



R. CANTONE, *Corruzione. Prevenire e reprimere per una cultura della legalità*, Roma, Vita e Pensiero, 2023, pp. 191*

Apoco più di un decennio dall'approvazione della legge 6 novembre 2012 n. 190, nota come “legge Severino”, il più recente Volume di Raffaele Cantone offre un'analisi critica del sistema di prevenzione della corruzione italiano, utile per fare un bilancio complessivo sulla materia e per trarre spunti di riflessione sulle attuali sfide dell'anticorruzione.

Estremamente efficace, per comprendere quale sia la reale incidenza della corruzione sulla società, l'immagine del “furto di democrazia” proposta da Sergio Mattarella, che l'Autore riprende per spiegare le ricadute del fenomeno sul sistema politico-istituzionale e sui delicati equilibri democratici, sullo sviluppo del Paese e sulla convivenza civile.

Prevenire e reprimere significa, innanzitutto, prendere in considerazione un ampio ventaglio di prospettive di azione per implementare e consolidare *policy* realmente efficaci; da questa chiave di lettura, quindi, emerge la convinzione che solo un approccio trasversale e integrato per la prevenzione e la repressione della corruzione possa produrre effetti significativi. Ecco perché, prima di addentrarsi in una approfondita analisi della legislazione vigente, Cantone fa risaltare l'apporto specifico delle scienze sociali al contrasto della corruzione. Gli strumenti propri delle discipline sociologiche, economiche e antropologiche, infatti, offrono un importante contributo sia teorico che pratico. Lo “strumentario” più familiare all'Autore, naturalmente, non può che essere quello giuridico, ma nel corso della trattazione sono numerosi i riferimenti al contributo delle altre discipline, dato che il radicamento della corruzione in tutti i modelli sociali ha fatto sì che essa divenisse oggetto di studio da numerose angolazioni.

Dopo aver ripercorso le tappe che hanno portato all'adozione delle principali Convenzioni internazionali per il contrasto della corruzione, grazie alle quali si è giunti ad abbracciare una definizione ampia del fenomeno anche a livello nazionale, l'Autore riflette sulle sue origini antiche, riportando alcuni dei fatti storici più noti, dall'Antica Grecia ai giorni nostri, al fine di introdurre un'ulteriore prospettiva di analisi: quante e quali sono le modalità di manifestazione della corruzione? Il quesito consente anche di richiamare le varie metodologie da cui, negli anni, è stato studiato il fenomeno, la cui multiformità, tra l'altro,

* Contributo sottoposto a *peer review*.

giustifica il ricorso ad alcune “coppie tipologiche”, utili a mostrarne l’ampiezza e a farne emergere le specificità. Corruzione politica e burocratica, interna e internazionale, episodica e sistemica, comune e mafiosa, sono alcune delle prospettive da cui ha senso inquadrare il problema, e su cui il legislatore si è basato per implementare politiche di prevenzione e repressione, nonostante alcune difficoltà di carattere operativo non ancora superate.

Si pensi, ad esempio, alle critiche mosse nei confronti delle varie metodologie di misurazione della corruzione, introdotte grazie al contributo di diverse scienze. È bene chiarire, innanzitutto, che «non si tratta di un problema puramente teorico», bensì di una delicata attività scientifica che consente di «orientare con maggiore incisività l’azione di contrasto» (p. 91). La “quantificazione del danno” è indubbiamente un esercizio complesso, le cui difficoltà sono ben note, ma allo stesso tempo, vista l’entità del fenomeno, non è possibile ricorrere ai soli dati giudiziari per cogliere le sue reali dimensioni. La corruzione, oltretutto, è per sua natura «strutturata nella forma di un contratto illecito», che «i contraenti non hanno (quasi mai) interesse a denunciar[e]» (p. 95). Ecco perché si è scelto di ricorrere a specifici indicatori come il *Corruption perception index* (Cpi), definito particolarmente “robusto” dalla letteratura scientifica, nonostante la sua scarsa spendibilità in termini di definizione delle misure preventive. Esistono, inoltre, indicatori “oggettivi”, di natura statistica, che si basano sulla valutazione della capacità delle amministrazioni di realizzare infrastrutture, che non risentono di variabili come la stretta percezione del singolo, a differenza del Cpi. Il *Corruption perception index*, tuttavia, è comunque preferibile e ad oggi è largamente utilizzato.

Più che misurare il tasso di corruzione, comunque, è importante che le autorità pubbliche possano disporre di strumenti volti a identificare situazioni ad alto rischio e contesti “anomali”. L’Italia, da questo punto di vista, è certamente un esempio virtuoso, basti pensare all’uso ormai consolidato delle c.d. *red flag* nel campo degli appalti pubblici, a cui si è giunti grazie all’avanzamento tecnologico e informatico delle pubbliche amministrazioni. Sebbene il sistema si inserisca in una cornice non ancora soddisfacente dal punto di vista della digitalizzazione, infatti, i risultati sono molto incoraggianti.

Per ciò che concerne il versante della repressione dei reati, l’Autore mostra un approccio estremamente pragmatico, chiarendo che gli obiettivi alla base delle politiche di anticorruzione devono essere “realistici”, e che questi dovrebbero poter contare su strategie «di lungo respiro» (p. 112), rifiutando logiche emergenziali ispirate a situazioni contingenti e scandali dall’alto clamore mediatico. Il fine ultimo dell’anticorruzione, poi, dovrebbe essere la riduzione del fenomeno a tassi molto modesti, tipici di quei sistemi democratici in cui la corruzione non rappresenta un problema sociale strutturato, piuttosto che la completa “estirpazione del male”, che non pare realisticamente perseguibile.

La lettura della corruzione come fenomeno “collettivo”, fra l’altro, assume un ruolo cruciale nel momento in cui le *policy* di contrasto si rivelano scarsamente efficaci; proprio su questa base, il legislatore è intervenuto in diverse occasioni per modificare il reato di corruzione, sanzionando in maniera più onerosa la svendita dei doveri di fedeltà da parte di soggetti che rivestono una funzione pubblica.

Rispetto all'impianto risultante dalla riforma operata nel 2012, comunque, Cantone ha un giudizio globalmente positivo, che deriva essenzialmente dalla «particolare 'duttività'» (p. 128) delle norme penali introdotte, utili a coprire un'ampia gamma di fattispecie, dalla più elementare alla più complessa. Nell'ambito degli strumenti repressivi, però, anche i c.d. "reati spia" giocano un ruolo determinante per l'avvio di indagini da parte dell'autorità giudiziaria, dato lo stretto legame con i fatti di corruzione. Per questa ragione, il ridimensionamento dei reati spia operato da recenti modifiche legislative rischia di ridurne sensibilmente l'utilità, restringendo il campo d'azione della magistratura.

Un intervento legislativo di particolare importanza, risalente al 2019, è la legge "Spazzacorrotti" (legge 1° gennaio 2019, n.3), che ha introdotto il c.d. *trojan horse* e l'istituto dell'agente sotto copertura, precedentemente destinato alle sole indagini sui delitti di crimine organizzato, oltre alla non punibilità per chi dichiara di aver commesso il reato di corruzione. Questa serie di misure rappresenta un'importante integrazione degli istituti tipici del diritto penale, ma in termini "culturali" sembra che la riforma abbia segnato un'inversione di tendenza. Se in un primo momento, e per un tempo relativamente lungo, le misure preventive avevano conquistato una notevole autonomia, più di recente l'approccio sembra mutato; gli strumenti repressivi sono stati dapprima rafforzati, a scapito della prevenzione, e poi ulteriormente indeboliti. L'evoluzione della normativa, quindi, ha seguito un andamento ondivago, dovuto alla notevole differenza di "sensibilità" e alla conflittualità tra i diversi approcci in materia. A partire dalla Spazzacorrotti, insomma, si è andata rafforzando la tendenza all'implementazione di misure repressive, producendo una sorta di "effetto fiducia" verso le pubbliche amministrazioni, mentre più di recente un ulteriore cambiamento di prospettiva ha condotto a profonde modifiche di sistema, che hanno riguardato anche il reato di abuso di ufficio, progressivamente "svuotato".

Ad ogni modo, è indubbio che l'intervento del giudice penale, successivo alla commissione del reato, non è in grado, da solo, di offrire tutte le risposte necessarie. Ecco perché anche le misure in materia di responsabilizzazione delle amministrazioni, gli istituti di trasparenza amministrativa, il *whistleblowing* e le norme a garanzia dell'integrità del pubblico funzionario hanno assunto negli anni un ruolo sempre più centrale. Tutti questi istituti, tra l'altro, si basano sull'idea che la corruzione amministrativa, o *maladministration*, che si è conquistata piena «autonomia rispetto alla definizione [di corruzione] offerta dal Codice penale» (p. 43), rappresenti un'area di intervento irrinunciabile. Nonostante alcune riforme di diversa matrice, inoltre, questi strumenti rappresentano ancora i pilastri su cui il legislatore ha fondato il sistema di prevenzione della corruzione, operando un reale «capovolgimento della prospettiva tradizionale» (p. 146). Da un approccio essenzialmente legato ai controlli, infatti, si è giunti ad una vera e propria scommessa sulle amministrazioni.

Tutto ciò fa comprendere come prevenzione e repressione non siano strade antagoniste e che, anzi, solo l'apporto specifico di entrambi i livelli di azione può offrire le più alte garanzie di successo.

Più nel dettaglio, i piani di prevenzione della corruzione rappresentano il principale strumento introdotto dal pacchetto anticorruzione nel 2012, ai fini dell'implementazione

dell'attività amministrativa di *risk assesment* e *risk management*. Su questo istituto il legislatore aveva fondato gran parte delle misure di anticorruzione nelle pubbliche amministrazioni, ma la recente introduzione del Piano integrato di attività e organizzazione (Piao) ne ha indubbiamente ridimensionato l'efficacia, operando una semplificazione improduttiva di effetti positivi. La strada della semplificazione, tra l'altro, può astrattamente rappresentare, di per sé, una misura di prevenzione della corruzione, purché questo tipo di intervento non sia condotto in maniera strumentale, come talvolta si è potuto osservare.

Rispetto al tema dell'integrità del pubblico funzionario, occorre richiamare i diversi istituti volti a tutelare la c.d. "imparzialità soggettiva": l'obbligo di dichiarazione di insussistenza di conflitto di interessi; la disciplina delle c.d. "inconferibilità" e delle incompatibilità; il divieto di *pantouflage*; il divieto per chi sia stato condannato per particolari reati di ricoprire cariche pubbliche elettive o impieghi nelle pubbliche amministrazioni. Un'altra serie di misure, varata per «fornire precise coordinate a cui il "funzionario modello" dovrebbe attenersi» (p. 156), rientra nel campo dei c.d. "codici di comportamento", che hanno subito una profonda trasformazione dagli anni Novanta ad oggi, divenendo veri e propri doveri in capo al dipendente pubblico, la cui violazione è fonte di responsabilità disciplinare.

Le Convenzioni internazionali in materia di prevenzione della corruzione hanno altresì investito nella trasparenza amministrativa come strumento irrinunciabile dei moderni sistemi di prevenzione della corruzione. La stretta connessione fra anticorruzione e trasparenza costituisce un ambito di notevole interesse anche in termini di valutazione delle *policy*, nel senso che le riforme in materia di trasparenza hanno prodotto un apprezzabile miglioramento del sistema nel suo complesso, e lo stesso si può dire delle misure a tutela dell'integrità del pubblico funzionario.

Un altro istituto di notevole interesse è quello del *whistleblowing*, nato negli Stati Uniti e, in tempi più recenti, introdotto anche nell'ordinamento italiano. La normativa di riferimento, riformata dopo un lasso di tempo relativamente breve dalla sua approvazione per adeguarla ad una recente Direttiva Ue, è ancora oggetto di dibattito scientifico.

L'istituzione dell'Anac, infine, rappresenta una delle novità più significative della legislazione anticorruzione. Nel corso degli anni molto si è discusso circa ruolo, poteri e funzioni dell'Autorità, che è stata protagonista di un'importante evoluzione in risposta a precisi impulsi di carattere internazionale. Anac, in particolare, ha sin da subito esercitato un ruolo di «presidio forte a tutela della trasparenza e legalità» (p. 164), rappresentando un punto di riferimento per le amministrazioni pubbliche in diversi ambiti. Sebbene non siano mancate critiche all'operato dell'Autorità nazionale anticorruzione, è indubbio che essa sia divenuta in un tempo relativamente breve un soggetto estremamente attivo e propositivo.

Dall'altro lato, permangono alcuni limiti e problemi a cui occorre dare risposta, ed è necessario che il legislatore implementi serie strategie risolutive. In particolare, la normativa di riferimento è ancora eccessivamente frammentaria, con una serie di importanti conseguenze per chi è chiamato ad applicarla quotidianamente, soprattutto nel caso delle amministrazioni medio-piccole, per le quali gli oneri specifici paiono ancora non del tutto

adeguati. Sarebbe auspicabile, quindi, che il legislatore intervenisse per riunire in un testo unico tutta la normativa sulla prevenzione della corruzione. Un'altra questione delicata, per cui è, tuttora, necessario un serio intervento, è l'applicazione formalistica e "meccanica" degli istituti di anticorruzione da parte delle amministrazioni, che troppo spesso si preoccupano di soddisfare gli adempimenti richiesti senza la necessaria attenzione al merito delle questioni.

Un altro elemento da non sottovalutare è l'assenza di una regolamentazione complessiva del *lobbying*, di cui si discute da tempo anche per il suo stretto legame con il sistema di prevenzione della corruzione, e che costituisce un nodo particolarmente problematico. Il finanziamento della politica, poi, rappresenta un ambito di intervento su cui sarebbe opportuno lavorare, al fine di renderlo realmente trasparente, con importanti effetti in termini di qualità del sistema democratico. È evidente, tuttavia, che su simili questioni l'inerzia del legislatore e la "timidezza" delle riforme approvate in passato non consentono di incidere come necessario.

La lettura di *Prevenire e reprimere per una cultura della legalità*, infine, consente di riflettere sulla diversa "accoglienza" che la legislazione anticorruzione ha ricevuto rispetto a quella antimafia. Nella percezione dell'Autore, infatti, le diverse riforme in materia di prevenzione e repressione sono state accolte in maniera molto più problematica, dato che gli istituti di anticorruzione sono stati spesso considerati produttivi di inutili formalismi e di "appesantimento" dell'attività amministrativa, con un giudizio globalmente negativo anche da parte degli operatori economici, che li hanno indicati come un freno allo sviluppo del Paese. In risposta a queste considerazioni, Cantone osserva che la qualità della normativa anticorruzione è stata riconosciuta da numerosi osservatori internazionali, i quali hanno formulato valutazioni molto positive circa l'esperienza italiana, che può essere considerata a tutti gli effetti una *best practice*.

In chiusura, l'Autore si concentra sulle prospettive future dell'anticorruzione, muovendo dall'idea che isolare il fenomeno corruttivo dalla sua dimensione di sistema e dal quadro complessivo dell'attività amministrativa sarebbe un grave errore, considerando il "doppio binario" prevenzione-repressione un valore aggiunto del modello italiano.

Ciò che ancora manca nel nostro Paese, al contrario, è una consapevolezza diffusa circa il valore collettivo della *res publica* e dei suoi beni, così come la corretta percezione del fenomeno corruttivo in termini di danno prodotto alla collettività, senza i quali sarà altamente improbabile assistere ad un cambiamento di prospettiva apprezzabile a livello sociale. Qualunque strategia di anticorruzione, infatti, non può fare a meno del coinvolgimento di molteplici attori, non solo istituzionali.

Andrea Silveri