

La lotta alla corruzione nella legalità reticolare

Il sistema penale multilivello

a cura di
Teresa Russo e Anna Oriolo

Introduzione di Antonino Sessa

Postfazione di Nicoletta Parisi

FRANCOANGELI

Collana

di **Diritto**

SAGGI E RICERCHE



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union



Il supporto della Commissione europea per la produzione di questa pubblicazione non costituisce un'approvazione dei contenuti che riflette solo le opinioni degli autori e la Commissione non può essere ritenuta responsabile per qualsiasi uso che possa essere fatto delle informazioni ivi contenute.

COMITATO SCIENTIFICO

TERESA RUSSO, EUWEB *Leader*

ANNA ORIOLO, EUWEB *Key Teacher*

GASPARE DALIA, EUWEB *Key Teacher*

COMITATO DI REDAZIONE

STEFANO BUSILLO, EUWEB *Legal Observatory - Senior*

EMANUELE VANNATA, EUWEB *Legal Observatory - Senior*

ORSOLA ILENIA CONTE, *Legal Observatory - Junior*

BONAVENTURA GARGANO, *Legal Observatory - Junior*

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

La lotta alla corruzione nella legalità reticolare

Il sistema penale multilivello

a cura di
Teresa Russo e Anna Oriolo

Introduzione di Antonino Sessa
Postfazione di Nicoletta Parisi

FRANCOANGELI

Collana

di Diritto

SAGGI E RICERCHE

Volume pubblicato con il contributo dell'Università degli Studi di Salerno, fondo 300400ERS19RUSSO, Modulo Jean Monnet dal titolo "EU-Western Balkans Cooperation on Justice and Home Affairs", Responsabile Scientifico Prof.ssa Teresa Russo.

Copyright © 2021 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

<i>Premessa</i>	pag. 7
<i>Elenco delle principali abbreviazioni</i>	» 9
<i>Introduzione, ANTONINO SESSA</i>	» 13
<i>Le fideiussioni tossiche quale occasione di investimento della criminalità, SEBASTIANO BARBATO</i>	» 33
<i>Le società finanziarie operanti in Italia ed aventi sede legale all'estero: fideiussioni e vigilanza statale, GIUSEPPE FAUCEGLIA</i>	» 47
<i>La nuova dimensione internazionale ed economica della lotta alla corruzione: dal settore pubblico al settore privato, LUIGI FOFFANI</i>	» 53
<i>Corruzione e diritti umani nella giurisprudenza di Strasburgo, ANNA ORIOLO</i>	» 65
<i>Corruptio rei publicae. Riconversione e corruzione dallo Stato nazionale all'euro-globale, MASSIMO PANEBIANCO</i>	» 91
<i>Il whistleblowing come strumento "multilivello" della lotta alla corruzione, TERESA RUSSO</i>	» 109
<i>Il contributo della incriminazione della induzione indebita al controllo della corruzione internazionale, FILIPPO SPIEZIA</i>	» 135

<i>Il contrasto alla corruzione nell'attività dei fori multilaterali: la Presidenza italiana del G20</i> , GIOVANNI TARTAGLIA POLCINI	pag. 159
<i>Postfazione. L'affermarsi di un'articolata strategia internazionale di contrasto alla corruzione: un approccio olistico che comprende anche l'azione di prevenzione tanto nel pubblico che nel privato</i> , NICOLETTA PARISI	» 175
<i>Riferimenti bibliografici</i>	» 185
<i>Indice dei principali documenti</i>	» 201
<i>Indice della giurisprudenza</i>	» 213
<i>Gli autori</i>	» 219

PREMESSA

Il presente Volume raccoglie gli atti del Convegno internazionale sul tema “La lotta alla corruzione nella legalità reticolare: il sistema penale multilivello”, svoltosi l’8 maggio 2020 e organizzato grazie all’intuizione scientifica del Prof. Antonino Sessa (Associato di Diritto penale presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell’Università degli Studi di Salerno) con l’obiettivo di analizzare le nuove forme delittuose di “provvista” ed il contrasto al fenomeno corruttivo in ambito interno ed internazionale.

Il Convegno si è svolto (in modalità online) nell’ambito del Modulo *Jean Monnet* “EU-Western Balkans Cooperation on Justice and Home Affairs” (EUWEB) a cui partecipiamo in qualità di Responsabile scientifico (Teresa Russo) e *Key Teacher* (Anna Oriolo), in particolare quale approfondimento specifico della Sezione del Corso dedicata al tema “EU-Western Balkans Judicial and Police Cooperation”.

Il Volume, che si apre con la *Introduzione* di Antonino Sessa, presenta una versione aggiornata ed ampliata delle Relazioni presentate l’8 maggio che esaminano, in una prospettiva sia internazionale che interna, le tematiche connesse alla prevenzione e repressione del fenomeno corruttivo.

Segue l’autorevole postfazione di Nicoletta Parisi (Professore di Diritto internazionale presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università Cattolica del Sacro Cuore), con una consolidata esperienza nell’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), che ringraziamo anche per avere, da subito, sostenuto l’iniziativa di questa pubblicazione.

Completano il Volume gli indici sulla principale documentazione normativa, dottrinale e giurisprudenziale (internazionale, europea e nazionale) utilizzata nella stesura dei contributi oggetto di indagine nelle relazioni del Convegno.

L’attività di ricerca del Modulo ha dedicato ampio spazio all’esame della corruzione quale fenomeno criminale che affligge le società civili di tutta

la Comunità internazionale, acuendo quel senso di ingiustizia sociale, oggi ancora più avvertito a causa della crisi pandemica che stiamo vivendo. Gli approfondimenti normativi e giurisprudenziali, condotti dallo staff del Modulo EUWEB, hanno così consentito di presentare un prodotto editoriale che fotografa il quanto mai attuale fenomeno corruttivo e intende fornire delle chiavi di lettura critica sulle principali problematiche e strategie del diritto internazionale, dell'Unione europea e nazionale per prevenirlo e fronteggiarlo. La corruzione minaccia, infatti, gravemente la stabilità e la sicurezza delle società, compromettendo le istituzioni ed i valori democratici, i principi etici e la giustizia, così come lo sviluppo sostenibile e lo stato di diritto. In quanto fenomeno transnazionale che colpisce "tutte" le società e "tutte" le economie, un'efficace attività di prevenzione e repressione impone un approccio globale e multidisciplinare improntato alla cooperazione tra gli Stati e all'interno degli stessi, ovvero tra le principali autorità nazionali coinvolte, come auspicato dai numerosi strumenti multilaterali in materia.

Si tratta di temi sui quali i relatori hanno ampiamente discusso, consolidando iniziative comuni di confronto e di scambio di conoscenze, già intraprese attraverso la partecipazione congiunta a progetti di ricerca e ad iniziative culturali. Dal 2017, infatti, diversi accordi di cooperazione internazionale sono in vigore tra l'Università di Salerno e le principali Università dei Paesi balcanici interessati dalle iniziative del Modulo.

Un vivo ringraziamento va ai Dottori Stefano Busillo ed Emanuele Vanata (Responsabili del *Legal Observatory* del Modulo) per l'indispensabile contributo nell'attività di ricerca, oltre che di approfondimento bibliografico e giurisprudenziale, a cui hanno contribuito anche il Dott. Bonaventura Gargano e la studentessa Orsola Ilenia Conte (*Junior Members* del *Legal Observatory* del Modulo). Il loro supporto ci ha permesso di fronteggiare le numerose difficoltà che il COVID-19 ha creato tanto all'organizzazione del Corso, quanto alla preparazione redazionale del Volume.

Un sentito ringraziamento va anche alla consulenza editoriale di Vincenzo Contri, che ci ha accompagnato costantemente nella produzione dell'opera.

Infine, ringraziamo, sentitamente e soprattutto, il Professore Massimo Panebianco (Emerito di Diritto internazionale presso l'Università di Salerno) che ha fortemente voluto che l'elevata qualità scientifica delle relazioni, svolte nella sede convegnistica, trovasse un'adeguata collocazione e diffusione mediante la presente pubblicazione.

Teresa Russo e Anna Oriolo
26 luglio 2021

ELENCO DELLE PRINCIPALI ABBREVIAZIONI

AFA	<i>Agence Française Anticorruption</i> [Agenzia francese anticorruzione]
ACWB	<i>Anti-Corruption Working Group</i> [Gruppo di lavoro anticorruzione]
AGCM	Autorità garante della concorrenza e del mercato
BIRS	Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo
B20	<i>Business Engagement Group</i> [Gruppo per il coinvolgimento imprenditoriale]
COVIP	Commissione di vigilanza sui fondi pensione
CONSOB	Commissione nazionale per le società e la borsa – Autorità italiana per la vigilanza dei mercati finanziari
CIVIT	Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche
CoSP	<i>Conference of the State Parties</i> [Conferenza degli Stati parte]
GAI	Giustizia e Affari Interni
CdE	Consiglio d'Europa
CSM	<i>Consiliul Superior al Magistraturii</i> [Consiglio superiore della magistratura]
CEDU	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950)
Convenzione PIF	Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (1955)
COVID-19	<i>CoronaVirus Disease 2019</i> [malattia da coronavirus 2019]
Corte EDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
DNA	<i> Direcția Națională Anticorupție</i> [Direzione nazionale anticorruzione]
Direttiva PIF	Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017 sulla protezione degli interessi finanziari
DCPC – Criminalpol	Direzione Centrale Polizia Criminale
DNAA	Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo

C20	<i>Engagement Group Civil Society</i> [Gruppo per il coinvolgimento della società civile]
CDPC	<i>European Committee on Crime Problems</i> [Comitato del Consiglio d'Europa sui problemi della criminalità]
CDCJ	<i>European Committee on Legal Co-operation</i> [Comitato del Consiglio d'Europa di cooperazione giuridica]
COP26	<i>United Nations Climate Change Conference (2021)</i> [Conferenza delle Nazioni Unite sui Cambiamenti climatici]
EPPO	<i>European Public Prosecutor Office</i> [Procura europea]
EUWEB	<i>Jean Monnet Module "EU-Western Balkans Cooperation on Justice and Home</i> [Modulo <i>Jean Monnet</i> "Cooperazione UE-Balceni occidentali in materia di giustizia e affari interni"]
FIU	<i>Financial Intelligence Unit</i> [Unità di intelligence finanziaria]
FMI	Fondo Monetario Internazionale
FCPA	<i>Foreign Corrupt Practices Act</i> [Legge sulle pratiche di corruzione all'estero]
GRECO	<i>Group of States Against Corruption</i> [Gruppo di Stati contro la Corruzione]
G7	Gruppo dei 7
G20	Gruppo dei 20
GAFI-FATF	Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale [<i>Financial Action Task Force</i>]
GdF	Guardia di Finanza
IberRed	<i>Ibero-American Legal Assistance Network</i> [Rete di assistenza legale ibero-americana]
ICT	<i>Information and Communication Technologies</i> [Tecnologie di informazione e comunicazione]
IACAC	<i>Inter-American Convention against Corruption (1996)</i> [Convenzione interamericana contro la corruzione]
INTERPOL	<i>International Crime Police Organization</i> [Organizzazione internazionale della polizia criminale]
IDLO	<i>International Development Law Organization</i> [Organizzazione internazionale per lo sviluppo del diritto]
IVASS	Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni
L20	<i>Labour Engagement Group</i> [Gruppo per il coinvolgimento di esponenti del mondo del lavoro]
NCPA	<i>Network of Corruption Prevention Authorities</i> [Rete di autorità per la prevenzione alla corruzione]
NSPV	Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza
OAS	<i>Organization of American States</i> [Organizzazione degli Stati Americani]
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OSCE	<i>Organization for Security and Co-operation in Europe</i> [Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa]
ONG	Organizzazioni non governative
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
PIL	Prodotto Interno Lordo
PA	Pubblica Amministrazione

SDGs	<i>Sustainable Development Goals</i> [Obiettivi di sviluppo sostenibile]
TUB	Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia
TUF	Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria
TUIR	Testo unico delle imposte sui redditi
T20	<i>Think Engagement Group</i> [Gruppo per il coinvolgimento di esperti nella risoluzione di problematiche]
TI	<i>Transparency International</i>
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i> [Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo]
UNCAC	<i>United Nations Convention against Corruption</i> (2003) [Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione]
UNTOC	<i>United Nations Convention against Transnational Organized Crime</i> (2000) [Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale]
UNDCP	<i>United Nations Drug Control Programme</i> [Programma delle Nazioni Unite per il controllo della droga]
UNODC	<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i> [Ufficio delle Nazioni Unite sulla droga ed il crimine]
UE	Unione europea
W20	<i>Women20</i>
WTO	<i>World Trade Organization</i> [Organizzazione mondiale per il commercio]
WGB	<i>Working Group on Bribery</i> [Gruppo di lavoro sulla corruzione]
Y20	<i>Youth20</i>

INTRODUZIONE

di *Antonino Sessa**

Appare di tutta evidenza come i fatti di corruzione siano destinati ad assumere sempre più le forme di un fenomeno che, nella sua strutturale complessità, si è caratterizzato nel tempo soprattutto per la sua peculiare capacità di scaricare direttamente sulla collettività i costi imprenditoriali di una tale illiceità penale di settore. Essa, infatti, traducendosi nell'1,5% del Prodotto interno lordo, ha indotto ad una ragionevole lettura economica di un delitto per il quale, non senza ampie riserve dommatiche, pure si è giunti a proporre un accostamento a strategie di contrasto – si pensi al modello processuale del c.d. doppio binario – generalmente riservate al controllo di fatti di criminalità organizzata.

Ed ecco perché, di fronte alla presa d'atto di una tale evoluzione ordinamentale, allora, si è reso quanto mai opportuno avviare un momento di riflessione sistematica che, anche in ragione degli inevitabili profili internazionali e transnazionali, proiettasse lo studio della corruzione, pubblica e privata, anche nel sistema penale multilivello. Infatti, verificandone la capacità di resistere alle opzioni di valore del diritto interno, anche la legalità 'reticolare' non può non ispirarsi ad una politica criminale orientata a principi normativo-superiori, che siano in grado definitivamente di sottrarre la norma sostanziale alla tirannia tipica di una degiurisdizionalizzazione ovvero deprocedimentalizzazione di un rito solo così definitivamente affrancato dalla minacciosa quanto discutibile negazione di quelle garanzie fondamentali che, decisamente, dovrebbero caratterizzare l'accertamento di una responsabilità penale personale come presupposto per la irrogazione della sanzione più grave.

* Professore associato di Diritto penale, Dipartimento di Scienze Giuridiche (Scuola di Giurisprudenza), Università degli Studi di Salerno.

Una tale affermazione di metodo, dunque, con particolare riferimento al tema che qui ha visto autorevoli Colleghi ed Esperti di settore esemplarmente disponibili a fornire il loro professionale contributo, sembra opportunamente inserirsi nell'ambito di una trattazione multidisciplinare e multiagenziale di un fenomeno criminale che, a conferma della sua complessità ed evolutività, non ha mancato di approfondire, come primo momento di studio, le nuove forme di provvista occulta che, abbandonato l'alveo originario delle false fatturazioni, ma pur sempre strumentali ad illeciti investimenti corruttivi, si concretizzano oggi nelle cc.dd. fideiussioni tossiche.

È merito, pertanto, della vigile ed attenta attività istituzionale della Guardia di Finanza se – per quanto puntualmente ed efficacemente illustratoci dal Col. Barbato – siamo arrivati a comprendere, muovendo dalle loro basi empiriche, i fondamenti normativi necessari ad una legittima strategia di contrasto che, per quanto tesa alla emersione di abusi fideiussori favoriti anche dalla stessa crescita esponenziale degli intermediari (CONFIDI) in materia di garanzie finanziarie personali, si proponga la riduzione di quell'elevatissimo rischio di danno che, specialmente sulla pubblica amministrazione in occasione di gare e/o procedure pubbliche di appalto, è in grado di alterare le normali regole della concorrenza. Infatti, e questo non è qui senza rilievo, il reato di abusiva attività finanziaria (art. 166 del Testo Unico della Finanza), in via di tutela anticipata rispetto a condotte truffaldine di danno, si caratterizza per una soggettività attiva che, a seguito delle indagini, investe anche assicurazioni e finanziarie non residenti sul territorio nazionale; e ciò ad ulteriore conferma della diffusività di un fenomeno, il sistema delle fideiussioni fittizie, avente ad oggetto garanzie patrimoniali amplissime e rilasciate spesso per somme enormi da società che, in assenza dei necessari requisiti di solidità patrimoniale e finanziaria, hanno il solo obiettivo di consentire investimenti criminali in attività (il)legali redditizie e capaci, con una *escalation* allarmante, di realizzare accumuli di capitale da reimpiegare per ulteriori investimenti illeciti – come pure testimoniano note operazioni investigative quali quella romana denominata “Fiume di denaro”.

Muovendo da tali basi, allora, sembra emergere, proprio grazie alle attività di contrasto sul campo, un dato dal quale origina una ulteriore incontestabile considerazione: quella riferibile ad un regime normativo che, meno rigido rispetto a quello bancario e finanziario, disciplina le attività di investimento per il settore assicurativo. In esso, infatti, è facile registrare in misura sempre maggiore la rilevante presenza di fideiussioni definite “tossiche” avverso le quali, volendo rafforzare ulteriormente le attività di prevenzione e contrasto anche sovranazionale di questi illeciti ormai transnazionali, è auspicabile che – così come pure puntualmente rilevato dal Col. Barbato – gli organismi e le Autorità di Vigilanza a vario titolo coinvolte in tale ambito – il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria, la Banca d'Italia, la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB), l'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS), l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) – ricerchino ed in-

dividuino costantemente le migliori modalità per realizzare un perfezionato scambio di flussi informativi sempre più rapido ed efficace nell'ambito di procedure condivise riguardanti le condotte di offerta di prodotti e strumenti finanziari in assenza delle previste autorizzazioni di legge.

Ma a questo punto, una volta che sul piano tecnico-investigativo è stato inesorabilmente evidenziato quell'allarmante *deficit* normativo che, in via criminogena, alimenta una irrazionale *politica del criminale* nel settore degli investimenti illeciti, la riflessione sistematica si è dovuta necessariamente avvalere del contributo del giurista di settore. Il Prof. Giuseppe Fauceglia, infatti, è stato investito del non facile compito, al quale pure ha risposto da par suo, di avviare un processo di razionalizzazione di una disciplina che, partendo dalla rilevazione empirica di fenomeni criminosi strumentalmente funzionalizzati anche ad investimenti corruttivi, sia chiamata a verificare le modalità per porre rimedio a criticità sistematiche che, interessando il mercato italiano delle garanzie finanziarie, generano quelle cc.dd. fideiussioni tossiche come false garanzie prestate ad imprese operanti con la pubblica amministrazione e, pertanto, sottoposte all'esame degli organi giurisdizionali e requirenti competenti. Ed ai fini del nostro discorso, appare quanto mai opportuno rilevare che, siccome tra le stesse fideiussioni tossiche quelle maggiormente rilevanti sono state così sintetizzate e rinvenibili: a) nelle fideiussioni e polizze assicurative fideiussorie emesse da soggetti non legittimati a farlo; b) nelle fideiussioni portate da documenti falsificati, risulta consequenziale comprendere come, in questi casi, si sia aperto anche il problema dello scarso controllo delle società finanziarie operanti in Italia con sede legale all'estero. E ciò specialmente con riferimento ad amministrazioni pubbliche caratterizzate non solo da una inadeguata cultura finanziaria sulle tipologie di fideiussioni prestate, ma anche da una loro difettosa diligenza valutativa molto spesso alimentata proprio dalla compartecipazione di agenti pubblici a fenomeni di tipo corruttivo.

È evidente, allora, a questo punto – e per quanto pure criticamente evidenziato dal Prof. Fauceglia – che il problema della garanzia della solvibilità di imprese che sorreggono la loro partecipazione a gare pubbliche con fideiussioni “tossiche” finisce per introdurre, da un punto di vista strutturale e di sistema, un altro argomento non meno problematico. Esso investe, a ben vedere, un quadro normativo caratterizzato da eccessiva complessità valutativa e, a conferma di quanto pure correttamente denunciato dal Col. Barbato, da un non elevato scambio di informazioni dal quale discende il ritardo nella pronta reazione a fenomeni che, non solo si presentano elusivi della disciplina pubblicistica posta a tutela del mercato, ma evidenziano anche una evidente “defunzionalizzazione” del controllo relativo a fideiussioni prestate in assenza di adeguate autorizzazioni originate proprio da un difetto di coordinamento complessivo. Solo, dunque, valorizzando una prospettiva di coordinamento e razionale segnalazione da parte delle Autorità di Vigilanza, si può, allora, nel contrasto alle criticità di settore, e per quanto

emerso dalle attuali riflessioni, ridurre il rischio di eventuali fideiussioni o garanzie “tossiche” – si pensi, ad esempio, a quanto avvenuto in occasione della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell’8 febbraio 2020, dell’elenco, predisposto a cura dell’IVASS, delle imprese di assicurazioni autorizzate all’esercizio del rilascio delle cauzioni.

Infatti, una tale decisa presa di posizione – per come condivisibilmente sostenuta proprio dal Prof. Faucegna – dovrebbe avere come ulteriore positivo effetto quello di rafforzare opportunamente un contesto sistematico in cui si innesterebbe un conseguente processo virtuoso portatore di una necessaria esigenza di razionalizzazione anche in una disciplina che, assolutamente priva di qualsiasi vigilanza, investe il settore dei Consorzi fidi cc.dd. minori, posto che i Confidi maggiori sono iscritti nell’Albo degli intermediari finanziari di cui all’art. 106 del Testo Unico Bancario (TUB). Del resto, se quanto appena lucidamente osservato appare incontestabile, neppure va trascurato, allora, come, accanto ad un auspicabile superamento della frammentazione dell’attività di vigilanza che investe il peculiare settore finanziario qui in discussione, il vero problema risiede soprattutto nel dare ordine al mercato dei soggetti che rilasciano fideiussioni e cauzioni non solo attraverso una rinnovata attività di controlli preventivi, ma, in via sussidiaria, anche con una reazione sanzionatoria importante ed effettiva. Quest’ultima, infatti, rispetto alla stessa sanzione prevista dall’art. 132 del TUB, parteciperebbe della razionale ricostruzione di un sistema attraendo, nell’ambito dei reati fallimentari, la compartecipazione dei soggetti appena sopra individuati alla fattispecie della bancarotta fraudolenta per distrazione, posto che il rilascio della fideiussione falsa o fittizia è essa stessa sinonimo di distrazione, per una opzione che sembra essere, nell’immediato, un buon viatico per riparare alla tempesta delle fideiussioni e cauzioni cc.dd. tossiche o inesistenti.

Non vi è chi non veda, pertanto, come alla luce della vivace disamina dei profili evolutivi in materia di provviste occulte funzionali ad investimenti corruttivi, unitamente alla proposta *de iure condendo* di recupero normativo di strategie di contrasto ad esse sul terreno dei controlli preventivi e della ricerca di un’effettività repressiva, la riflessione seminariale qui sviluppatasi abbia dovuto necessariamente muovere anche dalla chiara consapevolezza di essere di fronte ad un fenomeno, quello del mercimonio delle funzioni pubbliche e private, che ha evidenziato ancora una volta la propensione, anche nei suoi presupposti, ad una diffusione internazionale e transnazionale dello stesso.

Su queste basi, allora, è stata proprio la presa d’atto di una dimensione delittuosa sempre più proiettata in una dimensione “globalizzata” della politica criminale che ha reso necessario arricchire l’indagine scientifica con la speculativa relazione del Prof. Foffani, pronto a cogliere e ad approfondire la provocazione rivolta ad un diritto sostanziale ormai proiettato ad una lotta alla corruzione non più limitata al tradizionale settore pubblico, ma piuttosto estesa anche al settore privato. Egli, infatti, non ha mancato particolarmente

di rilevare come l'americanizzazione e la conseguente europeizzazione della disciplina del settore oggetto del nostro studio ha rappresentato il risultato più evidente di una ricaduta su di esso di effetti diretti ed indotti. Questi ultimi – si pensi alla perdita della nazionalizzazione della fattispecie di corruzione unita ad una sua coloritura sempre più economica quale delitto contro la concorrenza – hanno, infatti, investito ed incentivato:

- a) sul piano repressivo, accanto alla criminalizzazione della corruzione internazionale (anche extra UE), pure la criminalizzazione della corruzione tra privati;
- b) sul piano preventivo, non solo la diffusione capillare dei Piani Anticorruzione, ma anche la stessa introduzione di una responsabilità degli enti da reato. E tutto ciò soprattutto a seguito del forte affievolimento del tradizionale dogma del “*societas delinquere non potest*” al quale, come espressione più evidente ed importante della europeizzazione e globalizzazione della politica criminale affermata nel nostro Paese con il D.Lgs. n. 231 del 2001, si è aggiunto, poi, il forte impulso allo stimolo di inediti meccanismi di *enforcement* e di monitoraggio costante della politica criminale nazionale con l'introduzione di organi a ciò preposti.

Inutile dire che, in un tale contesto sistematico, e per quanto pure speculativamente rilevato dal Prof. Foffani, il percorso di revisione pubblicistica che ha interessato la disciplina della corruzione internazionale, in cui la tipicità selettiva di una condotta soggettivamente orientata si è rivelata capace di incidere sul bene di riferimento non più individuabile nel buon andamento e l'imparzialità della P.A. quanto più chiaramente nella leale concorrenza tra competitori su mercati esteri, ha innescato così un processo di riforma anche della disciplina della corruzione tra privati, quella cioè riferibile a soggetti che, seppur sforniti di qualifiche pubblicistiche, pure risultavano incriminati in virtù di una ipotesi speciale di infedeltà. Quest'ultima, infatti, per quanto originariamente limitata agli organi societari, e caratterizzata dalla verifica di un “nocumento” alla società con un regime processuale di procedibilità a querela della persona offesa, non ha mancato di rivelare in un primo momento, e proprio in ragione di tale sua struttura, una conformazione privatistica di un'oggettività giuridica di scarsa effettività. Ed ecco perchè, a tutto ciò, con la c.d. legge Severino n. 190 del 2012, si è inteso porre subito rimedio sia con l'ampliamento dell'ambito della punibilità anche a soggetti esterni alla cerchia ristretta di quelli apicali di una organizzazione societaria, non più limitatamente commerciale, e sia con la introduzione del requisito espresso della “distorsione della concorrenza”, ricorrendo, così, alla introduzione di elementi e condizioni procedurali che, lontani dal connotare la tipicità della condotta, hanno finito per valorizzare, negli stessi termini in cui avviene per la corruzione internazionale, un regime di perseguibilità a procedibilità d'ufficio anche per la stessa corruzione tra privati, il cui *vulnus*

disciplinare, però, finiva e finisce ancora discutibilmente per trovare conferma in un regime di responsabilità degli enti da reato limitato alla sola corruzione attiva.

È innegabile, allora, a questo punto, come la compiuta analisi di un tale frenetico accavallarsi di novelle legislative abbia consentito, anche a seguito della suggestiva riflessione del Prof. Foffani, di evidenziare come, accanto ad una produzione normativa disorientata sul bene giuridico – tra società e concorrenza –, si sia manifestato anche un tessuto sistematico in cui la inquietante presenza di evidenti vuoti di tutela per la responsabilità degli enti da reato – quando normativamente esclusa per le ipotesi di corruzione passiva – potrebbe essere ovviata solo cedendo ad una lettura normativa provocatoriamente alternativa e capace di prendere in considerazione l'ipotesi (pur sempre verificabile) di una corruzione passiva tale da non dare luogo ad un conflitto con l'interesse sociale. E se è vero che tutto questo, muovendosi nell'ambito di un orizzonte di tutela più vicino alla prospettiva "pubblicistica" della protezione della concorrenza, piuttosto che a quella della tutela "privatistica" dell'interesse sociale, può alimentare, anche alla luce dei più recenti interventi "spazzacorrotti", una allarmante deriva verso una vena "populistico-punitiva", è anche vero che, a ben vedere, una tale lettura finirebbe per caratterizzarsi (contraddittoriamente) per l'eliminazione di tutti quei riferimenti espliciti ad una tutela penale di matrice europea, e tipica delle fattispecie più emblematiche dei moderni strumenti internazionali di lotta alla corruzione: ossia la corruzione internazionale e la corruzione fra privati.

Ed è proprio valorizzando tali presupposti ordinamentali che, a questo punto, il dibattito ha finito per alimentarsi di una rinnovata prospettiva. Essa, nell'ambito di una ulteriore qualificazione del diritto penale multilivello, si è avvalsa del necessario apporto dei Fori globali come possibile articolazione di supporto fornita dalla diplomazia giuridica multilaterale alla massima razionalizzazione delle strategie di contrasto alla corruzione. In quest'ottica, allora, si è inserito a pieno titolo lo stimolante intervento del dott. Tartaglia Polcini che, nel cogliere le modifiche degli ordinamenti nazionali in ragione di un intervento di c.d. diritto libero (*soft law*) finalizzato a maturare quella ormai nota "*good governance*" multilivello da riferire soprattutto alle nuove questioni globali, si è rivelato funzionale proprio alla promozione di quel controllo integrato che, soprattutto per fenomeni complessi come quello corruttivo, va sviluppato nell'ambito di un ambiente socio-economico legalmente orientato. Quest'ultimo, infatti, nella sua compiutezza, sembra proprio destinato da ultimo a vivere, sul piano del diritto, l'azione diplomatica come uno dei formanti della modernità, e ciò – per quanto pure lucidamente rilevato dal dott. Tartaglia Polcini – in nome di una vocazione recepita anche nel nostro Paese laddove, in un rinnovato contesto sistematico, risulta sempre più facile comprendere come atti di indirizzo, linee guida, principi di alto livello e risoluzioni di *soft law* finiscono per generare effetti verticali sempre più diretti a legittimare, anche negli ordinamenti giuridici nazionali, il contri-

buto disciplinare dei fori multilaterali. E tutto questo non soltanto sul piano delle scienze politiche, ma anche e soprattutto in punto di diritto, vale a dire nell'ottica di un approccio che, avvalendosi di fonti sempre più 'reticolari', viene a caratterizzarsi non tanto attraverso la presentazione di studi e documenti, quanto piuttosto attraverso la partecipazione diretta al dibattito durante le riunioni delle economie emergenti delle più rilevanti Organizzazioni e Agenzie Internazionali, ovvero delle Organizzazioni Non Governative.

Si tratta, per questa via, di valorizzare lo sforzo pregnante compiuto dalla stessa diplomazia giuridica nella elaborazione di una quanto mai razionale disciplina della lotta internazionale e sovranazionale alla corruzione, in cui risulta evidente, ad esempio, il contributo fornito dall'*Anti-Corruption Working Group* (ACWG) che, istituito nel vertice del G20 di Toronto del 2010, è finalizzato proprio alla ricerca del consenso tra Paesi con sistemi politici, economici e giuridici i quali, pur diversi tra loro, si propongono di addivenire a regole comuni capaci di influenzare proattivamente l'evoluzione degli ordinamenti dei Paesi membri del foro globale nella elaborazione di strategie di controllo dei fenomeni corruttivi. Inutile dire, sul punto, che, nel 2021, il G20, sotto la presidenza italiana, nonché la comunità internazionale saranno investiti proprio da grandi sfide: accanto alla pandemia, ai cambiamenti climatici, al sostegno all'innovazione alla lotta contro povertà e disuguaglianze, anche le politiche anticorruzione, infatti, saranno necessariamente oggetto di un programma che, articolato intorno al trinomio *People, Planet, Prosperity* per la cura del pianeta e delle persone, avrà come scopo primario quello di assicurare una forte ripresa economica inclusiva e sostenibile. Ed ecco perché appare del tutto innegabile come la stessa diplomazia giuridica multilaterale, seguendo un tale schema ordinamentale, non potrà non essere direttamente coinvolta in un tale grande progetto comune volto ad avvertire forte il limite alla inclusività e sostenibilità della crescita economica portato dalla stessa corruzione che, alterando la concorrenza nei mercati, finisce inevitabilmente per minare alla radice lo stato di diritto e la fiducia dei cittadini nelle istituzioni. Il mercimonio delle funzioni pubbliche e private, infatti, sfruttando i punti deboli dei sistemi giuridici nazionali, acuiti da periodi di crisi globale favorita anche dalla attuale minaccia pandemica, è destinato ad aggravare gli stessi effetti negativi di tali fenomeni sul consolidamento di un tessuto socio-economico refrattario ad una sua stabilizzazione nel tempo.

Le sfide e i rischi posti dalla corruzione, pertanto, non solo sono destinati ad aumentare in generale durante le crisi, ma, così come pure lucidamente rilevato dal dott. Tartaglia Polcini, colpiscono, durante una pandemia come quella da COVID-19, tutte le economie del mondo, suggerendo di affrontare, mai come adesso, "globalmente" le modalità e le conseguenze dei comportamenti corrotti, e ciò anche alimentando una risposta atta a garantire adeguati livelli di integrità e trasparenza di gestione ben al di là delle emergenze sanitarie presenti. Del resto, se è vero che tutto quanto sopra risulta più facile da comprendere nel momento storico in cui sono coinvolti settori ad alto

rischio di corruzione, come quello riferibile alla salute, e questo proprio perché quando si mette in pericolo la vita delle persone, causando un'inefficiente allocazione delle risorse pubbliche, possono sorgere conflitti di interesse intorno ai contratti e ai finanziamenti per la ricerca sui vaccini, la sperimentazione clinica di farmaci e i prodotti farmaceutici per uso umano, è anche vero che, più in generale, si può porre rimedio a tutto ciò solo con una necessaria armonizzazione di standard comuni tra quadri giuridici nazionali che, con effetto traino sulla capacità di affrontare le sfide attuali ed emergenti, sono chiamati a rafforzare integrità, trasparenza e responsabilità nella lotta globale al fenomeno qui oggetto di studio.

Si tratta, allora, per quanto pure lucidamente osservato dal dott. Tartaglia Polcini, di opporsi in futuro alla “fluidità” di un fenomeno multidimensionale e ad evidente impatto socio-economico, ricorrendo a modalità che, misurandone in modo affidabile ed obiettivo l'evoluzione, rispondano soprattutto al fine di elaborare politiche di contrasto sempre più efficaci ed efficaci le quali, nel promuovere una conoscenza granulare della diffusione del fenomeno corruttivo, informino e perfezionino meglio i nostri strumenti di prevenzione e repressione. Infatti, nell'ambito di una visione olistica del fenomeno qui oggetto di studio, diventa consequenziale la presa d'atto, per un'economia globalizzata, di nuove e sofisticate modalità di azioni corruttive che, sempre più legate ad altri crimini economici, si assumono come viatico per l'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia e nel settore pubblico. E se tutto questo è ormai evidente, risulta più facile comprendere anche la missione affidata ai Fori globali che, come nel caso dello stesso G20, assolvono il compito di sensibilizzare l'opinione pubblica sulle minacce emergenti, fornendo una guida politica per una nuova era in cui, nel contrasto rafforzato al delitto, pure l'ACWG dovrebbe adottare un approccio c.d. incrementale. Quest'ultimo, in verità, nel dare seguito all'analisi ed alle proposte derivanti dallo *Scoping Paper* sulla cooperazione internazionale, deve rispondere allo sforzo di occuparsi sinergicamente e coordinatamente di criminalità economica, delinquenza e recupero dei beni sottratti anche in nuove aree, che – come per lo sport, con il suo valore economico e sociale – sono sempre più esposte ai rischi propri del mercimonio delle funzioni in altri settori tradizionalmente interessati dalle condotte devianti dei pubblici ufficiali e dei privati. Pertanto, solo con il recupero razionale della responsabilità degli enti da reato, e sulla base di implicazioni sistemiche rilevate nello strumento strategico della *Beneficial Ownership Transparency* (trasparenza dei titolari/beneficiari effettivi), anche la lotta alla corruzione, nelle sue forme emergenti, riuscirà, così come pure fondatamente auspicato dal dott. Tartaglia Polcini, a godere di una razionale disciplina di salvaguardia “globale”.

Non vi è chi non veda, però, a questo punto dei lavori seminariali, come lo studio tecnico di nuove forme necessarie alla costituzione di provviste occulte e fondi neri strumentali ad illeciti investimenti corruttivi, unitamente alle proposte di sostanziale razionalizzazione necessaria ad un controllo