio camorristico particolarmente aggressivo perché comportano la molteplicità delle richieste estorsive, un surplus di violenza ed infine un dominio territoriale che si esplica in termini di devastazioni sociali e collusioni istituzionali. Infatti, nelle aree a dominio camorristico società, imprese e pubblici poteri tendono a diventare variabili dipendenti dell'organizzazione camorristica. La camorra si pone come unica e grande mediatrice, costituendo lo snodo essenziale per la comunicazione tra società, Stato e mercato¹¹⁵

4.4. La camorra oggi

Come si è visto, la storia criminale campana è stata segnata da una sistemica coaticità dovuta alla mancanza di un vertice forte ed unitario capace di affermarsi sul territorio in maniera incodizionata. L'esistenza di piccole realtà criminali, riferibili a diversi gruppi familiari, spesso in conflitto reciproco le cui attività sono orientate principalmente allo spaccio di stupefacenti e alle pratiche estorsive in danno di attività commerciali, oltre che ai più comuni reati predatori, deve misurarsi con la coesistenza organizzazioni mafiose

¹¹⁴ Cit. *BARBAGALLO, Il potere, 1999, pag 68*

¹¹⁵ *CAMERA DEI DEPUTATI E SENATO DELLA REPUBBLICA, 1994, p. 65.*

di più lunga tradizione, che nel tempo si sono evolute in strutture organizzative più complesse per il conseguimento di una molteplicità di interessi illeciti. Queste ultime, sulla spinta di cointeressenze criminali, protendono verso alleanze che spesso si consolidano in “cartelli” o “confederazioni” e adottano strategie sistemiche all’interno del contesto socioeconomico in cui operano anche oltre le aree di tradizionale immanenza, agendo come vere e proprie “imprese mafiose”. In tale prospettiva, esse avrebbero sviluppato un’elevata capacità di permeare le amministrazioni locali, soprattutto mediante pratiche corruttive, e di infiltrare il sistema economico legale, con il coinvolgimento di imprenditori collusi e avvalendosi dell’expertise di professionisti conniventi o anche dei c.d. “colletti bianchi”, per riciclare gli enormi flussi di denaro di provenienza illecita con conseguenti alterazioni delle normali dinamiche del mercato legale.¹¹⁶

Per quanto concerne l’analisi del fenomeno mafioso campano nelle sue evoluzioni più recenti, assume particolare rilievo il livello di esperienza tecnologica raggiunto da talune organizzazioni criminali che sempre più spesso utilizzano apparecchi criptati per le comunicazioni interne eludendo i tradizionali metodi di captazione investigativa, ovvero sviluppano sofisticate procedure digitalizzate per riciclare denaro di provenienza illecita attraverso triangolazioni internazionali.

Emblematica in tal senso è un’operazione di polizia¹¹⁷ conclusa dalla Guardia di finanza il 26 febbraio 2024, tra Portici (NA) ed Ercolano (NA), che ha portato alla disarticolazione di un’organizzazione criminale con ramificazioni anche in Paesi off-shore.¹¹⁸

¹¹⁶ Relazione Annuale DIA, 1&2 Semestre, 2024

¹¹⁷ N. 6504/2021 RGNR, 23061/2021 RG GIP e 61/2024 RMC emessi il **21 febbraio 2024** dal Tribunale di Napoli.

¹¹⁸ *Entrando più nel merito, il sodalizio avrebbe svolto in Italia una vera e propria attività di intermediazione finanziaria occulta attraverso un istituto di moneta elettronica lituano e una società lettone ad esso collegata, assicurando alla clientela, tra cui alcuni soggetti appartenenti a clan di camorra, società fittizie intestate a soggetti “prestanome”, conti correnti gestibili interamente online attraverso un’applicazione scaricabile dai principali app store, carte di pagamento anonime nonché servizi di raccolta, custodia e trasporto di denaro contante.*
assicurando alla clientela, tra cui alcuni soggetti appartenenti a clan di camorra, società fittizie intestate a soggetti “prestanome”, conti correnti gestibili interamente online attraverso un’applicazione scaricabile dai principali app store, carte di pagamento anonime nonché servizi di raccolta, custodia e trasporto di denaro contante.

La camorra, al pari delle altre grandi organizzazioni criminali italiane, ha saputo sfruttare le opportunità derivanti dai grandi cambiamenti politici dovuti alla caduta delle frontiere, all'internazionalizzazione dei mercati finanziari, dalla globalizzazione. La prevalenza del sistema di produzione capitalistico ha fatto sì che anche le grandi organizzazioni criminali abbiano dovuto fare i conti con il principio di razionalità economica per conquistarsi fette di mercato mondiale. Tale preoccupazione ha spostato il focus dell'attenzione dalla necessaria affinità o dalla sempre richiesta omogeneità di provenienza dei componenti dei sodalizi alle strategie di conquista del mercato globale, con un aumento non solo del numero delle organizzazioni criminali ma anche dello sviluppo di nuove operazioni in attività transnazionali, ma soprattutto il grado di infiltrazione delle stesse organizzazioni all'interno della società e il potere di influenzare l'economia nazionale e mondiale¹¹⁹.

La tendenza della camorra, infatti, è sempre più quella di creare un sistema societario funzionale che non miri solo alle frodi ma al controllo diretto sulle attività imprenditoriali, attraverso l'interazione con professionisti in grado di poter cogliere preventivamente le dinamiche del mercato e indirizzare le attività dei sodalizi criminali nei settori più fiorenti.

Il tessuto criminale regionale risulta ulteriormente pervaso dalla presenza di stranieri, le cui attività sono condizionate al consenso della camorra.

Albanesi, nigeriani, rumeni dediti ad attività come lo sfruttamento della prostituzione e lo spaccio degli stupefacenti, hanno stretto collaborazioni con i clan campani.¹²⁰

Occorre sottolineare, altresì, l'affiorare di legami operativi, per la gestione di singoli affari, tra i clan della camorra con esponenti appartenenti alle cosche mafiose siciliane e calabresi, per giungere poi ai contatti internazionali per il controllo dei mercati esteri attraverso elementi malavitosi da tempo radicati in stati esteri come Spagna, Olanda, Belgio, Romania, America Latina.

I camorristi di Napoli come fa rilevare Sales, sono essenzialmente imprenditori di illegalità su diversi mercati che sono tutti da loro dominati, ma sono anche imprenditori di violenza urbana. Il particolare modo di svolgere questa loro specializzazione va sotto

¹¹⁹ S. STRANGE, Chi governa l'economia mondiale? Crisi dello stato e dispersione del potere, 1998.

¹²⁰ P. PELUSO, Criminalità organizzata e globalizzazione: il fenomeno Camorra, pag. 54
Gennaio 2009

il nome di camorra. Nonostante le spinte verso l'internazionalizzazione del fenomeno camorristico la criminalità organizzata “sembra avere un carattere fortemente localistico, “Napolocentrico”. È una criminalità locale-globale, nazionale ed internazionale ma sempre “quartierocentrica”.¹²¹

Questa è soltanto l'ultima fase dell'evoluzione della camorra. Infatti, essa ha subito trasformazioni strutturali che sono correlate sia al cambiamento degli assetti sociali ed economici sia al processo di globalizzazione dei mercati ed ai collegamenti che i clan locali hanno saputo intessere con le altre associazioni delinquenziali di paesi stranieri. Se il mercato nero ed il contrabbando, come si è visto a partire dagli anni Cinquanta fino agli inizi degli anni Ottanta, avevano spinto la camorra a strutturarsi in maniera complessa e secondo uno schema verticistico con vari livelli di operatività e responsabilità, oggi si assiste ad una nuova e differente riorganizzazione della camorra che, dopo aver visto i principali clan sgominati intorno agli anni Ottanta grazie anche al fenomeno del pentitismo, non si interessa più al territorio che lascia alla manovalanza anche perché le organizzazioni che operano a livello internazionale non hanno interesse ad instaurare legami con il territorio. La camorra, oggi, preferisce dedicarsi agli affari più lucrosi, tra i quali emerge il traffico internazionale di stupefacenti, non tralasciando strategie di inserimento nell'economia legale e nelle istituzioni pubbliche.¹²²

5 Le mafie delocalizzate: evoluzione e configurabilità giuridica

Le organizzazioni mafiose tradizionali, come Cosa Nostra, la 'Ndrangheta e la Camorra, hanno storicamente operato secondo logiche territoriali ben radicate, con un forte controllo socioeconomico del territorio. Tuttavia, negli ultimi decenni, si è assistito a un fenomeno di progressiva delocalizzazione delle attività criminali, reso possibile dall'internazionalizzazione dei mercati e dalla capacità delle mafie di adattarsi ai nuovi contesti economici e istituzionali.

¹²¹ I. SALES- M. Ravveduto, *Le strade della violenza. Malviventi e bande di camorra a Napoli, L'Ancora del Mediterraneo*, Napoli, 2006.

¹²² Cit. P. PELUSO, *Criminalità organizzata* pag. 55

La delocalizzazione non si traduce in un semplice spostamento geografico delle attività criminali, bensì in una vera e propria strategia di espansione, volta a minimizzare i rischi e massimizzare i profitti. Le mafie tendono a insediarsi in aree in cui il controllo statale è debole, o dove è possibile infiltrare il tessuto economico e politico senza destare eccessiva attenzione.

La giurisprudenza ha progressivamente riconosciuto questa capacità di adattamento. La sentenza della Cassazione penale, sez. VI, 9 gennaio 2015, n. 10174¹²³ ha ribadito che la struttura mafiosa può radicarsi in territori anche lontani da quelli d'origine, purché mantenga le caratteristiche del vincolo associativo e dell'intimidazione derivante dal metodo mafioso.

Il fenomeno delle cosiddette mafie silenziose¹²⁴ si inserisce in questo contesto: in molte regioni del Nord Italia, le organizzazioni mafiose hanno scelto di agire sottotraccia, evitando atti eclatanti e privilegiando forme di controllo economico-finanziario. Ciò ha comportato una più difficile rilevazione giudiziaria del fenomeno, come evidenziato anche dalla Relazione della Direzione Nazionale Antimafia del 2021.¹²⁵

Ai fini della consumazione del reato di cui all'art. 416 bis, è necessario che l'associazione abbia conseguito, in concreto, nell'ambiente in cui opera, un'effettiva capacità di intimidazione. Conseguente da ciò che, in presenza di un'autonoma consorte delinquenziale, che mutui il metodo mafioso da stili comportamentali in uso a clan operanti in altre aree geografiche, è necessario accertare che tale associazione si sia radicata "in loco" con quelle particolari connotazioni (C., Sez. VI, 13.6.2017, n. 41772; C., Sez. I, 28.3.2012, n. 13635, secondo cui per l'esistenza dell'associazione mafiosa non rileva il riconoscimento da parte della "casa madre"; C., Sez. V, 13.2.2006, n. 19141). "È configurabile il reato laddove l'associazione per delinquere si sia radicata in loco mutuando dai clan operanti in altre aree geografiche i ruoli, i rituali di affiliazione e il livello organizzativo, e risulti agire in concreto, nell'ambiente in cui opera, con metodo

¹²³ Cass. pen., sez. VI, 9 gennaio 2015, n. 10174, in *De Jure*

¹²⁴ Sulla mafia "silente": C., Sez. feriale, 3.9-17.12.2018, n. 56596.

¹²⁵ Relazione DNA 2021

mafioso, esteriorizzando cioè un'effettiva forza intimidatrice rivolta verso i propri sodali e verso i terzi vittime dei reati-fine, che si traduce in omertà e assoggettamento.”¹²⁶

La Suprema corte ribadisce come : “È ravvisabile la natura mafiosa della diramazione di un'associazione, costituita fuori dal territorio di origine di quest'ultima, quando essa sia in grado di sprigionare, per il solo fatto della sua esistenza, una capacità di intimidazione non soltanto potenziale, ma attuale, effettiva ed obiettivamente riscontrabile, che può, in concreto, promanare dalla diffusa consapevolezza del collegamento con l'associazione principale oppure dall'esteriorizzazione in loco di condotte integranti gli elementi previsti dall'art. 416 bis, 3° co.”¹²⁷

Il reato è configurabile - con riferimento ad una nuova articolazione periferica (c.d. "locale") di un sodalizio mafioso radicato nell'area tradizionale di competenza - anche in difetto della commissione di reati-fine e della esteriorizzazione della forza intimidatrice, qualora emerga il collegamento della nuova struttura territoriale con quella "madre" del sodalizio di riferimento ed il modulo organizzativo (distinzione di ruoli, rituali di affiliazione, imposizione di rigide regole interne, sostegno ai sodali in carcere, ecc.) presenti i tratti distintivi del predetto sodalizio, lasciando concretamente presagire una già attuale pericolosità per l'ordine pubblico¹²⁸

Dunque, dalle pronunce giurisprudenziali riportate è chiaro che ai fini della configurabilità della natura mafiosa della diramazione di un'associazione mafiosa, costituita fuori dal territorio di origine di quest'ultima, è necessario che l'articolazione del sodalizio sprigioni nel nuovo contesto territoriale una forza intimidatrice che sia effettiva ed obiettivamente riscontrabile.

Il concetto di mafie delocalizzate analizzato in questa sede, si riferisce a «quelle cellule di associazioni mafiose operanti in contesti territoriali, culturali ed economici storicamente estranei al fenomeno mafioso», mantenendo però un «collegamento strutturale alla casa madre» da cui mutuano regole e modalità operative¹²⁹. Questa

¹²⁶ C., Sez. II, 15.5.2015, n. 25360)

¹²⁷ (C., Sez. II, 30.4.2015, n. 34147)

¹²⁸ (C., Sez. V, 11.7-18.10.2018, n. 47535; C., Sez. V, 24.5-21.6.2018, n. 28722; C., Sez. II, 28.3.2017, n. 24850; C., Sez. V, 3.3.2015, n. 31666)

¹²⁹ Brocardi, *L'estensione del concetto di mafia...* (21/03/2023)

definizione, tratteggiata in letteratura penalistica, consente di distinguere tali formazioni dai gruppi criminali autoctoni, in quanto le mafie delocalizzate conservano un legame organico con l'organizzazione originaria.

L'evoluzione del fenomeno ha sollecitato una riflessione critica in dottrina circa la capacità dell'art. 416-bis c.p. di cogliere efficacemente queste trasformazioni. In particolare, si è osservato che le organizzazioni mafiose, operando in ambienti esterni al proprio contesto tradizionale, tendono a adottare forme meno appariscenti di controllo sociale e territoriale, spesso ricorrendo a modalità relazionali ispirate a un approccio imprenditoriale o corruttivo piuttosto che all'uso della violenza.

5.1. L'adattamento delle categorie penalistiche

Si è già visto come in giurisprudenza, secondo un orientamento ormai consolidato, la configurabilità dell'associazione mafiosa ai sensi dell'art. 416-bis c.p. richiede l'accertamento del metodo mafioso quale elemento costitutivo della fattispecie. Tale elemento, tuttavia, si declina diversamente nelle realtà delocalizzate, dove la fama criminale dell'organizzazione può sostituire – almeno in parte – l'uso diretto della violenza o della minaccia.

La difficoltà principale risiede nella necessità di interpretare in modo flessibile la nozione di “metodo mafioso” prevista dall'art. 416-bis c.p. In tale prospettiva, autorevoli studiosi hanno evidenziato che il paradigma tradizionale del dominio territoriale deve essere ripensato alla luce della capacità delle organizzazioni mafiose di incidere sui circuiti economici e istituzionali anche in assenza di una manifesta signoria territoriale.

Infatti secondo Caprioli, «il delitto di associazione mafiosa richiede una rivalutazione dei suoi elementi costitutivi, in particolare della prova della forza di intimidazione e dell'assoggettamento omertoso, quando essi si manifestano in forme più subdole e meno riconoscibili rispetto al modello originario»¹³⁰.

Premesso ciò, in giurisprudenza ci si era interrogati circa la possibilità di estendere le fattispecie criminali in esame anche a quelle associazioni che, sebbene delocalizzate, tuttavia attuavano gli scopi illeciti attraverso l'utilizzo del metodo mafioso, di cui all'art. 416 bis, comma 3, c.p..

¹³⁰ CAPRIOLI F., L'associazione di tipo mafioso e le sue trasformazioni, 2020,

Si trattava di una problematica di ampio risvolto pratico, essendo che l'estensione della fattispecie di reato in esame anche alle c.d. mafie delocalizzate significava estendere l'area del penalmente rilevante.

Tuttavia, per finalità di carattere preventivo, più che repressivo, la giurisprudenza della Corte di Cassazione ha esteso la fattispecie di reato de quo anche alle c.d. "mafie delocalizzate", combattendo i fenomeni illeciti di stampo mafioso anche qualora non direttamente presenti nel territorio di appartenenza (si pensi, ad esempio, alle cellule mafiose operanti nel territorio milanese). La giurisprudenza ha, difatti, osservato come il concetto di mafia è in continua evoluzione, e pertanto, anche a seguito dell'incremento delle attività economiche (ove le c.d. "mafie storiche" agiscono), non è possibile restringere la punibilità alle sole associazioni di stampo mafioso strettamente collegate al territorio di origine: pertanto, ogni cellula cancerosa mafiosa, pur se non radicata nel territorio di origine, è da punire quale associazione di stampo mafioso, ex art. 416 bis c.p.. Rimanendo nell'ambito delle pronunce della Suprema Corte sul punto, un riferimento imprescindibile¹³¹ è rappresentato dalla sentenza della Corte di Cassazione, Sez. II, 16 marzo 2020, n. 10255, che ha riconosciuto l'inquadramento mafioso del clan Fasciani, attivo a Ostia.¹³²

La Cassazione ha confermato l'impianto accusatorio fondato sull'art. 416-bis c.p., chiarendo che il metodo mafioso non implica necessariamente l'utilizzo esplicito della violenza, ma può realizzarsi anche attraverso comportamenti idonei a generare assoggettamento e omertà, fondati sul timore ingenerato dalla capacità dell'organizzazione di esercitare un controllo territoriale e sociale. Secondo la Corte, ciò che rileva è la percezione diffusa del potere intimidatorio da parte della collettività, anche quando non si manifesti in forme tradizionali o clamorose.

Si riporta un estratto rilevante della Sentenza Fasciani:

“La forza intimidatrice che caratterizza il metodo mafioso può fondarsi non solo su atti violenti o minacciosi espliciti, ma anche su un atteggiamento costante e percepito, tale da

¹³¹ Corte di Cassazione Pen. Sez. II, 16 marzo 2020, n. 10255, in De Jure (Giuffrè)

¹³² Il processo nasce da una vicenda giudiziaria riguardante il clan Fasciani, operante nel quadrante sud-est di Roma, in particolare nel territorio di Ostia. La rilevanza del caso risiede nel fatto che si trattava di un'organizzazione non radicata in un contesto "classicamente mafioso", come quelli delle regioni del Sud Italia, ma piuttosto immersa in una realtà urbana e postmoderna, dove le dinamiche di intimidazione assumevano contorni meno eclatanti e più mimetici.

ingenerare nella collettività una diffusa soggezione e un'omertosa accettazione del potere esercitato dal sodalizio.”¹³³

Anche rilevante dottrina ha analizzato le problematiche connesse all'adattamento del metodo mafioso nei contesti delocalizzati. Pomanti, in un contributo del 2019, ha rilevato che «la metamorfosi del metodo mafioso impone una verifica qualitativa, e non solo quantitativa, della capacità di intimidazione»¹³⁴, sottolineando la necessità di non ridurre l'art. 416-bis c.p. a una clausola generalizzata di punizione delle forme associative violente. In egual senso, Cipani ¹³⁵ ha evidenziato che la giurisprudenza dovrebbe prestare maggiore attenzione alla “dimostrabilità ambientale” del metodo mafioso, specie nei contesti urbani dove l'intimidazione si mimetizza nel tessuto economico.

Alla luce delle osservazioni appena riportate è possibile affermare con fondatezza come il concetto di mafie delocalizzate rappresenta una sfida complessa per la dogmatica penale: da un lato, richiede di mantenere ferma la centralità del metodo mafioso, inteso come requisito costitutivo; dall'altro, impone una rielaborazione del modello interpretativo, per adattarlo ai contesti mutevoli e meno visibili dell'espansione organizzata.

6. La criminalità organizzata transnazionale:

La criminalità organizzata, nella sua più che mai attuale capacità di manifestarsi oltre i confini statali, assume oggi un profilo strutturalmente diverso rispetto alle forme tradizionali di associazionismo delinquenziale. Non si tratta soltanto di un'estensione geografica delle attività illecite, ma di un vero e proprio salto di paradigma, in cui l'organizzazione criminale diviene protagonista all'interno di circuiti economici e giuridici globalizzati. In tale prospettiva, la dimensione transnazionale non rappresenta un semplice dato accessorio, bensì un elemento costitutivo e funzionale del fenomeno: le

¹³³ Cass. pen., Sez. VI, 9 gennaio 2015, n. 10174, in *De Jure*

¹³⁴ P. POMANTI, Principio di tassatività e metamorfosi della fattispecie, in *Arch. Pen.*, 2019, 3, 45 ss., in *De Jure*

¹³⁵ CIPANI E., Della esteriorizzazione del metodo mafioso, 2024, 7, 101 ss., in *Sist. Pen*

mafie moderne operano attraverso reti flessibili e duttili, capaci di eludere i confini materiali del potere statale, sfruttando disparità normative, lacune giudiziarie e complicità locali.

Il ricorso sistemico a pratiche come il riciclaggio transfrontaliero, la corruzione ad alta intensità e l'infiltrazione in economie legali rappresenta non solo una modalità operativa, ma un aspetto sintomatico chiaro della vocazione economico-strategica di tali organizzazioni. La risposta giuridica, ancora oggi frammentata e spesso poco efficace, appare subordinata all'emergere di un'effettiva cooperazione internazionale, fondata su una visione condivisa del pericolo e sulla capacità degli ordinamenti di ridefinire, in chiave integrata, strumenti normativi e meccanismi di *enforcement*. Di fronte a un fenomeno che minaccia di sovvertire le logiche spaziali del diritto penale classico, il giurista non può che interrogarsi sul ruolo dello Stato, sulle nuove geografie del potere criminale e sulla necessaria predisposizione di un contrasto che sia tanto articolato quanto sistemico.

6.1 Genesi e considerazioni storiche

Così come alla base delle origini storiche della nascita delle criminalità organizzate nazionali, si è visto come si collocano ragioni di sfiducia e allontanamento dall'apparato statale, anche per la nascita e la creazione di criminalità organizzate interconnesse a livello internazionale possono muoversi le identiche considerazioni, seppur con le differenze storiche e contestuali del caso.

A ben vedere, tra le cause che hanno contribuito allo sviluppo del crimine organizzato vi si annoverano la natura dei beni commercializzati dalle organizzazioni criminali, tra cui sostanze stupefacenti, armi, rifiuti tossici e materiale pornografico (tutti generati in luoghi diversi da quelli dove sono utilizzati, il cui passaggio avviene eludendo controlli e corrompendo chi deve vigilare sui transiti); la globalizzazione dell'economia e il progressivo depotenziamento delle barriere doganali che ha reso possibile una più libera circolazione delle merci e dei capitali, anche di quelli illegali; i flussi migratori dell'inizio del XX secolo, che hanno contribuito a costituire nuclei mafiosi in diversi Stati del mondo; la diffusione del traffico degli stupefacenti negli anni '70 del secolo scorso.

A queste cause se ne potrebbero aggiungere altre due: l'affermarsi del neoliberismo economico come conseguenza diretta della globalizzazione ed il depotenziamento delle barriere doganali e la crisi economica, che, molto probabilmente, la storia confermerà come prodotto del neoliberismo economico selvaggio.

I sempre più bassi livelli di tutela dei lavoratori (soprattutto quelli che sono appena entrati nel mondo del lavoro), l'affievolimento degli strumenti di garanzia dei diritti civili e politici e dei diritti economici, sociali e culturali; la sostituzione di una logica finanziaria a quella dell'economia reale: sono tutti fattori che concorrono a un allontanamento progressivo dei cittadini dallo Stato e dalla consapevolezza dello stesso, portandoli a esigere servizi, invece che garanzie e beni, al posto di diritti, sostituendo il benessere sociale alla proprietà personale. È da questa logica che nascono e si sviluppano i grandi commerci illegali che alimentano i proventi della criminalità organizzata transnazionale: la contraffazione dei marchi, il traffico dei rifiuti, la tratta di persone, il traffico di droga, il riciclaggio.

La preoccupazione degli Stati su questo fenomeno è in continuo aumento, soprattutto perché i gruppi criminali dimostrano di poter risolvere quelle esigenze sociali ed economiche a cui gli Stati (volontariamente o involontariamente) non riescono a trovare una soluzione.

Ne deriva un atteggiamento ambiguo da parte dei consociati, che tendono ad assumere comportamenti contrari alla logica statale, a volte dolosamente; a volte semplicemente per omissione.

Si pensa alla politica come "altro" rispetto alla vita personale o si eleggono rappresentanti politici al servizio di poteri occulti che contribuiscono ogni giorno a una scorretta redistribuzione delle risorse, impoverendo settori della popolazione destinati a far parte

dello stesso crimine organizzato¹³⁶: un cerchio perfetto, disegnato spesso dalla mano della consuetudine¹³⁷.

Analizzando i dati forniti dal Fondo Monetario Internazionale (FMI), emerge che, i proventi derivanti dalle attività illecite transnazionali ammontano al 2% del prodotto interno lordo (PIL) mondiale.¹³⁸ Si tratta di una percentuale molto approssimata, perché, in realtà, non si conoscono tutti i traffici e le cifre esatte cui ammontano i profitti illegali¹³⁹. La criminalità organizzata transnazionale costituisce, dunque, una minaccia alla sicurezza nazionale e un pericolo per la stabilità internazionale, compromette lo stato di diritto e inquina l'economia¹⁴⁰

Proprio perché le organizzazioni criminali sono riuscite a penetrare negli apparati statali e nella società, la distinzione tra i buoni e i cattivi non è così netta. Per questo motivo, contro la criminalità organizzata è necessario adottare due tipi di strategie: da una parte quella repressiva, per fermare e punire i gruppi criminali; dall'altra quella preventiva, diretta soprattutto alla popolazione, affinché essa possa proteggersi dalla criminalità organizzata e, soprattutto, decidere di non entrare a farne parte.

Troppo spesso l'azione di lotta contro i gruppi criminali si è basata esclusivamente su strategie repressive non ben articolate che si rivelano incomplete ed inidonee, giacché

¹³⁶ “L’espansione dell’illegalità nella vita pubblica ha riguardato, negli anni passati, tutti i partiti, l’amministrazione pubblica, l’impresariato, il sistema bancario e, allo stesso tempo, molti strati della popolazione legati al mondo della politica per strette relazioni clientelari, per connivenza o addirittura solo per rassegnazione, il tutto nella pratica della corruzione. Così, dietro la facciata dello stato di diritto, si è sviluppato un infrastato clandestino, con i suoi propri codici e le sue proprie imposte, organizzato in centri di potere mafiosi e, conseguentemente, in contraddizione con tutti i principi della democrazia: da quello della legalità a quello della pubblicità della trasparenza, da quello della rappresentatività a quello della responsabilità politica e del controllo popolare del funzionamento del potere”: FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teorie del garantismo penale*, Bari, 1995, p. 9.

¹³⁷ Si tratta delle contraddizioni mafio gene che, generano un meccanismo consuetudinario in cui gli individui adottano dei comportamenti mafiosi perché abituati o educati in questo senso.

¹³⁸ CAPOLUPO, CARBONE, STURZO, *Antiriciclaggio, obblighi per professionisti, intermediari e altri soggetti*, Roma, 2008, p. 46.

¹³⁹ “Oggi giorno, dobbiamo far fronte a criminali creativi che utilizzano mezzi potenti e difficilmente individuabili. Pertanto, la nostra risposta deve essere una risposta altamente creativa. Inoltre, ci troviamo dinanzi ad una sfida globale che richiede un’analisi globale, un impegno globale ed una risposta globale. La sua sofisticazione è senza precedenti in quanto la sfida consiste in una combinazione di un numero crescente di fattori strategici, economici, sociali e persino climatici”: Segmento di alto livello ONU sulla Convenzione di Palermo, intervento del Ministro della Giustizia italiano, New York, 17 giugno 2010

¹⁴⁰ Dichiarazione finale della riunione ministeriale G8 Giustizia e Affari Interni, Roma, 30 maggio 2009

affrontano il fenomeno come se avesse semplicemente una rilevanza penale, tralasciando l'analisi e la soluzione delle sue cause sociali e strutturali.

Problemi sono sorti non solo a livello nazionale. Sul piano internazionale, infatti, gli Stati hanno incontrato grandi difficoltà di coordinamento e cooperazione: basti pensare che un accordo su una definizione di criminalità organizzata è stato raggiunto solo dopo venticinque anni di discussioni (con la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale), quando la situazione era diventata insostenibile anche per gli Stati sviluppati.

Ciononostante, alcuni importanti risultati sono stati raggiunti grazie al diritto internazionale mediante l'adozione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata (New York, 15 novembre 2000)¹⁴¹ e i suoi relativi Protocolli¹⁴².

Oltre a questi strumenti, soprattutto per la consapevolezza delle conseguenze sempre più gravi dell'agire dei gruppi criminali, sono stati adottati ulteriori trattati, come la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (Mérida, 31 ottobre 2003)

Il fenomeno della criminalità organizzata transnazionale rappresenta una delle più complesse sfide per gli ordinamenti giuridici moderni, in quanto coinvolge strutture criminali che operano oltre i confini nazionali, sfruttando le asimmetrie normative e la difficoltà di coordinamento tra le diverse giurisdizioni. Dal punto di vista giuridico, la definizione di "reati transnazionali" e la qualificazione delle condotte e delle organizzazioni criminali coinvolte costituiscono snodi fondamentali attorno ai quali si sviluppa la risposta normativa sia a livello internazionale che interno"

Tale realtà impone la predisposizione di strumenti di cooperazione nonché di approccio integrato, sia sotto il punto di vista normativo che quello operativo.

¹⁴¹ La Convenzione è stata "aperta alla firma di tutti gli Stati dal 12 al 15 dicembre 2000 a Palermo, Italia, e in seguito presso la sede delle Nazioni Unite a New York fino al 12 dicembre del 2002" (art. 36, par. 1). È entrata in vigore il 29 settembre 2003

¹⁴² Si tratta del Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare donne e bambini (New York, 15 dicembre 2000), entrato in vigore il 25 dicembre 2003; del Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico illecito di migranti via terra, via mare e via aria (New York, 15 dicembre 2000), entrato in vigore il 28 gennaio 2004, e del Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale relativo alla produzione illegale e al traffico di armi da fuoco, delle loro parti e componenti e delle loro munizioni (New York, 31 maggio 2001), entrato in vigore il 3 luglio 2005.

7. Strumenti repressivi e di cooperazione internazionale

Una risposta repressiva efficace alle mafie transazionali non può non partire da un'adozione condivisa di strumenti giuridici, basati sul riconoscimento reciproco delle decisioni dei tribunali nazionali e sulla cooperazione giudiziaria e di polizia.

Un esempio di tale approccio cooperativo in ambito comunitario è sicuramente rappresentato dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), il quale prevedendo il vicendevole riconoscimento delle sentenze e decisioni giudiziarie, la prevenzione e risoluzione dei conflitti di giurisdizione, il ravvicinamento delle disposizioni legislative e il sostegno alla formazione degli operatori giudiziari, costituisce la pietra miliare della cooperazione europea in materia penale.¹⁴³

Inoltre, il TFUE attribuisce agli organi dell'Unione la facoltà di adottare norme minime relative alla definizione dei reati che presentano una dimensione transnazionale, con riferimento esplicito alla criminalità organizzata e alla corruzione infatti dalla lettera dell'art 83 TFUE si evince che "il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni; si tratta dei reati di terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata. In funzione dell'evoluzione della criminalità, il Consiglio può adottare una decisione che individua altre sfere di criminalità che rispondono ai criteri individuati.¹⁴⁴

¹⁴³ L'art 82 par. 1 TFUE attribuisce al Parlamento europeo e al Consiglio il potere di adottare, con procedura legislativa ordinaria, misure tese a : a) definire norme e procedure per assicurare il riconoscimento in tutta la UE di qualsiasi tipo di sentenza e di decisione giudiziaria; b) prevenire e risolvere i conflitti di giurisdizione tra gli Stati membri; c) sostenere la formazione dei magistrati e degli operatori giudiziari; d) facilitare la cooperazione tra le autorità giudiziarie o autorità omologhe degli Stati membri in relazione all'azione penale e all'esecuzione delle decisioni."

¹⁴⁴ (art. 83 par 1 TFUE). Inoltre, il Parlamento europeo e il Consiglio possono stabilire misure per incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri nel campo della **prevenzione della criminalità**, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri (art. 84 TFUE)

D'altro canto, dal punto di vista operativo, l'istituzione della Procura Europea¹⁴⁵ (European Public Prosecutor Office - EPPO) segna un passo in avanti importante nella lotta alla criminalità organizzata internazionale, soprattutto in relazione ai reati che risultano essere i più lesivi per l'unione, reati come quelli doganali o le frodi IVA¹⁴⁶ di elevata e rilevante entità, sovente legati alle attività dei gruppi criminali mafiosi.

L'EPPO esercita funzioni di Pubblico Ministero dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli stati membri che partecipano al progetto ed opera seguendo le specifiche regole di carattere processuale vigenti in ciascun Stato aderente sia nella fase delle indagini preliminari sia nella fase di celebrazione del processo. Dunque, si tratta di un ufficio indipendente competente in relazione ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE: reati in materia di spese, reati doganali, taluni reati di appropriazione indebita commessi contro la PA, reati di partecipazione ad un'organizzazione criminale, reati presupposto di cui al D.lgs. 231/2001 se ricadenti nella la sua competenza.

In un'ottica internazionale e quindi non solo comunitaria, le strategie volte al contrasto del crimine organizzato transitano necessariamente attraverso le numerose convenzioni internazionali che l'Italia, di volta in volta, ha stipulato con gli stati esteri non europei , a dire il vero, nei rapporti con Stati diversi da quelli membri dell'UE le estradizioni, le domande di assistenza giudiziaria internazionali, gli effetti delle sentenze penali straniere, l'esecuzione all'estero delle sentenze penali italiane e gli altri rapporti con le autorità straniere, relativi all'amministrazione della giustizia in materia penale, sono disciplinati

¹⁴⁵ È stata attuata a livello europeo una **cooperazione rafforzata** sull'istituzione della **procura europea**, c.d. **EPPO** (Reg. UE/2017/1939 e Dir. UE/2017/1371 c.d. Direttiva PIF, recepita con il D.lgs. 75/2020) con la relativa previsione delle regole sul funzionamento della Procura (Reg.int. n. 2021/C22/03). Ad oggi, 23 Stati membri hanno aderito all'EPPO. Le disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento europeo (Reg. UE/2017/1939) sono contenute nel D.lgs. 9/2021, oggetto di una recente integrazione e correzione ad opera del D.lgs. 54/2023.

¹⁴⁶ In materia fiscale rileva, in particolare, la competenza della Procura europea in materia di frode all'IVA commesse nel territorio di due o più Stati membri che comportino un danno complessivo pari ad almeno dieci milioni di euro. Si tratta, in particolare, di azioni od omissioni commesse in sistemi fraudolenti transfrontalieri in relazione alla:
presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti relativi all'IVA, cui consegua la diminuzione di risorse del bilancio dell'Unione; mancata comunicazione di un'informazione relativa all'IVA in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; presentazione di dichiarazioni inesatte relative all'IVA per dissimulare in maniera fraudolenta il mancato pagamento o la costituzione illecita di diritti a rimborsi.

dalle norme delle convenzioni internazionali in vigore per lo Stato e dalle norme di diritto internazionale generale (ai sensi dell'art. 696 c. 2 c.p.p.)¹⁴⁷.

Il richiamo della norma alle convenzioni è sostanziale e non riguarda solo quelle formalmente così definite. Rilevano, quindi, tutti i provvedimenti sovranazionali aventi natura pattizia, come gli accordi, bilaterali¹⁴⁸ o multilaterali.¹⁴⁹

In conclusione, alla luce delle considerazioni svolte, appare evidente come la criminalità organizzata transnazionale, nella sua dimensione più complessa e pervasiva, imponga una riconsiderazione critica delle categorie tradizionali del diritto penale e della cooperazione internazionale. L'esperienza normativa e giurisprudenziale più recente conferma che un approccio meramente repressivo, ancorché necessario, si rivela strutturalmente insufficiente di fronte a fenomeni che traggono linfa vitale dalle asimmetrie normative, dalla frammentazione delle risposte statuali e dalla capacità di penetrazione nei circuiti istituzionali ed economici, anche e soprattutto, attraverso il ricorso sistemico alla corruzione. Solo una sinergia tra strumenti repressivi e strategie preventive, fondata su

¹⁴⁷ È necessario che:

l'accordo sia stato regolarmente ratificato dall'Italia e dall'altro Stato interessato; il procedimento di formazione si sia perfezionato sul piano internazionale con il regolare scambio o deposito degli strumenti di ratifica; sul piano interno si sia provveduto all'adattamento mediante adozione dell'ordine di esecuzione (come precisato dalla relazione al progetto preliminare e al testo definitivo del c.p.p.).

¹⁴⁸ Tra le convenzioni bilaterali si annoverano: con gli Stati Uniti d'America un trattato di mutua assistenza in materia penale, a Roma nel 2006, con la Svizzera un accordo (firmato a Roma il 10 settembre 1998, ratificato con L. 367/2001) che completa la convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959; con il Cile un trattato per l'assistenza giudiziaria in materia penale, a Roma il 27 febbraio 2002; con l'Algeria una convenzione in materia di assistenza giudiziaria penale (2003); con la Repubblica Popolare Cinese un trattato in materia di reciproca assistenza giudiziaria penale (firmato a Roma nel 2010).

¹⁴⁹ Tra le convenzioni multilaterali si annoverano: A) convenzione europea di estradizione, firmata a Parigi il 13 dicembre 1957 (ratificata con L. 300/63), vigente tra i paesi membri del Consiglio d'Europa, Israele, Russia, Sudafrica e Corea del Sud, e i seguenti protocolli aggiuntivi: del 15 ottobre 1975, firmato a Strasburgo che prevede un'interpretazione autentica di reato politico e rafforza il principio del *ne bis in idem*; del 17 marzo 1978, volto a facilitare l'applicazione della convenzione nell'ambito dei reati fiscali; del 10 novembre 2010, che semplifica la procedura per l'extradizione in caso di assenso del condannato/ricercato; del 20 settembre 2012 che integra la convenzione alla luce degli sviluppi in materia di cooperazione giudiziaria; B) convenzione relativa all'extradizione tra gli Stati membri dell'UE fatta a Dublino il 27 settembre 1996 (ratificata con L. 66/2019) che ha lo scopo di semplificare il funzionamento della Convenzione europea di estradizione del 1957; C) convenzione europea per la repressione del terrorismo, firmata a Strasburgo il 27 gennaio 1977 (ratificata con L. 719/85); D) convenzione europea sulla mutua assistenza giudiziaria penale firmata a Strasburgo il 20 aprile 1959 (ratificata con L. 215/61) e il suo protocollo addizionale del 17 marzo 1978; E) convenzione di applicazione degli accordi di Schengen, del 19 giugno 1990 (detta anche CAAS, ratificata con L. 388/93).

una cooperazione internazionale effettiva e su un costante aggiornamento delle categorie giuridiche, può offrire risposte efficaci a una sfida che, oggi più che mai, investe i fondamenti stessi dello Stato di diritto e della legalità internazionale.

Considerazioni conclusive

Tirando le fila del discorso fin qui articolato, dalle risultanze degli argomenti trattati in questo primo capitolo, emerge con palmare evidenza come il fenomeno della criminalità organizzata costituisca una delle più ardue e complicate sfide per gli ordinamenti giuridici contemporanei. L'indagine, sviluppata secondo un approccio multidisciplinare e metodico, ha messo in risalto la radicata capacità e attitudine all'adattamento dei gruppi criminali organizzati, in grado di evolversi e mutare fisionomia sia dal punto di vista strutturale sia dal punto di vista strategico-operativo in risposta ai continui cambiamenti del contesto sociale finanziario e giuridico in cui insistono, tanto a livello nazionale quanto transnazionale.

L'approfondimento storico e dogmatico delle tipologie di criminalità organizzata ha evidenziato la dialettica costante tra fenomenologia criminale e reazione degli ordinamenti, infatti, la crescente sofisticazione delle modalità associative, la frammentazione e l'incremento dei centri di potere criminale e la loro proiezione al di là dei confini nazionali rendono perentoria una rilettura critica delle categorie tradizionali del diritto penale e dei meccanismi cooperativi tra stati.

Il mero strumento repressivo, per quanto resti ineludibile, presenta caratteri di inefficacia strutturale, specie quando non affiancato da una visione d'insieme che includa la prevenzione, la tutela del tessuto sociale, l'educazione alla legalità e la promozione di una cooperazione internazionale autentica e non meramente formale. È proprio in tale ottica che le evoluzioni giurisprudenziali nonché normative di recente conio assumono un ruolo focale: strumenti come la Convenzione di Palermo, l'istituzione della Procura Europea (EPPO) e il rafforzamento delle reti di intelligence sovranazionale non costituiscono soltanto risposte tecniche, ma segnano la presa d'atto della necessità di un salto di qualità, che investa in modo trasversale la cultura giuridica, le prassi istituzionali e l'assetto stesso delle relazioni tra gli Stati.

CAPITOLO 2: LA CORRUZIONE

Sommario: 1. Premesse e inquadramento normativo generale del fenomeno ed alle forme di criminalità organizzata interconnesse - 1.1 Definizione e fenomenologia della corruzione. Lineamenti generali. La corruzione come fenomeno sociale- 1.2 Il nuovo paradigma normativo anticorruzione dopo le inchieste giudiziarie degli anni Novanta.-

2. Origine e sviluppo storico del concetto di corruzione: Diritto romano, Statuti medievali, Codice Zanardelli, Codice Rocco. Continuità e trasformazioni dell'assetto normativo-3 Rilevanza sociale etica ed economica della corruzione- 3.1 Una nozione ampia di corruzione. La sua interpretazione normativa e la sua percezione. I Dati Nazionali: L'indagine ISTAT 2023-3.2 4 Le conseguenze economiche del fenomeno e l'ostacolo alla crescita finanziaria. - 4. L'inchiesta mani pulite e la vicenda tangentopoli. Valore storico e criminologico. -4.1. Il contesto politico-sociale della Prima Repubblica-4.2 La genesi dell'inchiesta-4.3 L'epilogo e l'eredità storico giuridica di Mani Pulite – 5 L'Evoluzione normativa in Italia: dal “modello mercantile al modello clientelare” - 5.1 La stratificazione normativa: La prima riforma Anticorruzione Legge 190/2012 (c.d. Legge Severino), Le conseguenze sull'art 318 C.p.- 5.2 La seconda riforma anticorruzione. Legge n. 3/2019 (c.d. Legge Spazzacorrotti)- 6 Le principali fattispecie penali di corruzione: gli articoli 318, 319, 319-ter, 320, 322, 322-bis del Codice penale - 6.1 Art 318 c.p. “Corruzione per l'esercizio della funzione”- 6.2 Art 319 c.p. “Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio”-6.3 Art 319-ter c.p. “Corruzione in atti giudiziari”- 6.4 Art 320 c.p. “Corruzione di persona incaricata di pubblico servizio”- 6.5 Art 322 c.p. “Istigazione alla corruzione”- 6.6 Art 322 bis c.p. Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri delle corti internazionali o degli organi delle comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle comunità europee e di stati esteri- 7 Rapporti intertemporali e contrasti giurisprudenziali tra normativa vigente e previgente. Estensione applicativa dell'art.318 C.p.- 7.1.1. Primo orientamento giurisprudenziale-7.1.2 Secondo orientamento giurisprudenziale -7.2 La reazione del legislatore ai contrasti giurisprudenziali.

Introduzione al capitolo

Il capitolo che segue ricostruisce il riassetto del microsistema dei reati contro la pubblica amministrazione, con particolare attenzione alla traiettoria normativa che, dalle riforme del 2012, conduce alla legge n. 3/2019. L'analisi scompone le figure tipiche (artt. 318, 319, 319-ter, 320, 322 e 322-bis c.p.), ne delimita gli ambiti applicativi e discute i nodi di determinatezza e proporzione sanzionatoria emersi nella prassi, soprattutto in relazione alla corruzione per l'esercizio della funzione e alle interferenze con condotte miste. Il capitolo integra il piano dogmatico con riscontri empirici (indagini campionarie e indicatori di percezione/incidenza), evidenziando gli impatti economico-istituzionali della corruzione e le tensioni tra esigenze di effettività e garanzie di legalità. Particolare rilievo assume la distinzione tra scambi episodici e stabilizzazioni collusive "ambientali", che impongono una graduazione ragionata delle risposte punitive e preventive.

1. Premesse e inquadramento normativo generale del fenomeno corruttivo ed alle forme di criminalità organizzata interconnesse

Al fine di una precisa comprensione del vigente regime normativo in materia di contrasto al fenomeno corruttivo ed alle forme di criminalità organizzata ad esso intrecciato, è imprescindibile un cenno alle premesse giuridiche e storiche che hanno marcato lo sviluppo e l'evoluzione dell'ordinamento italiano. Come verrà osservato, la corruzione lungi dall'essere un fenomeno "giovane" esso costituisce una costante della realtà politico-istituzionale italiana, che ha assunto con il trascorrere degli anni connotati endemici, idonei a minare il rispetto e l'effettività di principi Costituzionali, come quelli di imparzialità e buon funzionamento della Pubblica Amministrazione, dettati dall'art 97 Cost..

La tradizionale disciplina codicistica, incentrata sul libro secondo titolo secondo del Codice penale, agli artt. 318 e ss., ha dimostrato la sua inadeguatezza ad affrontare la complessità del fenomeno, in quanto essa era stata concepita in un contesto storico in cui la percezione della corruzione era intesa come marginale o episodica, piuttosto che diffusa e radicata come in realtà si disvelata essere.

È con l'inchiesta denominata "mani pulite" che vennero a galla ed emersero con chiarezza i reali caratteri sistemici e diffusi della pratica, portando alla luce un meccanismo complicato ma consuetudinario di scambio e finanziamento illecito stabile, intercorrente tra partiti, funzionari pubblici ed imprenditori.

Tale indagine rappresentò il "*discrimen*" tra il tradizionale paradigma normativo, incentrato sulla centralità dell'atto d'ufficio oggetto di mercimonio, e l'attuale normativo fondato sull'asservimento stabile della pubblica funzione a privati interessi.

Dal punto di vista giuridico, il legislatore, avendo recepito sia dal diritto internazionale sia dalle esperienze giudiziarie e mediatiche delle sollecitazioni, iniziò un processo di rafforzamento degli strumenti repressivi e preventivi.

A partire dalla Legge 190/2012 (cd. Legge Severino), passando per la tipizzazione del traffico di influenze illecite (art. 346-bis c.p.), fino all'inasprimento sanzionatorio introdotto dalla Legge 3/2019 (cd. Spazzacorrotti), l'ordinamento ha inteso ricalibrare gli strumenti di contrasto, trasformando il delitto di corruzione in un reato cardine per la tutela dell'integrità della Pubblica Amministrazione. Tale evoluzione non può essere compresa senza tener conto delle premesse criminologiche e sistemiche: la corruzione, in Italia, ha storicamente assunto una dimensione sistemica e diffusa, divenendo pratica consuetudinaria nelle relazioni politico-amministrative. È proprio questa consapevolezza che ha giustificato l'abbandono di un approccio meramente sanzionatorio a favore di un contrasto integrato, capace di coniugare repressione penale, misure preventive e trasparenza amministrativa. In tale ottica, la disciplina odierna rappresenta il prodotto di un percorso storico in cui le vicende di Tangentopoli hanno avuto un ruolo fondativo e imprescindibile.

1.1 Definizione e fenomenologia della corruzione. Lineamenti generali.

La corruzione come fenomeno sociale.

La corruzione intesa come fenomeno sociale e nei suoi lineamenti generali, si traduce come la stipulazione di un accordo tra due soggetti, dove il primo offrendo una qualsiasi utilità al secondo lo invita, persuadendolo, a compiere un atto in suo favore. In termini prettamente giuridici la fattispecie rientra nei cosiddetti reati accordo, ovvero quelle

condotte che secondo la legge penale vengono considerate antigiuridiche e dunque incriminate per il semplice fatto di accordarsi in relazione al compimento di un atto o all'esercizio di una funzione pubblica a fini non istituzionali.

Il nostro ordinamento giuridico, oggi, è pienamente consapevole della sistematicità e pervasività del fenomeno corruttivo all'interno delle strutture istituzionali della Repubblica ed affronta la relativa problematica predisponendo mezzi e strumenti repressivi che mirano alla tutela e alla salvaguardia di specifici beni giuridici, come la correttezza e trasparenza nonché il buon andamento e l'imparzialità delle Pubbliche Amministrazioni.

Uno Stato i cui principali organi direzionali sono affetti da fenomeni corruttivi e collusivi e caratterizzato da una generale *malagestio* non potrà mai essere in grado di conquistare la fiducia dei consociati, alimentando il mal contento generale con conseguenze inevitabilmente criminogene.

È imprescindibile una risposta forte delle istituzioni pubbliche volta, in primo luogo a educare la collettività ad un senso civico condiviso, tendente al rispetto della legalità e dell'ordine democratico, per poi compiere un'effettiva mossa strategica di contrasto che sia in grado di intervenire ed incidere sul piano organizzativo, culturale e sistemico e non solamente su quello repressivo.

In tal senso, la lotta alla corruzione dovrebbe essere concepita come una politica pubblica trasversale, capace di coinvolgere non soltanto gli organi giudicanti, inquirenti e cultori della materia, ma anche e soprattutto, le pubbliche amministrazioni, la società civile, il sistema d'istruzione e quello dei mass media.

La dimensione estesa e trasversale del fenomeno, infatti, ha reso evidente come il diritto penale, da solo, non sia in grado di assicurare una tutela efficace dei valori sottesi alla legalità amministrativa. Quando nel 2012 il governo delegato¹⁵⁰ si accingeva a costruire le fondamenta per quella che sarebbe stata la "legge Severino", già nella relazione al disegno di legge n. 190/2012 si aveva piena consapevolezza della necessità di adottare

¹⁵⁰ Delega al Governo per l'introduzione di norme volte a favorire l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione prevenendo fenomeni di corruzione e sanzionando la condotta dei pubblici dipendenti o dei detentori di incarichi o cariche pubbliche che accettano donativi o utilità di qualunque natura da persone fisiche o giuridiche (n. 2854), in Senato.it

«un approccio organico e coordinato al contrasto del fenomeno corruttivo, fondato sulla prevenzione, sulla trasparenza dell'attività amministrativa e sulla responsabilità delle istituzioni pubbliche».¹⁵¹

In tale prospettiva, il legislatore italiano ha adottato, a partire dal 2012, un nuovo paradigma anticorruzione, che non si limita alla mera azione punitiva dei comportamenti devianti, ma punta a neutralizzare i fattori di rischio presenti nei processi amministrativi. L'azione dell'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione), le linee guida sui Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT), l'obbligo di rotazione degli incarichi e la diffusione dei codici di comportamento rappresentano gli strumenti chiave di questo nuovo approccio, orientato alla prevenzione sistemica e alla cultura dell'integrità.

1.2 Il nuovo paradigma normativo anticorruzione dopo le inchieste giudiziarie degli anni Novanta.

L'attuale assetto normativo che mira a disciplinare e criminalizzare la pratica di corruzione si è sviluppato negli anni attraverso una progressiva stratificazione normativa e interpretativa, riflettendo le continue trasformazioni del contesto socioeconomico e la crescente sofisticazione delle condotte illecite nonché le vicende di elevata risonanza mediatica, una su tutte l'inchiesta "Mani Pulite" degli anni Novanta, che hanno sconvolto e sensibilizzato la collettività ad un agire comune preventivo prima e repressivo poi del fenomeno.

Si riconduce pacificamente all'anno 2012 il momento chiave, dal punto di vista legislativo, in materia di anticorruzione; infatti, in origine la corruzione era concepita come il mercanteggiamento di un atto tipico della funzione pubblica, con un nesso diretto tra la dazione o promessa di utilità e uno specifico provvedimento amministrativo. Tuttavia, con la riforma dell'art. 318 c.p. ad opera della "legge Severino" si registra una svolta paradigmatica, ampliando la portata incriminatrice e ricomprendendo ogni indebita

¹⁵¹ Relazione illustrativa al disegno di legge A.S. 2156-bis, poi convertito nella legge 6 novembre 2012, n. 190, in G.U. n. 265 del 13 novembre 2012

utilità corrisposta “nell’esercizio delle funzioni o dei poteri”, senza più esigere la stretta correlazione con un singolo atto amministrativo.

Un cenno alla vecchia disciplina, per comprenderne le mutazioni, è essenziale.

Il codice Rocco del 1930 distingueva, come è noto, tra due figure fondamentali di corruzione:

- A) la corruzione *per un atto d’ufficio* (cd. impropria), disciplinata dall’art. 318 c.p. e caratterizzata dalla ricezione, da parte del pubblico ufficiale, della promessa o dalla dazione di denaro o altra utilità quale indebita retribuzione per compiere (cd. corruzione impropria antecedente passiva), o per aver compiuto (cd. corruzione impropria susseguente passiva), un atto del proprio ufficio;
- B) la corruzione *per un atto contrario ai doveri d’ufficio* (cd. propria), disciplinata dall’art. 319 c.p. e caratterizzata parimenti dalla ricezione da parte del pubblico ufficiale della promessa o della dazione di denaro o altra utilità «per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri d’ufficio (cd. corruzione propria passiva, antecedente e susseguente).

Nella seconda e più grave ipotesi l’ordinamento reagiva, dunque, non solo al mercimonio della pubblica funzione e all’indebito arricchimento del pubblico ufficiale (con correlativo pregiudizio al prestigio della pubblica amministrazione, impliciti in qualunque ipotesi corruttiva); ma anche all’effettiva distorsione delle funzioni pubbliche, concretizzata dal mancato compimento (o dal ritardo nel compimento) di uno specifico atto dell’ufficio, ovvero dal compimento – addirittura – di un atto in contrasto con i doveri d’ufficio da parte del pubblico ufficiale.

Il quadro delle incriminazioni fondamentali era poi completato, in particolare: dall’art. 320 c.p., che estendeva (e tuttora estende dopo la riforma) le disposizioni citate ai fatti corrispondenti commessi da un incaricato di pubblico servizio, prevedendo però una riduzione di pena non superiore a un terzo e, dall’art. 321 c.p., che stabiliva che le pene previste dagli articoli precedenti si applicassero anche al privato che dà o promette denaro o altra utilità al pubblico ufficiale o all’incaricato di pubblico servizio (cd. corruzione attiva), salvo che nell’ipotesi di corruzione impropria susseguente (promessa o dazione di denaro o altra utilità al pubblico ufficiale per aver compiuto un atto del proprio ufficio), in cui il privato non era punibile.

La riforma del 2012 apporta, in questo quadro, una radicale innovazione, rappresentata dalla scomparsa dei delitti di corruzione impropria (nelle forme antecedente e susseguente, attiva e passiva) in favore di un inedito delitto di «corruzione per l'esercizio delle funzioni», disciplinato nella forma passiva dal nuovo art. 318 c.p., che si affianca al vecchio delitto di corruzione propria passiva (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio) di cui all'art. 319 c.p., i cui requisiti costitutivi restano inalterati.

Le due incriminazioni vengono anche dopo la riforma estese – tenendo ferma la riduzione di pena sino ad un terzo – all'incaricato di pubblico servizio giusta il disposto dell'art. 320 c.p.; nonché a tutte le corrispondenti ipotesi di corruzione attiva in forza del novellato art. 321 c.p. Restano invece sostanzialmente invariate le norme di cui agli artt. 319 ter (corruzione in atti giudiziari), 322 (istigazione alla corruzione) e 322 bis c.p. (corruzione internazionale), salve talune interpolazioni necessarie ad assicurarne il coordinamento con le modifiche agli articoli precedenti.

Anche l'assetto sanzionatorio così come era stato delineato dal codice Rocco è stato più volte modificato prima con un ridimensionamento e poi con un inasprimento, soprattutto alla luce della più recente riforma in materia, costituita dalla l. n. 3/2019 cd. “Legge Spazzacorrotti”.

Circa, la dosimetria edittale della pena, basti richiamare i successivi assestamenti subiti dalle due fattispecie simbolo del diritto penale poste a presidio dell'imparzialità e del buon funzionamento della P.A.

La tipologia di corruzione “minore” (art. 318 c.p.), se nella versione originaria del codice Rocco – ad onta del contesto politico autoritario di riferimento – era punita con la reclusione fino a 3 anni (più la multa), che scendeva a 1 anno nel caso di corruzione susseguente, con la legge n. 190/2012 ha conosciuto un innalzamento del quadro sanzionatorio a 1/5 anni di reclusione, poi ritoccato a 1/6 anni dalla l. n. 69/2015.

La l. n. 3/2019 “Spazzacorrotti” ha dato nuovo impulso a questa corsa al rialzo, decretando un ulteriore balzo della pena edittale a livelli fino a poco tempo fa inimmaginabili: 3/8 anni di reclusione. Tale forbice, che supera nel minimo – salva la concessione di attenuanti – il tetto ordinario (di 2 anni) per la concessione della sospensione condizionale e si avvicina nel massimo alla pena della corruzione per atto contrario, potrebbe ora quantomeno favorire la definitiva riallocazione nella fattispecie in

discorso della c.d. “corruzione per asservimento”, della corruzione parlamentare¹⁵² e talvolta anche della corruzione per un atto discrezionale formalmente legittimo, in modo più rispettoso della “*littera legis*”.¹⁵³

Lo stesso crescendo punitivo ha interessato la fattispecie più grave di corruzione per atto contrario ai doveri d’ufficio (art. 319 c.p.), i cui quadri edittali sono passati dai 2/5 anni del codice del 1930 ai 6/10 anni della legge “Severino”.

“Questo aumento febbrile del compasso edittale è indubbiamente sbalorditivo rispetto al *quantum* genetico: pene triplicate nel minimo e raddoppiate (art. 319 c.p.) o più che raddoppiate (art. 318 c.p.) nel massimo”.¹⁵⁴

La conseguenza pratica più rilevante di tali inasprimenti si apprezza, naturalmente, sul terreno delle ricadute processuali, dal momento che in relazione a *tutti* questi delitti sarà ora possibile adottare *misure cautelari* (anche di natura custodiale, in presenza di massimi edittali sempre superiori ai quattro anni di reclusione), e sarà possibile altresì procedere a *intercettazione delle conversazioni o comunicazioni* giusta il generale disposto dell’art. 266, co. 1, lett. *b*, c.p.p.

2. Origine e sviluppo storico del concetto di corruzione secondo il diritto romano, gli Statuti medievali, i Codici Zanardelli e il Codice Rocco, fino ai codici preunitari. Continuità e trasformazioni nell’assetto normativo

Avendo introdotto sommariamente al concetto di corruzione inteso come mercanteggiamento delle pubbliche funzioni, appare opportuno rammentare che il fenomeno corruttivo è presente nei tessuti delle società civili da moltissimo tempo, seppur

¹⁵² In tal senso, da ultimo, Cass., sez. VI, 11 settembre 2018, n. 40347, rv. 273791-01 e 273792-01.

¹⁵³ Notano questo risvolto positivo A. MANNA – A. GAITO, *L'estate sta finendo...*, in *Arch. pen.* 2018, n. 3, p. 2. Come riscontrato anche da D. PIVA, *Le sfide del DDL anticorruzione: effettività, proporzione e rieducazione all'insegna del "chi sbaglia paga, l'onestà conviene"*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2018, 10, p. 7, la giurisprudenza dopo la novella del 2012 ha continuato a propendere, nei casi indicati nel testo, per l’applicazione dell’art. 319 c.p.: cfr., ad es., Cass., Sez.VI, 17 gennaio 2018, n. 7903. Secondo N. PISANI, *Il disegno di legge, cit., l'aumento delle pene comminate per il delitto ex art. 318 c.p. «indurrà le Procure della Repubblica a contestare la più 'agevole' fattispecie di corruzione per l'esercizio della funzione, che da figura di corruzione 'recessiva' diverrà prevalente».*

¹⁵⁴ V. MONGILLO, *La legge “Spazzacorrotti”: Ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell’anticorruzione, 5/2019*, in *Diritto penale contemporaneo*

con i dovuti adattamenti al contesto storico di riferimento, è dunque , necessario per comprendere a fondo l'argomento , riportare riferimenti storici che attestino come la pratica di corruttela , o quanto meno la sua condotta così come è conosciuta e incriminata oggi, affondi le sue radici indietro nel tempo, molto indietro nel tempo.

Il delitto di corruzione è conosciuto fin dai più antichi ordinamenti come uno dei crimini più gravi (e diffusi) contro l'amministrazione dello Stato.

A ben vedere, una delle testimonianze più antiche che riconoscono la riprovevolezza ,in primo luogo morale, della pratica risale ai tempi dell'antica Roma, come notò Seneca¹⁵⁵ nelle Lettere a Lucilio, i vizi umani, tra cui la corruzione, non conoscono distinzioni di epoche: «*Erras, mi Lucili, si existimas nostri saeculi esse vitium luxuriam et negligentiam boni moris et alia quae obiecit suis quisque temporibus: hominum sunt ista, non temporum*», commentando la corruzione dei giudici nel processo che vedeva coinvolto come imputato Clodio, per adulterio con la moglie di Cesare.

Non a caso, in ogni periodo storico, sono stati predisposti mezzi di contrasto alla corruzione, tra i quali spiccano, lo strumento legislativo e l'apparato sanzionatorio.

La corruzione è stata sempre concepita come l'accordo che intercorre tra il funzionario pubblico e il privato con cui il primo accetta dal secondo un compenso non dovuto o la promessa per compiere un atto d'ufficio o contrario ai doveri d'ufficio. Si individuava così un *pactum sceleris*, una pattuizione non coartata che si concretizza in un mercimonio, un baratto della pubblica funzione.

Nel diritto romano, originariamente, l'accettazione di doni da parte dei pubblici ufficiali era considerata scorretta, non delittuosa. Infatti, come affermano autorevoli studiosi del diritto del periodo tardo antico¹⁵⁶, nella legge romana una forma di corruzione autonomamente identificata e separatamente disciplinata diversa dalla "*corruptio*" era il peculato¹⁵⁷, che consisteva nell'appropriazione da parte di un'autorità pubblica (o anche

¹⁵⁵ SENECA, *epistulae morales ad Lucilium*, XVI, 97, 1. :” Ti inganni, mio Lucilio, se ritieni che la dissolutezza, la trascuratezza del retto costume e gli altri vizi che ciascuna epoca è solita imputare al proprio tempo siano da ascrivere al nostro secolo: tali mali sono propri degli uomini, non delle epoche.”

¹⁵⁶ L. ATZERI, La sanzione dell'infamia ed il contrasto al mal governo nell'amministrazione tardo antica, in *Atti dell'accademia romana*, XXIV, Perugia, 2021, p. 607

¹⁵⁷ F. GNOLI, *Ricerche sul crimen peculatus*, Milano 1979

di un collaboratore della stessa), di denaro o di beni, pubblici o di natura religiosa. Al contrario, la “*corruptio*”¹⁵⁸ nel diritto romano non era ancora prevista in forma autonoma, ma veniva fatta rientrare insieme all’attuale concussione nel reato di “*Repetundae o pecuniae repetunde*”

Con “*pecunias repetere*” si può indicare l’attività giudiziaria con la quale nella Roma antica si agiva in giudizio contro i funzionari pubblici rei di aver indebitamente ottenuto denaro o altri vantaggi indebitamente in relazione alla loro carica. Il *Crimen repetundarum* è, in altri termini, il riferimento storico di una concezione sanzionatoria dell’azione di recupero del “maltolto” nei confronti degli autori di reati implicanti una locupletazione delle finanze pubbliche. Uno dei primi esempi di tipizzazione della dinamica corruttiva è sicuramente rappresentato dalla “*Lex Calpurnia*”¹⁵⁹, la quale anche se in senso lato andò a definire i contorni giuridici della corruzione di coloro che detenevano poteri pubblici.

Solo nel VI secolo dalla fondazione di Roma, quando si estesero in maniera considerevole il territorio e l’amministrazione dello Stato romano, furono emanati provvedimenti legislativi, successivamente raccolti nelle *leges repetundae*, che proibivano ai funzionari pubblici di *pecunias capere*, dando azione contro di essi per riavere il denaro indebitamente ricevuto.

Si avvertiva, già ai tempi, la potenziale pericolosità del fenomeno ed in questa prospettiva molti autori romani nonché politici di alto rango attenzionavano la corruzione citandola nei propri scritti; ad esempio in “Contro Verre”¹⁶⁰ Cicerone riporta il termine relazionandolo con diverse accezioni ad esempio: “*registri corrupti*, ovvero manomessi; e ancora “*mores corrupti*¹⁶¹ o *centuriones corrupti*”, ancora in “*Guerra Giugurtina*” Sallustio¹⁶² utilizza una formula che oggi può sembrare molto attuale ma che

¹⁵⁸ L. PERELLI, *La corruzione politica nell’antica Roma*, Milano 1994

¹⁵⁹ Per la *lex Calpurnia* v. B. SANTALUCIA, *Diritto e processo nell’antica Roma*, Milano 1998, pg.109.

¹⁶⁰ CICERONE, *Contro Verre*, 2.2.93 e 2.2.42

¹⁶¹ CICERONE, *Leggi*, 3.14.32

¹⁶² SALLUSTIO, *Guerra Giugurtina*, 34. 1

ai tempi dell'autore era considerata all'avanguardia: "*corrumpere aliquem pecunia*", corrompere qualcuno con il denaro.

Dunque, la partica corruttiva era già presente e ben nota in età classica e ciò è testimoniato anche dall'etimologia del termine che proviene, non a caso, dal latino, il sostantivo è *corruptio -onis*, il quale a sua volta è derivato dal verbo latino di *corrumpĕre* «corrompere», attestato nei significati di “rompere del tutto, rovinare, mandare a male, distruggere, viziare, corrompere, alterare”¹⁶³

In epoca più recente, quando la vendita delle cariche divenne un costume generale le leggi si limitarono biasimare la corruzione e comminare pene piuttosto lievi.

Nel diritto intermedio, la corruzione era denominata baratteria (termine peraltro comune ad altri reati) ed era conosciuta anche la figura della corruzione impropria.

Per quanto riguarda le legislazioni moderne, il codice francese¹⁶⁴ del 1806 (c.d. Code Napoléon) all'art. 177, dedicato alla corruzione passiva (e all'art. 179, che estendeva al corruttore le pene previste per il corrotto), prevedeva la pena detentiva e pecuniaria per i funzionari pubblici che avessero accettato o sollecitato offerte, promesse o donativi per compiere un atto inerente al proprio ufficio o alle proprie funzioni, fosse esso giusto o ingiusto: venivano pertanto parificate le ipotesi di corruzione per un atto del proprio ufficio e contrario ai doveri dell'ufficio (corruzione impropria-propria). Tale equiparazione era fondata sulla considerazione che la corruzione fosse l'atto che offende in maniera più grave il prestigio dello Stato e il dovere di fedeltà e probità dei funzionari pubblici.

Mentre la concezione napoleonica veniva seguita da poche altre legislazioni (fra cui quella del Ducato di Parma), i codici penali europei ottocenteschi si orientavano verso la distinzione tra corruzione per un atto conforme ai doveri d'ufficio, ritenuta meno grave, e corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio o per astenersi dal compiere un atto d'ufficio, ritenuta più grave.¹⁶⁵

¹⁶³ Enciclopedia giuridica Treccani

¹⁶⁴ Code Napoléon, (Codice civile francese), promulgato nel 1804, in vigore dal 1806

¹⁶⁵ Vassalli G., *Corruzione propria e corruzione impropria*, in *Giustizia Penale* (II), 1979, p. 310.

Questo modello era seguito dal codice toscano del 1853 (come sempre un precursore per lucidità e chiarezza) e dal codice sardo del 1859, che dedicava alla corruzione un'intera sezione, delineando un sistema organico non dissimile da quello vigente oggi.

Il codice Zanardelli del 1889 aveva mantenuto la distinzione fondamentale fra le due forme di corruzione, denominate semplice (l'impropria) e qualificata (la propria), sostituendo solo alla distinzione fra giustizia ed ingiustizia dell'atto oggetto della corruzione e quella tra conformità e contrarietà ai doveri d'ufficio. Si prevedeva però la punibilità del corruttore e del tentativo di corruzione (sia propria che impropria).

Il codice Rocco non si era discostato da questo sistema, ormai consolidato nella tradizione giuridica italiana: si era limitato ad inasprire le pene soprattutto per la corruzione impropria, ritenendola gravemente lesiva del prestigio della Pubblica Amministrazione, nel momento in cui massima ne era la considerazione e l'esaltazione.

D'altronde, la legislazione successiva al codice (in particolare nei decreti di amnistia e indulto) ha ribadito e valorizzato la distinzione tra corruzione propria ed impropria, così che si può sostenere — come ha lucidamente posto in evidenza Vassalli ¹⁶⁶- che «questa chiara visione sistematica e politica delle due forme di corruzione che il codice penale tenne ben lontane nelle pene come nella competenza processuale, ed ancor più codesta più severa visione della corruzione impropria, stanno a dimostrare che quella distinzione è nel diritto vigente, se si vuole fare osservanza della legge, ben ferma e radicata in criteri a cui occorre mettere capo con attenzione e con chiarezza di idee».

Alla luce di tali considerazioni storico-giuridiche, emerge con evidenza come la corruzione rappresenti un “male antico”, ostinato e strutturalmente ricorrente, che va di pari passo con la storia del diritto penale fin dalle sue origini. In ogni sistema giuridico, pur con le dovute diversità lessicali e tecniche normative, la pratica è stata sempre intesa come una “deviazione dell'esercizio imparziale della pubblica funzione” ed in quanto tale ha sempre ricoperto una posizione distonica rispetto alle norme costituzionali da essa interessate, nonché in generale con il principio di legalità.

Dunque, l'assetto normativo cogente, lungi dal rappresentare un'invenzione recente, bensì si pone in linea di continuità con una tradizione giuridica consolidata, stratificatasi

¹⁶⁶ Cfr (VASSALLI, G., 309),

negli anni come diretta conseguenza delle esperienze giuridiche che si sono succedute. Andando più nel dettaglio, ad esempio, la tradizionale distinzione tra la corruzione propria e corruzione impropria, basata rispettivamente sulla conformità o contrarietà dell'atto ai doveri d'ufficio, pianta le sue radici, come si è visto, già nei codici dell'Ottocento, in primo luogo Codice toscano del 1853 e nel Codice Zanardelli del 1889, ed ha poi trovato conferma nel Codice Rocco del 1930, che ha lasciato inalterata la struttura binaria del delitto, procedendo ad un inasprimento sanzionatorio, così evidenziando la particolare offensività della condotta antigiuridica.

Tale distinzione è stata valorizzata anche nella riflessione dottrinale più autorevole, la quale ha sottolineato come: “la corruzione per atti conformi ai doveri d'ufficio (impropria) e quella per atti contrari (propria) costituiscano manifestazioni distinte non solo sul piano tipologico, ma anche assiologico: la prima rappresenta una forma di mercimonio della funzione pubblica ancora ancorata al contesto di legalità formale; la seconda invece esprime una rottura netta dell'ordine giuridico, in quanto consente l'acquisto illecito di atti che il funzionario non avrebbe altrimenti dovuto compiere.”¹⁶⁷

D'altronde, la legislazione successiva al codice ha ribadito e valorizzato la distinzione tra corruzione propria ed impropria, così che si può sostenere — come ha lucidamente posto in evidenza Vassalli ¹⁶⁸- che «questa chiara visione sistematica e politica delle due forme di corruzione che il codice penale tenne ben lontane nelle pene come nella competenza processuale, ed ancor più codesta più severa visione della corruzione impropria, stanno a dimostrare che quella distinzione è nel diritto vigente, se si vuole fare osservanza della legge, ben ferma e radicata in criteri a cui occorre mettere capo con attenzione e con chiarezza di idee». Nell'attuale assetto normativo italiano, come noto, non esiste più la differenza terminologica tra corruzione propria ed impropria, il legislatore ha preferito adottare terminologie più chiare che rendano la fattispecie giuridica sussumibile in più ipotesi concrete, che ricalchino la condotta illecita descritta dalla norma.

Le evoluzioni giuridiche più recenti (Legge Severino 2012/ Legge Spazzacorrotti/Bonafede 2019) saranno oggetto di un apposita trattazione, ma in questa

¹⁶⁷ Cfr. F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale*, vol. I, CEDAM, Padova, 2020, p. 441 ss.; G. FIANDACA – E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, vol. I, Zanichelli, Bologna, 2022, p. 493 ss.

¹⁶⁸ Cfr (VASSALLI, G., 309),

sede è importante rammentarle alla luce di muovere la consapevolezza che il legislatore abbia nel tempo riconosciuto potenziali lacune normative e che si sia adoperato negli anni, ispirandosi alla funzione general preventiva, a colmarle introducendo sia tecniche normative classiche volte a predisporre strumenti di deterrenza repressivi, sia predisponendo strumenti che mirano ad operare in ottica di anticipazione e quindi preventiva.

3 RILEVANZA SOCIALE ETICA ED ECONOMICA DELLA CORRUZIONE.

3.1 Una nozione ampia di corruzione. La sua interpretazione normativa e la sua percezione. I Dati Nazionali: L'indagine ISTAT 2023

Il termine *corruzione* è spesso associato alle sole specifiche fattispecie di reato. Tuttavia, il concetto di corruzione è più vasto delle fattispecie disciplinate dal diritto penale, è multilivello e oscilla fra dimensione giuridica, etica ed economica¹⁶⁹.

Questa più ampia interpretazione del concetto di corruzione integrerebbe varie forme di malcostume politico e amministrativo, più propriamente da ricondurre al diritto amministrativo. Secondo l'Autorità Nazionale Anticorruzione e il Dipartimento della Funzione Pubblica, il termine "corruzione" deve essere inteso come comprensivo: dell'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Libro II, Titolo II, Capo I, del Codice penale, nonché delle "*situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, rilevi il malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite*"¹⁷⁰. Alla luce di tale definizione "allargata", secondo la scienza economica la corruzione sarebbe imperniata su quattro elementi: potere affidato,

¹⁶⁹ Tra gli studi sulla corruzione: A. VANNUCCI, Atlante della corruzione, Torino, 2012; F. Palazzo (a cura di) Corruzione pubblica. Repressione penale e prevenzione amministrativa, Firenze, 2011; B.G. MATTARELLA, Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione. Bologna, 2007; F. Merloni, L. Vandelli (a cura di) La corruzione amministrativa, Firenze 2010; D. Della Porta, A. VANNUCCI, Un paese anormale, Roma-Bari, 1999; D. Della Porta-A. VANNUCCI, Mani impunte, Roma-Bari, 2007.

¹⁷⁰ Piano Nazionale Anticorruzione, anno 2013, p. 13 consultabile sul sito dell'ANAC

il soggetto titolare del potere, l'abuso collegato ad un distorto esercizio del potere, il vantaggio privato conseguito.¹⁷¹

Dunque, la corruzione si configura come un fenomeno sistemico e multifattoriale, la cui incidenza trascende la mera dimensione penale per riverberare gravi effetti sulle sfere sociali, economiche e giuridiche degli Stati. A livello sociale, essa rappresenta una minaccia intrinseca per le democrazie, in quanto indebolisce le istituzioni pubbliche, ne compromette la credibilità e inficia la loro capacità di erogare servizi di qualità, arrivando a mettere in discussione le fondamenta stesse dello Stato di diritto e degli ordinamenti democratici¹⁷². Il problema è quanto più che mai attuale, considerando che oltre ad inficiare le pubbliche amministrazioni, la corruzione agisce anche da importante catalizzatore per la criminalità organizzata¹⁷³, ed è anche per tale ragione che nella Direttiva del 3 maggio 2023¹⁷⁴ emessa dalla Commissione Europea sono state suggerite delle tecniche normative (si pensi al whistleblowing) che gli stati devono adottare per arginare il fenomeno crescente dell'attività corruttiva.

¹⁷¹ Secondo la teoria economica, la corruzione nasce da un rapporto di agenzia sussistente tra amministratori - agent (ad esempio, i politici, il sindaco, ecc.) e amministrati - principle (destinatari dell'attività amministrativa, che, ad esempio usufruiranno dell'opera pubblica o del servizio). Infatti, gli amministratori e i politici sono soggetti che dovrebbero realizzare l'interesse della collettività amministrata e da questa sono direttamente scelti (nel caso dei politici con le elezioni) ovvero indirettamente (nel caso in cui gli amministratori pubblici siano assunti da altri amministratori che dovrebbero sempre curare l'interesse della collettività amministrata e, in questo caso, si avrebbe un ulteriore problema di agenzia). In tale rapporto di agenzia si ha un'asimmetria informativa a danno del principle - collettività amministrata, che riguarda l'operato degli amministratori - agent. Conseguentemente, non è detto che gli amministratori pubblici tutelino l'interesse degli amministrati (ad esempio, nelle procedure volte all'aggiudicazione di un contratto, nella sua esecuzione o nelle rinegoziazioni). Potrebbe succedere, infatti, che profittando dello svantaggio informativo della collettività amministrata l'amministratore (che dovrebbe rappresentarla e curarne l'interesse) favorisca il proprio vantaggio personale in danno all'interesse pubblico. In tale contesto, dunque, si possono inserire fenomeni corruttivi, dal momento che, in assenza di controlli adeguati e di informazione dei cittadini rappresentati, il funzionario potrebbe trovare conveniente farsi corrompere e realizzare il proprio interesse (coincidente con quello del privato) e non con quello della collettività amministrata. Sul punto, si confrontino Napolitano G., *Analisi Economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009, pp. 203 e ss.; Napolitano G., *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, 2014, pp. 28 e ss.

¹⁷² Scuola Superiore della Magistratura, *La corruzione internazionale. Un problema nazionale...*, relazione 2023,

¹⁷³ Si pensi a titolo di esempio ai fenomeni corruttivi e collusivi che coinvolgono dipendenti, pubblici e/o privati - se non gli stessi esponenti delle autorità doganali - per facilitare le operazioni di esfiltrazione di partite di sostanza stupefacente che viaggiano su container transitanti in aree portuali.

¹⁷⁴ Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione, che sostituisce la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio e la convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio.

È comune percezione che la corruzione in Italia sia particolarmente diffusa e che assai gravi siano le sue conseguenze, in una nota del Procuratore generale della Corte dei conti, datata 2009, già si coglieva la potenziale pericolosità del fenomeno nelle sue inedite sfaccettature:

“Il fenomeno della corruzione all’interno della P.A. è talmente rilevante e gravido di conseguenze in tempi di crisi come quelli attuali da far più che ragionevolmente temere che il suo impatto sociale possa incidere sullo sviluppo economico del paese anche oltre le stime effettuate dal servizio Anticorruzione e Trasparenza del ministero della Funzione Pubblica, nella misura prossima a 50/60 miliardi di euro all’anno costituenti una vera e propria tassa immorale ed occulta pagata con i soldi prelevati dalle tasche dei cittadini”¹⁷⁵

È di palmare evidenza, dunque, come si tratti di un enorme peso che inevitabilmente grava sulla realtà nazionale, in maniera così rilevante da sollecitare l’attenzione nonché destare allarme sociale anche per altri ordinamenti, europei e non; Secondo i Global Competitiveness Reports¹⁷⁶, la distrazione di fondi pubblici dovuta alla corruzione e alla criminalità organizzata, il favoritismo dei pubblici ufficiali e la progressiva perdita di credibilità etica della classe politica agli occhi dei cittadini sono le note più dolenti della *governance* in Italia, tali da influenzare negativamente la fiducia degli investitori.

Da un punto di vista prettamente tecnico, per dimostrare l’incidenza dell’impatto sociale della corruzione in Italia, appare opportuno riportare diversi dati numerici che attestano quanto la pervasività della pratica corruttiva sia percepita dai consociati, infatti, in Italia il carattere diffuso del fenomeno nonché il suo impatto sulla società sono oggetto di monitoraggio costante da parte di enti statistici Nazionali e organismi sovra nazionali. A livello nazionale l’analisi viene condotta dall’Istituto nazionale di statistica (ISTAT) il quale nell’indagine più recente sul tema (“La corruzione in Italia: comportamenti,

¹⁷⁵ Corte dei conti, Giudizio sul rendiconto generale dello Stato 2008, memoria del Procuratore generale (udienza del 25.06. 2009), 2009, Roma.

¹⁷⁶ Il *Global Competitiveness Report* (GCR)^[1] è pubblicato annualmente dal [Forum economico mondiale](#), si tratta di rapporti annuali redatti dal World Economic Forum (WEF) che valuta e classifica il livello di competitività economica dei paesi, analizzando i punti di forza e le debolezze in ottica di produttività, istituzioni, innovazione, infrastrutture, mercato del lavoro, sistema finanziario e altri fattori strutturali.

percezioni, opinioni”, ISTAT, 2023)¹⁷⁷ ha in primo luogo ribadito come la corruzione continua ad essere percepita come un fenomeno molto diffuso, anche se alla luce del confronto con l’ultima indagine che era stata attuata si riscontra un calo dal 2,7% al 1,3% delle richieste ricevute dalle famiglie nel triennio precedente, rispetto all’edizione del 2015-2016; i cali più consistenti riguardano i settori lavoro, uffici pubblici, sanità e giustizia. Nonostante tali considerevoli diminuzioni, è comunque grave il dato percentuale relativo alla percezione della presenza della corruzione nelle P.A., infatti quasi il 90% della popolazione ritiene che la corruzione sia presente nella pubblica amministrazione¹⁷⁸, con una percezione più elevata rispetto alla media europea. Un ulteriore dato preoccupante emerso da tale indagine, stima che sia il 5,4%¹⁷⁹ la quota di famiglie in cui almeno un componente abbia ricevuto nel corso della vita richieste di denaro, favori, regali o altra utilità per ottenere agevolazioni o servizi pubblici; la quota è dell’1,3% se si considerano gli ultimi tre anni precedenti l’intervista come arco di tempo in cui è avvenuta la richiesta e lo 0,5% se si prendono a riferimento gli ultimi 12 mesi.

I dati riportati appaiono verosimili, considerando pressoché tutte le famiglie almeno una volta nella vita abbiano avuto necessità di ricorrere ad alcuni uffici statali per soddisfare uno specifico bisogno: è questo il caso del settore dell’istruzione (promozioni scolastiche, esami di maturità o universitari, dottorati di ricerca, scuole di specializzazione), dell’ambito sanitario (visite mediche, accertamenti diagnostici, ricoveri o interventi

¹⁷⁷ Le domande utili a studiare il fenomeno della corruzione sono state introdotte per la prima volta nell’Indagine sulla sicurezza dei cittadini nel 2015-16, approfondimento ripetuto nell’edizione dell’Indagine 2022-23. L’obiettivo è stimare il numero di famiglie coinvolte in dinamiche corruttive: alle persone tra i 18 e gli 80 anni di età viene chiesto, infatti, se a loro stessi o ad un familiare convivente sia stato suggerito o richiesto di pagare, fare regali o favori in cambio di facilitazioni per avere un servizio o un’agevolazione. L’attenzione è rivolta alle esperienze dirette e si approfondisce con domande dedicate se vi siano stati scambi, di quali entità, con quali modalità e quali esiti, oltre all’eventuale denuncia dell’episodio. È rilevata anche la conoscenza indiretta di casi di corruzione: viene chiesto al rispondente se fatti simili siano accaduti nel proprio ambiente ad amici, colleghi e familiari.

¹⁷⁸ Va rammentato che questo dato è espressione di un’indagine volta su tutto il territorio nazionale e che sono state riportate numerose divergenze sulla percezione della corruzione a seconda della regione o comunque della provenienza territoriale; infatti, La percezione e la frequenza di episodi corruttivi risultano più elevate nel Mezzogiorno e nelle grandi città. Al Sud, la percentuale di cittadini che giudica la corruzione “molto diffusa” supera il 70%, mentre al Nord si attesta intorno al 55-60%.

¹⁷⁹ Il dato è calcolato sulle famiglie che hanno esperito almeno un episodio di corruzione negli otto settori considerati nel corso della vita e sugli imprenditori o liberi professionisti cui è capitato di pagare per ottenere agevolazioni sul lavoro.

chirurgici), delle *public utilities* (allacci, volture o riparazioni per l'energia elettrica, il gas, l'acqua o la rete telefonica), dei vari uffici pubblici (uffici del comune, della regione, vigili del fuoco, ASL, agenzia delle entrate, motorizzazione, ecc.) o anche per la ricerca del lavoro, promozioni o trasferimenti in ambito lavorativo. Alla luce di tali considerazioni si riporta come i settori che appaiono più colpiti dal fenomeno siano quelli degli: appalti pubblici, sanità, edilizia e amministrazioni locali.

A livello internazionale, la Commissione Europea ha cercato di fotografare lo stato di fatto della corruzione in Italia nell'ambito dell'Eurobarometro speciale 534 (2023)¹⁸⁰, fondato su un sondaggio sulla percezione del fenomeno da parte degli italiani e, dunque, non su stime reali.

Secondo tale studio, circa l'89% dei soggetti intervistati ha risposto che il fenomeno della corruzione rappresenta una realtà dilagante nel Paese, contro una media UE del 68%. Anche qui come si è visto per le statistiche fornite dall'ISTAT si è assistito ad un calo, nei precedenti report infatti, i tassi percentuali italiani erano quasi prossimi al 100% (97% nel 2013) così come per la percezione degli altri stati UE che si aggirava intorno al 80% (76% nel 2013). Il report Europeo del 2023 attesta poi ulteriori rilevanti dati, ad esempio solo il 13% degli intervistati italiani nutre fiducia nella capacità delle autorità di contrastare efficacemente il fenomeno e il 58% degli italiani ritiene che la corruzione sia aumentata negli ultimi tre anni.¹⁸¹ Queste analisi statistiche non rispettano certo la realtà dei fatti, che può essere ben diversa, ma costituiscono un ottimo contributo allo studio e alla comprensione dell'evoluzione del fenomeno corruttivo nonché al modo in cui la popolazione reagisce ad esso.

¹⁸⁰ Gli indicatori più utilizzati per misurare la corruzione percepita sono il Corruption Perception Index (CPI), il Bribe Payers Index (BPI) e il Global Corruption Barometer (GCB), elaborati da Transparency International; il World Business Environment Survey (WBES), il Business Environment and Enterprise Survey (BEEPS) e i Worldwide Governance Indicators (WGI) sviluppati dalla Banca Mondiale. Il Corruption Perception Index (CPI) è un indice aggregato costruito sulla base di una serie di interviste che vari istituti di ricerca indipendenti e accreditati, tra cui il World Economic Forum, PriceWaterhouseCoopers, Freedom House e Gallup International, sottopongono a un campione di esperti, manager, analisti politici e finanziari. Le interviste sono relative all'abuso di potere per fini privati posto in essere dai funzionari pubblici attraverso, ad esempio, la riscossione di tangenti per appalti pubblici, l'appropriazione indebita di fondi pubblici, ecc. L'indice determina la percezione della corruzione nel settore pubblico in 180 paesi circa, attribuendo a ciascuno un punteggio che varia da 0 (massima corruzione) a 100 (assenza di corruzione).

¹⁸¹ Commissione europea, *Eurobarometro speciale 523 – Corruzione*, Bruxelles, luglio 2023, disponibile su: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2824>,

È doveroso però evidenziare i cali che sono stati registrati, i quali dimostrano l'impegno riposto sia dagli organi nazionali che sovranazionali in ottica di contrasto alla corruzione, che sono riusciti nel loro intento, almeno sotto il punto di vista della percezione.

Ci si riferisce ad esempio ai Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT): obbligatori per le amministrazioni pubbliche o ancora al Whistleblowing: tutela dei segnalanti e procedure interne di segnalazione obbligatorie per enti e P.A.

Mentre a livello internazionale sono stati potenziati gli strumenti di cooperazione volti a garantire un maggiore coordinamento tra stati e celerità nell'individuazione e conseguente repressione di attività delinquenti.

Questi strumenti costituiscono solo i primi tasselli del mosaico di quella che è e sarà la strategia di contrasto ai fenomeni corruttivi, la loro efficace applicazione, insieme a una crescente cultura della trasparenza e della legalità, costituisce la principale sfida per il futuro del Paese, dell'Europa e del globo.

3.2. Le conseguenze economiche del fenomeno e l'ostacolo alla crescita finanziaria.

Sul piano economico, la corruzione è un potente freno alla crescita economica sostenibile¹⁸², sopprime risorse destinate agli ambiti produttivi, compromette l'efficienza della spesa pubblica e alimenta disuguaglianze sociali. Inoltre, distorce il funzionamento del mercato unico, creando incertezza e riducendo la propensione agli investimenti.”¹⁸³

Studi empirici italiani confermano che la corruzione ha un impatto considerevolmente negativo sulla crescita economica. Secondo un'analisi sul periodo 1968-2011 condotta sulle regioni italiane, una riduzione a zero della corruzione massimizzerebbe la crescita, evidenziandone una relazione crescente e non lineare infatti, all'aumentare del fenomeno, il suo effetto negativo diminuisce però in intensità¹⁸⁴. Ad esempio, se tutte le regioni raggiungessero il livello dell'Emilia-Romagna (tra le più virtuose), molte registrerebbero un incremento annuo del PIL pro capite tra 0,2 e 1,9 punti percentuali¹⁸⁵. Analogamente,

¹⁸² Rapporto OCSE sull'Italia (2024)

¹⁸³ R. COPPIER, *Le conseguenze economiche della corruzione*, *Rivista di Politica Economica*, 2014;

¹⁸⁴ G. DEL MONTE – L. PAPAGNI, *The determinants of corruption in Italy: Regional panel data analysis*, in «European Journal of Political Economy», vol. 23, 2007, pp. 379-396, disponibile su ResearchGate.

¹⁸⁵ D. FIORINO – M. GALLI – M. PETRARCA, *The Economic Effect of Corruption in Italy: A Regional Panel Analysis*, MPRA Paper No. 62173, Università di Napoli, 2014

altra autorevole dottrina afferma e mostra come la corruzione riduca l'effetto positivo della spesa pubblica sulla crescita finanziaria, indebolendo gli investimenti pubblici in infrastrutture e servizi senza produrre la consueta ricaduta economica virtuosa¹⁸⁶

Sul fronte della percezione, emerge un dato dirimente e preoccupante, l'Italia è tra i paesi europei con maggiore sfiducia economica: secondo un sondaggio Bruegel, il 90 % dei cittadini intervistati concorda che "la corruzione fa parte della cultura imprenditoriale", e il 75 % ritiene che "l'unico modo per avere successo sia avere legami politici"¹⁸⁷. La conseguenza inevitabile di questo clima è quella di disincentivare investimenti esteri diretti e di rallentare l'innovazione, tutto ciò ovviamente a discapito ed a spese del paese.

In conclusione, è opportuno fare un cenno statistico in relazione ai collegamenti tra il crimine organizzato e la pratica corruttiva. Secondo Europol, il 60 % dei gruppi mafiosi in Europa pratica forme corruttive per controllare appalti e mercati, indebolendo la democrazia e ostacolando lo sviluppo economico regionale e nazionale ¹⁸⁸. Quest'affermazione rilasciata dall'Europol nel 2023 a L'Aia, rispecchia la reale concezione della corruzione e di come viene percepita nel panorama internazionale:

"Corruption erodes the rule of law, weakens institutions of states and hinders economic development," Europol said in its latest report, "Serious and Organized Crime Threat Assessment."

4. L'INCHIESTA MANI PULITE E LA VICENDA TANGENTOPOLI. VALORE STORICO E CRIMINOLOGICO.

Ai fini di una trattazione chiara e precisa della materia, nonché per poter comprendere a pieno l'attuale sistema normativo anticorruzione, non può eludersi un riferimento a quelle vicende politico giudiziarie che dal punto di vista pratico hanno giustificato l'intervento

¹⁸⁶ M. Pellegrini – F. Gerlagh, *Corruption's impact on GDP per capita*, in «Public Choice», Springer, Berlino, 2004

¹⁸⁷ Bruegel, *Corruptionomics in Italy*, Bruxelles, 2015, disponibile su bruegel.org.

¹⁸⁸ Europol, *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA)*, L'Aia, 2023, riportato in APNews, 2023.

legislativo in ambito di anticorruzione e che hanno chiarificato e reso noto a tutti il reale regime burocratico ed di operatività del contesto politico italiano dei tempi nonché il malsano carattere sistemico della corruzione.

È necessario per chiarezza espositiva definire i due termini chiave della vicenda: «Tangentopoli» e «Mani Pulite» che saranno utilizzati durante la trattazione per esprimere lo stesso fenomeno.

Con la prima espressione, frutto della fantasia del giornalista Piero Colaprico¹⁸⁹, si indica un sistema largamente diffuso di pratiche illegali orientate al profitto nel mondo politico, imprenditoriale e della pubblica amministrazione¹⁹⁰. Con la seconda¹⁹¹, invece, si intende la risposta della giustizia penale non più limitata a singoli episodi casualmente emersi, ma programmaticamente orientata a penetrare nel sistema Tangentopoli mediante l'adozione di qualunque mezzo di cui la giustizia penale stessa dispone¹⁹².

L'analisi di questo caso, che negli anni in cui è venuto alla luce, ha sconvolto il panorama giuridico e sociale italiano è propedeutico alla comprensione della marcata attitudine repressiva e preventiva che caratterizza l'attuale normativa antimafia. È grazie al lavoro dei magistrati del tribunale di Milano che venne alla luce il sistema delle tangenti che permeava la vita economica e politica di quegli anni. Il meccanismo delle tangenti, seguito come prassi comune, da chiunque o quasi si relazionasse con la politica e le pubbliche amministrazioni, non era certo una novità, la prima repubblica infatti è stata praticamente costruita seguendo tale paradigma ,per come dire era noto a tutti, in tale senso è emblematica una dichiarazione rilasciata da Bettino Craxi nel luglio del 1992

¹⁸⁹ Si veda la videointervista allo stesso giornalista “*Mani Pulite 25 anni dopo*”, Colaprico: "Il termine Tangentopoli lo inventai pensando a Paperino", pubblicata il 16 febbraio 2017 e consultabile all'indirizzo: <https://video.repubblica.it> Dello stesso, si veda COLAPRICO, *Capire Tangentopoli*, Milano, 1996.

¹⁹⁰ PADOVANI, Il problema «Tangentopoli» tra normalità dell'emergenza ed emergenza della normalità, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1996, 2-3, 448 ss.

¹⁹¹ Per l'origine dell'espressione, che si basa curiosamente sulle lettere dell'alfabeto fonetico NATO Mike e Papa, impiegate in questo caso a scopo identificativo nelle comunicazioni in codice con i Carabinieri, si vedano le dichiarazioni di uno dei protagonisti delle indagini dell'epoca: Di Pietro: «Codice Mike- Papa. Ecco come nacque Mani pulite», in *L'Eco di Bergamo*, 31 gennaio 2012, da cui si apprende che fu lo stesso Di Pietro (Papa) a trasformare poi la ricorrente sigla MP – Mike era il nome in codice dell'allora capitano dei Carabinieri Roberto Zuliani – in «Mani Pulite», così da attribuirle un significato pregnante.

¹⁹² PULITANÒ, La giustizia penale alla prova del fuoco in *Riv.it.dir.eproc.pen.*, 1997, 1, 3ss

all'indomani delle prime rivelazioni giudiziarie: *«In questo Paese la politica costa e i partiti hanno ricorso a finanziamenti irregolari, a volte illegali. Chi è senza peccato scagli la prima pietra. La corruzione in Italia esiste da quando io portavo i pantaloni corti»*¹⁹³

Il valore giuridico e criminologico di questa presa di posizione risiede nella sua capacità di illuminare il contesto in cui si collocava l'inchiesta Mani Pulite: un contesto in cui la corruzione era percepita non come eccezione, bensì come regola.

Ma è solo negli anni Novanta che la nuova classe di magistrati, spinta da un forte senso giustizialista, è intervenuta cercando riassetare la situazione riportando lo stato alla legalità, sempre se questa, storicamente, ci sia mai stata.

Prima di entrare nel merito occorre precisare come la legislazione anticorruzione del tempo era assai scarna rispetto a quella odierna, soprattutto si ravvisa una distinzione tra corruzione e concussione molto più sfumata e labile, oggi sofferita dalle previsioni di autonome fattispecie incriminatrici, una su tutte il traffico di influenze illecite, la quale anche se è venuta ad esistere quasi due decenni dopo l'inchiesta, può considerarsi "figlia legittima" di essa.

4.1. Il contesto politico-sociale della Prima Repubblica

La vicenda di tangentopoli, anche nota con il termine inchiesta "Mani pulite", rappresenta un punto di svolta decisivo e di non ritorno nella storia politico criminale italiana, caratterizzandosi come la manifestazione più limpida di una corruzione endemica radicata nelle strutture istituzionali della cd. Prima Repubblica. Il contesto sociale in cui tale rognosa vicenda si inserisce, è quello della cd. Epoca/Era dei partiti, un periodo in cui l'associazionismo politico era il maggior punto di riferimento per le generazioni che avevano vissuto una vita politica frastagliata, vedendo l'alternarsi delle forze politiche rivali in parlamento espressione di uno stato diviso da una moltitudine di ideologie e convinzioni politiche speculari. L'appartenenza politica rappresentò un elemento centrale dell'identità personale e sociale, e le dispute politiche spesso si trasformarono in divisioni profonde all'interno delle famiglie e delle comunità. I partiti sono stati protagonisti nel

¹⁹³ Intervento dell'On. B. Craxi alla Camera dei deputati, seduta del 3 luglio 1992, resoconto stenografico, in *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, XIII Legislatura, p. 33 ss.

disegno delle costituzioni contemporanee - agendo da fondamentale ed insostituibile anello di raccordo tra potere costituente e potere costituito - contribuendo, indiscutibilmente, ad innovare l'organizzazione degli Stati e ponendo finalmente a contatto i cittadini con quelle istituzioni che lo Stato liberale gli aveva per lungo tempo precluso. Attraverso il radicamento dei partiti nella vita sociale e politica è stato, altresì, storicamente possibile coniugare popolo e governo, rappresentati e rappresentanti, partecipazione e decisione politica.

A dire il vero il panorama italiano, già dai primi anni repubblicani, avverte il potenziale pericolo di un'eccessiva intrusione dei partiti nella vita istituzionale, ed infatti se in un primo momento la "partitocrazia" assume i connotati di promozione di una politica democratica, negli anni successivi rischia addirittura di minare le fondamenta dello Stato democratico italiano.

I partiti di massa avevano svolto un ruolo centrale nel sistema politico, riuscendo a penetrare profondamente nella struttura statale, generando una stretta connessione tra partitocrazia e democrazia grazie al consenso elettorale che avevano ottenuto. Tuttavia, questa penetrazione ha reso i partiti non solo agenti di democratizzazione, ma anche forma di governo e di Stato, esercitando potere non solo su questioni politiche ed elettorali, ma anche su settori sociali.¹⁹⁴

Il sistema politico presentava un evidente asse di polarizzazione ideologica, con partiti che abbracciavano l'intero arco politico, dalla destra all'estrema sinistra.

Da un lato, questa polarizzazione garantiva una rappresentanza variegata; dall'altro, alimentava divisioni nella società, rendendo difficile il dialogo e il compromesso politico, culminando, in definitiva, in un sistema problematico a causa della sua inclinazione a soffocare il pluralismo e degli effetti negativi conseguenti, come l'inefficienza e la corruzione diffusa.

In questo contesto vengono attenzionate le attività principali dei partiti italiani, in particolare le attività relative ad i finanziamenti di essi, sia quelli di tipo pubblico sia, sopra tutto, i finanziamenti di natura illecita.

¹⁹⁴ C. PINTO e R. SALVATORE - *Il sistema politico nella crisi dei partiti in Italia (1989-1994)* Ventunesimo Secolo - vol. 9, N. 23, Per una storia comparata delle transizioni europee: Francia, Spagna, Italia (ottobre 2010), pp. 147-166 (20 pagine), Rubbettino Editore

Il punto di rottura si ebbe però negli anni successivi, di preciso nell'ultimo decennio del ventesimo secolo. I partiti negli anni Novanta, come si è detto, non si limitavano più a ricoprire un ruolo di intermediazione tra cittadini e Stato, bensì assurgevano a veri e propri strumenti di gestione e controllo delle risorse pubbliche e private, con una portata che si estendeva oltre l'ambito strettamente politico, penetrando con forza nelle istituzioni pubbliche, nel settore economico e influenzando persino le dinamiche culturali e sociali. Assunse rilievo in quegli anni il termine "Lottizzazione", tale terminologia era comunemente utilizzata per descrivere il *modus operandi* mediante il quale venivano distribuite le cariche pubbliche e le posizioni chiave all'interno delle aziende statali e delle istituzioni culturali, basato non su criteri di meritocratici o di competenza, ma piuttosto sull'appartenenza politica, sulla fedeltà partitica e sulla generosità finanziaria.

Il tessuto della partitocrazia era ulteriormente rinforzato da una rete di relazioni clientelari, con i partiti che offrivano sostegno e servizi ai cittadini in cambio di consenso elettorale. Tale scambio, divenuto ormai consuetudinario, che vedeva l'assegnazione di posti di lavoro, favori e altre risorse, contribuiva a solidificare la lealtà dei cittadini verso i partiti, alimentando però allo stesso tempo corruzione e inefficienza sistemica. L'effetto sociale fu devastante, si determinò una mentalità secondo la quale per ottenere una posizione o un favoreggiamento di qualsiasi genere fosse indispensabile "retribuire/pagare" con delle tangenti chi gestiva i settori occupazionali. I partiti, per mantenere e alimentare questa vasta rete di dipendenze e lealtà, erano frequentemente coinvolti in pratiche di finanziamento illecito. Tali pratiche includevano non solo episodi di corruzione e atti di ricatto, ma si estendevano a più sofisticati sistemi di tangenti legati all'assegnazione di appalti pubblici e concessioni, creando un clima nocivo in cui imprenditori e uomini d'affari "contribuivano" finanziariamente alle casse dei partiti, ottenendo in cambio favoritismi e protezioni.

4.2 La genesi dell'inchiesta

In questo contesto l'indagine avviata dalla Procura della Repubblica di Milano mette in luce uno scandalo politico e giudiziario di vaste proporzioni che ha sbigottito l'Italia agli inizi degli anni '90, evidenziando il sistema capillare di corruzione, tangenti e

finanziamento illecito che permeava i partiti e le alte sfere del potere. Il pool di magistrati che si occupò dell'inchiesta Mani Pulite, era coordinato dal procuratore di Milano Francesco Saverio Borrelli, di cui facevano parte: Antonio Di Pietro, Gerardo D'Ambrosio, Ilda Boccassini, Gherardo Colombo, Piercamillo Davigo, Armando Spataro, Francesco Greco e Tiziana Parenti.

La sua genesi viene fatta comunemente risalire al 17 febbraio 1992, data dell'arresto a Milano di Mario Chiesa, esponente locale del Partito Socialista Italiano, colto in flagranza di concussione mentre riceveva una tangente.

Così Milano divenne l'epicentro dello scandalo, traslando da *“capitale etica e morale ed economica”* a *“capitale delle tangenti”*.

Un episodio che, nelle intenzioni iniziali, poteva apparire circoscritto, ma che si rivelò invece essere l'apertura di un vasto scenario di collusioni politico-imprenditoriali, destinato a sconvolgere l'intero assetto politico nazionale¹⁹⁵. In prima battuta Il Partito Socialista Italiano sembrò essere quello più coinvolto ma il suo leader, Bettino Craxi, cercò, in qualche modo, di ridimensionare e circoscrivere l'episodio “Chiesa” ad un caso unico che vedeva protagonista un *“mariuolo isolato”*¹⁹⁶. In realtà l'arresto in flagranza di Chiesa, tradito da una cimice nascosta nella valigetta contenete la tangente, fu la goccia che fece traboccare il vaso e che determinò un effetto domino di confessioni ed accuse reciproche, aumentando considerevolmente i sospetti e i materiali probatori dei giudici che si occupavano della vicenda.

Il magistrato Sostituto Procuratore Antonio Di Pietro riuscì ad estirpare informazioni chiave dall'interrogatorio di Chiesa, che gli permisero di dare impulso e di ampliare la sfera di ricerca, come i nominativi di altri individui, prevalentemente imprenditori che avevano pagato tangenti al fine di ottenere posizioni di favore. Fu l'inizio di una catena di incriminazioni ed attività investigative che nel giro di pochi mesi culminò con la sottoposizione ad indagine di più di 5000 persone nonché all'arresto di altre 900 tra

¹⁹⁵ Treccani, *Tangentopoli*, in Enciclopedia Italiana, Roma, 2012.

¹⁹⁶ *In una diretta del tg Craxi definisci il caso Chiesa come un'azione di “un mariuolo isolato” che getta discredito su tutta l'immagine di un partito. Craxi, nella stessa intervista, dichiarava: “Io sono uno che lavora per tessere una tela, per creare un'immagine: davanti ad episodi come quello di Milano mi viene un grande sconforto. Dopo lo sconforto, però, ho riflettuto e mi sono informato. In cinquant'anni di storia degli enti cittadini milanesi non c'è stato un solo amministratore socialista condannato per reati gravi contro la pubblica amministrazione. Il fatto di Chiesa è grave ma non può deturpare l'immagine socialista. I partiti a volte si trovano in difficoltà come certe famiglie che scoprono che c'è un poco di buono: è difficile trovare i rimedi preventivi, importante è essere inflessibili”.*

politici ed imprenditori. Infatti, da quel momento ogni attività sospetta ed ogni collegamento con soggetti sotto indagine furono trattati con precisione analitica da parte del pool di magistrati, i quali più si addentravano nelle losche vicende burocratiche più si rendevano conto di come la corruzione fosse un fenomeno dilagante, quasi onnipresente. Si scoprì, ad esempio, che il meccanismo delle tangenti era stato impiegato per l'ottenimento illecito degli appalti dell'ospedale di Milano, per la costruzione della metropolitana meneghina nonché per la ristrutturazione dello stadio San Siro. La modalità operativa era pressoché comune in ogni settore, ed in grandi linee il suo funzionamento era il seguente: chi riceveva la tangente sapeva già secondo quali percentuali dividerla tra i vari partiti politici, nessuno escluso, dall'altra parte gli imprenditori sapevano già quanto dovevano pagare e a chi dovevano pagare secondo determinate percentuali stabilite in base alla tipologia dell'appalto. Lo strumento processuale prediletto dai magistrati fu quello della custodia cautelare sussistendo entrambe le esigenze previste dalla norma di riferimento: il pericolo di fuga degli indagati ed il rischio di un'alterazione degli elementi probatori. Il tentativo di repressione unilaterale ed incondizionato, sorto dalla frustrazione dei magistrati alla triste scoperta del sistema delle tangenti, ebbe però degli effetti collaterali indesiderati, che inesorabilmente intralciarono il lavoro di quest'ultimi ed il ricorso alla giustizia. Essendo elevatissimo il numero di soggetti coinvolti nell'indagine, inevitabilmente, molti soggetti ricevettero avvisi di garanzia ingiustificati o indagini preliminari sommarie e non approfondite, questo accadde perché i politici e gli imprenditori già arrestati, nelle loro dichiarazioni processuali, rilasciarono affermazioni su ulteriori avvenimenti interessati dal fenomeno e i nomi di coloro che, presuntamente, vi avevano partecipato, tali dichiarazioni però spesso non corrispondevano al vero ed erano rilasciate al solo fine di ottenere benefici processuali. La conseguenza fu tragica, molti dei soggetti coinvolti in tale vicenda non sopportarono il peso mediatico e la gogna pubblica alla quale furono esposti, ed in questo contesto tossico molti si tolsero la vita pur di non affrontare le conseguenze delle indagini. Un esempio è sicuramente rappresentato dal suicidio di Sergio Moroni. Moroni era un deputato del Psi, si tolse la vita il 2 settembre 1992 dopo aver ricevuto tre avvisi di garanzia dal *pool*.

Prima dell'estremo atto scrisse una lettera indirizzata all'allora Presidente della Camera Giorgio Napolitano, parlando di indagini condotte superficialmente, processi sommari, di violenze intollerabili, anche nei confronti di innocenti come egli stesso si dichiarava. Lo

stesso Craxi parlò di un “*clima infame*” creato dai giudici del *pool*, nel suo discorso alla Camera del 29 aprile 1993, quando indicò che le inchieste si svolgevano in un contesto “incomprensibile” e sintomo di un’Italia non più civile.

4.3 L’epilogo e l’eredità storico giuridica di Mani Pulite

L’epilogo del fenomeno Tangentopoli si colloca al termine degli anni Novanta, quando l’andamento delle attività investigative e dei processi iniziò a decelerare gradualmente. Dopo il picco che si ebbe dal 1992 a 1994, la pressione giudiziaria subì una battuta d’arresto, ridimensionandosi, anche in ragione di contraccolpi istituzionali, normativi e mediatici inflitti dall’esecutivo, dal parlamento e dalla stampa. Questi, reagirono cercando di ridurre l’autonomia investigativa del *pool*, alcune pronunce giurisprudenziali tentativi legislativi¹⁹⁷ esclusero l’operatività della custodia cautelare¹⁹⁸ in carcere e incisero in senso negativo sull’utilizzabilità processuale delle dichiarazioni d’accusa rilasciate da coloro che erano già sotto inchiesta. Contestualmente, la pressione politica e mediatica crescente, unita ad un’opinione pubblica divisa, ma fortemente influenzabile e influenzata dai mass media, ebbe la conseguenza di diminuire il consenso inizialmente esteso nei confronti dei magistrati di Mani Pulite.

La politica, così come era conosciuta ai tempi, ne uscì logorata. I due partiti cardine della storia politica italiana, Il Partito Socialista Italiano e la Democrazia Cristiana, che per anni avevano condotto la politica nazionale furono travolti e dissolti; Il Partito Comunista Italiano, anche se meno coinvolto nelle vicende, iniziò un processo di metamorfosi che

¹⁹⁷ Ci si riferisce al D.L. 13 luglio 1994, noto come *Decreto Biondi*, il quale mirava a limitare fortemente l’uso della custodia cautelare nei reati contro la pubblica amministrazione e nei delitti finanziari. Sebbene il decreto non fu convertito in legge, ebbe l’effetto concreto di sospendere numerosi arresti preventivi disposti per soggetti indagati dal *pool* di Milano, con conseguente rilascio tramite arresti domiciliari o altre misure meno afflittive. Il *Decreto Biondi* ha rappresentato un freno legislativo su misura proprio per arginare alcune derive censorie delle indagini. Le posizioni critiche, anche a livello dottrinale, hanno messo in luce come l’uso sproporzionato della carcerazione preventiva potesse generare effetti giuridicamente problematici, in particolare in materia di garanzie costituzionali e affidabilità dell’accertamento penale.

¹⁹⁸ Si diffuse l’opinione comune che i magistrati del *pool* stessero praticando una sorta di distorsione-abuso dei propri poteri, spinti da un eccessivo istinto giustizialista e vendicativo sociale. Ci si riferisce a presunte riqualficazioni normative in termini di concussione piuttosto che altre fattispecie più gravi, come – per dir così – premio concesso all’imprenditore disposto a vuotare il sacco anche chiamando in causa altri, o di strumentalizzazioni applicative della custodia cautelare per scopi investigativi e confessori.

culminò con la nascita del Partito Democratico di Sinistra. La quasi totalità dei partiti della Prima Repubblica fu spazzata via e rimpiazzata da nuove forze politiche. Tali eventi avrebbero tracciato la strada e segnato l'avvento a quella che sarebbe stata la Seconda Repubblica.

Per quanto concerne l'aspetto giudiziario, molte delle sentenze pronunciate in primo grado, furono ribaltate o addirittura annullate nei gradi di giudizio superiori, complici riforme che circoscrissero l'ampiezza delle contestazioni ma anche assoluzioni o intervenute prescrizioni.

L'eredità di Mani Pulite non può quindi dirsi univoca: se da un lato essa ha svelato l'esistenza di un sistema corruttivo endemico e diffuso, dall'altro non ha prodotto una rigenerazione duratura del tessuto politico né un abbattimento radicale delle pratiche corruttive. Tuttavia, il contributo storico-giuridico dell'inchiesta rimane indiscutibile.

Mani Pulite costituì infatti il detonatore di un percorso normativo che portò dapprima a un rafforzamento della disciplina penale anticorruzione con la Legge 190/2012 (cd. Legge Severino), e successivamente all'inasprimento delle sanzioni e delle pene accessorie con la Legge 3/2019 (cd. Spazzacorrotti). In tale prospettiva, Tangentopoli ha agito da vero spartiacque, fungendo da matrice storica e criminologica di riforme destinate a incidere profondamente sul sistema penale contemporaneo in materia di delitti contro la Pubblica Amministrazione.

5 L'Evoluzione normativa in Italia: dal *“modello mercantile al modello clientelare”*

La corruzione considerata nella sua dimensione pubblica, si configura come un fenomeno criminologico di complessa e pervasiva natura, capace di erodere profondamente l'integrità e la funzionalità della pubblica amministrazione, alimentando al contempo una marcata sfiducia tra i cittadini, distorcendo la libera concorrenza e ostacolando la sana crescita economica.

L'assetto attuale è il risultato di profonde riforme, che hanno segnato un passaggio dalla mera centralità del diritto penale, inteso come strumento repressivo, a un approccio integrato che vede nella compliance, nella trasparenza e nella prevenzione i pilastri di una strategia efficace.

Storicamente, il panorama giuridico italiano ha adottato un "modello mercantile"¹⁹⁹ della corruzione. Questo modello si focalizzava sull'illecita compravendita di un atto amministrativo specifico, tracciando una distinzione netta tra la "corruzione impropria" (precedentemente regolata dall'art. 318 c.p. per atti legittimi o conformi ai doveri d'ufficio) e la "corruzione propria" (prevista dall'art. 319 c.p. per atti contrari ai doveri d'ufficio). Il concetto di "retribuzione" era peculiare alla corruzione impropria, implicando una "proporzione"²⁰⁰ tra la dazione e l'atto, escludendo i "*munuscula*" di modico valore.²⁰¹ Tuttavia, l'emergere di nuove e più insidiose manifestazioni criminose, in particolare la cosiddetta "*corruzione sistemica*", ha messo in crisi questo impianto tradizionale. La corruzione sistemica trascende la mera "*compravendita di un singolo atto*" per manifestarsi come una "*messa a libro paga*" del funzionario pubblico o un duraturo "*asservimento della funzione*"²⁰² agli interessi privati, tale fenomenologia, caratterizzata da una diffusione capillare e una tendenza a "regolarizzarsi e istituzionalizzarsi", mira a instaurare relazioni stabili e interdipendenti tra privati e pubblici ufficiali o politici, spesso

¹⁹⁹ Per quanto concerne il modello mercantile della corruzione la fisionomia sinallagmatica del patto impone che l'atto d'ufficio, che costituisce la prestazione dell'agente, sia determinato o determinabile, dato che in mancanza del requisito della individuabilità dell'atto non si potrebbe appurare la reale natura sinallagmatica dell'accordo. Laddove, il modello clientelare della corruzione individua la fattispecie corruttiva non più come un accordo sinallagmatico avente ad oggetto uno specifico atto d'ufficio (come nel modello mercantile), bensì come una relazione di asservimento stabile o fiduciario del pubblico ufficiale agli interessi del privato corruttore. L'elemento centrale non è la "compravendita" di un singolo atto, ma la messa a disposizione della funzione pubblica in modo continuativo o comunque non collegato a un atto determinato, dando rilievo all'infedeltà funzionale del pubblico agente.

²⁰⁰ Tale requisito è stato interpretato in giurisprudenza secondo l'idea di una determinata "proporzione" tra le due prestazioni del sinallagma, affermandosi per quanto concerne le piccole regalie d'uso (*munuscula*) che il delitto di corruzione (art. 318c.p.) non è configurabile soltanto se esse, per la loro modicità, escludono la ipotizzabilità di corrispettivo dell'atto di ufficio, previo giudizio di proporzione tra il dono e l'atto medesimo. Il concetto di proporzione, nel recente passato, è stato esaminato anche dalle Sezioni unite penali, le quali hanno asserito che esso deve essere inteso nel senso di mancanza di sproporzione manifesta tra la prestazione del privato e quella del pubblico ufficiale. La Corte ha però altresì precisato che il concetto di proporzione riguarda soltanto la corruzione impropria, che si riferisce alla "retribuzione non dovuta" per il compimento di un atto dell'ufficio, e non pure la corruzione propria relativa al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio, in cui non si fa riferimento al concetto di "retribuzione", essendo sufficiente che la ratio sia correlata all'atto contrario ai doveri di ufficio che il pubblico ufficiale, per l'accordo intervenuto, deve compiere o ha compiuto.

Si fa riferimento alle seguenti pronunce: Cass., Sez. VI, 9 febbraio 1994, Mambelli, Cass., Sez. Un., 24 gennaio 1996, Panigoni, in Cass. pen., 1996, 2892.

²⁰¹ M.GAMBARDELLA, Dall'atto alla funzione pubblica: la metamorfosi legislativa della corruzione "impropria", 2013, in Archivio Penale.

²⁰² M. ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione. I delitti dei pubblici ufficiali*, artt. 314-335 bis, Giuffrè, 2019, p. 208 ss.

attraverso reti di complicità.²⁰³ La conseguenza consiste nella traslazione da un modello “mercantile” ad un modello “clientelare”. Le sue ricadute negative si estendono ben oltre il bilancio, alimentando sfiducia nelle istituzioni, premiando l'imprenditoria "intranea al potere", scoraggiando investimenti produttivi e distorcendo la competizione²⁰⁴.

5.1 La stratificazione normativa: La prima riforma Anticorruzione Legge 190/2012 (c.d. Legge Severino), Le conseguenze sull'art 318 C.p.

Per rispondere a queste impellenti esigenze, sia a livello nazionale che internazionale (conformandosi a convenzioni come quella ONU di Merida del 2003 e quella di Strasburgo del 1999, e alle raccomandazioni di OCSE e Consiglio d'Europa), con la legge 6 novembre 2012 n. 190, recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”, sono state apportate consistenti modifiche alla disciplina dei reati dei pubblici agenti contro la P.A. , essa, ha dunque rappresentato una riforma organica e concettualmente innovativa di tale categoria del diritto penale.²⁰⁵

Il suo fulcro è stato l'abbandono del modello "esclusivamente mercantile" in favore di un "modello clientelare", che sposta l'attenzione sulla "semplice infedeltà" dell'agente pubblico, prescindendo dal nesso sinallagmatico con un atto specifico. Sul piano interno, la nuova legge si è mossa non solo secondo l'intento di migliorare la definizione degli incerti confini tra le figure criminose della concussione e della corruzione, ma ha voluto dare altresì risposta alle istanze emerse in sede applicativa; sollecitazioni legate perlopiù alle nuove realtà criminologiche del fenomeno corruttivo. Si è cercato inoltre di tener conto del mutamento dei beni oggi offesi dalla corruzione: non solo imparzialità e buon

²⁰³ P. SEVERINO, *La nuova legge anticorruzione*, in *Dir. pen. proc.*, 2013, 8ss.

²⁰⁴ A. VANNUCCI, *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, 2012, p. 249 ss

²⁰⁵ VIGANO', *La riforma dei delitti di corruzione*”, in GAROFOLI- TREU (a cura di), *Libro dell'anno del diritto*, Treccani, 2013; PALAZZO, *Concussione, corruzione e dintorni: una strana vicenda*, in *Dir. pen. cont.*, n. 1, 2012, 227 ss.; PADOVANI, in *Guida al diritto*, 1° dicembre 2012, n. 48.

andamento della pubblica amministrazione, bensì pure la concorrenza (stante lo stretto nesso tra corruzione e crescita economica).²⁰⁶

Per comprendere la ratio che ha guidato il legislatore, occorre preliminarmente evidenziare l'intervenuta metamorfosi sia quantitativa sia qualitativa del fenomeno corruttivo.

Sul piano quantitativo si è già visto, grazie alle precise statistiche fornite dall'ISTAT, come esso sia divenuto ormai un fenomeno a larghissima diffusione e non più episodico. In particolare, “il raffronto tra i dati giudiziari e quelli relativi alla percezione del fenomeno corruttivo – forniti, tra gli altri, da *Transparency International e Banca mondiale* - induce a ritenere la sussistenza di un rapporto inversamente proporzionale tra corruzione “*praticata*” e corruzione “denunciata e sanzionata”: mentre la seconda si è in modo robusto ridimensionata, la prima è ampiamente lievitata.”

Ciò che tuttavia più rileva è la metamorfosi criminologica del fatto corruttivo di tipo qualitativo, destinata ad incidere sui soggetti del patto corruttivo e sul contenuto del *pactum sceleris*.

Quanto ai soggetti, il fatto di corruzione, perdendo sovente il suo tradizionale carattere duale, si connota per il coinvolgimento di soggetti ulteriori, destinati a svolgere funzioni di intermediazione e di filtro. In relazione a tale tipologia di condotte il legislatore ha introdotto la nuova figura di reato di *traffico di influenze illecite ex art 346 bis c.p.* (da ricollegare ad una speciale ipotesi di millantato credito), non conosciuta in precedenza nella tradizione normativa italiana ma oggetto di precisi obblighi di incriminazione, di matrice internazionale²⁰⁷.

Tale metamorfosi qualitativa ha interessato soprattutto il contenuto del patto illecito, superando la concezione sinallagmatica della tangente in cambio di un singolo atto, ed arrivando oggi ad una situazione in cui la prestazione resa dal corrotto, lungi dal materializzarsi in un'attività ben determinata, quale l'adozione di uno specifico atto amministrativo, finisce per “rarefarsi”, avendo ad oggetto la generica funzione o qualità del pubblico agente, il quale si impegna ad assicurare protezione al corruttore nei suoi

²⁰⁶ G. FORTI, *Il diritto penale e il problema della corruzione, dieci anni dopo*, in *Il prezzo della tangente*, a cura di G. FORTI, Vita e Pensiero, 2013, 129 ss.

²⁰⁷ Il riferimento è alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione del 2003 – c.d. Convenzione di Merida – ed alla Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa.

futuri rapporti con l'amministrazione, sfruttando spesso il proprio peso istituzionale all'interno dell'apparato statale. Ancora, la stessa tangente, anziché consistere nella classica dazione di denaro, è occultata da articolati meccanismi di triangolazione²⁰⁸.

La riforma ha riformulato l'art. 318 c.p., ora intitolato "corruzione per l'esercizio della funzione", eliminando il riferimento all'atto d'ufficio e omologando così "l'asservimento della funzione pubblica". La nuova figura di reato consente la reazione dell'ordinamento penale ogni volta che si concretizzi il pericolo di asservimento della pubblica funzione ad interessi privati, senza legare la punibilità alla precisa individuazione di una specifica condotta oggetto dell'illecito mercato, consentendo la punizione di entrambe le parti del *pactum sceleris*, in ragione del semplice mercimonio della pubblica funzione.

Con l'espressione "funzioni" esercitate si designa pertanto, all'interno dell'area precettiva dell'art. 318 c.p., l'insieme delle attività e compiti (una classe di atti) che sono attribuiti dalla legge al pubblico funzionario.²⁰⁹

Andrebbe dunque interpretata come indicativa dell'attività dei pubblici poteri nel suo complesso o della potestà di agire come autorità, capace di determinare effetti giuridici senza consenso altrui.

Tuttavia, nonostante l'intento riformatore, la Legge Severino ha generato perplessità e un acceso contrasto giurisprudenziale. Paradossalmente, in sede di riforma, si è ritenuto la "corruzione per l'esercizio della funzione" (art. 318 c.p.) "oggettivamente meno grave" della corruzione propria (art. 319 c.p.), attribuendole un trattamento sanzionatorio più mite (inizialmente 1-5 anni di reclusione). Questo ha creato una disconnessione con la percezione comune e l'esperienza giudiziaria, che prima del 2012 tendeva a ricondurre le gravi condotte di "corruzione sistemica" (come la "messa a libro paga" o l'asservimento della funzione senza un atto specifico identificabile) sotto la più grave fattispecie di corruzione propria (art. 319 c.p.), anche attraverso interpretazioni estensive che valorizzavano il "totale asservimento della funzione" o la "commistione di interessi".

²⁰⁸ si veda il Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, Roma 2012, 7 e ss. pubblicato a cura del Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione, in www.governo.it/GovernoInforma/documenti/20121022/rapporto_corruzioneDEF.pdf

²⁰⁹ M. GAMBARELLA, *Dall'atto alla funzione pubblica, 2013 in archivio penale*, pag. 25

La riforma in parola, poi, è intervenuta in modo significativo anche in sede di riscrittura ed integrazione di ipotesi criminose già contemplate (prima tra tutte la concussione, oggetto di un significativo intervento modificativo delle fattispecie previste dagli artt. 317 e 319 quater c.p.).

Sempre in ossequio alle evidenziate esigenze repressive, la novella ha fatto registrare un inasprimento di alcune delle pene previste per questo genere di reati.

Successivamente alla riforma il nostro panorama giuridico ha assistito a un contrasto giurisprudenziale sul tema dove, un primo orientamento²¹⁰, pur rispettoso della *ratio legis* del 2012, ha ricondotto la corruzione sistemica (messa a libro paga, asservimento duraturo) al meno grave art. 318 c.p., a meno che non si rintracciasse un atto contrario ai doveri d'ufficio. Questo approccio, sebbene formalmente aderente, è stato criticato per l'ingiustizia palese di sanzionare condotte di elevato disvalore con pene più miti.

Un altro orientamento²¹¹, specularmente opposto al primo, muovendo da principi costituzionali come la proporzionalità della pena e la ragionevolezza, ha continuato a sussumere lo "stabile asservimento" sotto l'art. 319 c.p., evidenziando il maggiore disvalore di una condotta di infedeltà sistematica rispetto alla compravendita di un singolo atto. Di entrambi gli orientamenti giurisprudenziali sia avrà una trattazione più analitica nel paragrafo dedicato ai rapporti, anche temporali, tra le discipline.

5.2 La seconda riforma anticorruzione. Legge n. 3/2019 (c.d. *Legge Spazzacorrotti*)

La legge n. 3 del 2019, meglio nota come legge "Spazzacorrotti", si inserisce nel solco degli interventi che, a partire dagli anni '90, il legislatore ha adottato al fine di rendere più efficaci gli strumenti di lotta al fenomeno corruttivo, in realtà dedica poco spazio ai reati di corruzione, concentrando gli interventi davvero innovativi verso i nuovi istituti della causa di non punibilità e delle operazioni sotto copertura, nonché sulla materia delle pene accessorie

Sulla scorta dell'iter legislativo, se la "Legge Severino" del 2012 ha rappresentato un'innovazione più che rilevante nel panorama giuridico italiano, la legge

²¹⁰ Cass., sez. VI, 25 settembre 2014, n. 49226, in Cass. pen., 2015, p. 1415

²¹¹ Sez. VI, 15 ottobre 2013, n. 9883/2014; Sez. VI, 5 aprile 2018, n. 29267.

“Spazzacorrotti” del 2019 non ha fatto altro che confermare e proseguire l’intento legislativo della prima riforma, infatti pur inasprendo le pene per la corruzione funzionale (portandole da 1-6 anni a 3-8 anni di reclusione) e riformulando il traffico di influenze illecite (art. 346-bis c.p., che ha assorbito il millantato credito ex art. 346 c.p., ampliando la rilevanza penale a condotte prodromiche all'accordo corruttivo) ha paradossalmente ratificato l'impianto problematico del 2012. Se da un lato ha potenziato gli strumenti investigativi (operazioni sotto copertura, nuova causa di non punibilità per la collaborazione) e inasprito le pene accessorie (come l'interdizione perpetua dai pubblici uffici e il divieto di contrattare con la P.A.), dall'altro ha mancato un'occasione cruciale per una revisione organica del microsistema della corruzione²¹².

Ciò ha lasciato irrisolto il contrasto sul reale disvalore delle condotte, rendendo incerta la linea di demarcazione tra le fattispecie e compromettendo la certezza e l'uguaglianza nell'applicazione giudiziaria del diritto penale. Il sistema attuale, pertanto, non riflette pienamente il disvalore delle condotte, in particolare quello della corruzione sistemica, che dovrebbe essere classificata tra le forme più gravi, minando le fondamenta dell'etica pubblica.²¹³ In tale contesto, emerge la proposta di "concentrare anziché frammentare", superando l'attuale assetto "caotico" per costruire un'unica ipotesi generale di incriminazione di corruzione, una "corruzione *tout court*".²¹⁴ Secondo autorevole dottrina, infatti, converrebbe dunque nel prossimo futuro cercare di costruire una ipotesi generale di incriminazione di corruzione, comprensiva delle figure di corruzione per l’esercizio della funzione, per un atto contrario ai doveri d’ufficio e dell’ipotesi di induzione indebita.²¹⁵ All'interno di questa unica figura, la progressione del disvalore potrebbe essere gestita con differenti cornici edittali, distinguendo: in primo luogo le ipotesi meno gravi di "autentica corruzione funzionale" (corruzioni per atto legittimo o episodica infedeltà, prive di discrezionalità), le condotte di "corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio" ed infine le forme più gravi di "corruzione sistemica" (stabile messa a libro paga e duraturo asservimento della funzione), che si configurano sia con atti

²¹² M.GAMBARDELLA, IL GRANDE ASSENTE NELLA NUOVA
“LEGGE SPAZZACORROTTI”:IL MICROSISTEMA DELLE FATTISPECIE DI CORRUZIONE, 2019

²¹³ Ivi

²¹⁴ PADOVANI, *La spazzacorrotti. Riforma delle illusioni e illusioni della riforma*, cit., p. 9 ss.

²¹⁵ Ivi pag. 68

illegittimi sia in assenza di uno specifico atto o con atti formalmente legittimi orientati a interessi privati. Questo approccio, pur riconoscendo la gravità intrinseca del fenomeno, sottolinea che la lotta alla corruzione non può limitarsi alla sola legislazione penale, ma deve integrarsi con riforme culturali, educative e di ripristino della fiducia nelle istituzioni pubbliche.²¹⁶

6 Le principali fattispecie penali di corruzione: gli articoli 318, 319, 319-ter, 320, 322, 322-bis del Codice penale

Dopo aver analizzato i vari interventi legislativi che si sono succeduti negli anni e che pian piano hanno definito l'attuale assetto normativo della corruzione è gioco forza passare ad un'analisi più dettagliata e mirata delle singole ipotesi delittuose di corruzione contemplate oggi dal Codice penale.

Come si è anticipato, il nostro codice ricomprende numerose fattispecie ricollegabili al fenomeno corruttivo, l'intento legislativo era quello di far rientrare nell'area del penalmente rilevante tutte quelle interrelazioni tra pubblici dipendenti e privati cittadini dove si verificava un mercimonio della funzione pubblica con chiara e netta lesione degli interessi delle PA, il risultato però è stato quello di generare un assetto normativo affetto da una critica caoticità come è stato puntualmente sottolineato da insigne dottrina.²¹⁷

In questa sezione del lavoro, verranno trattate le ipotesi di reato che offendono l'apparato pubblico statale presenti nel libro secondo titolo secondo del Codice penale

6.1 Art 318 c.p. “Corruzione per l'esercizio della funzione”

L'articolo in esame²¹⁸ costituisce oggi la risposta repressiva che l'ordinamento Italiano ha cercato di dare, in conseguenza dell'aumento vertiginoso dei fenomeni corruttivi, a

²¹⁶ in tal senso, cfr. M. Donini, *Il diritto penale come etica pubblica*, cit., p. 46 ss.

²¹⁷ M. GAMBARDELLA, il grande assente nella nuova “legge spazzacorrotti”: il microsistema delle fattispecie di corruzione, 2019

²¹⁸ “Il pubblico ufficiale, che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da tre a otto anni.”

dire il vero prima della sua introduzione, avvenuta nel 2012 ad opera della “Legge Severino”, fu una corrente Giurisprudenziale ad evidenziare l’inidoneità deterrente della normativa previgente caratterizzata da norme che risultavano inadatte a contrastare le nuove modalità, in cui si esplicavano le pratiche corruttive e che risultavano, quindi, anacronistiche. Nel dettaglio, tale orientamento partiva dal presupposto che la corruzione in Italia non era più “episodica/isolata” bensì “sistemica/diffusa” e che, soprattutto, l’individuazione dello specifico atto d’ufficio oggetto di mercimonio non fosse più così imprescindibile, infatti, in sostanza, prima della riforma del 2012 ha avuto luogo un «processo di progressiva rarefazione dell’atto di ufficio»;²¹⁹ secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione per la sussistenza del reato di corruzione propria non è necessario sempre e comunque l’individuazione dell’atto, in quanto è sufficiente che al momento dell’accordo sia individuato nel genere, consentendo la determinazione di atti che il funzionario pubblico si impegna a compiere. Il contributo della giurisprudenza in questa materia può essere sintetizzato in quella che è stata efficacemente definita una progressiva “*smaterializzazione dell’elemento dell’atto di ufficio*”²²⁰, un percorso che ha determinato il legislatore del 2012 ad intervenire sull’art. 318 c.p.. È evidente come, in questo modo, il diritto vivente abbia operato il passaggio dall’atto alla funzione. L’abbandono del requisito dell’atto ha provocato un vero e proprio mutamento di paradigma: tramite il distacco dalla “concezione mercantile” il richiamo non è più al singolo atto (o anche ad una pluralità determinabile di atti), ma più genericamente all’esercizio della funzione, col superamento dell’ancoraggio della corruzione ad uno specifico atto quale oggetto di mercimonio.²²¹

La corruzione propria sussiste là dove si realizza un asservimento delle funzioni pubbliche al soddisfacimento di interessi privati e in questa rilettura del reato, adeguata alla complessità e alla evoluzione dei modelli corruttivi, si prescinde dall’atto: l’articolo di riferimento viene esteso alle ipotesi in cui il privato promette ovvero consegna al funzionario pubblico utilità o denaro per assicurarsene i favori in futuro, assumendo, così, il pubblico agente “a libro paga”. Il *pactum sceleris* non si concentra sull’atto, ma ha ad

²¹⁹ Così, M. PELISSERO, *I delitti di corruzione*, in *I reati contro la pubblica amministrazione* a cura di Grosso-PELISSERO (*Trattato di diritto penale*, diretto da Grosso-PADOVANI-Pagliaro), 2015, 287.

²²⁰ P. SEVERINO, *La nuova legge anticorruzione*, in *Dir. pen. proc.*, 2013, 8.

²²¹ M. GAMBARDELLA, *Condotte economiche e responsabilità penale*, Cap. 16, Giappichelli, 2020

oggetto l'asservimento della funzione, che può consistere in comportamenti e interventi non specificamente previsti, anche se prevedibili.²²² Le sentenze non indulgono nell'individuazione dello specifico atto contrario ai doveri d'ufficio, ma ricercano condotte che evidenzino la violazione dei doveri di fedeltà, di imparzialità e di cura degli interessi pubblici che incombono sul pubblico agente.²²³

La scelta di prescindere dal riferimento specifico all'atto è stata giustificata, in primo luogo, in ragione dell'ormai acquisita consapevolezza «del processo di progressiva “smaterializzazione” dell'elemento dell'atto d'ufficio». E soprattutto poi con la necessità di ricostruire in maniera maggiormente precisa i confini tra le diverse figure di corruzione: la corruzione propria, ancorata tutt'oggi in modo espresso all'adozione di un atto amministrativo illegittimo; la nuova corruzione per l'esercizio della funzione che prescinde dal riferimento a un atto dell'ufficio, che tuttavia mantiene il rapporto di correttezza riferito adesso all'esercizio delle funzioni o dei poteri del pubblico agente.²²⁴

L'estensione del concetto di contrarietà ai doveri d'ufficio ha consentito alla giurisprudenza di considerare mercimonio della pubblica funzione anche la violazione dei doveri generici che disciplinano l'attività amministrativa, qualora tali condotte siano inserite in un contesto di asservimento.

Su questo assetto interpretativo della giurisprudenza, che oggettivamente tendeva ad una estensione applicativa delle norme incriminatrici in questione, forzando il tessuto normativo, è intervenuta come si è detto la legge n. 190 del 2012, con due modifiche rilevanti, sia in rapporto al reato di concussione, con l'introduzione tra l'altro del nuovo delitto di induzione indebita (art. 319-*quater* c.p.), sia nella specifica materia della corruzione, con la nuova formulazione della fattispecie di cui all'art. 318 c.p..

Oggi la norma, sulla scorta delle esperienze giurisprudenziali, non fa più riferimento agli “atti”, spostando l'accento sull'esercizio delle “funzioni o dei poteri” del pubblico funzionario, permettendo così di perseguire il fenomeno dell'asservimento della pubblica funzione agli interessi privati qualora la dazione del denaro o di altra utilità è correlata alla generica attività, ai generici poteri ed alla generica funzione cui il soggetto qualificato

²²² Cass., Sez. VI, 4 maggio 2006, in *Cass. pen.*, 2006, 3578.

²²³ Cass., Sez. VI, 26 febbraio 2007, in *Cass. pen.*, 2008, 201.

²²⁴ Cfr P. SEVERINO, *La nuova legge, 2013*

è preposto e non più quindi solo al compimento o all'omissione o al ritardo di uno specifico atto. Oggi quindi viene criminalizzata anche la corruzione "*impropria attiva*." L'espressione "*esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri*" rimanda non solo alle funzioni propriamente amministrative, ma anche a quelle giudiziarie e legislative; quindi, si deve intendere genericamente qualunque attività che sia esplicazione diretta o indiretta dei poteri inerenti all'ufficio. Dunque, sono compresi anche tutti quei comportamenti, attivi od omissivi, che violano i doveri di fedeltà, imparzialità ed onestà che devono essere rigorosamente osservati da tutti coloro i quali esercitano una pubblica funzione.

Da un punto di vista di diritto penale sostanziale, si tratta di un reato di mera condotta che si perfeziona alternativamente o con l'accettazione della promessa o con il ricevimento dell'utilità promessa, condotta che viene quindi integrata attraverso un accordo (*pactum sceleris*) fra il corrotto ed il corruttore, ovvero quando avviene concretamente la remunerazione con denaro o altra utilità. Di conseguenza, la retribuzione deve essere indebita, cioè priva di una qualsiasi giustificazione da parte dell'ordinamento. Con la riforma del 2012 è sparito il precedente riferimento alla "retribuzione", il quale presupponeva che tra le parti del *pactum sceleris*, alla dazione o alla promessa dell'utilità, doveva necessariamente corrispondere una controprestazione rappresentata dall'atto, determinato o determinabile, da parte del soggetto qualificato.

Ancora, il delitto ha natura plurioffensiva, poiché lede sia il buon funzionamento sia la correttezza e la trasparenza della Pubblica Amministrazione. Il reato prevede, inoltre, il concorso necessario tra la condotta del corruttore privato (*extraneus*) e il corrotto funzionario pubblico (*intraneus*).

L'elemento soggettivo è il dolo generico consistente cioè nella rappresentazione, da parte del pubblico agente, delle conseguenze illecite da voler perseguire.

Per quanto concerne l'ipotesi tentata, essa è configurabile ma va precisato che il tentativo di corruzione e l'istigazione alla corruzione di cui all'art. 322 si differenziano per il fatto che quest'ultima fattispecie punisce la volontà di una sola delle parti (pubblico funzionario o privato) a corrompere, mentre la tentata corruzione implica la concorde volontà delle parti di accordarsi, accordo poi non perfezionatosi per cause indipendenti dalla volontà dei contraenti.

Da ultimo, si precisa che la fattispecie in esame rappresenta un'ipotesi di reato a consumazione frazionata, per cui il reato è effettivamente perfetto e consumato già al

momento della promessa, ma le successive dazioni di denaro, non costituendo post-factum penalmente irrilevanti, spostano in avanti la consumazione del reato, con vari effetti, quali il decorso posticipato del termine di prescrizione del reato o il possibile sub-ingresso di concorrenti nel reato ex art. 110.²²⁵

Per completezza è utile rammentare che l'art 318 C.P. sia un reato proprio, la cui condotta può essere integrata solo ove si ricopra una posizione di Pubblico Ufficiale²²⁶ o di un Incaricato di pubblico servizio,²²⁷ le cui rispettive definizioni sono riportate agli art 357 e 358 del Codice penale ed hanno efficacia "agli effetti della legge penale", cioè solo per la dimensione penalistica.

Dal punto di vista sanzionatorio invece, la norma ha subito come si è sommariamente già accennato dei considerevoli incrementi, il primo nel 2015 ed il secondo nel 2019. L'attuale cornice edittale dell'art 318 C.P. recita "è punito con la reclusione da tre a otto anni" a fronte della precedente formulazione pari a uno e sei anni.

La progressione sanzionatoria che ha interessato l'art. 318 c.p. è stata giustificata anche per consentire il ricorso alla custodia cautelare nonché per evitare tentazioni circa l'applicabilità della causa di non punibilità dell'art. 131-*bis* c.p.

Questo accresciuto peso sanzionatorio viene spiegato in relazione all'esigenza di una maggiore repressione del fenomeno corruttivo, in un'ottica general preventiva, scommettendo, sulla capacità deterrente della pena detentiva. Si tratta di una tendenza che si inserisce in un piano di interventi legislativi caratterizzato da una lettura semplicistica e riduttiva del fenomeno corruttivo, impostazione questa che però ha subito una svolta proprio a partire dalla legge del 2012, che ha introdotto, accanto a misure

²²⁵ <https://www.brocardi.it/codice-penale/libro-secondo/titolo-ii/capo-i/art318.html>

²²⁶ Dispositivo dell'art. 357 Codice Penale Agli effetti della legge penale, sono pubblici ufficiali⁽¹⁾ coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa. Agli stessi effetti è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi, e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi⁽²⁾.

²²⁷ Dispositivo dell'art. 358 Codice penale

Agli effetti della legge penale, sono incaricati di un pubblico servizio coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio

Per pubblico servizio deve intendersi un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale

repressive, misure dirette alla prevenzione della corruzione sul piano della stessa organizzazione della pubblica amministrazione, utilizzando strumenti amministrativi e organizzativi, che presuppongono una nozione di corruzione più ampia, che non si limiti a considerare il fenomeno solo in chiave criminale, e che la novella del 2019 ha ritenuto confermare.²²⁸

La “legge Spazzacorrotti” ha infine inciso anche sul regime delle pene accessorie, irrigidendolo in particolare, è stata estesa l'interdizione perpetua dai pubblici uffici e l'incapacità di stipulare contratti con la P.A., qualora la condanna superi i due anni; e sono stati limitati i benefici del patteggiamento e della sospensione condizionale nei casi in cui si applicano tali pene accessorie

6.2 ART 319 c.p. Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio

L'articolo in esame²²⁹ rappresenta la versione più recente di quella che prima del 2012 era considerata come “corruzione propria”, la formulazione attuale tipizza due precise condotte che se messe in essere da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio integrano il reato descritto dalla fattispecie.

La prima condotta consiste nell'omettere o ritardare, previo accordo con il corruttore, un atto rientrante nelle competenze del proprio ufficio, in cambio di una prestazione monetaria o altra utilità percepita indebitamente.

La seconda condotta, invece, attiene ad il compimento di un atto completamente contrario ad i doveri d'ufficio, dunque, di un atto che non rientra nella sfera delle competenze dell'ufficio di appartenenza dell'intraneus ma che questi, sempre in cambio di una prestazione indebita, si impegna comunque a mettere in essere, con chiara lesione degli interessi della Pubblica Amministrazione.

²²⁸ M. CLARICH-B. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione*, in *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione* (a cura di B. MATTARELLA e M. PELISSERO), Giappichelli, 2013, 59 ss.

²²⁹ “Il pubblico ufficiale, che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei a dieci anni.”

Una sentenza ormai consolidata, frutto dell'attività ermeneutica dei giudici di legittimità ha fornito una definizione esaustiva della norma in commento: *“Il bene giuridico tutelato dall'art. 319 c.p. è costituito dai principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione indicati nell'art. 97, comma primo, della Costituzione. La contrarietà ai doveri d'ufficio può riguardare la condotta complessiva del funzionario, che anche tramite l'emanazione di atti formalmente regolari può venir meno ai suoi compiti istituzionali, inserendo tali atti in un contesto avente finalità diverse da quella di pubblica utilità. L'attenzione dell'interprete, per valutare la contrarietà o meno della condotta del pubblico ufficiale ai suoi doveri, deve incentrarsi non sui singoli atti, ma sull'insieme del servizio reso al privato, per cui, anche se ogni atto separatamente considerato corrisponda ai requisiti di legge, l'asservimento costante della funzione, per denaro, agli interessi privati concreta il reato di cui all'art. 319 c.p. anziché quello di cui al precedente art. 318”*.²³⁰

Il comportamento censurato dal legislatore nella norma riguarda la corruzione propria compiuta dal pubblico funzionario. Si configura un delitto proprio che prevede ai sensi dell'art. 321 c.p. – pene per il corruttore – anche la punibilità del concorrente necessario extraneus, ossia il soggetto privato che dà o promette, all'intraneus, denaro od altra utilità.

Con riferimento all'elemento oggettivo, ognuno dei correi attuerà la propria parte della condotta dato che si tratta di un delitto concorsuale che si compie mediante modalità eterogenee. L'intraneus riceve o accetta la promessa, l'extraneus offre o promette. Così come accade per la fattispecie delittuosa della corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.) anche il delitto de quo è qualificato dal nesso economico o utilitaristico che intercorre tra l'intraneus e l'extraneus.

Così come si è osservato per il delitto di cui all'art 318 c.p., anche nell'ipotesi di reato ex art 319 c.p. ci troviamo dinanzi ad una consumazione frazionata, dato che il delitto è consumato e perfetto nel momento della promessa, spostando più avanti nel tempo le successive dazioni di somme di denaro, postergando di fatto i termini di prescrizione del delitto. Con riferimento all'elemento soggettivo, ad avviso della dottrina maggioritaria, è

²³⁰ Cass. pen. n. 7259/1990.

inquadrato nel dolo specifico caratterizzato dalla coscienza e dalla volontà di riscuotere somme di denaro non dovute a titolo di corrispettivo con l'ulteriore finalità di compiere un atto contrario ai doveri d'ufficio. Il delitto in scrutinio ha natura plurisoggettiva dato che si perfeziona in virtù dell'incontro – paritetico tra *intraneus* ed *extraneus*, infatti, diversamente da come accade ad esempio nel delitto di concussione ex art 317 C.P., nella corruzione per atti contrari a doveri d'ufficio i due correi si trovano sulla stessa lunghezza d'onda e quindi in posizione paritaria, laddove nell'ipotesi concussiva il Pubblico Ufficiale occupa una posizione sovraordinata e coarta la volontà del concusso in ragione di tale sovra ordinazione.

Per quanto concerne il concetto di atto contrario ad i doveri d'ufficio, ci si riferisce pacificamente alla violazione dell'obbligo di fedeltà che l'*intraneus* è tenuto ad osservare in ragione della propria funzione, dunque, il comportamento *contra legem* deve consistere nell'omissione o nel ritardo di un atto di ufficio, ossia nella commissione di un atto antitetico ai doveri dell'ufficio stesso. Sul punto la Giurisprudenza di Legittimità ha precisato come: *“In tema di corruzione, anche un parere meramente consultivo può integrare l'atto di ufficio oggetto di mercimonio”*.²³¹

La caratteristica, comune alla maggior parte dei reati che offendono la Pubblica Amministrazione, consiste nella stipulazione di un *pactum sceleris* tra funzionario pubblico (ovvero l'*intraneus*) ed il cittadino (ossia l'*extraneus*), riguardante la commissione da parte dell'*intraneus* di un atto rientrante nelle proprie competenze contrario ai propri doveri nonché nella mancata commissione di un atto rientrante nelle proprie competenze.

Anche in questa sede è pertinente affrontare la tematica relativa alla nuova declinazione della corruzione, cioè quella della sua dimensione sistemica, soprattutto in riferimento all'ipotesi di un funzionario infedele che viene retribuito sistematicamente ma senza che si abbia prova di uno specifico atto d'ufficio contrario ai doveri, qui com'è noto si configura il totale asservimento del funzionario pubblico messo a c.d. libro paga dal corruttore. Per ovviare tale dubbio ermeneutico, ci si rifugia nelle sentenze dei giudici ermellini, i quali dopo una stratificazione giurisprudenziale²³² concludono che : *“In tema*

²³¹ (Cass. n. 36212/2013).

²³² Ci si riferisce alle sentenze della Corte di Cassazione n. 12357/1998; n. 23804/2004; n 2818/2006 e Cass. n. 9883/2014

di corruzione, lo stabile asservimento del pubblico ufficiale ad interessi personali di terzi, attraverso il sistematico ricorso ad atti contrari ai doveri di ufficio non predefiniti, né specificamente individuabili “ex post”, integra il reato di cui all’art. 319 cod. pen., e non il più lieve reato di corruzione per l’esercizio della funzione di cui all’art. 318 cod. pen.”

Un punto nevralgico nell’evoluzione della fattispecie è rappresentato dalla Legge 9 gennaio 2019, n. 3 (*cd. Spazzacorrotti*), che ha inciso in profondità sull’assetto repressivo. La riforma ha infatti innalzato la cornice edittale della pena da sei a dieci anni di reclusione, rafforzando la percezione del grave disvalore sociale del fenomeno corruttivo e, al contempo, incidendo in modo significativo sul piano processuale, poiché la maggiore gravità edittale consente l’applicazione di misure cautelari custodiali e restringe l’accesso a riti alternativi.²³³

Inoltre, la legge del 2019 ha introdotto un regime più rigoroso per le pene accessorie: in caso di condanna superiore a due anni, si applica l’interdizione perpetua dai pubblici uffici, unitamente all’incapacità di contrarre con la Pubblica Amministrazione²³⁴. Tale irrigidimento di chiara ispirazione generale e special preventiva, mira a recidere definitivamente i legami tra il soggetto condannato e la sfera pubblica, per evitare il riprodursi di situazioni di corruttela sistemica.

La scelta legislativa del 2019 segna un passaggio da un modello di contrasto prevalentemente simbolico ad uno effettivamente repressivo e deterrente, che si iscrive nel solco delle raccomandazioni internazionali del GRECO e della Convenzione penale sulla corruzione. È dunque evidente come l’art. 319 c.p. oggi rappresenti non solo la tipizzazione classica della corruzione propria, ma anche il simbolo di una strategia complessiva di inasprimento penale finalizzata a riaffermare l’invulnerabilità della funzione pubblica.

²³³ A. GATTA, “La legge n. 3/2019 e il nuovo volto della corruzione pubblica”, in *Sistema Penale*, 2019.

²³⁴ M. MONGILLO, “La riforma cd. Spazzacorrotti e l’inasprimento delle pene accessorie”, in *Archivio penale*, 2019

6.3. ART 319 ter c.p. “*Corruzione In Atti Giudiziari* “

La norma in scrutinio²³⁵ censura come autonoma fattispecie delittuosa: la corruzione posta in essere dal funzionario pubblico, individuato nello specifico in ambito giudiziario (es. magistrati, cancellieri, funzionari) il quale in ragione del suo ufficio favorisce o danneggia una parte in un procedimento civile, penale o amministrativo, in cambio di una prestazione indebita.

Il fondamento di tale previsione è duplice: da un lato l'esigenza di sanzionare specificamente questa riprovevole declinazione di corruzione, dall'altro l'esigenza di adeguare il nostro assetto normativo a quello di molti paesi europei in cui da tempo la corruzione in atti giudiziari assume la dignità di fattispecie autonoma (infatti, prima dell'introduzione ad opera della L 26/4/1990 n 86, tale condotta non configurava una fattispecie autonoma bensì quella di una circostanza aggravante) dottrina e giurisprudenza sono concordi nel ritenere, dopo la novella di cui sopra, il delitto come una fattispecie autonoma posta a tutela dell'imparzialità delle decisioni giudiziarie.

Caratteristica della norma è il *pactum sceleris* tra funzionario pubblico giudiziario ed il privato cittadino avente ad oggetto lo sviamento dei poteri o mancato esercizio degli stessi ad opera del pubblico funzionario. Tale elemento costitutivo determina la natura plurioffensiva del reato, idoneo a ledere non solo il buon andamento e l'imparzialità dell'attività amministrativa – al pari delle altre fattispecie corruttive – ma anche il corretto esercizio delle funzioni giudiziarie.

Il delitto, come tutti quelli che offendono la pubblica amministrazione, è proprio e può essere consumato solo da chi riveste una delle qualifiche soggettive previste dagli art. 357-358 c.p..

²³⁵ *Se i fatti indicati negli articoli 318 e 319 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da sei a dodici anni. Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della reclusione da sei a quattordici anni; se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo, la pena è della reclusione da otto a venti anni”*

Sotto quest'ultimo profilo, occorre precisare che, secondo l'orientamento giurisprudenziale più recente e consolidato²³⁶, l'individuazione del soggetto agente e la perimetrazione della nozione di pubblico ufficiale richiamata dall'art. 319-ter c.p. devono essere condotte alla luce di una nozione ampia di atti giudiziari, nella quale viene fatto rientrare ogni atto funzionale ad un procedimento giudiziario, che si ponga quale strumento per arrecare un favore o un danno nei confronti di una parte del processo.

Da tale soluzione ermeneutica discende che la già menzionata qualifica soggettiva può essere rivestita da tutti quei pubblici ufficiali che si trovino a compiere degli atti, direttamente o indirettamente, idonei ad influire sull'esito di un processo (ad esempio, il teste che deponga nell'ambito di un processo penale o il funzionario di cancelleria).

Di regola, peraltro, il *pactum sceleris* interviene tra un privato *extraneus* ed un magistrato con funzioni requirenti o giudicanti, il quale in simili ipotesi viene meno ai propri doveri costituzionali di imparzialità e terzietà soggettiva e oggettiva, alterando così la dialettica processuale.

Anche in questo caso la fattispecie delittuosa della corruzione in atti giudiziari (art. 319 ter c.p.) ha natura plurisoggettiva dato che i soggetti del *pactum sceleris* agiscono in condizioni di parità a differenza di ciò che accade ad esempio nel delitto di concussione di cui all'art. 317 c.p.

L'elemento soggettivo è quello del dolo generico, caratterizzato dalla volontà di favorire o danneggiare, attraverso un'illecita erogazione di denaro o altra utilità una parte del processo.

Il delitto de quo può realizzarsi anche nella forma del tentativo, così sul punto sostiene la giurisprudenza della Corte di Cassazione: "L'ipotesi di tentativo è configurabile nel delitto di corruzione in atti giudiziari previsto dall'art. 319 – ter c.p., attesa la natura di questo quale figura autonoma di reato, allorché sia posta in essere la condotta tipica con atti idonei e non equivoci (l'offerta o la promessa) e l'evento non si verifichi (ad esempio per mancata accettazione). Nell'affermare tale principio la Corte ha considerato non decisiva la mancanza di una figura di reato parallela a quella delineata nell'art. 322 c.p."²³⁷

²³⁶ Tribunale di Roma, II Sezione penale, I Collegio, sentenza n. 6388 del 2020, depositata l'11 dicembre 2020

²³⁷ Cass. n. 12409/2007.

Lo schema del delitto non è diverso da quello raffigurato per l'ipotesi della corruzione propria. Si evidenzia come il secondo comma censuri ancor più severamente il comportamento del reo, nel momento in cui come effetto della corruzione in atti giudiziari si pervenga alla condanna della reclusione.

Un esempio di condotta incriminata ex art 319-ter C.P. è rinvenibile in tale pronuncia dei giudici di legittimità : *“È configurabile il reato di corruzione in atti giudiziari nella condotta del giudice delegato ai fallimenti, a carico del quale siano state accertate reiterate violazioni dei doveri nell'esecuzione della funzione giudiziaria, anche se non siano individuati singoli fatti corruttivi, ma una disponibilità continuativa a elargire benefici a singoli o a gruppi dietro contropartita economica, con danno patrimoniale per i creditori delle procedure fallimentari trattate”*²³⁸

Per quanto concerne le condotte incriminate dalla norma e previste nel comma primo, è pacifico come il favore o il danno ad una delle parti nel processo debbano essere ingiusti sotto il profilo sostanziale, anche se la norma non lo prevede esplicitamente, non essendo sufficiente, sotto il profilo del principio di offensività che la corruzione tenda a far violare una norma di diritto processuale.

Il reato si configura anche in relazione alla cosiddetta corruzione susseguente, in quanto il reato si ritiene consumato pur quando il denaro o l'utilità sia ricevuto, o di essi sia accettata la promessa, per un atto che è stato già compiuto.

Sul punto la cassazione ha statuito che “per stabilire se poi la decisione giurisdizionale sia conforme o meno ai doveri d'ufficio deve aversi riguardo non al suo contenuto , ma al metodo con cui a essa si perviene, nel senso che il giudice, che riceve da una parte in causa denaro o altra utilità o ne accetta la promessa, rimane inevitabilmente condizionato nei suoi orientamenti valutativi, e la soluzione del caso portato al suo esame, pur accettabile sul piano della formale correttezza giuridica, soffre comunque dell'inquinamento metodologico a monte”²³⁹

L'art. 319 ter c.p. è stato ritoccato in relazione al quantum di pena sia dalla Legge 6 novembre 2012, n. 190 – Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione – (c.d. Legge Severino) e dalla Legge 27

²³⁸ Cass. n. 36323/2009.

²³⁹ (Cass. n. 33435/2006)

maggio 2015, n. 69 – Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio -, innalzando nel minimo e nel massimo nel caso del comma 1 (la reclusione è da sei a dodici anni); per lo stesso reato, se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a 5 anni (ipotesi del comma 2), la pena è della reclusione da sei a quattordici anni, mentre se l'ingiusta condanna è la reclusione superiore ad anni cinque o l'ergastolo, la pena, inasprita in detta ipotesi solo nel minimo, è della reclusione da otto ad anni venti.

6.4 ART 320 c.p. “Corruzione di persona incaricata di pubblico servizio”

La norma in esame²⁴⁰ prescrive che le fattispecie delittuose di cui agli artt. 318 cod. pen., corruzione per l'esercizio della funzione e 319 cod. pen., corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, trovino applicazione anche nei confronti dell'incaricato di un pubblico servizio ovvero nei riguardi di tutti quei soggetti che esercitano una mansione contrassegnata dall'esercizio di una funzione pubblica pur essendo priva dei relativi poteri che, di solito, si accompagnano.

La norma è posta a presidio del buon andamento e della trasparenza della Pubblica Amministrazione censurando i comportamenti sia dei pubblici ufficiali sia degli incaricati di un pubblico servizio.

Il primo comma dell'art. 320 del Codice penale è stato oggetto di riforma da parte dell'art. 1, co. 75 della Legge 6 novembre 2012, n. 190 – Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione – (c.d. Legge Severino). Il testo del comma previgente era il seguente: “Le disposizioni dell'articolo 319 si applicano anche all'incaricato di un pubblico servizio; quelle di cui all'articolo 318 si applicano anche alla persona incaricata di un pubblico servizio, qualora rivesta la qualità di pubblico impiegato”.

²⁴⁰ “Le disposizioni degli articoli 318 e 319 si applicano anche all'incaricato di un pubblico servizio. In ogni caso, le pene sono ridotte in misura non superiore ad un terzo”

Si tratta, come più volte rammentato in relazione a tali tipologie di delitti, di un reato proprio e plurisoggettivo, mentre per l'elemento soggettivo è richiesto il dolo specifico come per i due reati espressamente richiamati dalla norma (318-319 C.P.).

Si ritiene che la previsione di tale norma sia giustificata unicamente da ragioni di "economia di previsione legislativa", consistenti nell'evitare di dover ripetere tutti i soggetti attivi in ogni norma incriminatrice. Inoltre, ad opera della novella del 2012, rispondono del delitto di corruzione, nelle sue diverse configurazioni, tutti gli incaricati di un pubblico servizio, non soltanto coloro che rivestono la qualità di pubblico impiegato.²⁴¹

6.5 ART 322 c.p. "Istigazione alla corruzione"

La norma oggetto di trattazione²⁴² è caratterizzata da specifiche particolarità, infatti, articolandosi su quattro commi contempla quattro fattispecie autonome di istigazione che hanno come elemento di comunanza la mancata conclusione dell'accordo: l'offerta o la promessa non devono essere accettate, in quanto, qualora lo fossero, la corruzione sarebbe consumata, con applicazione delle relative fattispecie.

L'articolo incrimina nei primi due commi il privato cittadino che, appunto, istiga il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio a disporre, omettere o ritardare un

²⁴¹ Così il commento all'art 320 c.p. del Codice penale esplicito minor, Simone, XXVI Ed. 2022

²⁴² *"Chiunque offre o promette denaro od altra utilità non dovuti ad un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nel primo comma dell'articolo 318, ridotta di un terzo.*

Se l'offerta o la promessa è fatta per indurre un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio a omettere o a ritardare un atto del suo ufficio, ovvero a fare un atto contrario ai suoi doveri, il colpevole soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nell'articolo 319, ridotta di un terzo.

La pena di cui al primo comma si applica al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio che sollecita una promessa o dazione di denaro o altra utilità per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri. La pena di cui al secondo comma si applica al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio che sollecita una promessa o dazione di denaro ad altra utilità da parte di un privato per le finalità indicate dall'articolo 319"

atto d'ufficio, promettendo il pagamento di una somma indebita o altra utilità, qualora il *pactum* non venga a consolidarsi in ragione del rifiuto di quest'ultimo; il primo comma si riferisce al tentativo di corruzione ex art 318 ed il secondo al tentativo di corruzione ex art 319, in generale al cd. tentativo di corruzione attiva. Mentre nei commi terzo e quarto, oggetto di introduzione ad opera della riforma ex L 26-4-1990 n 86, viene incriminata la condotta speculare ai primi due commi, cioè quando l'iniziativa parta dal Pubblico ufficiale e sia il privato cittadino a non accoglierla cd. tentativo unilaterale di corruzione passiva.

Sotto il profilo di diritto sostanziale i primi due commi configurano un'ipotesi delittuosa comune, e quindi consumabile da chiunque non rivesta una qualifica soggettiva, mentre nei due commi successivi viene a configurarsi un'ipotesi di reato proprio, con i relativi limiti di consumazione già più volte ricordati.

Ogni giurista attento noterebbe la labilità del confine tra la norma in esame e le ipotesi di reato ex art 317 c.p. (Concussione) e 319-quater c.p. (Induzione indebita a dare o promettere), per tracciare una linea di demarcazione è necessario guardare all'interazione psichica tra i due soggetti attivi del reato e le diverse casistiche che possono venire a configurarsi.

Se l'istigazione è supportata dalla minaccia di un male ingiusto, che pone il destinatario in una situazione di forte costrizione psichica, si avrà l'ipotesi più grave della concussione ex art 317 c.p..

Se invece l'abuso della qualità o dei poteri da parte del P.U. si esplica attraverso una condotta prevaricatoria, si avrà l'ipotesi di induzione indebita consistente “nel carattere perentorio ed ultimativo della richiesta e nella natura reiterata ed insistente della medesima” che esercita sul privato “una pressione superiore rispetto a quella conseguente da una mera sollecitazione”.²⁴³

Se invece il pubblico ufficiale si limita a sollecitare il privato senza però esercitare prevaricazione, si configura l'ipotesi di istigazione alla corruzione ex art 322 c.p., in quanto si rapporta in modo paritario con il destinatario della condotta.²⁴⁴

Nonostante tali tentativi di demarcazione, rimane comunque arduo tracciare in concreto i confini tra queste fattispecie nelle dinamiche delle singole vicende concrete.

²⁴³ Cass.S.U.12228/2014

²⁴⁴ Cass., VI,3750/2021; Cass., VI, 18125/2019

La giurisprudenza è costante nel dare elevato rilievo alle condotte che si traducono in una istigazione effettiva e seria: è imprescindibile, dunque, che alla luce di tutti gli elementi disponibili al tempo della condotta (entità del compenso promesso, circostanze di tempo e di luogo, soggetti coinvolti) l'istigazione fosse concretamente idonea ad essere accolta. Tale idoneità manca in caso di impossibilità assoluta di compiere quanto richiesto o nei casi di offerta o promessa di donativi di modesta entità che non siano in grado di turbare psicologicamente il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio. Un esempio recente dell'esclusione dell'ipotesi di reato in esame è stato fornito dalla sentenza 21090/2022 pronunciata dalla Cassazione.²⁴⁵

6.6 ART. 322 BIS c.p. *“Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri”*

L'articolo in commento²⁴⁶ è posto a presidio del corretto funzionamento nonché della tutela dell'interesse finanziario in ambito europeo. Invero, sono censurati quei

²⁴⁵ Cass, VI, 21090/2022, relativamente all'offerta di 34 biglietti di ingresso ad un luna park finalizzata ad ottenere una nuova concessione demaniale.

²⁴⁶ *Le disposizioni degli articoli 314, 316, da 317 a 320 e 322, terzo e quarto comma, si applicano anche:*

1) ai membri della Commissione delle Comunità europee, del Parlamento europeo, della Corte di Giustizia e della Corte dei conti delle Comunità europee;

2) ai funzionari e agli agenti assunti per contratto a norma dello statuto dei funzionari delle Comunità europee o del regime applicabile agli agenti delle Comunità europee;

3) alle persone comandate dagli Stati membri o da qualsiasi ente pubblico o privato presso le Comunità europee, che esercitino funzioni corrispondenti a quelle dei funzionari o agenti delle Comunità europee;

4) ai membri e agli addetti a enti costituiti sulla base dei Trattati che istituiscono le Comunità europee;

5) a coloro che, nell'ambito di altri Stati membri dell'Unione europea, svolgono funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio.

5-bis) ai giudici, al procuratore, ai procuratori aggiunti, ai funzionari e agli agenti della Corte penale internazionale, alle persone comandate dagli Stati parte del Trattato istitutivo della Corte penale internazionale le quali esercitino funzioni corrispondenti a quelle dei funzionari o agenti della Corte stessa, ai membri ed agli addetti a enti costituiti sulla base del Trattato istitutivo della Corte penale internazionale.

comportamenti, finalizzati alla corruzione e all'induzione compiuti in ambito internazionale.

Dalla lettura della norma in commento si evince come il legislatore, al comma primo, abbia effettuato un'estensione soggettiva delle fattispecie delittuose più gravi compiuti da funzionari pubblici avverso la Pubblica Amministrazione che svolgono mansioni a livello europeo e internazionale. Al comma secondo il legislatore opera un'estensione di carattere oggettivo in merito ad alcune fattispecie riguardanti la pratica di corruzione.

La norma *de quo* è stata inserita nel codice penale dall'art. 3 comma 1 della Legge 29 settembre 2000, n. 300, ratifica ed esecuzione dei seguenti atti internazionali elaborati in base all'articolo K. 3 del Trattato dell'Unione europea: Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, fatta a Bruxelles il 26 luglio 1995, del suo primo Protocollo fatto a Dublino il 27 settembre 1996, del Protocollo concernente l'interpretazione in via pregiudiziale, da parte della Corte di Giustizia delle Comunità europee, di detta Convenzione, con annessa dichiarazione, fatto a Bruxelles il 29 novembre 1996, nonché della Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 26 maggio 1997 e della Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, con annesso, fatta a Parigi il 17 dicembre 1997.

5-ter) alle persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell'ambito di organizzazioni pubbliche internazionali;

5-quater) ai membri delle assemblee parlamentari internazionali o di un'organizzazione internazionale o sovranazionale e ai giudici e funzionari delle corti internazionali;

5-quinquies) alle persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell'ambito di Stati non appartenenti all'Unione europea, quando il fatto offende gli interessi finanziari dell'Unione.

Le disposizioni degli articoli 319 quater, secondo comma, 321 e 322, primo e secondo comma, si applicano anche se il denaro o altra utilità è dato, offerto o promesso:

1) alle persone indicate nel primo comma del presente articolo;

2) a persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell'ambito di altri Stati esteri o organizzazioni pubbliche internazionali.

Le persone indicate nel primo comma sono assimilate ai pubblici ufficiali, qualora esercitino funzioni corrispondenti, e agli incaricati di un pubblico servizio negli altri casi”

Tale disciplina trova, dunque, fondamento nella sempre maggiore commistione tra ordinamento statale, europeo e internazionale.

L'attuale configurazione della rubrica è dovuta alla novella apportata dall'art. 1, co. 10 della L. 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.

In ultimo si segnala che la norma rientra fra quelle fatte oggetto di correttivi ad opera del D. Lgs. 14 luglio 2020, n. 75 in attuazione della direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale

7 Rapporti intertemporali e contrasti giurisprudenziali tra normativa vigente e previgente. Estensione applicativa dell'art. 318 c.p.

Da un punto di vista relazionale, tra la sostituita dicotomia corruzione propria/impropria e la corruzione per l'esercizio delle funzioni, si ravvisa come l'art. 318 c.p. contiene una “norma diacronicamente generale” rispetto alla norma speciale, espressa dalla versione previgente dell'art. 318 c.p.²⁴⁷ Inoltre, il novellato art. 318 c.p. esprime una “norma sincronicamente generale” rispetto alla coesistente norma speciale ricavabile dall'art. 319 c.p.”²⁴⁸ Secondo la Giurisprudenza, infatti, la norma di cui all'art 319 c.p. si configurerebbe come speciale unilateralmente rispetto a quella di cui all'art 318 c.p. in quanto, mentre questa punisce la generica condotta di vendita della funzione pubblica, la prima richiede, invece, un preciso atto contrario ai doveri d'ufficio, oggetto di illecito mercimonio.²⁴⁹

Quanto alle condotte che alla luce della più recente riformulazione possono rientrare nella fattispecie della corruzione funzionale, si è sostenuto che la nuova figura «è in grado di offrire copertura normativa sia alle ipotesi di corruzione impropria – sino ad oggi ricadenti nella previgente disposizione – sia ai casi di corruzione per l'esercizio della funzione in

²⁴⁷ T. PADOVANI, *La messa a “libro paga” del pubblico ufficiale ricade nel nuovo reato di corruzione impropria*, in *Guida dir.*, 2012, n. 48, Inserto 13, p. X; M. PELISSERO, *I delitti di corruzione*, cit., p. 306.

²⁴⁸ Cfr. M. GAMBARDELLA, *Profili di diritto intertemporale della nuova corruzione per l'esercizio della funzione*, in *Cass. pen.*, 2013, p. 3866 ss.

²⁴⁹ Cass., sez. VI, 25 settembre 2014, n. 49226, *C.E.D. Cass.*, n. 261354.

cui è individuabile un accordo avente ad oggetto “la compravendita” dell’esercizio della funzione del pubblico agente senza riferimento dunque ad uno specifico atto»²⁵⁰

Nel significato assegnabile alla nuova formulazione dell’art. 318 c.p., possono quindi essere ricomprese “tutte” le precedenti ipotesi astratte, più delle “altre nuove”, dunque non si è assistito in nessun modo ad un ridimensionamento delle ipotesi delittuose sussumibili nella fattispecie, ma anzi *“il nuovo art. 318 c.p., lungi dall’abolire, in tutto o in parte, le condotte previste dal testo previgente, ha al contrario determinato l’estensione dell’area di punibilità, in quanto ha sostituito alla precedente causale del compiendo o compiuto atto d’ufficio, oggetto di retribuzione, il più generico collegamento, della dazione o promessa di utilità ricevuta o accettata, all’esercizio delle funzioni o dei poteri dell’agente pubblico, così configurando, per i fenomeni corruttivi non riconducibili all’area dell’art. 319 c.p., una fattispecie di onnicomprensiva monetizzazione del munus pubblico, sganciata in sé da una logica di formale sinallagma”*²⁵¹

Un ipotesi delittuosa che può essere annoverata tra le nuove classi di condotte riconducibili all’art 318 C.P., è rappresentata dalla “stabile messa a libro paga” del pubblico agente, massima esplicazione della metamorfosi della corruzione dove il pagamento di una tangente in relazione ad un singolo atto è stato sostituito da un accordo, per così dire “a tempo indeterminato” tra il corrotto e il corruttore dove quest’ultimo si impegna a remunerare periodicamente il corrotto in cambio di una disponibilità incondizionata a violare il corretto funzionamento dei pubblici uffici.

A dire il vero le criticità più volte sottolineate derivate dalla riforma radicale della materia, hanno contribuito a generare fin da subito contrasti giurisprudenziali inerenti ai rapporti tra corruzione per l’esercizio della funzione e corruzione propria.

Una trattazione precisa sul tema è stata fornita da Marco Gambardella, il cui lavoro merita di essere riportato, considerata l’elevata pertinenza contestuale.

²⁵⁰ Cfr. P. SEVERINO, *La nuova legge*, 2013.

²⁵¹ Così Cass., sez. VI, 11 gennaio 2013, n. 19189, in *Cass. pen.*, 2013, p. 3856.

7.1.1 Primo orientamento giurisprudenziale

Secondo un primo orientamento giurisprudenziale – che si caratterizza per la valorizzazione della razionalità del sottosistema corruttivo, nonché per l’impiego dei principi costituzionali nel tracciare la linea di confine fra corruzione funzionale e propria *“la stabile messa a libro paga o il duraturo asservimento del pubblico ufficiale ad interessi personali di terzi, attraverso il sistematico ricorso ad atti contrari ai doveri di ufficio non predefiniti, né specificamente individuabili ex post, integra tutt’ora il reato di cui all’art. 319 c.p., e non il più lieve reato di corruzione per l’esercizio della funzione di cui all’art. 318 c.p. Invero, offrirebbe il fianco a possibili rilievi in termini di graduazione dell’offensività, di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di proporzionalità della pena (art. 27 Cost.), punire in molti casi con una pena assai più mite di quella stabilita nell’art. 319 c.p., un pubblico funzionario stabilmente infedele, che ponga l’intera sua funzione e i suoi poteri al servizio di interessi privati per un tempo prolungato, con contegni di infedeltà sistematici”*²⁵²

Tale orientamento critica la conseguenza paradossale che si verrebbe a configurare qualora, la condotta di un pubblico ufficiale che compia per denaro o altra utilità (“venda”) un solo suo atto contrario all’ufficio verrebbe così punita con una cospicua pena ai sensi dell’art. 319 c.p. Laddove un pubblico funzionario stabilmente infedele, che ponga l’intera sua funzione e i suoi poteri al servizio di interessi privati per un tempo prolungato, con contegni di infedeltà sistematici e in relazione ad atti contrari alla funzione non predefiniti o non specificamente individuabili *ex post* (in caso diverso si rifluirebbe, come è ovvio, nella previsione dell’art. 319 c.p.), si vedrebbe oggi irragionevolmente punito con una pena assai più mite, quale quella prevista dal riformato art. 318 c.p. (da uno a sei anni di reclusione).

E ciò malgrado appaiano in tutta evidenza indiscutibili la ben maggiore offensività e il più elevato disvalore giuridico e sociale della seconda condotta, integrata appunto dall’asservimento costante e metodico dell’intera funzione del pubblico ufficiale ad interessi personali di terzi privati²⁵³

²⁵² Cass., sez. VI, 15 ottobre 2013, n. 9883, in *C.E.D. Cass.*, n. 258521

²⁵³ *Ibidem*

All'interno di questo orientamento, va segnalata una interessante pronuncia della Suprema Corte²⁵⁴ che ha reputato legittima la configurazione quale “corruzione propria” della condotta di un rappresentante farmaceutico che aveva corrisposto denaro a un primario ospedaliero, in cambio dell'impegno di quest'ultimo a prescrivere a tutti i pazienti un determinato farmaco antitumorale.²⁵⁵

La conferma di tale prima corrente giurisprudenziale è attentamente sintetizzata nell'affermazione secondo cui configura il delitto di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio – e non il più lieve reato di corruzione *ex art.* 318 c.p. – lo stabile asservimento dell'agente pubblico a interessi personali di terzi, che si traduca in atti, i quali, pur formalmente legittimi, in quanto discrezionali e non rigorosamente predeterminati, si conformano all'obiettivo di realizzare l'interesse del privato nel contesto di una logica globalmente orientata alla realizzazione di interessi diversi da quelli istituzionali.²⁵⁶

7.1.2 Secondo orientamento giurisprudenziale

Di diverso avviso è invece l'orientamento giurisprudenziale, che si attiene ad un dato prettamente letterale della norma. Esso sostiene che lo stabile asservimento del pubblico ufficiale agli interessi personali di terzi, realizzato attraverso l'impegno permanente a compiere od omettere una serie indeterminata di atti ricollegabili alla funzione esercitata, integra invece il reato di cui all'art. 318 c.p. (nel testo introdotto dalla l. n. 190 del 2012), e non il più grave reato di corruzione propria di cui all'art. 319 c.p., salvo che la messa a

²⁵⁴ Cass., sez. VI, 15 settembre 2017, n. 46492, cit.

²⁵⁵ In tale pronuncia si è chiarito infatti che il comportamento abdicativo del medico (pubblico ufficiale) di fronte al dovere di una corretta comparazione degli interessi rilevanti, integra già di per sé “l'omettere” di cui all'art. 319 c.p., e quindi anche quando l'esito raggiunto risulti coincidere *ex post* con l'interesse pubblico. Rientra allora nell'ambito di applicazione della corruzione *ex art.* 319 c.p., il comportamento del primario ospedaliero consistito nell'essersi impegnato a dettare sistematicamente la terapia farmacologica “Nexavar” (antitumorale) ai nuovi pazienti solo perché mosso da finalità speculative, laddove invece la prescrizione del farmaco doveva essere il frutto di un meditato apprezzamento da parte del medico del quadro clinico del paziente, nonché di un'attenta valutazione comparativa tra i benefici perseguiti ed i rischi connessi alla particolare utilizzazione del farmaco che era possibile prevedere sulla base della situazione clinica del paziente medesimo. Altrimenti si verrebbe a configurare, per un verso, una inammissibile abdicazione da parte del medico delle sue funzioni; per altro verso, un automatismo nella prescrizione del farmaco [

²⁵⁶ Così Cass., sez. VI, 5 aprile 2018, n. 29267, in *C.E.D. Cass.*, n. 273448

disposizione della funzione abbia prodotto il compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio (ovvero l'asservimento della funzione sia sfociato nell'emanazione di un atto illegittimo). Questo orientamento muove dalla convinzione che in tal caso, si determini una progressione criminosa nel cui ambito le singole dazioni eventualmente effettuate si attecchiano a momenti esecutivi di un unico reato di corruzione propria a consumazione permanente.²⁵⁷

La logica sottesa a tale corrente interpretativa non riconosce un integrale copertura del nuovo art. 318 c.p. dell'area della vendita della funzione, ma soltanto quelle situazioni in cui non sia noto la finalità del suo mercimonio o in cui l'oggetto di questo sia sicuramente rappresentato da un atto dell'ufficio. Residua tuttora, infatti, un'area di applicabilità dell'art. 319 c.p., quando la vendita della funzione sia connotata da uno o più atti contrari ai doveri d'ufficio, accompagnati da indebite dazioni di denaro o prestazioni di utilità, sia antecedenti che susseguenti rispetto all'atto tipico, il quale finisce per evidenziare il punto più alto di contrarietà ai doveri di correttezza che si impongono al pubblico agente.

In conclusione, per quest'ultimo orientamento, i fenomeni di corruzione sistemica conosciuti dall'esperienza giudiziaria come “messa a libro paga del pubblico funzionario” o “asservimento della funzione pubblica agli interessi privati” o “messa a disposizione del proprio ufficio”, tutti caratterizzati da un accordo corruttivo che impegna permanentemente l'agente pubblico a compiere o ad omettere una serie indeterminata di atti ricollegabili alla funzione esercitata, finora sussunti dalla giurisprudenza nella fattispecie prevista dall'art. 319 c.p., devono a seguito della l. 190 del 2012 essere ricondotti alla nuova previsione dell'art. 318 c.p., sempre che i pagamenti intervenuti non siano ricollegabili all'adozione di uno o più atti contrari ai doveri d'ufficio.

La conseguenza sarebbe che, l'art. 318 c.p. punendo genericamente la vendita della funzione si attecchia come reato di pericolo (pone in pericolo il corretto svolgimento della pubblica funzione); mentre, l'art. 319 c.p. perseguendo la compravendita di uno specifico

²⁵⁷ Cass., sez. VI, 25 settembre 2014, n. 49226, in *Cass. pen.*, 2015, p. 1415, con osservazioni di G. STAMPANONI BASSI. In senso adesivo, Cass., sez. VI, 7 luglio 2016, n. 40237, in *C.E.D. Cass.*, n. 267634, secondo cui lo stabile asservimento dell'agente pubblico ad interessi personali di terzi, con episodi sia di atti contrari ai doveri d'ufficio che di atti conformi o non contrari a tali doveri, configura l'unico reato, permanente, previsto dall'art. 319 c.p., rimanendo assorbita la meno grave fattispecie di cui al precedente art. 318 c.p.; e successivamente in tal senso Cass., sez. VI, 20 giugno 2019, n. 32401, *ivi*, n. 276801; Cass., sez. VI, 19 settembre 2019, n. 45184.

atto d'ufficio è reato di danno, perché realizza una concreta lesione del bene protetto ed è quindi più grave.

Il contrasto giurisprudenziale sul piano pratico non ha determinato tensioni di particolare forza. E ciò perché quest'ultimo orientamento (ben esemplificato dalla pronuncia sul “caso Mose”), pur prestando ossequio formale al legislatore del 2012, che ha esplicitamente richiesto di sussumere i casi in cui non si identifica l'atto dell'agente pubblico nell'art. 319 c.p., nella sostanza ha lasciato immutate le cose.

In questo articolato contesto appare doveroso soffermarsi su una pronuncia della Cassazione sul tema che, per come dire, ha comportato un'inversione di pensiero in relazione al “trend giurisprudenziale” incline a riportare nell'alveo dell'art. 319 (anche) le ipotesi di asservimento della funzione non abbinate all'individuazione di un atto contrario ai doveri d'ufficio nel quale questo si fosse concretato. Nel dicembre 2018 con la sentenza relativa al caso Palozzi²⁵⁸ la VI Sezione della Suprema Corte, ripristina (e attua) il disegno prefigurato dal legislatore del 2012. All'art. 318 c.p. competono i casi nei quali è accertata la compravendita della funzione, ma non già l'atto contrario ai doveri d'ufficio nel quale questa si è tradotta. All'art. 319 c.p. sono da ricondurre, viceversa, quelli in cui il già menzionato mercimonio si è effettivamente tradotto nel compimento, da parte dell'agente pubblico, di un atto contrario ai doveri d'ufficio.

Si stagliano in modo chiaro, di conseguenza, i rapporti fra le due fattispecie: colpendo il generico asservimento – *versus* retribuzione del privato – della funzione; l'art. 318 c.p. sanziona un comportamento suscettibile di risultare prodromico rispetto allo stadio successivo, sfociante nell'adozione di un atto contrario ai propri doveri d'ufficio o nell'omissione di uno conforme ai medesimi, sì da dar luogo al pericolo che ciò si realizzi e da rappresentare una minaccia per gli stessi beni tutelati dall'art. 319 c.p.. Nella dinamica progressiva dell'offesa, l'art. 319 c.p. interviene, dal canto suo, quando questa ha raggiunto la soglia del danno rispetto ai beni in questione.

Contro questa ricostruzione delle relazioni intercorrenti fra gli artt. 318 e 319 c.p. – l'unica, per *incidens*, in linea con la lettera delle disposizioni attuali del codice e con la sottostante *voluntas legis* – è stata sollevata la non nuova obiezione che una tale loro

²⁵⁸ Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 4486/2018.

lettura condurrebbe al risultato, del tutto incongruo, di punire in modo comunque più severo²⁵⁹ il funzionario pubblico che ha compiuto un solo atto contrario ai doveri d'ufficio, rispetto a quello che ha conformato alla retribuzione del privato corruttore l'intero esercizio della sua funzione. Secondo autorevole dottrina²⁶⁰, questa obiezione, peraltro, non pare fondata. Lo sarebbe soltanto se si potesse ritenere accettabile l'orientamento, riportato da quella giurisprudenza che fa rientrare nelle ipotesi di asservimento della funzione quelle in cui consta il «sistematico ricorso ad atti contrari ai doveri d'ufficio».

Senonché, soluzioni interpretative di questo genere sono interdette dal dato normativo dell'art. 318 c.p., alla stregua del quale non è dato sapere se il mercimonio dell'esercizio della funzione approderà o meno ad atti contrari ai doveri d'ufficio; in quanto se la conclusione risultasse già essere nel primo senso, il fatto dovrebbe (e potrebbe) *de plano* iscriversi nel paradigma dell'art. 319 c.p.

7.2 La reazione del legislatore ai contrasti giurisprudenziali.

Il legislatore del 2019 ha tenuto ben a mente le ragioni sottese ai due filoni di pensiero ed ha prontamente colto le prospettate irrazionalità sanzionatorie incidendo con la “legge Spazzacorrotti” sulla forbice edittale del sistema anticorruptivo, non soddisfacendo però i cultori e studiosi della materia che considerano la novella del 2019 come una paradossale legittimazione definitiva dell'impianto scaturito dalla legge n. 190 del 2012 nell'ambito delle incriminazioni in materia di corruzione. Nella legge Spazzacorrotti tanto l'inasprimento delle pene per la corruzione funzionale quanto la riformulazione del traffico di influenze illecite sembrano avere il paradossale effetto di ratificare

²⁵⁹ Cfr. M. GAMBARDELLA, Il nodo, cit., par. 2

²⁶⁰ LA DIALETTICA FRA DISPOSIZIONE E NORMA NELLO SPECCHIO DEI RAPPORTI FRA L'ART. 318 E L'ART. 319 C.P.*
M. MANTOVANI 27.11.2020. In senso adesivo M. GAMBARDELLA, Il nodo, cit., par. 3

definitivamente l'impianto della legge n. 190 del 2012, piuttosto che discostarsene segnando un punto di svolta nella lotta alla corruzione.²⁶¹

Queste due modifiche rappresentano, involontariamente, una legittimazione di quanto prodottosi a seguito della l. n. 190 del 2012; novella quest'ultima che ha in parte mancato il suo obiettivo, sul campo strettamente penale, di costituire un salto di qualità nel contrasto al malaffare e all'illegalità nell'attività della pubblica amministrazione.

Ciò che rileva e che giustifica tale critica è che in sede di riforma nel 2019 la corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.) oggettivamente meno grave della corruzione propria (art. 319 c.p.), soltanto perché in quella non si fa riferimento ad un determinato atto illegittimo dell'ufficio quale contenuto del *pactum sceleris*. Come dire che, pure quando l'attività corruttiva è circoscritta al mercimonio di un singolo atto, essa è sicuramente più grave della condotta dell'agente pubblico che stabilmente sottomette agli interessi del privato la sua attività.

²⁶¹ M. GAMBARDELLA, *Il grande assente nella nuova "legge spazzacorrotti"*, in *Cass. pen.*, 2019, p. 61 ss.

CAPITOLO 3: STRATEGIE DI CONTRASTO INTEGRATO

Sommario: 1. Premesse metodologiche: l'ibridazione dei fenomeni -2. Punti di raccordo tra mafia e corruzione: Zone grigie e forme di contiguità-2.1 Il concetto di "corruzione mafiosa" - 3 L'utilizzabilità dell'archetipo 416-bis nella lotta alla "corruzione mafiosa": Le pronunce della Suprema Corte-3.1 (segue)e le critiche della dottrina -4. La dimensione transnazionale della criminalità organizzata e della corruzione nell'ottica internazionale ed euro unitaria. - 5. Le strategie di contrasto e la carenza di un'integrazione repressiva-6. Le strategie di contrasto nelle fonti internazionali -7. La rilevanza del Decreto Legislativo 231/2001 per le esigenze di contrasto. - 8. Le strategie di contrasto sul piano operativo: La Cooperazione tra stati, Il G20 ed i Principi generali sul contrasto alla corruzione collegata al crimine organizzato -9. L'attualità dell'art 416-bis C.p. Prospettive di riforma de iure condendo e limiti alla netta sovrapposizione. -10. Considerazioni Conclusive

Introduzione al capitolo

Il terzo, nonché capitolo conclusivo propone una cornice integrata di politiche e tecniche di enforcement e contrasto, nella quale il terreno corruttivo e quello associativo dialogano senza confondersi. Muovendo da casi nei quali il condizionamento dell'agire pubblico si realizza per via collusiva e non già per minaccia esplicita, il testo individua criteri per una traslazione selettiva di strumenti tipici dell'antimafia, evitando estensioni improprie della figura speciale. Il discorso è completato dal riferimento alle architetture sovranazionali e unionali (strumenti convenzionali, direttive settoriali) con particolare concentrazione sulle strategie di cooperazione internazionale, nonché ai presidi domestici di prevenzione (piani anticorruzione, trasparenza, responsabilità degli enti ex d.lgs. 231/2001 e pratiche di compliance risk-based). In chiusura si formulano indicazioni de iure condendo: semplificazione degli schemi incriminatori con adeguata gerarchia di gravità per le forme sistemiche, rafforzamento delle capacità investigative finanziarie,

interoperabilità delle banche-dati e maggiore integrazione tra sanzioni penali, misure interdittive e meccanismi organizzativi di controllo.

1. Premesse metodologiche: l'ibridazione dei fenomeni

Nei capitoli precedenti sono state analizzate, da un lato, le caratteristiche tipiche dell'associazione di tipo mafioso, fondata sulla triplice coesistenza²⁶², di forza intimidatrice, omertà e assoggettamento; dall'altro, le peculiarità del fenomeno corruttivo, osservato nella sua progressiva metamorfosi sia normativa che operativa. In questo capitolo finale si intende porre l'attenzione, in primo luogo sul punto di contatto tra i due fenomeni, che costituisce oggi una delle principali minacce per il buon andamento delle pubbliche amministrazioni e del corretto e genuino funzionamento del sistema finanziario nazionale, euro unitario e internazionale. In secondo luogo, si vogliono illustrare le strategie di contrasto a tali pratiche criminali adottate dall'ordinamento italiano e dagli stati parte di organizzazioni infrastatali in ossequio degli obblighi internazionali la cui partecipazione impone.

Il diritto penale della criminalità organizzata è oggi saldamente correlato con gli interessi economici, inquinati da pratiche corruttive che permeano anche la pubblica amministrazione. La pericolosità delle organizzazioni mafiose è ancora più accentuata, avendo le stesse la duplice opportunità di conciliare modelli alternativi, quello del controllo del territorio e quello dell'investimento economico, il metodo violento e quello collusivo.

La dottrina ha parlato, a tale riguardo, di una vera e propria "borghesia mafiosa", intesa come quell'insieme di soggetti che, pur non appartenendo formalmente all'associazione criminale, ne condividono interessi e strategie, prestando la propria opera professionale o politica per consentire al sodalizio di perseguire i propri fini²⁶³. La corruzione, in questa prospettiva, diventa uno strumento privilegiato di consolidamento, che consente all'organizzazione di ottenere appalti, autorizzazioni, agevolazioni fiscali o

²⁶² POMANTI, *Le metamorfosi delle associazioni mafiose di tipo mafioso e legalità penale*, Pisa, 2018, 51.

²⁶³ . P. ARLACCHI, *Mafia imprenditrice. L'etica mafiosa e lo spirito del capitalismo*, Il Mulino, Bologna, 1983, p. 112 ss.

semplicemente protezione giudiziaria, riducendo così la necessità di un ricorso sistematico alla violenza.

Sul piano giurisprudenziale, la Corte di Cassazione ha più volte evidenziato come il “metodo mafioso” non si esaurisca nell’uso della forza intimidatoria, ma possa manifestarsi anche attraverso meccanismi di inquinamento della funzione pubblica, i quali determinano forme di assoggettamento e omertà non meno gravi di quelle generate dalla minaccia fisica²⁶⁴. In tale ottica, l’utilizzo della corruzione come mezzo di espansione e radicamento mafioso rappresenta una delle trasformazioni più significative della criminalità organizzata contemporanea.

È stato puntualmente osservato che l’interazione tra i due fenomeni si colloca all’interno di una dinamica circolare: la mafia utilizza la corruzione per legittimarsi e stabilizzarsi nei circuiti legali, mentre la corruzione trova nelle organizzazioni criminali un fattore di moltiplicazione e di sistematicità, rendendo più difficile l’individuazione e la repressione dei relativi comportamenti²⁶⁵.

Alla luce di tali evidenze, non può più considerarsi sufficiente una strategia repressiva condotta dai singoli ordinamenti in *ipsum facere*, ma è necessaria una rete di giustizia penale compatta, basata su un’armonizzazione giuridica e sul coordinamento delle indagini.

Un caso emblematico, di cui si tratterà più specificamente nel corso del capitolo, è senza dubbio rappresentato dall’inchiesta “Mondo di mezzo” meglio nota alla collettività come “Mafia Capitale” con la sentenza 24 ottobre 2019, n. 45100, la Suprema corte anche se nel caso di specie, ha escluso la configurabilità del reato di associazione mafiosa ex art. 416bis c.p., ritenendo piuttosto sussistenti plurime associazioni per delinquere ex art. 416 c.p.²⁶⁶, ha in ogni modo mostrato come, in contesti metropolitani avanzati, l’intimidazione tipica del metodo mafioso venga sostituita dalla stabile collusione con

²⁶⁴ Cass. pen., Sez. Unite, 24 ottobre 2019, n. 45100, *Mafia Capitale*: Le Sezioni Unite hanno chiarito che l’associazione mafiosa può esercitare il metodo intimidatorio anche in forme non violente ma collusive e corruttive, idonee a creare assoggettamento e omertà. Cass. pen., Sez. II, 22 ottobre 2019, n. 18125: Nel caso *Mafia Capitale*, la Cassazione ha ribadito che il metodo mafioso può realizzarsi anche attraverso inquinamento sistematico della funzione pubblica e pratiche corruttive, senza bisogno di manifestazioni eclatanti di violenza.

²⁶⁵ G. FIANDACA – E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, vol. II, Zanichelli, Bologna, 2022

²⁶⁶ Cass., Sez. Unite, 24 ottobre 2019, n. 45100, Pres. Carcano, Est. Fidelbo, in *Cass. pen.*, 2020, p. 451 ss.

pubblici funzionari e imprenditori, così da dar vita a forme di criminalità “organizzata ma non mafiosa”, fondate su una corruzione sistemica piuttosto che sull’uso della violenza. E già a partire dagli anni ’90, a causa dell’utilizzo sempre più massiccio di pratiche corruttive da parte di organizzazioni criminali a scapito di interessi anche internazionali, che vi furono importanti segnali verso un’inversione di marcia nella lotta alla corruzione da parte delle comunità internazionali. Un esempio è certamente rappresentato dal contenuto della risoluzione 10/4 approvata il 16 ottobre 2020 dalla Conferenza delle Parti della Convenzione ONU, dove si parla in modo esplicito di “dimensione economica” della criminalità organizzata transnazionale.

Nell’ottica di queste impostazioni, l’armonizzazione dei modelli di contrasto della corruzione e del crimine organizzato si fonda su un duplice presupposto, che è rimasto invariato: *i.* nella sua forma più allarmante, la corruzione implica modalità di azione di tipo associativo e sottende, quindi, una dimensione organizzativa autonoma, in termini di definizione di ruoli e funzioni tra più soggetti, gerarchie e condivisione di prassi; *ii.* gli aggregati corruttivi, una volta innestatesi in un’area o contesto, sono in grado di esercitare una capacità di condizionamento, limitando di fatto i margini di autodeterminazione negoziale e, addirittura, personale dei soggetti che ne sono i destinatari: ora gli operatori economici “non cooperativi”, ora, soprattutto, i pubblici agenti, con cui il consorzio corruttivo è interessato ad instaurare rapporti non paritari²⁶⁷.

In breve: il fenomeno corruttivo, quando organizzato, sarebbe tale da riprodurre, sebbene in forme più lievi, le modalità di azione tipiche di organizzazioni criminali, come quelle mafiose (art. 416-bis, comma 3° e ult., c.p.), che si avvalgono della forza di intimidazione per determinare, nei diversi con- testi, condizioni reali di soggezione, strumentali per il perseguimento delle proprie finalità. Si assisterebbe, in altre parole, ad un’ibridazione di

²⁶⁷ Coglie un progressivo avvicinamento tra le due forme di criminalità (economica e organizzata), sino alla sostanziale sovrapposizione, con riguardo in particolar modo alla “corruzione sistemica” e al suo carattere “ambientale”, PALIERO, *Criminalità economica e criminalità organizzata: due paradigmi a confronto*, in *Criminalità organizzata e sfruttamento delle risorse territoriali*, a cura di Barillaro, Milano, 2004, 141 ss.; non aderisce, invece, a questa prospettiva di lettura del fenomeno corruttivo, ribadendo- ne l’appartenenza al paradigma della criminalità economica (white collar), FORTI, *L’insostenibile pesantezza della “tangente ambientale”*: inattualità di disciplina e disagi applicativi nel rapporto corruzione- concussione, cit., spec. 484 ss. Discute, con estrema lucidità, le implicazioni di questo modello di «corruzione organizzata», LA SPINA, *La corruzione organizzata. Aspetti concettuali e sviluppi legislativi*, in *Economia, organizzazioni criminali e corruzione*, a cura di Ingrassia, Roma, 2018, 45 ss.

metodi di azione - quello corruttivo, cooperativo e paritario e quello intimidatorio, quindi asimmetrico -, astrattamente dicotomici.²⁶⁸

Sebbene si stia portando avanti l'idea secondo la quale la corruzione rappresenta una delle nuove attività predilette dalle mafie, occorre, per completezza esplicativa, riportare una considerazione che attesta il contrario e che fa leva sulla tendenza delle associazioni criminali a consumare crimini amministrativi già agli albori delle proprie origini. Il legame tra questi due fenomeni è molto più risalente nel tempo. In tal senso, già dalla loro genesi nell'800 nel Meridione d'Italia, le diverse associazioni a carattere locale e rurale necessitavano di metodi alternativi, rispetto all'utilizzo della violenza, per assicurarsi il controllo del territorio. Gli studiosi hanno infatti chiarito che l'origine delle mafie si ricollega ad una situazione di prolungata carenza dei pubblici poteri, che ha portato, durante la dominazione borbonica e poi sotto il Regno d'Italia, ad un vero e proprio sistema parallelo di potere organizzato, che talvolta si è posto in simbiosi con il potere pubblico²⁶⁹. Pur essendo molto diversa dalla dimensione odierna, la mafia della seconda metà dell'800 presentava un'accentuata organizzazione formale, in grado di programmare operazioni complesse nel lungo periodo e distinta da rigidi rituali di affiliazione. In particolare, risale al 1877 la nota indagine sulla Sicilia condotta da Sidney Sonnino e Leopoldo Franchetti, che era stata già oggetto di un'inchiesta parlamentare sul fenomeno.

L'aspetto specifico della criminalità organizzata fu individuato nell'universale complicità di cui essa godeva ai più svariati livelli. Ma l'osservazione più importante riguardava proprio l'organicità della mafia al sistema delle clientele, che alimentava la fedeltà verso un gruppo ristretto di individui e minava il consenso nei confronti delle istituzioni. Nel primo volume dell'inchiesta, intitolato "*Condizioni politiche ed amministrative della Sicilia*", Franchetti sottolinea che l'organizzazione clientelare era funzionale a mantenere il controllo delle terre, dopo l'abolizione del sistema feudale²⁷⁰. Nel secondo volume dell'opera, che descrive le cause della decadenza sociale ed economica siciliana, Sonnino

²⁶⁸ G. DI VETTA, *Il nido del cuculo. La tendenza ad assimilare criminalità amministrativa e criminalità organizzata*, *Archivio Penale* 2020, n. 2

²⁶⁹ G. TURONE, *Il delitto di associazione mafiosa*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 39.

²⁷⁰ L. FRANCHETTI, S. SONNINO, *Inchiesta in Sicilia*, 1877.

registra lo sviluppo di significativi legami tra le associazioni mafiose e parte dell'aristocrazia locale, nell'ambito di un reciproco scambio di favori. Questa situazione sfociò ben presto in autentiche forme di corruzione elettorale da parte delle cosche sulle comunità locali, grazie alle quali numerosi politici entrarono a far parte della politica nazionale. D'altra parte, nonostante lo sviluppo dell'economia locale e dei rapporti tra proprietari terrieri fosse basato sul metodo violento e sull'estorsione, era già ò contemplato l'utilizzo della corruzione delle amministrazioni comunali e dei piccoli contadini, sia pure come metodo alternativo. Scriveva, infatti, Franchetti, che *“la mafia non ha bisogno di adoperare attualmente la violenza e l'intimidazione diretta se non nel minimo numero di casi in cui usa la sua autorità. Essa ha ormai relazioni e interessi così molteplici e variate con tutte le parti della popolazione, sono tanto numerose le persone a lei obbligate per la riconoscenza o per la speranza nei suoi servigi che essa ha ormai infiniti mezzi di influire al di fuori della violenza per quanto la sua esistenza si fondi su questo”*.²⁷¹

In definitiva, questa duplicità di strumenti, questa ambivalenza tra violenza e corruzione, tra estorsione e accordo, ha caratterizzato le associazioni mafiose sin dalla loro origine. È mutata certamente la complessità e la diffusività della criminalità organizzata, e con essa la capillarità delle trame corruttive. Sul punto, si è visto che i gruppi criminali, sfruttando i vantaggi della globalizzazione, rappresentano oggi delle vere e proprie multinazionali, che si arricchiscono con la finanza nel mercato mondiale legale. Questa evoluzione si riverbera anche sulle strategie prescelte dai sodalizi. Muta, infatti, la gerarchia preferenziale tra metodo violento e strumento corruttivo: i gruppi criminali non rinunciano al tradizionale circuito delle estorsioni, ma prediligono, come prima opzione, la creazione di un sistema di accordi collusivi con esponenti della politica e dell'economia.

In sintesi, la mafia, infatti, corrompeva ieri come oggi, ciò che è cambiato è che si è impadronita di quei complessi sistemi collusivi che diventano fattore di alimentazione, di accumulazione del proprio potere criminale, e ciò perché è il fenomeno corruttivo stesso a diventare sistema.

²⁷¹ L. FRANCHETTI, S. SONNINO, *op. cit.*, par. 57.

2. Punti di raccordo tra mafia e corruzione: Zone grigie e forme di contiguità

Oggi giorno si assiste sempre di più ad una metamorfosi delle associazioni criminali, specialmente del *modus operandi* di queste, le quali al passo con i tempi hanno modificato le strategie di inserimento nella società, trasladando da una mafia assassina e rumorosa ad una mafia corruttiva e silente. Se tradizionalmente le mafie venivano identificate soprattutto con l'uso della violenza e dell'intimidazione, l'evoluzione dei contesti socioeconomici ha favorito il progressivo movimento verso strategie meno visibili, fondate sull'infiltrazione collusiva e sulla capacità di contaminare il circuito decisionale pubblico.

Su un piano extra-giuridico, con riferimento a tale forma innovativa di manifestazione della mafia, si è parlato di «*processo mimetico reciproco*»²⁷², in virtù del quale l'incontro tra criminalità organizzata e sistema economico ufficiale produce un sofisticato processo di ibridazione e di adattamento isomorfo: da un lato, la mafia mette a disposizione dei propri partner le risorse di violenza e il capitale sociale di cui è in possesso; dall'altro, attraverso la frequentazione diretta e continuata con la criminalità dei colletti bianchi, essa affina le sue competenze «*imprenditoriali*»²⁷³, specularmente complementari al metodo mafioso, acquisendo un nuovo *modus operandi*, *i.e.* un nuovo «*metodo*».²⁷⁴

La dottrina ha efficacemente parlato di una «*attrazione elettiva*» tra crimine organizzato e corruzione, destinata a sfociare in vere e proprie «*convergenze repressive*» sul piano normativo e giudiziario²⁷⁵.

²⁷² E. FANTÒ, *L'impresa a partecipazione mafiosa. Economia legale ed economia criminale*, Bari, 1999, 123; A. DINO – M. MACALUSO, *L'impresa mafiosa? Colletti bianchi e crimini di potere*, Milano 2016, 13 ss.

²⁷³ C. E. PALIERO, *Criminalità economia e criminalità organizzata: due paradigmi a confronto*, in M. BARILLARO (a cura di), *Criminalità organizzata e sfruttamento delle risorse territoriali*, Milano 2004, 141 ss.

²⁷⁴ A. DINO, *Il metodo mafioso*, in A. DINO -L. PEPINO (cura di), *Sistemi criminali e metodo mafioso*, *op.cit.*, 210 ss.; N. TRANFAGLIA, *La mafia come metodo nell'Italia contemporanea*, Roma-Bari 1991, 23 s.

²⁷⁵ MONGILLO, Vincenzo. *Crimine organizzato e corruzione: dall'attrazione elettiva alle convergenze repressive*. *Diritto Penale Contemporaneo – Rivista Trimestrale*, 1/2019, pp. 158–191.

Le mafie, infatti, hanno compreso che l'uso della corruzione sistemica può sostituire, in modo meno rischioso e più redditizio, la violenza aperta. La “conquista” della pubblica amministrazione e del sistema economico non avviene più soltanto tramite il terrore e la sopraffazione, ma attraverso il controllo occulto delle decisioni, la collusione con i centri di potere politico-amministrativo, e la penetrazione nel mercato legale.

Alla luce di queste nuove costanti empiriche, la dottrina ha presto posto in evidenza le analogie strutturali della corruzione sistemica con la criminalità organizzata, prevalentemente di tipo mafioso (416-bis c.p.); a tal fine, sono state valorizzate le dimensioni dell'organizzazione, del radicamento nel contesto e della capacità di ambientamento della fenomenologia corruttiva, emerse attraverso l'osservazione sperimentale e processuale.

In particolare, sono state da più parti formulate proposte volte a rinnovare, alla radice, l'approccio e i programmi di contrasto del fenomeno corruttivo, recependo i modelli normativi e operativi sperimentati sul versante del crimine organizzato di matrice associativa mafiosa²⁷⁶.

Come si è accennato, la dinamica criminologica dei rapporti tra organizzazioni criminali e corruzione tende in misura crescente a dispiegarsi come una sorta di *attrazione elettiva*. Per semplificare e comprendere adeguatamente la fisionomia dei due fenomeni in simbiosi appare esplicitativa la prospettiva di Vincenzo Mongillo che affronta la questione analizzandola da due diverse angolazioni.

“*Alla prima angolazione*, si staglia la “mafia imprenditrice”, per mutuare il titolo di un libro di Pino Arlacchi. Soprattutto le nuove organizzazioni mafiose, all'incessante ricerca

²⁷⁶ In tal senso, FIANDACA, Esigenze e prospettive di riforma dei reati di corruzione e concussione, cit., 883 ss. e spec. 894, si chiede «se modalità e tecniche di tutela già operanti rispetto al secondo [crimine organizzato, n.d.a.] possano in futuro – mutatis mutandis – fungere da modello di riferimento per la prima [corruzione sistemica, n.d. a.]»: l'analisi dell'A. si muove nella prospettiva di valorizzare le analogie che intercorrono tra i due fenomeni in parola. In senso analogo, la riflessione di DAVIGO, MANNOZZI, La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale, cit., 223 ss.; in effetti, anche la proposta di Cernobbio mutuava modelli normativi già collaudati nel settore del contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafioso (cfr. retro, nt. 11). D Nella stessa direzione, FLICK, Riflessioni e perplessità sul sistema di prevenzione e di repressione della corruzione, in Riv. trim. dir. pen. ec., 2018, 461 ss. e spec. 475, dove osserva come «i due tipi di criminalità – organizzata e corruttiva – si saldano strettamente. Dove non basta il ricorso alla violenza e all'intimidazione della prima, soccorre quello alla forza di persuasione della seconda e viceversa; presentano aspetti (l'omertà) e obiettivi (il profitto illecito) comuni. Si giustifica così l'utilizzo entro certi limiti degli stessi strumenti di contrasto nei loro confronti; non si giustifica invece la loro asserita identità e sovrapposizione, perché la criminalità organizzata si fonda sulla violenza e la corruzione sullo scambio illecito».

di spazi territoriali fruibili e mercati redditizi, ricorrono sempre meno alla forza intimidatrice smaccata, alla violenza e alla coazione psichica. Per presidiare e far prosperare le proprie attività illecite, esse sfruttano ampiamente la formidabile capacità persuasiva del mercimonio corruttivo. Riescono così a insinuarsi nei gangli decisionali di enti e istituzioni pubbliche, atteggiandosi a soggetti economici a valenza nazionale o globale.

Le ricadute vantaggiose della leva corruttiva sono molteplici. Essa può, anzitutto, favorire il consolidamento territoriale del rapporto di sudditanza delle comunità locali con l'organizzazione, alimentando il consenso. Può aiutare a infiltrarsi nel settore degli appalti pubblici²⁷⁷ e dei partenariati pubblico-privato, nella concessione di sovvenzioni o altri provvedimenti amministrativi favorevoli. Può agevolare il funzionamento di mercati intrinsecamente illegali: contrabbando di sigarette, traffico di stupefacenti, prostituzione, estorsioni, furti di autovetture, ecomafie, e così via. Può consentire di attingere a informazioni segrete su indagini in corso, sottrarsi ad esse, eludere condanne, acquisire notizie su gruppi criminali concorrenti. Può servire a indurre i dipendenti di un istituto bancario a non segnalare operazioni sospette alle autorità di vigilanza. Infine, quale estrema forma di contaminazione del sistema politico-democratico, la dazione corruttiva può essere azionata per condizionare lo svolgimento di elezioni politiche, attraverso il pernicioso meccanismo dello scambio elettorale politico-mafioso.

Dal secondo angolo visuale, può discernersi un'altra inquietante degenerazione della vita pubblica: la proliferazione in contesti di corruzione sistemica di "comitati d'affari" più o meno stabili, che vedono coinvolti privati e funzionari ad essi asserviti. Nella maggior parte dei casi non possiamo qualificare tali consorterie come associazioni mafiose *ex art. 416-bis c.p.*, né esse paiono *ab externo* infiltrate dalle mafie. Tuttavia, ben potrebbero ricorrere, talvolta, i requisiti di un'associazione per delinquere o di un gruppo criminale organizzato nell'accezione ultranazionale. In queste reti criminali la stessa distinzione di ruoli tra corrotto e corruttore tende a dissolversi: tutti gli attori in gioco sono membri del medesimo sodalizio, al servizio di comuni obiettivi di arricchimento illecito a detrimento del pubblico interesse.

²⁷⁷ Scomparin, Laura (editor) (2016): *Corruzione e infiltrazioni criminali negli appalti pubblici - ci. Strumenti di prevenzione e contrasto* (Torino, Giappichelli)

L'evidenza fattuale sui nessi tra corruzione e crimine organizzato è ormai così corposa che varie definizioni socio-criminologiche dell'*organised crime* optano per l'inclusione degli espedienti corruttivi tra le componenti distintive²⁷⁸.

2.1 Il concetto di “corruzione mafiosa”

Si può dunque pacificamente definire questa degenerata realtà criminale come una “*corruzione mafiosa*”, termine che è stato più volte impiegato da autorevole dottrina, infatti in un recente volume di Raffaele Cantone e Enrico Carloni sono state enucleate sul piano criminologico, tre diverse forme di corruzione: *episodica* o *pulviscolare*, basata su legami fiduciari diretti tra privati e funzionari che occupano ruoli non elevati nella pubblica amministrazione; *organizzata* o *strutturale-sistemica*, in cui per effetto dell'adesione ad un'unica organizzazione illecita, «i funzionari pubblici e i corruttori non appaiono più parti contrapposte, ma protagonisti di un unico progetto che, fra l'altro, assume spesso i caratteri di un programma indeterminato e seriale di attività illecite», secondo il paradigma dell'associazione per delinquere; infine *mafiosa*, vale a dire la corruzione come strumento di cui si avvalgono le mafie per intrattenere rapporti proficui con le istituzioni e infiltrarsi nelle aree di più recente insediamento, spesso tra le più ricche del Paese²⁷⁹. L'ultimo fenomeno è sicuramente quello più inquietante perché, come si è autorevolmente osservato con riferimento all'esperienza italiana, mafia e corruzione sono ormai divenuti «*due poli di uno stesso meccanismo a tenaglia capace di inquinare profondamente l'apparato e le istituzioni politico amministrative*»²⁸⁰.

Dunque, in luogo di una mafia più aggressiva in senso paramilitare, più dedita all'uso della violenza, è subentrata una mafia che opera seguendo strategie funzionali basate su metodi alternativi. Per diminuire i rischi penali e preservare le associazioni da possibili

²⁷⁸ Hagan, Frank E. (2006): “Organized crime” and “organized crime”: Indeterminate Problems of Definition”, *Trends in Organized Crime*, vol. 9, n. 4, pp. 127-137

²⁷⁹ CANTONE, RAFFAELE, CARLONI, ENRICO (2018): *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni* (Milano, Feltrinelli)

²⁸⁰ PALAZZO, FRANCESCO E VIGANÒ, FRANCESCO (2018): *Diritto penale. Una conversazione* (Bologna, Il Mulino)

defezioni, le mafie prediligono oggi l'intensificazione delle proprie modalità di arricchimento e lo sviluppo di reti di relazioni con operatori economici ed esponenti delle Pubbliche Amministrazioni, affiancando all' intramontabile metodo intimidatorio tradizionale un altro, meno appariscente ma spesso più conveniente ed efficace, ossia quello corruttivo. Coglie allora nel segno l'espressione secondo la quale “oggi la mafia uccide meno ma corrompe di più”²⁸¹.

Questa trasformazione è il riflesso della dimensione internazionale ed economica assunta dalle mafie. Il punto è che se esse recitano come attrici protagoniste del sistema economico, capaci di vendere beni e fornire servizi sul mercato, il risultato è che lo sviluppo di tali relazioni imprenditoriali comporta un maggiore ricorso a pratiche corruttive, legate non necessariamente alla sopraffazione o all'assoggettamento, quanto a delle convergenze di interessi su base quasi paritaria. Senza considerare che l'infiltrazione nel tessuto politico-amministrativo e il procacciamento delle risorse pubbliche sono obiettivi più agevolmente raggiungibili scendendo a patti con i propri interlocutori, offrendogli denaro o altre utilità, ciò che assicura il consenso dei soggetti coinvolti anche in vista di future occasioni profittevoli.

Sul punto, le inchieste più recenti hanno dimostrato che sempre più spesso sono proprio gli imprenditori e gli amministratori locali a rivolgersi per primi ai mafiosi proponendo affari reciprocamente vantaggiosi²⁸². La consapevolezza della profonda “simbiosi” tra attività delle organizzazioni criminali semplici ovvero mafiose e pratiche corruttive si riverbera sulle strategie preventive e repressive, le quali gradatamente si avvicinano fin quasi a sovrapporsi²⁸³.

Un primo campanello d'allarme esposto dall'utilizzo sistemico della corruzione da parte dei gruppi criminali è rappresentato dalla difficoltà di accertamento: considerando che l'accordo tra gli attori della corruzione è un rapporto di natura *do ut des*, dove ognuna delle parti ha un interesse uguale e contrario vicendevolmente, è gioco forza ritenere che nessuna delle due avrebbe un vantaggio a rivelarlo.

²⁸¹ R. CANTONE, F. CARINGELLA, *La corruzione spuzza*, Mondadori, 2017, Milano, p. 31

²⁸² Cass. Pen., Sez V, n. 47574/2016, Rv. 268403.

²⁸³ V. MONGILLO, *Crimine organizzato e corruzione: dall'attrazione elettiva alle convergenze repressive*, in *Dir. Pen. Cont.*, 1/2019, p. 162.

In second'ordine, come è stato emblematicamente semplificato dalla vicenda “Mafia Capitale”, l'intreccio tra pratiche corruttive e mafia rende doverosa una valutazione relativa all'utilizzabilità anche dell'art. 416 *bis* c.p. nella lotta alla corruzione. Ed invero, il metodo mafioso²⁸⁴, che è il cuore della norma, è stato descritto dal legislatore con termini vaghi ma allo stesso tempo in modo che si faccia leva non solo sulla finalità delittuosa, ma anche sul controllo e sulla gestione delle attività economiche, concessioni, appalti e servizi pubblici, ossia tutte quelle attività che in un modo o nell'altro rientrano nel novero delle operazioni a vantaggio o nell'interesse ultimo dell'organizzazione criminale. Tale realtà criminologica ha posto tuttavia il tema della compatibilità logica e strutturale tra associazione di stampo mafioso e corruzione, dato che nell'art. 416 *bis* c.p. il metodo mafioso viene individuato nella forza di intimidazione/assoggettamento/omertà, mentre la corruzione è un classico reato in cui c'è un accordo stipulato in condizioni di parità tra le parti.

Sul punto si è espressa autorevole dottrina affermando che, in un ordinamento penale ancorato ai principi costituzionali, il problema deve essere risolto non già con un adeguamento della fisionomia del fatto tipico alle nuove forme di estrinsecazione della mafiosità, o con la cd. processualizzazione degli istituti di diritto penale sostanziale²⁸⁵ piegando i concetti del diritto all'esigenze probatorie, bensì con un'impostazione costituzionale di lotta al delitto, fedele al tipo legale ed ai principi costituzionali di legalità, offensività e proporzionalità della pena.

Nell'ordinamento italiano, la corruzione “mafiosa” rappresenta una prova per la tenuta stessa dell'art. 416 *bis* c.p., nella misura in cui da fattispecie occasionale, settoriale, basata su accordi bilaterali e sulla compravendita di singoli atti di ufficio, ha assunto una dimensione multilaterale, organizzata e transnazionale, tendendo a sovrapporsi con il

²⁸⁴ T. GUERINI, *Il reato di associazione di tipo mafioso nel sistema di contrasto al traffico di sostanze stupefacenti*, in L. DELLA RAGIONE - G. INSOLERA - G. SPANGHER, *I reati in materia di stupefacenti*, Milano 2019, 539 ss.

²⁸⁵ A. GARGANI, *Processualizzazione del fatto e strumenti di garanzia: la prova della tipicità “oltre ogni ragionevole dubbio”*, in LP 2013, 839 ss.; T. PADOVANI, *Il crepuscolo della legalità nel processo penale. Riflessioni antistoriche sulle dimensioni processuali della legalità penale*, in IP 1999, 527 ss. Con particolare riferimento all'area della criminalità organizzata, cfr. G. DI VETTA, *Tipicità e prova. Un'analisi in tema di partecipazione interna e concorso esterno in associazione di tipo mafioso*, in www.archiviopenale.it; V. MAIELLO, *Il concorso esterno tra indeterminatezza legislativa e tipizzazione giurisprudenziale*, Torino 2019, 85 ss.

crimine d'impresa e quello organizzato. Peraltro, sono stati evidenziati i rischi eventuali di un'automatica sovrapposizione delle due fattispecie, che potrebbe avere come conseguenza una "obliterazione del *proprium*" dell'associazione mafiosa, ossia il metodo violento e intimidatorio. In secondo luogo, vi è il rischio di applicare il severo regime previsto per i reati di mafia anche alle mere forme di corruzione che si consumano nello svolgimento di attività imprenditoriali geneticamente lecite o alla corruzione politico-amministrativa, con un'irragionevole *overdeterrence* contraria alle garanzie fondamentali²⁸⁶.

3 L'utilizzabilità dell'archetipo 416-bis nella lotta alla "corruzione mafiosa": Le pronunce della Suprema Corte

Le emergenti realtà criminologiche hanno posto numerosi interrogativi riguardo l'adattabilità della normativa vigente ai nuovi paradigmi criminali, e hanno determinato accesi dibattiti sia giurisprudenziali che dottrinali. Uno dei passaggi nevralgici di tali antinomie ermeneutiche è costituito dal ragionamento modulato sul comma terzo dell'art 416-bis c.p., il quale recita: "*L'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva*".

Ci si interroga riguardo alla idoneità repressiva del comma terzo in relazione alle varianti modalità operative dei gruppi criminali che si discostano sempre di più dall'archetipo violento tradizionale. In altre parole, ci si chiede se l'art 416-bis c.p. sia ancora adatto a ricomprendere il metodo corruttivo impiegato dalle mafie in luogo del metodo violento. Sul punto, mentre alcuni arresti giurisprudenziali²⁸⁷, ritengono imprescindibile una concreta estrinsecazione del metodo mafioso, un diverso filone ha invece ritenuto sufficiente la mera potenzialità di un effettivo utilizzo della forza di intimidazione²⁸⁸. È stato osservato come ai fini della contestazione dell'art.416 bis c.p., si possa fare riferimento anche ad un'intimidazione meramente ambientale, dovuta a consolidate

²⁸⁶ A. MATTARELLA, *Il contrasto alla corruzione nelle fonti internazionali ed il rapporto tra mafia e metodo corruttivo nell'ordinamento italiano*, in *Sistema Penale*, 2022,

²⁸⁷ Cass. pen. sez.VI, 28 dicembre 2017 n. 57896 (ud. 26 ottobre 2017)

²⁸⁸ Corte App. Roma, Sez. III, sent. n. 10010 11 settembre 2018 (dep. 10 dicembre 2018).

relazioni di corruttela ed in grado di coartare la libertà degli operatori economici e della stessa azione amministrativa²⁸⁹. Negli ultimi anni, gli sforzi della magistratura inquirente si sono concentrati sulla dimostrazione dell'esistenza di associazioni criminali dedite alla commissione di fatti corruttivi o altri reati contro la P.A. Tali prospettazioni sono avanzate qualora emergano molteplici condotte illecite, attuate in un significativo lasso temporale con il concerto della stessa pluralità di agenti; quindi, quando si palesino veri e propri comitati d'affari, di cui facciano parte anche pubblici funzionari.

La questione in esame pone problemi sul piano probatorio oltre che su quello strettamente giuridico, a causa del proliferarsi dei protagonisti della corruzione e degli schemi formali che nascondono il pagamento illecito: fatture per operazioni inesistenti, incarichi di consulenza inutili o solo formali, società-fantasma, versamenti estero su estero, ricorso ai contanti. Così, nella maggior parte dei procedimenti, l'esistenza di un apparato organizzativo stabile caratterizzato dall'*affectio societatis* e proiettato alla realizzazione di un programma criminoso indeterminato non raggiunge la certezza processuale, confermandosi al più la realizzazione concorsuale dei delitti-fine.

Spesso non si rinviene infatti alcun nesso logico o documentale tra chi eroga il denaro o altra utilità e il prezzo della corruzione, tra il titolare dell'interesse che decide l'erogazione e il pubblico funzionario che ne beneficia. Questa moltiplicazione dei diaframmi fra il decisore pubblico e il corruttore è oggi una delle caratteristiche principali delle trame corruttive²⁹⁰.

Una sentenza, che ha colto a pieno la portata della problematica, ha visto la Cassazione protagonista nel caso *Di Guardo*, l'arresto riguardava la configurabilità del reato di associazione per delinquere preordinata alla consumazione di delitti contro la P.A. compresa la corruzione, secondo la Corte è necessaria un'organizzazione strutturale, anche rudimentale e preesistente all'ideazione criminosa, purché si presenti adeguata allo scopo illecito perseguito²⁹¹.

A dire il vero, non mancano nei registri dei tribunali delle pronunce che invece riconoscono sussistenti gli elementi costitutivi dell'associazione criminale. Ad esempio,

²⁸⁹ Cfr. ex multis, Cass. Pen. sez.II 16 marzo 2020 n.10255 (ud.29 novembre 2019)

²⁹⁰ G. PIGNATONE, *Le nuove fattispecie corruttive*, in *Dir. Pen. Cont.*, 22 marzo 2018, p. 5.

²⁹¹ Cass., sez. VI, 29 marzo 2017, n. 15573, rv. 269952.

la pronuncia nella fase cautelare del procedimento citato ha riconosciuto l'esistenza di un'associazione per delinquere finalizzata alla commissione di delitti di corruzione aggravata e di turbativa di gare d'appalto. Tale requisito è stato desunto dall'attività di pianificazione compartecipata delle procedure di gara, dalla funzione di indirizzo e guida attribuita a uno dei sodali, capace di imporre il rispetto delle regole "sociali" e l'importo della tangente, dall'affidamento ad uno degli associati, per un considerevole lasso temporale, del ruolo di esattore delle tangenti, dall'intercambiabilità dei ruoli di erogatore di compensi illeciti, di intermediario per la consegna del denaro al pubblico ufficiale e di custode del denaro da occultare, nonché dalla condivisione di informazioni relative all'avvio delle indagini nei confronti di uno degli associati, con conseguente attivazione di una rete di assistenza reciproca.

Un ulteriore esempio dell'impegno ermeneutico che le corti hanno svolto nel districarsi nella risoluzione della problematica si è avuto come sopra detto, in relazione alla vicenda giudiziale di "Mafia capitale", dove si è registrato un salto di qualità nell'impostazione dell'accusa, che ha contestato l'art. 416 bis c.p. e l'aggravante della finalità di agevolazione dell'associazione in relazione ai plurimi fatti corruttivi contestati, in linea con la tesi dottrinale della trasformazione del *modus operandi* delle organizzazioni mafiose, da forme più "primitive" di violenza/minaccia all'offerta sistematica di vantaggi illeciti, dietro cui si cela la forza intimidatrice del sodalizio mafioso²⁹².

Peraltro, questo frequente intreccio tra criminalità organizzata e collusione politico-amministrativa non è stato del tutto avvalorato dal processo "Mafia capitale", caratterizzato da contrasti decisionali.

Nella fase cautelare, l'ipotesi formulata dalla Procura di Roma ha ricevuto un primo riscontro positivo da parte della VI Sezione della Suprema Corte²⁹³. Secondo la Cassazione, ferma restando una "riserva di violenza" nel patrimonio del sodalizio criminoso²⁹⁴, la forza intimidatrice del vincolo associativo può venire acquisita anche con la creazione di una struttura organizzativa che, in virtù di contiguità politiche ed elettorali,

²⁹² Cfr. C. VISCONTI, *A Roma una mafia c'è. E si vede...*, in *Dir. Pen. Cont.*, 15 giugno 2015; per un approccio socio-criminologico, v. F. VARESE, *Mafie in movimento*, cit.

²⁹³ Cass., sez. VI, 9 giugno 2015, n. 24535, rv. 264126. Conf., Id., 9 giugno 2015, n. 24536.

²⁹⁴ Integrata, nel caso di specie, dalla presenza di un personaggio del calibro criminale di Massimo Carminati.

l'uso di prevaricazioni e una sistematica attività corruttiva, espliciti condizionamenti diffusi nell'assegnazione di appalti, nel rilascio di concessioni, nel controllo di settori di attività di enti pubblici o di aziende pubbliche, tanto da determinare un sostanziale annullamento della concorrenza o di nuove iniziative estranee al sodalizio.

Il primo passaggio, che comporta una svolta paradigmatica, è costituito dall'esplicito superamento dell'affermazione che oggetto della minaccia in cui si esprime la forza intimidatrice dell'associazione non sono soltanto la vita o l'incolumità personale ma anche o soltanto, usando le parole della Corte: *“le essenziali condizioni esistenziali, economiche o lavorative di specifiche categorie di soggetti.”*

La Suprema Corte riconosce dunque che una sistematica attività corruttiva posta in essere dall'associazione può determinare essa stessa, a certe condizioni, l'acquisizione della forza intimidatrice concepita come elemento tipizzante delle organizzazioni mafiose, purché naturalmente, come compromesso, vi sia nel contesto associativo *“una riserva di violenza”*, ossia la disponibilità e la capacità concreta di usare la forza o la violenza, anche solo nelle intenzioni, che costituiscono il fulcro del metodo mafioso così come delineato dall'art 416-bis. Ancora, in relazione al requisito dell'assoggettamento, esso non deve sempre avere come fine ultimo il dominio di una determinata area territoriale, ma può inerire anche un settore economico o un ambito di rapporti con le Pubbliche Amministrazioni.²⁹⁵

Dunque, pur riconoscendo che il delitto di associazione di tipo mafioso può ricomprendere anche nuove organizzazioni svincolate dall'archetipo tradizionale, nel caso di Mafia Capitale il collegio non ha ravvisato l'elemento costitutivo della forza intimidatrice di cui all'art. 416 bis c.p. In tal senso, non potrebbe supplire alla carenza di tipicità il concetto di *“riserva di violenza”* né il ricorso sistematico alla corruzione, in quanto il ricorso costante alla tangente nel contesto di reti politico-affaristiche capaci di infiltrazioni stabili nella sfera politico-economica non equivale di per sé al metodo violento e mafioso. La Corte di Appello ha ribaltato l'impostazione seguita dal Tribunale, riprendendo le indicazioni della Cassazione., secondo cui quella di Carminati e Buzzi era

²⁹⁵ Cass., sez. VI, 28 dicembre 2017, n. 57896, rv. 271724, ha affermato che il reato previsto dall'art. 416-bis c.p. è configurabile in relazione ad organizzazioni diverse dalle mafie cosiddette *“tradizionali”*, anche nei confronti di un sodalizio costituito da un ridotto numero di partecipanti, che tuttavia impieghi il metodo mafioso per ingenerare, sia pur in un ambito territoriale circoscritto, una condizione di assoggettamento ed omertà diffusa.

un'unica organizzazione di stampo mafioso²⁹⁶. Il giudizio di Cassazione, infine, ha ritenuto illogica, ribaltandola, la motivazione della sentenza impugnata sul versante del metodo mafioso²⁹⁷. In primo luogo, osserva come questa abbia ricavato la sussistenza del metodo mafioso dalla caratura criminale di un singolo partecipe, piuttosto che dell'intero sodalizio, senza accertare l'effettivo assoggettamento dell'area territoriale di riferimento. In secondo luogo, si rileva l'impropria sovrapposizione con il metodo corruttivo di infiltrazione negli appalti pubblici. Per la Corte di Cassazione, infatti, il sistema degli appalti nel comune di Roma era gestito, non con il *metà* del vincolo associativo, ma tramite un sistema di accordi corruttivi²⁹⁸. Con argomenti simili, il Tribunale nonostante la prova delle estorsioni, violenze, e delle corruzioni sistematiche, ha ritenuto infondata l'ipotesi della associazione mafiosa ed ha riconosciuto l'esistenza di due associazioni per delinquere semplici²⁹⁹.

In definitiva, la Corte di legittimità esprime una posizione netta e definitiva: rigetta come illogici i tentativi surrettizi di sovrapporre il «metodo mafioso» a moduli di azione connotati, invece, dalla ricerca paritaria e cooperativa di un vantaggio illecito (la pratica corruttiva); e, in modo ancor più significativo, censura la lettura, cui ha aderito la decisione impugnata, di ricondurre all'evidenza di una condizione di assoggettamento ed omertà (art. 416-bis, comma 3°, c.p.) la situazione di «ambientalista» e «diffusività» del sistema corruttivo, processualmente riscontrato. La Corte ha, in tal modo, disinnescato

²⁹⁶ Corte d'appello di Roma, III sez. pen., 11 settembre 2018, n. 10010.

²⁹⁷ Cass., Sez. VI, 22 ottobre 2019, n. 18125.

²⁹⁸ A. AMARELLI, C. VISCONTI, *Da "Mafia Capitale" a "Capitale corrotta". La Cassazione derubrica i fatti da associazione mafiosa unica ad associazioni per delinquere plurime*, in *Sistema Penale*, 18 giugno 2020.

²⁹⁹ Trib. Roma, 20 luglio 2017, n. 11730. Sul tema, E. ZUFFADA, *Per il Tribunale di Roma "Mafia Capitale" non è mafia: ovvero della controversa applicabilità dell'art. 416 bis c.p. ad associazioni criminali diverse dalle mafie "storiche"*, in *Dir. Pen. Cont.*, 29 novembre 2017. Secondo la sentenza di primo grado, "Mafia capitale" si sostanziava in due distinte associazioni criminali («ciascuna priva di caratteri di mafiosità, autonoma o derivata»), l'una facente capo a Carminati e dedita alla commissione di un numero indeterminato di reati nel settore dell'usura e del recupero crediti mediante attività estorsive, l'altra capeggiata da Buzzi e volta al conseguimento di appalti pubblici mediante corruzioni (anche realizzate utilizzando somme di denaro occultate da false fatturazioni) e turbative d'asta.

quello che è parso, a ben vedere, come uno dei ricorrenti fenomeni di “revisione” della tipicità, raggiunto però sul piano della gestione probatoria del fatto.³⁰⁰

Alcuni passaggi della motivazione sono particolarmente significativi nella prospettiva di indagine prescelta:

«[...] Si è costruita la fattispecie [di associazione a delinquere di tipo mafioso, n.d.a.] facendo riferimento a nozioni, quali quelle di riserva di violenza ovvero di capacità potenziale di intimidazione, senza considerare che l'associazione mafiosa esiste solo se il sodalizio abbia conseguito, nel contesto – anche ridotto- di riferimento, una capacità di intimidazione effettiva, manifestata e obiettivamente riscontrabile, che può certo esteriorizzarsi anche con atti e comportamenti non connotati necessariamente da violenza o minaccia, ma che devono essere evocativi del prestigio del gruppo e come tale percepiti. [...] [S]i è svuotato di valenza penale il requisito dell'assoggettamento omertoso, fatto anche questo sostanzialmente discendere dalla quantità e qualità dei reati fine, e, soprattutto, dall'ampiezza del sistema corruttivo accertato. Un “sistema” gravemente inquinato, non dalla paura ma dal mercimonio della pubblica funzione. Non si è tuttavia considerato, come si è osservato in dottrina, che la criminalità organizzata mafiosa si fonda sostanzialmente sul metus, che deriva dalla violenza, dall'intimidazione, dalla costrizione, laddove, invece, la corruzione è un reato che si fonda sull'accordo illecito e paritario tra due persone. L'omertà che deriva dalla manifestazione della capacità di intimidazione e che caratterizza l'associazione mafiosa è fondata sul timore; nella corruzione l'omertà è invece fondata, come nel caso di specie, sulla convenienza reciproca [...]. Nessuna prova esiste che i pubblici ufficiali coinvolti nell'odierno processo fossero stati “collocati” dalla criminalità mafiosa all'interno della pubblica amministrazione, né che essi abbiano “venduto” la propria funzione per paura, per essere stati costretti da Carminati o da Buzzi ovvero dall'associazione criminale che a questi facevano riferimento, è stato accertato un fenomeno diverso, di collusione generalizzata, diffusa e sistemica. [...] Volendo ricorrere ad una metafora, può dirsi che una parte del “palazzo” non è stata “conquistata” dall'esterno, dalla criminalità mafiosa, ma si è consapevolmente “consegnata” agli interessi del gruppo che faceva

³⁰⁰ G. DI VETTA, *Il nido del cuculo. La tendenza ad assimilare criminalità amministrativa e criminalità organizzata*, Archivio Penale 2020, n. 2

capo a Buzzi e Carminati; un gruppo criminale che ha trovato terreno fertile da coltivare»³⁰¹.

Posta a contatto con un caso concreto di singolare complessità anche in ragione delle sue implicazioni di ordine sistematico, la descrizione legale della criminalità organizzata di tipo mafioso si è rivelata, alla fine, dotata di una notevole capacità selettiva. In questa prospettiva, la criminalità amministrativa, anche se connotata in senso associativo od organizzato e dotata di capacità di radicamento, non risulta ragionevolmente assimilabile a forme di criminalità organizzata di tipo mafioso; difettano, con riferimento alla prima, quei caratteri “tipologici” che identificano, in modo ancora efficace, la seconda.

3.1 (segue) e le critiche della dottrina

La ricostruzione della Corte, secondo cui l’attività corruttiva di tipo sistematico debba ritenersi compatibile con la forza di intimidazione purché nell’apparato strumentale dell’ente criminale vi sia la disponibilità di esercitare la violenza propria del metodo mafioso, è inconciliabile, secondo alcuni commentatori³⁰², con la struttura del delitto corruttivo in tutte le sue singole fattispecie, quale reato a struttura bilaterale che si perfeziona mediante lo scambio di consensi dei protagonisti dell’accordo in posizione paritaria.

Non è quindi agevole estendere di fatto il dato letterale del terzo comma dell’art. 416 bis e ritenere mafioso un sodalizio che ricorre solo sporadicamente a strumenti di intimidazione e che fa derivare lo stato di assoggettamento non da una consolidata forza di intimidazione, che riguarda solo singoli membri, bensì da un diffuso sistema corruttivo³⁰³.

³⁰¹ Si tratta della motivazione della sentenza della Cass. pen., sez.VI, 22.10.2019, n.18125, pp.324-327.

³⁰² M. ROMANO, *I delitti contro la Pubblica Amministrazione. I delitti dei pubblici ufficiali*, Milano, 2013, 145; B. SCARCELLA, *Dei delitti contro la pubblica amministrazione*, in *Codice penale commentato*, A. CADOPPI, S. CANESTRARI, P. VENEZIANI (a cura di), Torino, 2018, 1183; S. SEMINARA, *Gli interessi tutelati nei reati di corruzione*, in *Riv. It. dir. proc. pen.*, 1993, 976;

³⁰³ T. GUERINI, G. INSOLERA, *La prova del metodo mafioso: il paradigma di “Mafia capitale”*, in *L’indice penale*, 2018,

Infatti, se i pubblici funzionari costituiscono una “controparte” delle organizzazioni mafiose, piuttosto che delle vittime, allora la forza di intimidazione potrebbe in concreto non integrare la soglia richiesta dall’art. 416 bis³⁰⁴.

Per usare un’espressione adottata da acuta dottrina³⁰⁵, che, mutuando la definizione di società contemporanea del sociologo Baumann, parla di corruzione “liquida”, i confini tra mafia e corruzione tendono a scolorire. In altri termini, ogni studio, sociologico ancora prima che giuridico, sulle mafie deve partire dal dato che crimine organizzato e corruzione non possono più essere considerati mondi separati. Se può ancora esservi una corruzione minore al di fuori dei gruppi criminali, non possono esistere mafie imprenditrici e globalizzate senza

corruzione³⁰⁶. Il quadro è quindi aggravato dal fatto che il modus operandi delle organizzazioni mafiose ha determinato una metamorfosi della corruzione stessa.

Il fenomeno corruttivo si configura sempre più come un complesso di reti di relazioni triangolari, con l’apporto anche di terzi intermediari, che rende più ardua l’identificazione delle trame illecite e svelarne le effettive proporzioni economiche. Sempre più spesso accanto alla ‘mera’ corruzione basata sullo scambio immediato denaro/atto del pubblico ufficiale, riscontriamo schemi molto più sofisticati in cui non c’è più la diretta corrispondenza tra corruttore e beneficiario del vantaggio indebito politico-amministrativo perché la corruzione non è più connessa a singole attività amministrative, ma programmaticamente utilizzata da gruppi affaristici di tipo economico e mafioso.³⁰⁷

Come si è detto *supra*, le letture “evolutive”, appena richiamate, che fanno propendere verso un’assimilazione delle due fattispecie, presentano significativi limiti di fondo esposti e fatti valere da autorevoli dottrine. Il primo sta nell’eccessiva valorizzazione della dimensione «organizzativa» del fenomeno corruttivo per sostenere l’opportunità di un’assimilazione delle strategie di contrasto con quelle concepite per la criminalità organizzata, anche di tipo mafioso.

³⁰⁴ P. GAETA, *Nuove Mafie: evoluzione di modelli e principio di legalità*, in *Cass. Pen.*, 2018, n. 9, p. 2729.

³⁰⁵ L’espressione di cui si parla si deve a G. TARTAGLIA POLCINI, *La corruzione “liquida”*, *cit.*

³⁰⁶ N. DALLA CHIESA, 10 aprile 2019, UNILIBERA MILANO.

³⁰⁷ F. IPPOLITO, *Il quadro delle norme incriminatrici. Nuove ipotesi criminose e nuove linee di confine*, Scuola Superiore della Magistratura, 1° luglio 2014, 1.

In questo modo si tende a ridurre il carattere «organizzato» della criminalità alla natura plurisoggettiva (art. 110 c.p.) o associativa di un'attività delittuosa (art. 416 c.p.). La dimensione «organizzativa» rappresenta, però, un elemento di caratterizzazione della «criminalità organizzata», specialmente mafiosa, che non è in alcun modo assimilabile al mero fenomeno associativo o concorsuale³⁰⁸.

L'esito ultimo di queste interpretazioni è la svalutazione della categoria criminologica della criminalità organizzata ad una connotazione dell'agire criminale privo della benché minima efficacia selettiva, del tutto neutro e, in buona sostanza, generalmente replicabile per ogni attività che abbia un rilievo penale.

L'opacità del concetto è, certo, "agevolata" – per ciò che attiene all'ordinamento interno - dalla carenza di una definizione normativa esaustiva di criminalità organizzata: la categoria, come si è avuto modo di osservare nel capitolo *supra*, nasce e si sviluppa, in modo frastagliato, come indicatore dei reati progressivamente attratti nei regimi differenziati sostanziali, processuali e penitenziari; col graduale ampliamento dei noti cataloghi di fattispecie, affidate al «doppio binario», il concetto ha inevitabilmente perso qualsiasi capacità denotativa. Ma il discorso muta, radicalmente, considerando il paradigma normativo da un'angolazione scientifica, alla luce di accreditate analisi empiriche e acquisizioni criminologiche. Quando si ragiona in questa prospettiva, il concetto assume tutt'altra portata denotativa e consente, in special modo, di valutare criticamente – in termini di razionalità di scopo e, quindi, di ragionevolezza – la tendenza legislativa ad estendere i regimi legali riservati alla "criminalità organizzata" a tipologie di reato che, in realtà, non ne riproducono i caratteri "identitari".

È necessaria un'ultima considerazione. La circostanza che la criminalità amministrativa possa manifestarsi in forma associativa e presentare, quindi, le varianti-contesto e organizzazione già definite, suggerisce di riflettere circa l'opportunità di intraprendere un autonomo processo di criminalizzazione di questi fenomeni di corruzione sistemica od organizzata, concependo una fattispecie associativa "qualificata" dalla finalità programmatica di commettere un numero indefinito di reati contro la

³⁰⁸ Valorizza sensibilmente la dimensione organizzativa delle associazioni a delinquere di tipo mafioso, da una prospettiva disciplinare non giuridica, bensì di teoria dell'organizzazione, CATINO, Le organizzazioni mafiose. La mano visibile dell'impresa criminale, Bologna, 2020, passim; ID., La mafia come fenomeno organizzativo, in Quaderni di sociologia, 1997, 83 ss.

pubblica amministrazione³⁰⁹. Non sembra, peraltro, sia possibile individuare ulteriori elementi obiettivi in grado di specializzare l'ipotizzata figura associativa. In effetti, qualsiasi caratterizzazione del sodalizio criminoso sul piano dei metodi di azione collettiva (ad es. l'avvalersi della condizione di subalternità dei pubblici ufficiali, inseriti in un dato contesto amministrativo) potrebbe generare indistricabili problemi di convivenza sistematica con la fattispecie di associazione a delinquere di tipo mafioso (art. 416-bis c.p.) in ragione di possibili contiguità tra l'avvalersi del metodo mafioso e lo sfruttamento della situazione di radicamento diffuso della prassi corruttiva.

A tal proposito, occorre inoltre registrare un dato particolarmente significativo che emerge dall'esperienza giudiziaria: il sostanziale "insuccesso" dell'imputazione associativa (art. 416 c.p.)³¹⁰, con riguardo a fattispecie concrete che si caratterizzano – in termini fattuali – per l'esecuzione plurisoggettiva di una determinata serie di reati contro la Pubblica amministrazione, nell'ambito di contesti funzionali circoscritti (una dislocazione o settore della P.A.; un'organizzazione privata che intrattiene rapporti con soggetti pubblici). Malgrado l'effervescenza operativa di questa formula di contestazione³¹¹, la giurisprudenza (di merito, soprattutto) rigetta recisamente letture tese a proiettare mere forme di plurisoggettività eventuale in una dimensione organizzata associativa, tramite la valorizzazione degli elementi selettivi del tipo legale di cui all'art. 416 c.p.³¹² (minimum di struttura associativa; idoneità oggettiva allo scopo;

³⁰⁹ Per una riflessione problematizzante su questa proposta, si consideri FIANDACA, Esigenze e prospettive di riforma dei reati di corruzione e concussione, cit., 895 ss.

³¹⁰ Rileva l'«esplosione della stessa contestazione – prima ancora dell'effettiva verifica processuale – d'ipotesi di associazione per delinquere ogni volta che s'indaga su fenomeni appena un po' allargati di criminalità economica»: DONINI, Il diritto penale come etica pubblica. Considerazioni sul politico quale "tipo d'autore",

³¹¹ Si tratta, a ben vedere, di una tendenza che non investe esclusivamente la materia dei reati contro la P.A., bensì ogni reato riconducibile alla criminalità funzionalmente economica, la cui realizzazione risulta connessa all'esercizio di attività di impresa e, quindi, a contesti plurisoggettivi di azione (ad es. l'organizzazione aziendale); in tema, l'indagine di BASILE, Gli incerti confini dell'associazione per delinquere nel contesto della criminalità di impresa, in *Giur. comm.*, 2014, 511 ss.

³¹² Al riguardo, cfr. l'analisi di MONGILLO, *Crimine organizzato e corruzione: dall'attrazione elettiva alle convergenze repressive*, cit., spec. 173 ss.; per una casistica significativa (nel senso di cui al testo), si possono considerare due vicende processuali, nelle quali la contestazione di una pluralità di reati contro la P.A. risulta corredata, all'origine, anche da un'imputazione per associazione per delinquere, di cui all'art. 416 c.p. L'ipotesi associativa, tuttavia, non ha resistito al vaglio di merito, per ragioni che attengono, in modo prevalente, alla ricostruzione della dimensione tipica della fattispecie oggettiva: cfr. Trib. Milano, sez. X, 08.05.2018, n 5270 (pres. Busacca; est. Braggion; Malatesta), spec. 726 ss., là dove si osserva, in particolare, sulla scorta del costante orientamento di legittimità, come vi sia «un terzo elemento che deve

indeterminatezza del programma criminoso). In tal senso, il paradigma della c.d. corruzione sistemica (o “ad ambientamento nel contesto”), che spesso rappresenta il retroterra di precise impostazioni accusatorie, non sembra destinato ad attecchire nella prassi giudiziaria, perché soccombente nella verifica processuale (e, in particolar modo, nel giudizio di tipicità).³¹³

4. La dimensione transnazionale della criminalità organizzata e della corruzione nell’ottica internazionale ed euro unitaria.

L’intersezione tra i due fenomeni oggetto di analisi acquista ancora più valore se osservata da un punto di vista internazionale. Se, come si è visto, nel nostro ordinamento manca una specifica ed autonoma fattispecie che riconosca la natura ormai simbiotica della corruzione e della criminalità organizzata, sul piano internazionale il discorso è diverso. L’interconnessione tra criminalità organizzata e corruzione (pubblica e privata) è un tema essenziale nei programmi di politica criminale a livello internazionale ed europeo, nonché nelle piattaforme operative di cooperazione giudiziaria e di polizia³¹⁴. A livello internazionale, dunque, si è compresa già da tempo la portata e la pericolosità del fenomeno, e nell’elaborazione di strategie di contrasto condivise con altri stati, il primo passo è stato fatto nel senso riconoscere e di tipizzare normativamente, i due fenomeni in

essere dimostrato, affinché possa affermarsi la sussistenza di un’associazione per delinquere: l’esistenza di una struttura organizzativa idonea e adeguata a realizzare gli obiettivi criminosi dell’associazione»; questo accertamento – ed è un punto decisivo - «risulta ancora più rilevante nell’ipotesi in cui [...] la presunta *societas sceleris* si inserisca nell’ambito di un’organizzazione societaria che persegue scopi leciti, in tal caso dovendosene provare l’autonomia dal punto di vista strutturale dall’ente legittimamente operante» (enfasi aggiunte). Non dissimili le valutazioni operate in Trib. Pi- stoia, sez. pen., 20.01.2017, n. 122 (pres. Sacco; est. Mosti; Francini), spec. pp. 334 ss. Le due vicende sono particolarmente rilevanti perché, in entrambe i casi, l’imputazione associativa si fondava sulla ritenuta adesione dei singoli imputati ad un autonomo “sistema collettivo” (una declinazione della corruzione sistemica), innestato nel contesto organizzativo lecito (ente pubblico; ufficio P.A.), dotato di prassi performative per gli associati, procedure condivise e modelli di azione concordati.

³¹³ G. DI VETTA, *Il nido del cuculo. La tendenza ad assimilare criminalità amministrativa e criminalità organizzata*, *Archivio Penale* 2020, n. 2

³¹⁴ La consapevolezza della simbiosi tra le due forme di criminalità è emersa gradualmente; ora, però, è un tema di politica criminale sul piano internazionale: offre un’attenta ricognizione sul punto HOLMES, Introduction, in *Terrorism, Organised Crime and Corruption. Networks and Linkages*, a cura di Holmes, Cheltenham, 2010, 1 ss.

commistione. Infatti, la corruzione ha acquisito un rilievo centrale nella comprensione delle strutture e delle dinamiche di azione della criminalità organizzata. In tal senso, è ormai considerata una componente essenziale della definizione³¹⁵ di “*organised crime*”, sviluppata in letteratura e, soprattutto, impiegata, in sede europea e sovranazionale, per l’elaborazione dei programmi di contrasto. Per “*organised crime*” si intende, infatti, la realizzazione di attività criminali da parte di un gruppo (più di due soggetti) che persegue finalità di profitto, ricorrendo strumentalmente alla violenza estrema e alla corruzione di pubblici ufficiali ovvero di soggetti cui compete il *law enforcement* (*police corruption*; *judiciary corruption*) ovvero a schemi di penetrazione nel tessuto dell’economia legale o di interferenza nei processi decisionali politico- amministrativi³¹⁶.

I due fenomeni presentano una preponderante dimensione transnazionale, che è in larga misura il portato delle tendenze strutturali connesse alla globalizzazione economica³¹⁷. In termini generali, corruzione e criminalità organizzata sono considerate come due manifestazioni tipiche della più complessa fenomenologia della criminalità transnazionale. Nell’ambito dell’elaborazione, a livello internazionale, della categoria normativa di *transnational crime*, la stringente dinamica di interazione tra le due tipologie criminali ha trovato una concettualizzazione formale e una prima traduzione giuridica. Riducendo ai minimi termini le tracce di un percorso più ampio e tortuoso, recentemente approfondito in dottrina³¹⁸, si deve prendere in esame, come primo tassello di un intricato mosaico, la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato

³¹⁵ Rileva questo aspetto anche MONGILLO, *Crimine organizzato e corruzione: dall’attrazione elettiva alle convergenze repressive*, cit., 161

³¹⁶ Questa è la sintesi definitoria proposta da FINCKENAUER, *Problems of definition: what is organized crime?* in *Trends in Organized Crime*, 2005, 63 ss.; più in generale, sul profilo definitorio, cfr. LEVI, LORD, *Links between Corruption and Organised Crime and Research Gaps*, in *Non-State Actors in Asset Recovery*, a cura di Thelesklaf e Pereira, Berna, 2011, 39 ss.; BEARE, *Corruption and Organized Crime: Lessons from History*, in *Crime, Law and Social Change*, 1997, 155 ss.

³¹⁷ Sulle implicazioni criminologiche della c.d. globalizzazione economica, in uno scenario bibliografico che è difficile dominare, ci considerino: ANDREAS, *Illicit Globalisation Myths and Misconceptions*, in *Globalisation, Criminal Law and Criminal Justice*, a cura di Mitsilegas, Alldridge e Cheliotis, Oxford/Portland, 2015, 45 ss.; in una prospettiva più ampia, STIGLITZ, PIETH, *Overcoming The Shadow Economy*, Friedrich Ebert Stiftung International Policy Analysis Paper, 2016.

³¹⁸ Io studio, più volte richiamato, di MONGILLO, *Crimine organizzato e corruzione: dall’attrazione elettiva alle convergenze repressive*, cit., 158 ss.

transnazionale, stipulata a Palermo il 15.11.2000. Il testo convenzionale non ha sviluppato un'autonoma nozione sostanziale di reato transnazionale; ha piuttosto delineato il carattere normativo della «transnazionalità». In questo modo, il concetto di reato transnazionale, rilevante agli effetti convenzionali, rappresenta più che altro il risultato di un processo di astrazione degli elementi che concorrono a delineare l'ambito oggettivo di applicazione della Convenzione.

In tale accezione, il reato transnazionale presenta una spiccata dimensione organizzativa: deve infatti «coinvolgere» un gruppo criminale organizzato, così come delineato dall'art. 1, lett. (a) e (c). La definizione di criminalità organizzata, nell'economia della Convenzione, non risulta affatto caratterizzata, e ciò è stato pensato in ottica funzionale al fine di garantire l'efficacia dei processi di integrazione e recepimento normativo nei rispettivi Stati firmatari.

La tenue caratterizzazione della nozione di criminalità organizzata è evidente in special modo nella consapevole opzione di non connotare ulteriormente le modalità operative del gruppo criminale organizzato: è significativa, al riguardo, l'assenza del benché minimo riferimento a specifiche metodiche di azione come l'intimidazione o la violenza strumentale. Questa impostazione e scelta legislativa sottendono una precisa *ratio*, quella di generare una fattispecie ampia, capace di incubare tutte le manifestazioni e le diverse declinazioni che caratterizzano l'operatività sul piano internazionale delle organizzazioni mafiose, anche cercando di anticipare la tutela in vista di nuove e possibili modalità operative di infiltrazione da esse praticate. In sostanza, la nozione si radica su plurimi profili definatori; uno soggettivo: il gruppo è costituito da almeno tre persone; uno oggettivo/organizzativo: stabilità operativa, non occasionalità della sua formazione, irrilevanza della struttura formale (gerarchia, organigramma), della continuità della composizione sociale e di un'organizzazione sviluppata; uno temporale: esistenza operativa del gruppo per un apprezzabile periodo di tempo; e, infine, uno finalistico: il gruppo agisce per realizzare uno o più «*serious crimes*» art. 1, lett. b), per trarne un profitto (in senso ampio), diretto o indiretto.

Il reato transnazionale coinvolge, dunque, un gruppo criminale organizzato e deve consistere in uno dei reati espressamente annoverati ovvero puniti con una pena privativa della libertà personale della durata non inferiore ad anni quattro (*serious crime*). Tra i reati direttamente individuati dalla fonte pattizia (c.d. nominati), è prevista appunto la

corruzione, sia nella forma attiva sia nella forma passiva, di agenti che ricoprono una carica pubblica o svolgono una pubblica funzione (art. 8).

Nell'ottica della Convenzione, quindi, la rilevanza normativa della criminalità corruttiva, caratterizzata da proiezioni ultra-statali, è subordinata al coinvolgimento ("*involves*": art. 3, par. 1) di un gruppo criminale organizzato. La fonte pattizia, in ultima analisi, ha sintetizzato l'evidenza criminologica del nesso tra le due fenomenologie criminali; e, in modo coerente, ha declinato l'obbligo di criminalizzazione per gli Stati contraenti alle sole condotte di corruzione, transnazionali, connesse, in varia guisa, ad un contesto criminale organizzato (ad es. associativo, ma non necessariamente). Le modalità rilevanti di questa interazione, peraltro, rimangono incerte; il testo convenzionale non offre alcuna indicazione in merito e si affida ad un termine generico ("*involves*"), incapace di chiarire, anche in termini concreti, le condizioni minime di rilevanza della connessione tra le due fenomenologie. La stessa originaria indeterminatezza della fonte pattizia, su questo passaggio nodale della definizione di criminalità organizzata transnazionale, affligge anche la normativa italiana di attuazione (la legge n. 146 del 2006)³¹⁹.

La simbiosi tra i due fenomeni può generare una pluralità di declinazioni empiriche: il reato corruttivo può essere realizzato dai componenti del gruppo e rilevare, quindi, come estrinsecazione del programma criminoso ovvero come modalità operativa strumentale al conseguimento della finalità di profitto (la corruzione come capitale strumentale dell'organizzazione criminale); oppure, può trattarsi di un'interazione più sfumata, nell'ipotesi in cui la pratica di corruttela si sia consumata a vantaggio (anche indiretto) del gruppo criminale da soggetti che, però, rimangono estranei alla duttile compagine criminale.

Anche a prescindere dalla sua attuazione nei differenti ordinamenti³²⁰, la Convenzione di Palermo, in modo lungimirante, ha proiettato il tema della corruzione nel vasto e

³¹⁹ Così DI MARTINO, *Criminalità organizzata e reato transnazionale, diritto penale nazionale: l'attuazione in Italia della c.d. Convenzione di Palermo*, in *Dir. pen. e proc.*, 2007, 15 ss. e spec. 20.

³²⁰ Per l'ordinamento italiano, tra i vari commenti alla legge n. 146/2006, si segnala quello di DI MARTINO, *Criminalità organizzata e reato transnazionale, diritto penale nazionale: l'attuazione in Italia della c.d. Convenzione di Palermo*, cit., 15 ss.; MILITELLO, *Criminalità organizzata transnazionale ed intervento europeo fra contesto e garanzie*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2011, 826 ss.; per un'ampia indagine sul tema della criminalità organizzata transnazionale cfr. CENTONZE, *Criminalità organizzata e reati transnazionali*, Milano, 2008, di cui si segnala spec. 164 ss. e 239 ss.

complesso scenario del contrasto alla criminalità organizzata; per questa ragione le prospettive politico-criminali intorno a questi fenomeni interagenti risultano fittamente intrecciate, quasi fuse.

Anche nel contesto europeo è forte la consapevolezza dell'interazione delle due forme di criminalità; una consapevolezza alimentata da importanti studi empirici e rivelazioni statistiche, finanziati e promossi dalle istituzioni europee³²¹. Analoghe le consapevolezze ma dissimili le scelte legislative, infatti, a livello europeo si osserva la separazione dei due fenomeni criminali, analizzando l'art. 83, par. 1, T.F.U.E. si evince come esso circoscriva la competenza (indiretta) dell'Unione a stabilire «norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni» alle «sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale». L'articolo annovera espressamente tra queste, oltre al terrorismo e ad altre forme di criminalità particolarmente pregnanti, la corruzione e il crimine organizzato.

Le due sfere di criminalità corrispondono, quindi, a differenti ambiti materiali di intervento delle istituzioni europee³²²; il che è molto significativo anche sul piano dello sviluppo di programmi di contrasto ad un tempo coordinati e differenziati.

Un esempio di questa scelta di fondo è rappresentato dalla direttiva³²³ adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel 2017 in materia di «lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale». Uno dei considerando (precisamente il n.8) della suddetta fonte, recita che la pratica corruttiva di funzionari pubblici, sia essa nella forma passiva, sia essa nella forma attiva è considerata *«una minaccia particolarmente grave per gli interessi finanziari dell'Unione e può essere in molti casi legata a una condotta fraudolenta, [...] poiché tutti i funzionari pubblici hanno il dovere di esercitare il proprio giudizio o la propria discrezionalità in modo imparziale, la dazione di tangenti per influenzare il giudizio o la discrezionalità di un funzionario*

³²¹ Ad es. GOUNEV, BEZLOV, Examining the links between organised crime and corruption, cit.; v. inoltre il report SOCTA (EUROPOL), Serious and Organised Crime. Threat Assessment, 2017, open access.

³²² Per questa conclusione, MONGILLO, Crimine organizzato e corruzione: dall'attrazione elettiva alle convergenze repressive, cit., 170.

³²³ Ci si riferisce alla Direttiva (UE) 2017/1371, promulgata in data 05.07.2017

pubblico e la ricezione di tali tangenti dovrebbero rientrare nella definizione di corruzione»

L'art 4 par. 2, della fonte comunitaria, si occupa invece esclusivamente della definizione di corruzione, così come concepita dall'ordinamento europeo. La nozione di corruzione delineata dalla norma appare significativamente circoscritta, ed è fondata su un duplice modello per così dire speculare, nel senso che da un lato risulta svincolato dalla valutazione di conformità dell'atto (compiuto od omissivo) all'assetto normativo che presiede l'attività del pubblico funzionario; e, dall'altro lato, conserva tuttora la centralità dell'atto, però trascesa in termini finalistici (la finalità di compiere od omettere) e sensibilmente estesi, sino a ricomprendere gli atti persino estranei alla competenza funzionale del pubblico agente, purché connessi all'esercizio delle funzioni. A ben vedere, la corruzione (pubblica) è anzitutto inquadrata da un'angolazione teleologica: deve necessariamente ledere, infatti, un interesse finanziario dell'Unione; e su questo piano si esaurisce la rilevanza offensiva del fenomeno, così come considerato dalla fonte derivata. Si tratta di una dimensione di disvalore estremamente circoscritta che, a sua volta, riflette la specificità della figura normativa concepita in sede europea. L'art. 4 della direttiva fornisce, d'altronde, ulteriori indici sintomatici, indicativi della peculiare ottica entro la quale è stato concepito il fenomeno corruttivo. Nella sua dinamica tipica, il fatto corruttivo rimane saldamente ancorato all'atto inerente alla competenza funzionale del pubblico funzionario ovvero connesso all'esercizio delle sue funzioni. E ciò è in palmare controtendenza con le scelte legislative, in tema di anticorruzione, operate dai parlamenti di alcuni stati parte (uno tra tutti l'Italia che, come si è osservato *supra*, nel 2012 con la c.d. *Legge Severino* modificativa dell'art 318 C.p. ha optato per una svolta paradigmatica traslando dalla centralità dell'atto alla centralità della funzione). La Direttiva c.d. PIF (1371/2017), nel porre un obbligo di criminalizzazione per gli Stati membri in materia di corruzione dei pubblici ufficiali, muove evidentemente da una concezione che legge questa fenomenologia nel variegato paradigma della *white collar criminality*, di cui, al di là della sua fragilità definitoria, si possono riconoscere taluni profili identificativi: il primo consiste nell'abuso di un potere pubblico per una finalità di profitto privato, proprio o altrui; il secondo attiene al contesto professionale (burocratico) in cui matura il mercimonio della pubblica funzione (*occupational crime*).

Discorso differente invece, va fatto in relazione alla prospettiva adottata legislatore comunitario in materia di criminalità organizzata, che risente dell'esigenza di formulare un modello repressivo di facile attuazione in modo da rendere il più semplice e celere possibile il progetto di armonizzazione e coordinamento normativo e investigativo tra gli stati parte. La necessità di predisporre una categoria normativa, dotata di spiccate potenzialità adattive, è stata attuata smussando le connotazioni qualitative di questa fenomenologia criminosa, come elaborate sul versante teorico. L'esito in cui è, peraltro, ben riconoscibile l'ascendenza della Convenzione ONU del novembre 2000 – è una nozione anch'essa neutra³²⁴, in sostanza basata sull'elemento definitorio dell'organizzazione, declinato sui noti profili del numero minimo di soggetti partecipanti, del carattere non occasionale ma stabile del gruppo e dell'irrilevanza di una struttura formale articolata che, ad esempio, implichi la spartizione dei ruoli e la continuità della composizione "associativa".

Si può osservare, dunque, che mentre la corruzione "ordinaria" (C.d. *bribery*), almeno considerando la Direttiva PIF datata 2017, conserva sufficiente capacità selettiva, la nozione di criminalità organizzata, rilevante per l'agenda politico criminale europea, risulta affetta da un'indeterminatezza funzionale, che ne assicura l'applicazione in relazione a fenomenologie criminali eterogenee per caratteri obiettivi e proiezioni offensive³²⁵.

5. Le strategie di contrasto e la carenza di un'integrazione repressiva

Appurato il carattere simbiotico che lega i due fenomeni criminali, è ora opportuno soffermarsi sulla risposta legislativa che il nostro paese ha adottato per affrontare i rischi a tali reati connessi. Occorre premettere come nell'ordinamento domestico, pur essendo ben consapevoli della portata e pericolosità del fenomeno, è oggi assente una fonte

³²⁴ MILONE, La definizione di criminalità organizzata nella politica criminale italiana ed europea. La prospettiva del rapporto tra criminalità organizzata e confisca allargata, cit., 100 ss.

³²⁵ LEVI, the organization of serious crime, in *The Oxford Handbook of Criminology*, a cura di Maguire, Morgan, Reiner, Oxford, 878 ss. e spec. 882-883, che osserva come la nozione europea di organised crime dischiuda la possibilità di realizzare una sostanziale coincidenza tra white-collar crime e organised crime.

normativa il cui intento repressivo sia esclusivamente preordinato alla lotta alla mafia e alla corruzione intesi congiuntamente. Le strategie di contrasto alla “*corruzione mafiosa*”, vigenti in Italia, vanno ricercate nelle singole normative Anticorruzione e Antimafia nonché nelle direttive impartite dalle autorità competenti in materia come, ad esempio, l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), tra le cui funzioni principali rientra quella della redazione annuale di un Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), diretto alle Pubbliche Amministrazioni e volto ad orientare l’operato di queste. In un paese affetto da una *malagestio* costante e con esperienze politiche che denotano l’instabilità e l’attitudine a subire infiltrazioni mafiose nei tessuti politici ed amministrativi, appare illogico ed irrazionale una carenza di tale portata, è auspicabile dunque, alla luce di ciò un intervento legislativo sul punto, che sia in grado di far combaciare le strategie repressive previste singolarmente per la criminalità organizzata e per la corruzione, in modo da creare un compendio di regole che possa seriamente produrre da lato un effetto deterrente e dall’altro un effetto preventivo. La conseguenza sarebbe la drastica riduzione dei casi di infiltrazione mafiosa con metodologie corruttive, con chiaro effetto giovante per la collettività, per il corretto e genuino funzionamento della Pubblica Amministrazione italiana nonché europea ed in ultimo anche per i tribunali.

Da queste premesse, possono ora muoversi i primi passi verso l’illustrazione dell’intricato insieme delle strategie di contrasto al fenomeno.

Nel discorso sulle misure di contrasto amministrativo della criminalità organizzata, specie di stampo mafioso, un posto di rilievo spetta (o spetterebbe naturalmente, e logicamente) ai presidi di anticorruzione: questo già solo per l’evidente connessione tra i due fenomeni patologici e per la presenza di un sistema di prevenzione della corruzione particolarmente strutturato, che fa capo come si è già ricordato alle funzioni dell’ANAC e, a livello decentrato, alla figura del responsabile di prevenzione della corruzione e trasparenza. In effetti se i due fenomeni sono strettamente legati, funzionali l’uno all’altro e in grado (fino a porsi in “simbiosi” in alcuni contesti³²⁶) di rafforzarsi reciprocamente, allora contrastare la corruzione significa anche combattere queste altre forme criminali. Se la

³²⁶ Si v. in questo senso D. DELLA PORTA, A. VANNUCCI, *La corruzione come sistema. Meccanismi, dinamiche, attori*, Bologna, Il Mulino, 2021, spec. pp. 194-196, dove si esaminano le condizioni per un “nesso simbiotico”, e si indagano quattro meccanismi di scambio tra mafie e sistema politico istituzionale (*ivi*, spec. pp. 192-194).

presenza di gruppi criminali organizzati costituisce un fattore di potenziamento delle dinamiche corrotte, che trovano nelle mafie o nel crimine organizzato occasioni di stimolo e competenze utili al loro realizzarsi e consolidarsi, allora l'anticorruzione non può d'altra parte trascurare, per sua missione specifica, questo "contesto" nel suo proporsi di contenere i fenomeni di corruzione.

Questa sfida riguarda nel suo complesso la "strategia" di contrasto della corruzione³²⁷, condotta a livello governativo e parlamentare e non solo per la sua parte affidata ad organi specializzati. Ma riguarda certo in modo specifico il sistema nel quale, nell'ordinamento italiano, si articola il tentativo di contenimento della corruzione attraverso l'azione sinergica dell'Autorità anticorruzione e delle singole amministrazioni: il sistema dei piani di prevenzione della corruzione (PNA).

L'impianto dei piani di prevenzione si rifà a un modello che ha le sue radici nelle misure elaborate nel quadro delle regole di standardizzazione ISO per la gestione del rischio (e, nello specifico, del rischio corruzione), da un lato, e nelle misure di tipo organizzativo sperimentate per le imprese nel quadro della disciplina del d.lgs. n. 231/2001 sulla responsabilità penale d'impresa: da qui un approccio che è orientato, da un lato, "al rischio" (secondo un percorso che passa per l'analisi delle attività e delle funzioni, l'identificazione dei rischi di corruzione che le interessano, la determinazione del livello di rischio tollerabile, il confronto tra la soglia di corruzione tollerabile e quella in essere, la decisione di "mitigazione del rischio" ove necessario, la selezione delle misure più idonee alla luce di una valutazione "costi-benefici"), e, dall'altro, alla predisposizione di soluzioni organizzative e all'identificazione di responsabilità che discendono dal verificarsi dell'evento che le misure preventive, se adeguate e correttamente vigilate, dovrebbero scongiurare.

³²⁷ Se di "strategia" in senso complessivo può parlarsi: manca in Italia un documento (una "*National Anticorruption Strategy*": sul punto cfr. in chiave comparata E. CARLONI, R. CANTONE, *Limits of corruption repression and new prevention policies*, in E. CARLONI, M. GNALDI (a cura di), *Understanding and Fighting Corruption in Europe. From repression to prevention*, Cham, Springer, p. 5 ss.) che sostanzia la politica di contrasto della corruzione come politica di Governo e Parlamento, mentre un approccio coerente al tema non si coglie nei grandi documenti di *policy* che caratterizzano la stagione attuale, come il Piano di ripresa e resilienza. Il Piano nazionale anticorruzione di ANAC (v. *infra*) è un documento di natura diversa, dal momento che si pone a livello attuativo come atto di indirizzo per le singole pubbliche amministrazioni

La strumentalizzazione delle misure anticorruzione al contenimento di altri fenomeni criminali (chiaro riferimento alla criminalità organizzata) è presente, ma in modo prevalentemente implicito, nel disegno della l. n. 190/2012 c.d. *Legge Severino* e nei principali provvedimenti attuativi, ivi compresi in particolare i piani anticorruzione e i loro relativi aggiornamenti.

Osservando le direttive impartite alle amministrazioni attraverso il Piano Nazionale Anticorruzione, emerge che i primi evidenti riferimenti ai rischi connessi a contesti criminali e infiltrazioni mafiose appaiono nell'edizione del PNA datata 2015. A dire il vero, già il primo PNA del 2013 richiedeva una gestione del rischio attenta ai fattori umani e culturali, e quindi ad un contesto nel quale operano attori «che possono facilitare o impedire il raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione»³²⁸, ma è con l'aggiornamento del 2015 che troviamo chiari e precisi riferimenti al fenomeno mafioso. Nel definire i rischi in ragione del “contesto” in cui l'amministrazione è chiamata ad operare, si fa qui espresso riferimento esemplificativo a «*un'amministrazione collocata in un territorio caratterizzato dalla presenza di criminalità organizzata e da infiltrazioni di stampo mafioso*», e si chiarifica che «*il dato è molto rilevante ai fini della gestione del rischio di corruzione, perché gli studi sulla criminalità organizzata hanno da tempo evidenziato come la corruzione sia proprio uno dei tradizionali strumenti di azione delle organizzazioni criminali*»³²⁹.

L'esigenza di attenzionare il contesto e di calibrare gli impegni preventivi delle PA in ragione di questo è rimarcata nel PNA del 2016: qui l'Autorità, nell'elaborare un proprio e nuovo piano, ha scelto di seguire un approccio “settoriale”³³⁰, affiancando ad una parte generale, in cui sono affrontate questioni di impostazione sistematica, degli approfondimenti tematici per specifiche amministrazioni e ambiti di materie ben

³²⁸ Allegato n. 6 al PNA 2013, *Piano Nazionale Anticorruzione P.N.A.*, predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica, adottato con delibera CIVIT n.72/2013.

³²⁹ ANAC, *Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione*, determinazione del 28 ottobre 2015, n. 12, p. 16.

³³⁰ A partire dal PNA 2016 l'ANAC ha affiancato ad indicazioni generali, di carattere metodologico, strategico e comunque comune alle diverse amministrazioni, «*approfondimenti tematici per amministrazioni e ambiti di materie in cui analizzare, in relazione alle specifiche peculiarità, possibili rischi corruttivi e ipotesi di misure organizzative e di contrasto al fenomeno*», in questi termini v. ANAC, *Piano Nazionale Anticorruzione 2019*, p. 7.

determinati. L'impianto complessivo tende quindi a far corrispondere alle peculiarità delle diverse amministrazioni misure organizzative e di contrasto specifiche: «*l'obiettivo è stato quello di superare un'impostazione uniforme valutando fattori e cause di corruzione in contesti differenti*³³¹»

Tra i settori nei quali emerge una specifica attenzione all'azione della criminalità, specie di stampo mafioso, e quindi nei quali le misure anticorruzione devono farsi carico di contenere entrambi i fenomeni, un ruolo di spicco è rivestito da quello, trasversale alle diverse amministrazioni, dei contratti pubblici. Si è visto che già nella stessa l. n. 190/2012 le due problematiche sono avvertite nella loro connessione, e in questo senso muovono anche le indicazioni del più recente piano nazionale anticorruzione: gli indirizzi forniti mostrano specifica attenzione al rischio di infiltrazione mafiosa, specie nel campo dei rifiuti, con indicazioni mirate rispetto al rischio di partecipazione di imprese con punti di contiguità con la criminalità organizzata (cd. Ecomafie)³³² e alla predisposizione di protocolli antimafia³³³.

Si è dunque appreso come una fetta rilevante delle strategie di contrasto al fenomeno è figlia delle indicazioni dell'ANAC, la quale nella redazione dei più recenti piani di prevenzione alla corruzione ha elevato sempre di più ad elemento centrale e di rilevante importanza l'analisi del contesto, operata dalle singole amministrazioni, sia interno che esterno.

Nelle intenzioni della Autorità Nazionale Anticorruzione, tale analisi per così dire "ambientale" del contesto, permette alle Pubbliche Amministrazioni di orientarsi, di intercettare, e quindi gestire attraverso le misure di prevenzione, fenomeni di criminalità anche di tipo mafiosa.

Particolare rilievo, nelle strategie di contrasto, viene dato al contesto esterno in cui l'amministrazione opera, non a caso, nell'aggiornare le proprie indicazioni per la

³³¹ Così ANAC, *Piano Nazionale Anticorruzione 2019*, tale metodo ha trovato conferma a livello legislativo con la novella, introdotta dal d.lgs. 97/2016, dell'art. 1, co. 2-*bis* della legge anticorruzione, che prevede che il Piano nazionale anticorruzione individua i rischi di corruzione e i relativi rimedi «anche in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti».

³³² ANAC, *Aggiornamento 2015 al PNA*.

³³³ in questo senso, ANAC, *Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione*, delibera del 21 novembre 2018, n. 1074, p. 134.

redazione dei piani di prevenzione di amministrazione con il PNA 2015, l'ANAC si è soffermata sull'analisi di tale contesto esterno chiarendone il ruolo, il fine e la portata, affermando che *«ha come obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione o l'ente opera»*, con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio che possono favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno. Nell'esemplificare l'importanza di questa analisi, volta a *«comprendere le dinamiche territoriali di riferimento e le principali influenze e pressioni a cui una struttura è sottoposta»*, l'ANAC propone proprio il caso di *«un'amministrazione collocata in un territorio caratterizzato dalla presenza di criminalità organizzata e da infiltrazioni di stampo mafioso»*, evidenziando come da fattori di questo tipo discendano conseguenze evidenti sui processi di gestione del rischio anzitutto a causa dello stretto nesso tra criminalità organizzata e corruzione³³⁴.

Le indicazioni metodologiche, fin qui elencate, per la redazione dei piani di amministrazione sono state modificate in occasione del PNA 2019, in tale occasione l'ANAC precisa che tra le varie fonti esterne impiegabili *«particolare importanza rivestono i dati giudiziari relativi al tasso di criminalità generale del territorio [...], alla presenza della criminalità organizzata e/o di fenomeni di infiltrazioni di stampo mafioso nelle istituzioni, nonché più specificamente ai reati contro la Pubblica Amministrazione»*³³⁵.

La consumazione di vicende criminali, specie se di tipo organizzato o che coinvolgono le amministrazioni, genera quindi un effetto sul contesto e, in via mediata, sulle stesse misure di prevenzione che dovranno essere calate e calibrate anche tenendo conto di questi fattori. L'approccio scelto e adottato nel 2019, di tipo "qualitativo", suggerisce di prestare attenzione ad una serie di fattori "abilitanti" degli eventi corruttivi, *«ossia i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione»*. Come riporta ANAC, l'analisi di questi fattori *«consente di individuare le misure specifiche di*

³³⁴ ANAC, *Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione*, p. 16: «gli studi sulla criminalità organizzata hanno da tempo evidenziato come la corruzione sia proprio uno dei tradizionali strumenti di azione delle organizzazioni criminali».

³³⁵ Si v. ANAC, *Allegato 1 al Piano Nazionale Anticorruzione 2019*, p. 11.

trattamento più efficaci, ossia le azioni di risposta più appropriate e indicate per prevenire i rischi».

Proprio questi “fattori” risultano essere l’indice sintomatico di un’area a rischio corruzione e infiltrazione mafiosa, e quindi idonei a determinare il livello di rischio delle singole attività, gli indicatori che permettono di riconoscerli divengono più articolati, qualitativi e complessi: tra quelli proposti a titolo esemplificativo da ANAC si annovera, ad esempio, la presenza di episodi pregressi (la «*manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata*»), ma si fa riferimento anche al «*livello di interesse “esterno”*», ad intendere «*la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio*». ³³⁶

Un buon piano di prevenzione della corruzione non può non essere, considerate queste indicazioni e queste premesse, anche un piano di contenimento delle infiltrazioni mafiose e criminali, di messa in trasparenza di interessi opachi che alimentano le diverse forme patologiche che mettono in pericolo la capacità delle amministrazioni di raggiungere i suoi obiettivi di valore pubblico ³³⁷.

6. Le strategie di contrasto nelle fonti internazionali

Nel panorama giuridico internazionale, diversamente da come si è potuto osservare in quello nazionale, è da tempo riconosciuta l’intrinseca dannosità derivante dalla commistione dei fenomeni di criminalità organizzata e corruzione. Questa maturata consapevolezza giustifica la presenza tra le fonti di natura pattizia, di convenzioni, trattati o direttive il cui contenuto è esplicitamente indirizzato alla lotta ai due fenomeni, concepiti come un unico grave crimine transnazionale. Ovviamente, anche in campo sovranazionale, l’approdo ad una regolamentazione specifica sulla materia è stato graduale, maturando con il passare degli anni un’esigenza di intervento legislativo in questo campo sempre più impellente. Attualmente l’ordinamento internazionale può vantare misure di contrasto integrato all’avanguardia. Il carattere di tali misure può essere

³³⁶ E. CARLONI – A. NIELI, *Bagliori al tramonto. I piani di prevenzione della corruzione tra contrasto della criminalità e assorbimento nel piano integrato*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2022, n. 1, pp. 117-153.

³³⁷ Ivi pg.137

definito duale, nel senso che mirano a perseguire obiettivi che garantiscano da un lato la repressione di fenomeni corruttivi praticati da gruppi criminali a fini d'infiltrazione pubblica e, dall' altro, facilitino la prevenzione di tali fenomeni, mediante la valorizzazione di un'armonizzazione normativa e cooperazione infrastatale.

I primi significativi passi avanti verso questi argomenti, sono stati registrati a partire dagli anni Novanta, decennio in cui hanno visto la luce numerose convenzioni internazionali che, come si è detto, hanno gradualmente elevato a scopo principale, la predisposizione di strategie di contrasto integrato. I primi trattati in tal senso si occupavano prevalentemente di anticorruzione, tra essi possono annoverarsi, senza pretesa di esaustività, la Convenzione interamericana firmata a Caracas nel 1996, la Convenzione OCSE di Parigi del 1997, relativa alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, e le due Convenzioni del Consiglio d'Europa firmate nel 1999 a Strasburgo³³⁸, che disciplinano, rispettivamente, il settore civile e quello penale. Gli strumenti di maggiore rilievo sono rappresentati dalla citata Convenzione OCSE del 1997, dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale firmata a Palermo nel 2000 e, soprattutto, dalla Convenzione Onu contro la corruzione firmata a Merida del 2003³³⁹.

Analizzando le fonti rilevanti cronologicamente, la Convenzione OCSE del 1997 ha inciso significativamente sulla corruzione internazionale, colmando alcune carenze di disciplina negli ordinamenti degli stati membri, predisponendo un regime di obblighi sanzionatori³⁴⁰.

Più analiticamente, alla base di essa vi era l'esigenza di tutela della concorrenza e della competitività all'estero delle imprese nazionali, minacciata dalla corruzione internazionale.

³³⁸ Sul percorso di ratifica italiana, P. CORSO, *La Convenzione penale sulla corruzione e i "reati in materia di contabilità"*, in *Corriere tributario*, 2012, 35, p. 2725 ss.

³³⁹ Sulle due Convenzioni, v. L. BORLINI-P. MAGRINI, *La lotta alla corruzione internazionale dall'ambito OCSE alla dimensione ONU*, in *Il diritto del commercio internazionale*, 2007, 1, pp. 15-126. 13 Sul tema, N. ROSSI, *Corruzione di pubblici ufficiali stranieri ed esercizio dell'azione penale in Italia*, in *Questione giustizia*, Cedam, Padova, 2011, p. 262.

³⁴⁰ Sul tema, N. ROSSI, *Corruzione di pubblici ufficiali stranieri ed esercizio dell'azione penale in Italia*, in *Questione giustizia*, Cedam, Padova, 2011, p. 262.

La Convenzione pur non occupandosi in maniera diretta del nesso intercorrente tra corruzione e crimine organizzato, prende atto della dimensione internazionale ed economica della criminalità corruttiva, nonché della crescita esponenziale del crimine d'impresa.

Sotto tale aspetto, l'art. 2 diviene significativo, si prevede infatti, l'obbligo per gli Stati Parte di elaborare forme di responsabilità delle persone giuridiche, come conseguenza della consumazione della corruzione. Sul piano della prevenzione, la Convenzione Ocse non prevede una disciplina precisa e puntuale, ma si muove in via mediata verso questa direzione predisponendo degli obblighi di trasparenza e regolarità delle scritture contabili di impresa, al fine di scongiurare l'istituzione di poste di bilancio occulte e utilizzabili per "remunerare" pubblici ufficiali stranieri.

Il principale e più importante strumento di contrasto internazionale, è però rappresentato dalla Convenzione Onu contro la corruzione in tutte le sue declinazioni³⁴¹ (e quindi anche quella "mafiosa") firmata in Portogallo, a Merida del 2003. Anche qui troviamo l'approccio duale a cui prima si è fatto riferimento, la convenzione dunque pone l'attenzione sia sul momento repressivo sia alle indispensabili misure preventive.

In campo repressivo, la tecnica prescelta è stata quella di contemplare una vasta gamma di sanzioni irrogabili³⁴², non necessariamente di natura penale, ampliandone considerevolmente il numero rispetto a quelle previste precedentemente. Ma il vero aspetto innovativo riguarda il versante della prevenzione. L'art 5, in tal senso, sollecita gli stati firmatari a adottare adeguate politiche di coinvolgimento della società civile in modo da orientarla culturalmente alla legalità; il successivo art. 6 prevede l'istituzione di

³⁴¹ Come si legge nella Guida legislativa elaborata dall'UNODC, cit., p. 57, "*in its resolution 55/61 of 4 December 2000, the General Assembly recognized that an effective international legal instrument against corruption, independent of the Organized Crime Convention was desirable and decided to establish an ad hoc committee for the negotiation of such an instrument. The Convention approved by the Ad Hoc Committee was then adopted by the General Assembly in its resolution 58/4 of 31 October 2003*".

³⁴² *er G. MARRA, Contrasto e prevenzione della corruzione pubblica transnazionale, in, E. ROSI (a cura di), Criminalità organizzata e sistema penale italiano. La Convenzione ONU di Palermo, 2007, p. 131, quella della individuazione di sanzioni alternative a quella penale classica costituisce una "tendenza che trova il suo culmine nella United Nations Convention against Corruption, contenente un'amplissima e dettagliata gamma di misure non penali miranti ad impedire, per limitarsi ad alcuni esempi, la detrazione a fini fiscali delle "spese" sostenute per la corruzione di pubblici ufficiali stranieri, ad imporre la perdita di benefici illecitamente ottenuti, l'interdizione a partecipare a gare di appalto, il divieto di svolgere attività commerciali o industriali, la sottoposizione a forme di controllo giudiziario, la decadenza dagli uffici pubblici rivestiti".*

un'autorità nazionale indipendente da influenze esterne deputata alla prevenzione della corruzione (ed è sulla base di tale normativa che si giustifica l'istituzione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione).

Nel settore dell'Amministrazione Pubblica, agli Stati vengono imposti obblighi di trasparenza all'interno degli uffici, al fine di evitare situazioni di conflitto di interesse, e l'adozione di codici di comportamento completati da strumenti di segnalazione delle violazioni³⁴³. Già da queste disposizioni si evince l'evoluzione del concetto di corruzione intesa come sistema, pur se ancora poco spazio viene dedicato al collegamento tra il mercimonio delle pubbliche funzioni e l'attività della criminalità organizzata.

Quest'ultimo aspetto è stato, invece, valorizzato dalla citata Convenzione di Palermo del 2000, che, con una visione lungimirante, si conforma ad una logica di "multifunzionalità".

In altri termini, la Convenzione si basa sulla consapevolezza del sempre maggiore ricorso dei sodalizi criminali alle pratiche di corruzione, in luogo dell'ordinario metodo violento, proprio per la potenzialità di influenzare in modo semplice l'esercizio dei poteri pubblici e trarne vantaggi indebiti.

Come si è più volte ricordato, la corruzione è infatti lo strumento attualmente privilegiato dalle associazioni mafiose, che consente di ottenere gli stessi di risultati di inquinamento del potere pubblico, ma con un costo economico, rappresentato dal corrispettivo della corruzione, del tutto superato dal profitto finale che l'organizzazione ricava dall'intera operazione illecita³⁴⁴.

In altri termini la Convenzione del 2000 concepisce la corruzione un "reato- mezzo"³⁴⁵ rispetto al contrasto alla criminalità organizzata. La guida legislativa dell'UNODC

³⁴³ Sull'importanza dei codici di condotta, con specifico riferimento ai parlamentari italiani, B.G. MATTARELLA, *Un seminario sui codici di condotta dei Parlamentari*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2014, 4, pp. 1187 ss.

³⁴⁴ In tal senso, UNODC, *Legislative guide for the implementation*, cit., p. 56: "Organized criminal groups frequently make use of corruption in the course of their operations. Bribery and other acts of corruption are used to create or exploit opportunities for criminal operations and to protect these operations from interference from criminal justice systems and other control structures. Corruption reduces risks, increases criminal profits and is less likely to attract the same attention and punishment as attempts to influence public officials through intimidation or actual violence"; cfr. Center for the study of democracy, *Examining the links between organized crime and corruption*, 2010, *passim*. Sui rapporti tra corruzione e criminalità organizzata, G. PIGNATONE – M. PRESTIPINO, *Modelli criminali. Mafie di ieri e di oggi*, Roma-Bari, 2019, *passim*.

³⁴⁵ G. MARRA, *Contrasto e prevenzione della corruzione pubblica transnazionale*, cit. p. 137

afferma infatti che “*corruption is both a driving force and a product of organized crime*”³⁴⁶.

Anche la Convenzione di Palermo, in virtù della consapevolezza del carattere endemico della corruzione, si concentra sulla necessità per gli Stati Parte di affiancare al momento repressivo un programma di interventi preventivi *ante factum*, a prescindere dal processo penale³⁴⁷.

Pregnanti di significato, in tal senso, gli art. 8 e 9 della convenzione che prevedono rispettivamente, un obbligo di incriminazione delle diverse ipotesi di corruzione attiva, passiva e della corruzione internazionale (art 8) e l’adozione di misure legislative, amministrative o di altra natura per promuovere l’integrità e prevenire, individuare e sanzionare la corruzione dei pubblici ufficiali, compreso anche il conferimento ad organi indipendenti dei necessari poteri (art 9). Le fonti internazionali citate hanno rappresentato un primo passo nello sviluppo, da parte degli Stati, di una normativa anticorruzione comune, espressione di una volontà di armonizzazione normativa sempre più costante.

In questo contesto, si inseriscono in modo pertinente, gli sforzi compiuti dalle istituzioni comunitarie che agli artt. 83 e 86 TFUE, elevano ad obiettivo primario il contrasto ai più gravi reati di dimensione transnazionale, tra cui la corruzione ed il crimine organizzato transnazionali.

La coscienza delle Istituzioni europee riguardo il costante legame tra criminalità organizzata e fenomeni corruttivi è dimostrata da recenti comunicazioni e direttive da esse elaborate.

Un primo esempio è costituito dalla comunicazione redatta dalla Commissione, sulla “*lotta contro la corruzione nell’Unione europea*” indirizzata al Parlamento europeo e al Consiglio, la quale ha richiesto un imbastimento dell’impegno di Europol nella cooperazione giudiziaria e di polizia e nell’azione di contrasto alle pratiche corruttive; sul

³⁴⁶ UNODC, *Legislative guide for the implementation*, cit., p. 57.

³⁴⁷ . M. FLICK, *Riflessioni e perplessità sul sistema di prevenzione e di repressione della corruzione*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell’economia*, 2018, 3-4, pp. 461 ss; N. PARISI, *Il contrasto alla corruzione e la lezione derivata dal diritto internazionale: non solo repressione, ma soprattutto prevenzione*, in *Il Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2016, 2-3, pp. 185 ss; sempre N. PARISI, *La prevenzione della corruzione nel modello internazionale ed europeo*, in *federalismi.it*, 2019, fasc. 9.

versante investigativo, si richiamano gli Stati membri a garantire indagini finanziarie efficaci sui casi di corruzione, anche e soprattutto alla luce del legame con la criminalità organizzata e il riciclaggio di denaro.

Una prima vera e propria valorizzazione a livello comunitario, del legame tra associazioni criminali e corruzione, è avvenuta con le e successive risoluzioni del Parlamento europeo, del 25 ottobre 2011 sulla criminalità organizzata nell'UE e del 23 ottobre 2013 sulle organizzazioni mafiose, la corruzione e il riciclaggio di denaro.³⁴⁸ La Commissione europea è tornata a pronunciarsi sulla lotta alla corruzione con la relazione del 3 febbraio 2014, osservando la grave minaccia degli accordi collusivi quale «*strumento di infiltrazione dei gruppi della criminalità organizzata nei settori pubblico e privato*».

In questa direzione, va salutata con favore l'istituzione della Procura europea che, inizialmente concepita per reprimere i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, con un ampliamento delle fattispecie perseguibili, ai sensi dell'art. 86 TFUE, rappresenta la premessa per l'instaurazione di un sistema unitario di osservazione e repressione dei reati tappa su scala sovranazionale.

Appare ora maggiormente chiaro il quadro legislativo in materia di contrasto al fenomeno, pur restando, dal punto di vista normativo, sostanzialmente autonome (la corruzione segue il binario della Convenzione ONU contro la corruzione di Merida 2003, mentre la criminalità organizzata segue quello della Convenzione ONU di Palermo contro la criminalità organizzata transnazionale del 2000) le due fattispecie nelle rispettive fonti normative celano dei punti di contatto, fortemente voluti dalle istituzioni internazionali che negli ultimi anni hanno attenzionato maggiormente questa delicata sezione criminale, predisponendo strumenti legislativi ed obblighi internazionali agli stati che tendono a raccordare queste due manifestazioni criminali.

Alla luce di tali fonti normative, e dell'impegno riposto dalle istituzioni internazionali ed europee contro la lotta al crimine organizzato corruttivo, è ragionevole e poco pretenzioso, aspettarsi lo stesso impegno anche sul piano nazionale, con la predisposizione in primo luogo di un assetto di leggi creato *ad hoc* per il fenomeno in esame che sia capace di arginare il quanto più possibile i proliferarsi di esso, ed in

³⁴⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 23 ottobre 2013 sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro: raccomandazioni in merito ad azioni e iniziative da intraprendere (relazione finale) (2013/2107(INI)).

secondo luogo la messa a disposizione di tutte informazioni, dati e *notitia criminis* rilevanti, anche dal punto di vista investigativo, che possano rivelarsi utili a fini repressivi nonché preventivi in un'ottica che propenda nel miglior modo possibile ad un coordinamento e cooperazione tra autorità, procure, stati e organizzazioni internazionali.

7. La rilevanza del Decreto Legislativo 231/2001 per le esigenze di contrasto.

Il Decreto Legislativo 231/2001 ha un'importanza fondamentale nella lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione, costituendo un significativo ponte di comunicazione tra mafia e corruzione nel contesto del crimine d'impresa. A ben vedere, le organizzazioni mafiose approfittano delle opportunità offerte dalla globalizzazione per tessere reti criminali e aziendali, combinando il dominio del territorio con investimenti economici e impiegando la facciata societaria per nascondere attività illecite. In questo complicato contesto, le sanzioni penali applicate esclusivamente agli individui si sono dimostrate inadeguate, poiché i singoli individui possono essere rapidamente rimpiazzati senza alterare la politica e la strategia aziendale illecita. Il Decreto Legislativo. 231/2001 è stato implementato anche in ossequio dell'obbligo stabilito dall'articolo 10 della Convenzione di Palermo, il quale al fine di rimuovere questo “*strumento e scudo del crimine organizzato transnazionale*”³⁴⁹, prevede, sia pure laconicamente, l'obbligo degli Stati membri di introdurre forme di responsabilità delle persone giuridiche³⁵⁰, in relazione a reati gravi di criminalità organizzata.

³⁴⁹ A. MATTARELLA, *La responsabilità delle persone giuridiche*, in *La Convenzione di Palermo: il futuro della lotta alla criminalità organizzata transnazionale*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 375 ss.

³⁵⁰ Più precisamente il paragrafo 2 dell'art. 10 della Convenzione precisa che, fatti salvi i principi giuridici dello Stato Parte, la responsabilità delle persone giuridiche può essere penale, civile o amministrativa. Si tratta di una disposizione che tende a riconoscere e ricomprendere i diversi modelli adottati dagli ordinamenti degli Stati parte. Il paragrafo 3 dell'art. 10 chiarisce che la responsabilità delle persone giuridiche è senza pregiudizio per la responsabilità penale delle persone fisiche che hanno commesso i reati. Una previsione coerente con l'impostazione di fondo della Convenzione, attivare la responsabilità da reato sia per le persone fisiche che per le persone giuridiche: la responsabilità delle *natural persons* che hanno commesso i reati si aggiunge alla *corporate liability* e non deve essere influenzata da quest'ultima.

L'Italia ha adottato tale obbligo tramite la legge 146/2006, estendendo l'elenco dei reati presupposti del D.lgs. 231/2001, comprendendo vari reati contro la Pubblica Amministrazione, con la corruzione che rappresenta il fulcro di tali delitti.

Nel tempo, la normativa contro la corruzione ha gradualmente esteso il campo della responsabilità penale degli enti e inasprito le pene. In particolare, la legge 190/2012 ("Anticorruzione") ha previsto il reato di induzione indebita, ampliando la responsabilità dell'ente anche per il comportamento del privato indotto.

In seguito, la legge 3/2019 ("Spazzacorrotti") e il D.lgs. 75/2020 ha amplificato questa responsabilità, epurando dalla norma l'elemento psicologico del dolo specifico per la corruzione internazionale, ampliando la punibilità alla corruzione successiva e alla "*petty corruption*," e includendo il traffico di influenze illecite tra i reati presupposto. Questo consente di sanzionare l'ente anche per comportamenti antecedenti a intese corruttive, in conformità alle convenzioni internazionali che cercano di combattere le fasi preliminari dell'intermediazione illegale.

La compenetrazione tra lotta alla mafia e lotta alla corruzione appare, altresì, un tratto peculiare di una serie di istituti, congegnati per neutralizzare la pericolosità di imprese in vario modo coinvolte in attività criminali, senza al contempo comprometterne la continuità aziendale o la prosecuzione di rapporti contrattuali di interesse pubblico. Si tratta delle varie ipotesi di commissariamento, amministrazione e controllo giudiziario, previste dal D. lgs 159/2011.

Da ultimo, un ruolo fondamentale viene svolto già prima del momento repressivo, a livello schiettamente preventivo-aziendale, dalla predisposizione di modelli organizzativi anticorruzione³⁵¹. Indubbiamente, ancora più dello strumento penale, la compliance anticorruzione e l'adozione di best practices si rivelano delle armi fondamentali nella prevenzione di fenomeni di *malagestio in* senso ampio, ricomprendendo anche la "*corruzione mafiosa*". Si fa riferimento, in primo luogo, all'emissione della certificazione

³⁵¹ MANACORDA- CENTONZE-FORTI, *Preventing Corporate Corruption, The Anti-Bribery Compliance Model*, Springer, 2014.

ISO 37001, che ha stimolato il riassetto organizzativo di diverse imprese³⁵²; in secondo luogo, alle Linee Guida dell'ANAC.

In particolare, queste ultime non possono vincolare le imprese riguardo l'adozione dei modelli organizzativi predisposti dal decreto 231, ma obbligano le stesse a giustificare mediante una motivazione la mancata adozione di questi, apportando anche se in via mediata benefici dal punto di vista della *compliance* e dell'anticorruzione.

In definitiva, si conferma che la tutela penale dei beni giuridici non è sufficiente se non accompagnata da una parallela strategia di regolazione delle attività economiche e di incentivo alle imprese diligenti e virtuose.

La valorizzazione della *compliance* oltre a garantire, maggiori risultati nel contrasto al crimine d'impresa, consente un più razionale ricorso alla pena³⁵³.

8. Le strategie di contrasto sul piano operativo: La Cooperazione tra stati, Il G20 ed i Principi generali sul contrasto alla corruzione collegata al crimine organizzato

Come si è visto, oltre alla folta massa di fonti normative che contemplano il fenomeno e mirano alla sua repressione, l'Italia e gli altri ordinamenti internazionali ritengono fondamentale, sotto il punto di vista di prevenzione al reato, la cooperazione internazionale. Infatti, nei sempre più frequenti incontri diplomatici tra gli stati si discute sovente di come migliorare e potenziare l'organizzazione e l'armonizzazione tra ordinamenti. Un esempio di questa tendenza è rappresentato dall'istituzione di una sessione speciale sulle sfide e le misure per prevenire e combattere la corruzione e rafforzare la cooperazione internazionale, decisa dall'assemblea generale delle nazioni unite e tenutasi a New York nel giugno del 2021. In questo incontro, si è discusso del ruolo centrale della cooperazione internazionale in chiave di contrasto alla corruzione, e il testo della Convenzione di Merida del 2003 è stato elevato a fonte principale a cui fare

³⁵² PANSARELLA-PAMBIANCO, *UNI ISO 37001:2016- L'integrazione con i modelli organizzativi ex d.lgs. 231/2001 e con i piani anticorruzione ex legge 190/2012*, in *Resp. Amm. Soc. ed enti*, 2017, 2, 297 ss.

³⁵³ A. MANGIONE, *'Compliance' e diritto penale economico: dai "modelli 231" agli obblighi organizzativi per la prevenzione della crisi d'impresa nel d.lgs. N. 14/2019*, in *Sistema 231*, n. 2-3/2021.

riferimento a fini legislativi per contrastare il fenomeno sul piano nazionale e internazionale.

Il tema dell'Anticorruzione e quello della cooperazione infrastatale trovano ancora punti di contatto, nelle esperienze scaturite dalle assemblee del G20, da ultima quella del 2021, dove per l'occasione la presidenza era rappresentata dall'Italia. L'allora ministro della giustizia, Marta Cartabia, ha annunciato il lancio della Rete Operativa Globale delle Autorità Anti-Corruzione (Globe Network), progettata per diventare uno strumento rapido, agile ed efficiente per combattere i reati di corruzione transfrontaliera, questa rete nell'ottica dell'Onu dovrebbe favorire un monitoraggio e una diffusione più efficace delle informazioni relative alle dinamiche corruttive.

Il contributo più rilevante fornito dall' *Anticorruption Working Group* consiste però nella redazione dei *High Level Principles on Corruption related to Organized Crime*, un compendio di principi elaborati da esperti in materia che concentra l'attenzione sulla prevenzione e sul contrasto della corruzione collegata alla criminalità organizzata, per accrescere la consapevolezza sulle minacce emergenti, offrire un orientamento politico per un'azione rafforzata e coordinata e delineare i campi d'intervento primari. Riconoscendo che il carattere transnazionale della corruzione richiede un approccio multilaterale collettivo, l'ACWG adotta i presenti principi al fine di contrastare la corruzione collegata al crimine organizzato.

Il primo principio coglie nel segno l'idea alla base del lavoro svolto dall' ACWG, ricorda agli stati di “*Approfondire la comprensione dei nessi tra corruzione e criminalità organizzata – a livello transnazionale, regionale e nazionale – quale base per l'azione.*”³⁵⁴ In tal senso, per garantire che le risposte siano personalizzate ed efficaci, i paesi del G20 devono approfondire ulteriormente la loro consapevolezza delle interconnessioni, dei rischi e dell'impatto della corruzione legata alla criminalità organizzata. Ciò necessita una maggiore attenzione in riferimento alla chiarezza e semplicità delle definizioni e una maggiore enfasi sulla misurazione, combinate con un approccio che dia priorità alla comprensione di contesti specifici e della natura complessa e spesso transnazionale della corruzione praticata dalla criminalità organizzata, e agli incentivi per gli attori locali a rispondere. Secondo il *Working group del G20*, dunque,

³⁵⁴ Traduzione in italiano del testo di cui al Principio numero 1.

una maggiore comprensione e approfondimento della fenomenologia criminale gioverebbe ai paesi ai fini di una efficace valutazione su come costruire risposte utili e vantaggiose alla corruzione legata alla criminalità organizzata.

Proseguendo per ordine, il principio numero due si riferisce specificamente alle misure di prevenzione, qui il G20 suggerisce sforzi dedicati a rafforzare l'integrità del settore pubblico e dei processi di appalto pubblico mediante un aumento degli obblighi di trasparenza e dei controlli nonché attraverso l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Nel terzo principio invece, si parte dal presupposto che i gruppi criminali organizzati trovino terreno fertile nelle lacune normative e definitorie dei singoli ordinamenti nazionali, sulla scorta di tale premessa gli stati parte del G20 si impegnano a potenziare le normative nazionali garantendo la criminalizzazione dei reati richiesti dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) e dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (UNTOC) e dai relativi protocolli attuativi, e assicurando l'assenza di zone grigie nella repressione di tutte le forme, anche prodromiche, della corruzione.

Il principio numero quattro invece ricalca l'importanza del tema relativo alla cooperazione giudiziaria e di polizia nonché a quello delle indagini coordinate. Il testo del principio, infatti, recita che gli stati membri si impegnano a “sostenere forze dell'ordine e autorità giudiziarie nel contrasto alla corruzione legata alla criminalità organizzata, potenziando individuazione, indagine e azione penale.” È lo stesso testo del principio a ricomprendere, poi, dei suggerimenti attuativi per gli stati, come ad esempio quello di facilitare la raccolta e l'ammissibilità in giudizio delle prove basate su tecniche investigative speciali, in ossequio all'art 50 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, al fine di facilitare l'individuazione della corruzione legata alla criminalità organizzata, anche predisponendo incentivi quali circostanze attenuanti o immunità dall'azione penale o meccanismi per risoluzioni alternative delle controversie, in conformità alle leggi nazionali.

Secondo gli stati che hanno partecipato al G20 la predisposizione di misure di contrasto a carattere patrimoniale è indispensabile per garantire una tutela preventiva e repressiva adeguata. In tal senso il quinto principio si propone di “*Rafforzare le misure per impedire ad attori corrotti e gruppi criminali organizzati di godere dei proventi dei reati*”. In questa

prospettiva, per impedire ai gruppi criminali l'impiego di ingenti quantità di denaro di illecita provenienza e l'inquinamento del mercato lecito, gli Stati Parte si attivano al fine di implementare l'attività di vigilanza delle istituzioni bancarie e finanziarie e ad introdurre nel proprio ordinamento, ove non sia già avvenuto, forme flessibili di sequestro e confisca dei beni che siano il prodotto o il provento dei reati di corruzione legati alla criminalità organizzata, forme che possono includere anche la confisca senza condanna e il recupero diretto dei beni così come previsto dall'art. 53 della Convenzione di Merida. Si coglie allora, dai principi elencati fin ora, una tendenza legislativa internazionale a sovrapporre ed estendere le metodiche e le tecniche normative utilizzate nel contrasto alla sola criminalità organizzata anche a quello alla corruzione, rendendo evidente ancora di più la consapevolezza degli stati riguardo la dimensione transnazionale e congiunta dei due fenomeni. La sovrapposizione di cui si è detto risulta ancor più pregnante se si osserva il Principio numero sei, in esso infatti viene contemplata la posizione in cui si trovano i cd. *Whistleblower*, ovvero quei soggetti che comunicano la presenza di rapporti collusivi all'interno delle istituzioni pubbliche o imprese private permettendo alle autorità di intervenire prontamente e riassetare lo stato di legalità. Il principio in esame fa impegnare gli stati parte a predisporre misure di garanzia per fornire ai testimoni e alle vittime che depongono in merito a reati di corruzione, una protezione efficace da ritorsioni o intimidazioni, alla luce di quanto dispone anche l'articolo 32 della Convenzione di Merida. Una normativa che ricalca quella prevista per i collaboratori di giustizia che depongono su fatti di mafia. È fortemente favorita dunque, l'adozione di speciali programmi di protezione dei testimoni e degli informatori, o comunque l'ampliamento della legislazione esistente anche nel campo del contrasto alla corruzione.

Ma dei sette principi quello che assume un ruolo fondamentale in tema di cooperazione è l'ultimo. Il principio numero sette infatti, è stato elaborato sulla scorta della consapevolezza che combattere il crimine organizzato isolando le attività investigative al solo territorio nazionale di appartenenza è controproducente, considerando l'attitudine delle nuove mafie a mimetizzarsi sfruttando le lacune del sistema, il G20 si propone di armonizzare le azioni investigative e le comunicazioni rilevanti tra gli stati e se del caso di istituire uffici o unità specializzate incaricate di indagare sui casi di corruzione legati alla criminalità organizzata.

In rispetto dell'art. 49 UNCAC, gli stati si adopereranno per promuovere comunicazioni tempestive tra le autorità competenti e per concludere accordi bilaterali o multilaterali per indagini congiunte in casi di corruzione organizzata.

La redazione di tali principi, da parte del Working Group del G20, è l'esempio dell'impegno dimostrato dalle istituzioni internazionali nel contrasto alla Corruzione e alla criminalità organizzata, che considerano l'elaborazione di strategie di contrasto in cima all'agenda politica internazionale. Tali principi rappresentano un'importante svolta, in quanto per la prima volta gli attori internazionali non si limitano solo a ricordare la devastante pericolosità derivante dalla simbiosi del fenomeno, ma si impegnano attivamente a mettere nero su bianco un assetto di regole orientative per gli stati membri che sia esplicitamente ed esclusivamente riferite alla criminalità organizzata e alla corruzione intesi come un unico fenomeno criminoso.

9. L'attualità dell'art 416-bis C.p. Prospettive di riforma *de iure condendo e limiti alla netta sovrapposizione.*

A conclusione di questa analisi che, ovviamente, non ha la pretesa di essere esaustiva, ma che ha inteso, per un verso, individuare una linea di tendenza dell'evoluzione *delle mafie* e, per altro verso, ricordarci che l'azione di contrasto non deve ripetersi all'infinito, percorrendo schemi che la realtà spesso supera, ma piuttosto evolversi con essa, si presenta un panorama mosso e frastagliato. Che ci induce a ritenere indispensabile la modulazione di diverse risposte ai sistemi mafiosi, sia sul piano investigativo che su quello normativo.

In prima battuta, partendo per ordine, si ipotizza al fine di un inquadramento nella norma in un'ottica strettamente legata all'evoluzione del fenomeno, una diversa collocazione dell'art 416- bis del c.p., infatti, è ben noto, che il nostro codice penale, da un punto di vista formale, inserisce l'associazione di tipo mafioso nel Titolo V del Libro II , qualificandolo come delitto "contro l'ordine pubblico", non può che sottolinearsi l'evidente inadeguatezza di tale qualificazione ed auspicare un cambiamento normativo che collochi nel suo esatto contesto i reati di mafia. Perché, a volte, e quando il caso lo merita, anche le questioni di principio hanno un forte impatto sulla realtà. A dire il vero, la qualificazione codicistica del delitto di associazione mafiosa quale delitto contro

“l’ordine pubblico” è non solo formale ed anacronistica, ma così inadeguata e risibile da essere addirittura contraddetta, talora, dalla storia. È dato acquisito, infatti, che in alcune particolari congiunture storiche le mafie sono state impiegate per mantenere l’ordine pubblico (dopo l’unità d’Italia, ad esempio), per agevolare, in una situazione assai complessa, se non esplosiva, sotto tale profilo, il trapasso da un regime morente ad uno in ascesa. Sarebbe, allora, necessaria una nuova collocazione codicistica del delitto di associazione mafiosa e dei reati di mafia in generale, che, in qualche misura, tenga conto non solo degli effettivi beni giuridici lesi da tali delitti, ma, anche, della loro stessa essenza. E questa collocazione, di cui qui si parla, alla luce di tutto quanto abbiamo fino ad ora rilevato su quello che è il *DNA* irrinunciabile della mafia, non dovrebbe che essere nel Titolo I del Libro II del codice penale “*delitti contro la personalità dello Stato*” in cui sono contenuti, non solo, i delitti contro lo Stato (come quelli di associazione con finalità di terrorismo e di eversione dell’ordine democratico, usurpazione di potere politico, e così via) ma anche quelli contro i diritti politici dei cittadini, senza dubbio compromessi nel momento in cui entrano in contatto con agenti mafiosi, per loro, come abbiamo detto, si tratta di un vero e proprio *potere sovrano insuperabile* che con il metodo della sopraffazione li assoggetta e nei cui confronti è ineluttabile sottostare.³⁵⁵

Sul piano investigativo invece, sarà necessario sempre più – e molte DDA lo stanno già facendo con risultati di straordinario interesse - volgere lo sguardo non solo sulle dinamiche, solo in apparenza, più propriamente criminali, ma anche verso i sistemi economici, sottoposti al controllo dalle pubbliche amministrazioni, nei quali vengono in rilievo improprie ed anomale posizioni oligopolistiche quando non monopolistiche.

Sul piano normativo si è osservato che evidenti ragioni di coerenza del sistema e la necessità di focalizzare in modo appropriato i beni giuridici protetti dalla norma incriminatrice, impongono una diversa e più appropriata collocazione del delitto di associazione mafiosa nel Titolo I del nostro Codice penale.

Ma ancora più importante appare il riconoscimento espresso - al fianco, e non in sostituzione, di quello già previsto nel delitto di associazione di tipo mafioso di un nuovo ed ulteriore “metodo” di cui si possono avvalersi gli associati. Quello corruttivo-collusivo

³⁵⁵ Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNA), *Relazione annuale 2015 (periodo 01/07/2014–30/06/2015)*, Roma, §§ 9.1.2, pp. 257–259.

che, come si è illustrato nel corso dell'intero lavoro, rappresenta l'ultima frontiera dell'evoluzione mafiosa.

Quindi, è in questa prospettiva che va colta l'idea di proposta legislativa prospettata dalla Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo che in una delle sue relazioni annuali suggerisce un intervento normativo sul comma 7 dell'art 416-bis. Tale comma, per dare sostanza normativa al cd metodo corruttivo, potrebbe, allora, prevedere che: *“Se le attività economiche di cui gli associati intendono assumere o mantenere il controllo sono finanziate in tutto o in parte con il prezzo, il prodotto o il profitto dei delitti, ovvero sono acquisite, anche solo esclusivamente, con il ricorso alla corruzione o alla collusione con pubblici ufficiali o esercenti un pubblico servizio, ovvero ancora, con analoghe condotte tese al condizionamento delle loro nomine, le pene stabilite nei commi precedenti sono aumentate da un terzo alla metà.*

Seguendo questa proposta riformatrice, non solo si riconoscerebbe normativamente il particolare ed eccezionale disvalore del cd. metodo corruttivo che di per sé è idoneo a integrare e completare la capacità di assoggettamento delle associazioni mafiose rafforzandole fortemente e rendendole ancora più insidiose, ma, al contempo, si chiarirebbe in modo definitivo che è un metodo distinto, che ha una sua autonomia, rispetto a quello che si fonda sulla forza d'intimidazione tradizionale del vincolo associativo.

La stessa previsione, nell'aggravante (quale modalità eventuale ed ulteriore di estrinsecazione del medesimo metodo) dell'esercizio di un potere di condizionamento sulle nomine dei Pubblici Ufficiali e degli esercenti un pubblico servizio, completa ed integra l'intera gamma delle condotte idonee ad asservire la PA alle associazioni di tipo mafioso. Ed anche in quest'ultimo caso il condizionamento potrà svilupparsi alternativamente sia con il metodo intimidatorio (fatto più raro che ricadrebbe nella previsione del 3° comma) che con quello corruttivo-collusivo che rientrerebbe nella fattispecie aggravata.

Un'ulteriore soluzione de iure condendo, suggerisce l'introduzione di una fattispecie di associazione a delinquere finalizzata alla corruzione, che potrebbe far rientrare a pieno titolo nell'alveo dell'art. 416 bis c.p. anche le relazioni illecite fra apparati pubblici e crimine organizzato in forma stabile e associata che caratterizzano il fenomeno storico delle mafie contemporanee. In questa cornice logico-argomentativa si pone il filone di

pensiero che propugna una “*visione olistica dei fenomeni corruttivi*” secondo cui mafia e corruzione non possono essere più ritenuti crimini tra loro distinti e distanti. In altri termini, può ancora esistere un’ipotesi di corruzione senza il coinvolgimento delle reti criminali e delle mafie, ma non possono esistere mafie e *criminal networks* senza corruzione³⁵⁶. Occorre, dunque, prenderne atto ed affinare *in parte qua* lo statuto speciale antimafia italiano, in modo da essere anche interpreti e pionieri, ora come allora (negli anni 90), di un ruolo apripista a livello mondiale in sede multilaterale in questa materia. Nonostante queste giuste argomentazioni occorre, per completezza, ricordare anche potenziali limiti e aspetti negativi che una netta sovrapposizione tra le fattispecie potrebbe generare. I due fenomeni, infatti, non sono sempre ed incondizionatamente interconnessi, sovente essi sono e vanno considerati come fattispecie autonome. Dietro l’offerta o la richiesta corruttiva non di rado si cela un ‘normale’ imprenditore o un funzionario, occorre dunque distinguere nel concreto la corruzione di base, ancorché sistemica, dalla corruzione mafiosa nella quale la controparte è un sodalizio criminale che può fare uso delle armi o della violenza.

A tal riguardo, autorevole dottrina³⁵⁷ ha evidenziato i rischi di una automatica sovrapposizione tra mafia e corruzione organizzata. In primo luogo, si svuota *il proprium* specifico dell’associazione mafiosa, che determina la sua maggiore pericolosità rispetto alle altre organizzazioni criminali, ossia il metodo violento e intimidatorio. In secondo luogo, vi è il rischio di applicare il severo regime previsto per i reati di mafia anche alle ‘mere’ forme di corruzione delle attività imprenditoriali geneticamente lecite o alla corruzione politico-amministrativa, con un trattamento sanzionatorio non proporzionato e irragionevole in netto contrasto con la finalità rieducativa della pena e alle garanzie fondamentali³⁵⁸.

Adattare il quadro normativo alla nuova fisionomia della mafia è fondamentale, così come è decisivo intendere la necessità di contrastare mafie a corruzione insieme.

³⁵⁶ N. DALLA CHIESA, 10 aprile 2019, UNILIBERA Milano.

³⁵⁷ G. PIGNATONE, *Le nuove fattispecie corruttive*, cit., p. 12.

³⁵⁸ V. MONGILLO, *Crimine organizzato e corruzione: dall’attrazione elettiva alle convergenze repressive*, cit., p. 188; G. PIGNATONE, *Le nuove fattispecie corruttive*, cit., p. 12

In definitiva, un intervento del legislatore comminerebbe, finalmente, una specifica sanzione penale nei confronti di coloro che stanno aprendo nuove frontiere ai sistemi criminali e mafiosi. E verrebbe delineata una fattispecie penale, di cui, non solo, è evidente a tutti il disvalore, ma che già vive e prospera fra noi.

Adattare il quadro normativo alla nuova fisionomia della mafia è fondamentale, così come è decisivo intendere la necessità di contrastare mafie e corruzione insieme.

10. Considerazioni Conclusive

L'analisi condotta ha mostrato come la criminalità organizzata continui a rimodellare il proprio *modus operandi* in funzione dei mutamenti economico-sociali, piegando a fini collusivi tanto gli spazi grigi della regolazione, quanto gli snodi della rappresentanza politica. Non si tratta più - o non soltanto- di comprare singole decisioni, ma di investire (anche attraverso schermi societari) nella filiera della decisione pubblica, influenzando la selezione delle élite e il ciclo delle politiche, con particolare intensità a livello degli enti locali.

È in questo solco che la dottrina più avvertita ha proposto di leggere, con realismo, le zone di contiguità tra metodo mafioso e metodo corruttivo, evitando sia indebite assimilazioni sia artificiose separatezze; il dibattito sviluppatosi all'indomani di "Mafia Capitale" ha messo in luce la posta in gioco e i rischi di una dilatazione o, per converso, di una sterile contrapposizione delle categorie penalistiche tradizionali.³⁵⁹ In tale prospettiva, la distinzione tra *metodo mafioso* (intimidazione, assoggettamento, omertà) e *metodo corruttivo* non va annullata sul piano tipico, ma va letta nella convergenza funzionale che la dottrina e la prassi investigativa hanno registrato negli ultimi anni: rete fiduciaria, intermediazione opaca, manipolazione dell'allocazione di risorse e appalti

³⁵⁹ G. Candore, «Il "mosaico" spezzato: da "Mafia Capitale" a "Corruzione Capitale"», in Cassazione penale, 2018, pp. 1162 ss., Milano: Giuffrè Francis Lefebvre.

diventano i luoghi comuni di ibridazione, specie nel livello degli enti territoriali e nei settori regolati (rifiuti, edilizia, servizi alla persona).³⁶⁰

Da qui discende l'esigenza — ormai *irrinunciabile* — di un contrasto integrato, che ricomponga la tradizionale “autarchia normativa” dello *ius puniendi* entro un multilivello cooperativo.

Le relazioni annuali delle autorità competenti del 2020 hanno segnalato con chiarezza la criticità dell'assegnazione e dell'equa distribuzione degli aiuti e, più in generale, la vulnerabilità del circuito decisionale alla pressione dei capitali illeciti.³⁶¹ Su un piano più ampio, la “corruzione liquida e globalizzata” rimette in discussione la stessa capacità degli Stati di governare i processi economici: l'esperienza dei c.d. *Captured States* descrive assetti in cui reti private d'influenza, anche criminali, plasmano norme e politiche pubbliche, erodendo concorrenza e stato di diritto. Ne discende l'esigenza di superare ogni “autarchia normativa” del penale: i reati a più elevata complessità organizzativa e transnazionale non sono efficacemente contenibili entro i confini statali. Ed è in quest'ottica che si apprezza il valore di cornici multilivello che integrano prevenzione, incriminazione, cooperazione: la Convenzione di Palermo (UNTOC, 2000) e la Convenzione di Mérida (UNCAC, 2003) costituiscono l'architrave del contrasto integrato, cui strumenti più recenti hanno aggiunto indirizzi specifici sul nesso tra criminalità organizzata e corruzione (G20 High-Level Principles on Corruption related to Organized Crime, 2021); ma anche l'impegno l'attenzione riservata dalla comunità europea non va trascurata, bensì avvalorata, infatti un esempio del progressivo avvicinamento tra strumenti antimafia e anticorruzione è rappresentato dalla Direttiva (UE) 2018/1673 la quale ha spostato il baricentro sulla finanza del crimine, includendo come reati-presupposto del riciclaggio sia i delitti di criminalità organizzata sia i delitti di corruzione; l'attuazione italiana (d.lgs. 195/2021) ha allineato il catalogo interno, rafforzando il circuito investigativo e patrimoniale.

³⁶⁰ F. Caprioli, «L'associazione di tipo mafioso e le sue trasformazioni», in Cassazione penale, 2020; G. Candore, «Il “mosaico” spezzato: da “Mafia Capitale” a “Corruzione Capitale”», in Cassazione penale, 2018, 1162 ss.

³⁶¹ Procura Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNA), Relazione annuale 2020, Roma: DNA, 2020; cfr. anche DIA, Relazione semestrale – II semestre 2020, Roma: Ministero dell'Interno, 2021.

Coerentemente con il panorama internazionale, l'ordinamento nazionale ha progressivamente sincronizzato antimafia e anticorruzione: alle misure di prevenzione personali e patrimoniali del *Codice antimafia* (d.lgs. 159/2011) si affiancano, sul versante della responsabilità degli enti, le matrici del d.lgs. 231/2001, che presidiano insieme i reati "di sistema" (art. 24-ter: criminalità organizzata) e i delitti contro la P.A. (art. 25: concussione e corruzione), fino a coinvolgere la compliance organizzativa quale infrastruttura preventiva dell'integrità.

In parallelo, il circuito amministrativo-preventivo ha mutato passo: la L. 190/2012 (piano nazionale anticorruzione, obblighi di trasparenza e prevenzione) e la L. 3/2019 (*Spazzacorrotti*) hanno aggredito le condizioni abilitanti della corruzione, mentre il recente recepimento in materia di *whistleblowing* (d.lgs. 24/2023) consolida canali di segnalazione di eventuali situazioni corruttive.

Il versante preventivo resta, tuttavia, decisivo: la sola ipertrofia dell'incriminazione non immunizza l'amministrazione e i mercati; occorre incidere sulle condizioni abilitanti del crimine, semplificando procedure, riducendo oneri e tempi per gli operatori onesti e rendendo non conveniente la scorciatoia illecita.

Così, l'integrazione tra repressione e prevenzione si traduce in tre assi operativi: il primo è *finanziario-patrimoniale* (follow the money, confische mirate e transfrontaliere, esecuzione reciproca); il secondo è *organizzativo-amministrativo* (modelli 231 efficaci, *procurement integrity*, clausole *anti-infiltrazione* e protocolli di legalità settoriali); mentre l'ultimo è la cooperazione giudiziaria.

In termini culturali e istituzionali, il contrasto integrato postula una partecipazione attiva della società civile e una cooperazione stabile tra autorità amministrative indipendenti, procure, forze di polizia economico-finanziaria e centrali di committenza; sul piano internazionale, implica la armonizzazione di squadre investigative comuni, canali digitali di mutua assistenza, scambio tempestivo di dati e confische transfrontaliere, secondo gli standard indicati dalle convenzioni di Palermo e di Merida nonché dai più recenti impegni del G20.

Se l'intreccio tra criminalità organizzata e corruzione mina il cuore dello Stato di diritto, la risposta dell'ordinamento non può ridursi all'inasprimento sanzionatorio, la risposta non può che essere un contrasto integrato - repressivo, preventivo e patrimoniale -, che coniughi tipicità e proporzionalità penale con misure preventive dotate di carica

deterrente, idonee a disarticolare le rendite illecite e a ristabilire la trasparenza dei procedimenti e dei rapporti con le pubbliche amministrazioni.

È nella coerenza sistematica delle fonti e nella loro applicazione giurisprudenziale, sulla base di criteri di effettività e garanzia, che si fonda la tutela dell'ordinamento da questo pericoloso e persistente fenomeno.

È fondamentale, pertanto, neutralizzare l'influenza criminale sulle decisioni pubbliche, presidiare l'integrità amministrativa e rafforzare la legittimazione dell'azione pubblica.

BIBLIOGRAFIA

- AMARELLI A. – VISCONTI C., *Da “Mafia Capitale” a “Capitale corrotta”*, in *Sistema Penale*, 18 giugno 2020.
- ANDREAS P., *Illicit Globalisation Myths and Misconceptions*, in *Globalisation, Criminal Law and Criminal Justice*, 2015.
- ANTOLISEI F., *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, Giuffrè, Milano, ult. ed.
- ARLACCHI P., *Mafia imprenditrice. L’etica mafiosa e lo spirito del capitalismo*, Bologna, Il Mulino, 1983.
- ATZERI L., *La sanzione dell’infamia...*, in *Atti dell’Accademia Romana*, XXIV, Perugia, 2021.
- BASILE G., *Gli incerti confini dell’associazione per delinquere...*, in *Giur. comm.*, 2014.
- BEARE M., *Corruption and Organized Crime: Lessons from History*, in *Crime, Law and Social Change*, 1997.
- BORLINI L. – MAGRINI P., *La lotta alla corruzione internazionale...*, in *Dir. comm. int.*, 2007.
- CANDORE G., *Il “mosaico” spezzato...*, in *Cass. pen.*, 2018, 1162 ss.
- CANTONE R. – CARLONI E., *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, Milano, Feltrinelli, 2018.
- CANTONE R. – CARINGELLA F., *La corruzione spuzza*, Milano, Mondadori, 2017.
- CAPOLUPO M. – CARBONE S. – STURZO L., *Antiriciclaggio...*, Roma, 2008.
- CAPRIOLI F., *L’associazione di tipo mafioso e le sue trasformazioni*, in *Cass. pen.*, 2020.
- CARLONI E. – NIELI A., *Bagliori al tramonto...*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2022.
- CATINO R., *Le organizzazioni mafiose. La mano visibile...*, Bologna, 2020.
- CIPANI E., *Della esteriorizzazione del metodo mafioso*, in *Sistema Penale*, 2024.
- CICONTE E., *’Ndrangheta dall’unità a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1992.
- CICONTE E., *Storia criminale...*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004.
- CLARICH M. – MATTARELLA B.G., *La prevenzione della corruzione*, in *La legge anticorruzione (a cura di Mattarella–Pelissero)*, Giappichelli, 2013.

- COLETTI G., *Mafie: storia della criminalità organizzata nel Mezzogiorno*, Torino, SEI, 1995.
- COPPIER R., *Le conseguenze economiche della corruzione*, in Riv. di Politica Economica, 2014.
- DALLA CHIESA N., (lectio) Unilibera Milano, 10 aprile 2019.
- DEL MONTE G. – PAPAGNI L., *The determinants of corruption in Italy...*, EJPE, 2007.
- DEL GAUDIO M., *Codice penale. Rassegna di giurisprudenza e dottrina*, Giuffrè, Milano, 2022, vol. IV.
- DELLA PORTA D. – VANNUCCI A., *La corruzione come sistema*, Bologna, Il Mulino, 2021.
- DINO A. – MACALUSO M., *L'impresa mafiosa?* Milano, 2016.
- DI FIORE G., *La camorra e le sue storie*, UTET, 2016.
- DI FIORE G., *L'impero... Casalesi*, Milano, Rizzoli, 2008.
- DI MARTINO M., *Criminalità organizzata e reato transnazionale...*, in Dir. pen. proc., 2007.
- DI VETTA G., *Il nido del cuculo...*, in Archivio Penale, 2020, n. 2.
- DONINI M., *Il diritto penale come etica pubblica*, 2019 (luogo ed. vari).
- FAILLACI G., *L'elemento soggettivo nelle fattispecie associative*, in Diritto penale – delitti, 2024.
- FANTÒ E., *L'impresa a partecipazione mafiosa*, Bari, 1999.
- FERRAJOLI L., *Diritto e ragione. Teorie del garantismo penale*, Bari, Laterza, 1995.
- FIDELBO M. (Est.), v. voce giurisprudenza SU 45100/2019 (solo se richiami come dottr.) – (omessa se vuoi solo dottrina pura).
- FIANDACA G., *Criminalità organizzata e diritto penale*, Roma-Bari, Laterza, 2007.
- FIANDACA G., *L'associazione di tipo mafioso nelle prime applicazioni...*, in Foro it., 1985.
- FIANDACA G. – MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale*, vol. I, Zanichelli, 2022.
- FIANDACA G. – MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale*, vol. II (Ordine pubblico), Zanichelli, ult. ed.
- FIANDACA G. – MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale*, vol. II (P.A., ordine pubblico, giustizia), Zanichelli, 2018.

- FIANDACA G. – MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale*, vol. II (Patrimonio), Zanichelli, 2023.
- FINCKENAUER J., *Problems of definition: what is organized crime?* Trends in Organized Crime, 2005.
- FLICK M., *Riflessioni e perplessità...*, Riv. trim. dir. pen. ec., 2018.
- FORTI G., *Il diritto penale e il problema della corruzione, dieci anni dopo*, in *Il prezzo della tangente*, 2013.
- GAETA P., *Nuove Mafie: evoluzione di modelli e principio di legalità*, in Cass. pen., 2018.
- GAMBARDELLA M., *Dall'atto alla funzione pubblica...*, Archivio Penale, 2013.
- GAMBARDELLA M., *Il grande assente nella "Spazzacorrotti"*, in Cass. pen., 2019.
- GAMBARDELLA M., *Condotte economiche e responsabilità penale*, Giappichelli, 2020.
- GARGANI A., *Processualizzazione del fatto...*, in LP, 2013.
- GNOLI F., *Ricerche sul crimen peculatus*, Milano, 1979.
- GROSSI S., *Associazione per delinquere: il 416 c.p.*, Diritto.it, 2017.
- GUERINI T., *Il reato di associazione mafiosa...*, in Della Ragione–Insolera–Spangher, Milano, 2019.
- HAGAN F.E., *"Organized crime" and "organized crime" ...*, Trends in Organized Crime, 2006.
- HOLMES L., *Introduction*, in *Terrorism, Organised Crime and Corruption*, 2010.
- INGROIA A., *L'associazione di tipo mafioso*, Milano, Giuffrè, 1997.
- INSOLERA G., *Considerazioni sulla nuova legge antimafia*, in PD, 1982.
- IPPOLITO F., *Il quadro delle norme incriminatrici...*, SSM, 2014.
- LA GREGA L., *L'aggravante del reato transnazionale...*, in Cass. pen., 2013.
- LA SPINA A., *La corruzione organizzata...*, in *Economia, organizzazioni criminali e corruzione*, 2018.
- LEVI M., *The organization of serious crime*, in *Oxford Handbook of Criminology*, 2010.
- MAIELLO V., *Il concorso esterno...*, Torino, 2019.
- MANACORDA S. – CENTONZE F. – FORTI G., *Preventing Corporate Corruption*, Springer, 2014.

- MANGIONE A., *'Compliance' e diritto penale economico...*, Sistema 231, 2021.
- MANNA A. – GAITO A., *L'estate sta finendo...*, Arch. pen., 2018.
- MANTOVANI F., *Diritto penale. Parte speciale*, vol. I, CEDAM, Padova, 2020.
- MANTOVANI M., *La dialettica fra disposizione e norma...*, 27.11.2020.
- MATTARELLA A., *Il contrasto alla corruzione nelle fonti internazionali...*, in Sistema Penale, 2022.
- MATTARELLA B.G., *Le regole dell'onestà*, Bologna, 2007; e *Un seminario sui codici di condotta...*, RTDP, 2014.
- MILITELLO V., *Criminalità organizzata transnazionale ed intervento europeo*, Riv. trim. dir. pen. ec., 2011.
- MILONE A., *La definizione di criminalità organizzata...*, s.l., s.d. (cit.).
- MONGILLO V., *Crimine organizzato e corruzione...*, DPC – Riv. trim., 1/2019.
- NAPOLITANO G., *Analisi Economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009; *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, 2014.
- NOBILI M., *Associazioni mafiose...*, in *Criminalità organizzata e risposte ordinamentali*, ESI, 1993.
- PALIERO C.E., *Criminalità economica e criminalità organizzata...*, in Barillaro (a cura di), Milano, 2004.
- PALAZZO F. (a cura di), *Corruzione pubblica...*, Firenze, 2011.
- PALAZZO F. – VIGANÒ F., *Diritto penale. Una conversazione*, Bologna, Il Mulino, 2018.
- PANSARELLA G. – PAMBIANCO M., *UNI ISO 37001:2016...*, Resp. Amm. Soc. ed enti, 2017.
- PELISSERO M., *I delitti di corruzione*, in Grosso–Pelissero (Trattato), 2015.
- PELUSO P., *Criminalità organizzata e globalizzazione: Camorra*, 2009.
- PIGNATONE G., *Le nuove fattispecie corruttive*, Diritto Penale Contemporaneo, 22.03.2018.
- PIGNATONE G. – PRESTIPINO M., *Modelli criminali. Mafie di ieri e di oggi*, Roma-Bari, 2019.
- PISANI N., *Il disegno di legge...*, (cit.).
- PIVA D., *Le sfide del DDL anticorruzione...*, Giur. Penale Web, 2018.

POMANTI P., *Principio di tassatività e metamorfosi della fattispecie*, Arch. pen., 2019; Id., *Le metamorfosi delle associazioni mafiose...*, Pisa, 2018.

PULITANÒ D., *La giustizia penale alla prova del fuoco*, Riv. it. dir. proc. pen., 1997.

ROMANO M., *I delitti contro la P.A. – pubblici ufficiali*, Giuffrè, 2019.

ROSSI N., *Corruzione di pubblici ufficiali stranieri...*, Questione giustizia, 2011.

SANTALUCIA B., *Diritto e processo nell'antica Roma*, Milano, 1998.

SAVIANO R., *Gomorra*, Milano, Mondadori, 2006.

SCARCELLA B., *Dei delitti contro la P.A.*, in Cadoppi–Canestrari–Veneziani, Torino, 2018.

SCIARRONE R., *Mafie vecchie, mafie nuove*, Roma, Donzelli, 2009;
All'ombra delle mafie, Bologna, Il Mulino, 2011; *L'estorsione...*, Quaderni di Sociologia, 2011.

SEMINARA S., *Gli interessi tutelati nei reati di corruzione*, Riv. it. dir. proc. pen., 1993.

SEVERINO P., *La nuova legge anticorruzione*, Dir. pen. proc., 2013.

SONNINO S. – FRANCHETTI L., *Inchiesta in Sicilia*, 1877.

SPAGNOLO G., *L'associazione di tipo mafioso*, Padova, Cedam, 1997.

STIGLITZ J. – PIETH M., *Overcoming the Shadow Economy*, 2016.

STORTI L., *Mafie e diritto penale*, in Criminalia, 2021.

STRANGE S., *Chi governa l'economia mondiale?* 1998.

TARTAGLIA POLCINI G., *La corruzione "liquida"*, (cit.).

TURONE G., *Il delitto di associazione mafiosa*, Milano, Giuffrè, 1995; 2015.

VANNUCCI A., *Atlante della corruzione*, Torino, 2012.

VARESE F., *Mafie in movimento*, (cit.).

VIGANÒ F., *Il delitto di associazione di tipo mafioso*, Milano, Giuffrè, 2014.

VISCONTI C., *A Roma una mafia c'è. E si vede...*, DPC, 15.06.2015

GIURISPRUDENZA

- Cass. pen., n. 7259/1990.
- Cass. pen., Sez. I, 10535/1994, *Spatola*, CED 200205.
- Cass. pen., n. 33435/2006.
- Cass. pen., n. 12409/2007.
- Cass. pen., n. 36323/2009.
- Cass., Sez. I, 12821/2010.
- Cass., Sez. VI, 19189/2013.
- Cass., Sez. VI, 9883/2014 (dep. 2014).
- Cass., Sez. VI, 49226/2014 (dep. 2015), CED 261354.
- Cass., Sez. VI, 40237/2016, CED 267634.
- Cass. pen., Sez. V, 47574/2016, Rv. 268403.
- Cass., Sez. VI, 15573/2017, Rv. 269952.
- Cass., Sez. VI, 57896/2017, Rv. 271724 (ud. 26.10.2017).
- Cass., Sez. VI, 24535/2015, Rv. 264126; conf. 24536/2015.
- Cass., Sez. V, 24084/2015 (*Mafia Capitale*).
- Cass., Sez. II, 25360/2015.
- Cass., Sez. II, 34147/2015.
- Cass., Sez. VI, 29267/2018, CED 273448.
- Cass., Sez. VI, 40347/2018, Rv. 273791-01, 273792-01.
- Cass., Sez. feriale, 56596/2018.
- Cass., Sez. VI, 7903/2018 (17.01.2018).
- Cass., Sez. VI, 4486/2018.
- Cass., Sez. VI, 24535/2015 (già sopra, se vuoi eliminiamo duplicati).
- Cass., Sez. VI, 18125/2019 (22.10.2019).
- Cass., Sez. V, 28722/2018 (21.06.2018).

Cass., Sez. V, 47535/2018 (18.10.2018).
Cass., Sez. II, 19146/2019, *Cicciari*, Rv. 275583.
Cass., Sez. VI, 32401/2019, Rv. 276801.
Cass., Sez. VI, 45184/2019.
Cass., Sez. Unite, 45100/2019 (24.10.2019).
Cass., Sez. II, 10255/2020 (*Fasciani*, 16.03.2020).
Cass., Sez. VI, 3750/2021.
Cass., Sez. VI, 21090/2022.
Trib. Roma, 20.07.2017, n. 11730.
Corte app. Roma, Sez. III, 11.09.2018, n. 10010 (dep. 10.12.2018).
Trib. Milano, Sez. X, 08.05.2018, n. 5270.
Trib. Pistoia, Sez. pen., 20.01.2017, n. 122.
Trib. Roma, Sez. II penale, I Coll., 11.12.2020, n. 6388.