

## **La lotta alla corruzione nel contesto globale: il ruolo del diritto penale ed i possibili modelli di law enforcement.**

**di Fabrizio RIPPA\***

### **SOMMARIO:**

**1.** I numeri della corruzione. **2.** Le statistiche ufficiali. **3.** La percezione del fenomeno corruttivo e gli altri misuratori della corruzione. **4.** Prime conclusioni. **5.** Dai numeri alle forme: la corruzione e la criminalità di impresa. **6.** La corruzione *come* criminalità di impresa. L'insufficienza del diritto penale. **7.** La lotta alla corruzione nel contesto della globalizzazione. **7.1.** Il ruolo 'normativo' dei soggetti privati nella definizione delle strategie di contrasto ai fenomeni corruttivi. **7.2.** Gli organi della "governance globale". **7.3.** Segue: gli strumenti internazionali di lotta alla corruzione **8.** Tra autoregolamentazione, legislazione internazionale e diritto interno: i possibili modelli di *law enforcement*.

**ABSTRACT:** *The fight against corruption is a common goal of all democratic States operating in the context of globalization. However, the definition of efficient and uniform strategies must take into account the difficulty of defining and measuring the phenomenon of corruption itself. Particularly in the field of criminal law, which is a typical expression of national law, the task of standardizing legal systems presents significant efforts, as demonstrated by the difficulties in implementing the various international conventions on the fight against corruption. One of the solutions for increasing the efficacy and standardization of solutions is probably to abandon an approach exclusively focused in the repressive side and to direct efforts to priority policies of administrative prevention of corruption.*

### **1. I numeri della corruzione.**

---

\* *Ricercatore di diritto penale nell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope"*

*Misurare la corruzione non è facile.* Non lo è poiché i rilievi sono, innanzitutto, *qualitativi*, nel senso che essi hanno a che fare con problemi di natura definitoria: per misurare la corruzione bisognerebbe infatti, prioritariamente accoglierne un'esausta accezione<sup>1</sup>. La corruzione in senso ampio, intesa quale delittuosità politico-amministrativa, è ben diversa, ad esempio, dalla corruzione in senso legalistico, quale definita dalle norme che incriminano *specifici fatti di reato*. E la definizione legale di corruzione, a sua volta, è ben diversa da quelle che potrebbero fornirci le scienze sociologiche o economiche. Ciascuna di tali definizioni farà capo, infatti, a diversi criteri di individuazione delle regole violate dal soggetto agente: esse potranno riferirsi a regole morali o etiche, regole giuridiche di carattere molto ampio – come i principi del corretto agire amministrativo –, o regole più dettagliate che riguardano specificamente il tipo di attività svolta dal pubblico agente. Una delle più note definizioni di corruzione è quella che fa riferimento al c.d. modello di agenzia: secondo tale impostazione, la corruzione può essere intesa come l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenerne vantaggi privati<sup>2</sup>. Una nozione talmente ampia da ricomprendere qualsiasi forma di corruzione, sia in ambito pubblico che privato; sia la grand corruption di tipo affaristico che la petty corruption di carattere burocratico (e quella c.d. 'di strada'); sia la corruzione in senso tecnico che qualunque altra ipotesi di reato riconducibile all'abuso delle funzioni pubbliche. In realtà, a seconda del tipo di corruzione che si assume in premessa, cambieranno radicalmente anche i modi di misurarla.

Si passa così al piano quantitativo, ove la rilevazione del fenomeno corruttivo può fare diversamente capo a tre ordini di misurazioni statistiche (oltre che riferirsi ad alcuni indicatori indiretti)<sup>3</sup>:

---

<sup>1</sup> In tema, F. MONTEDURO-S. BRUNELLI-A. BURATTI, *La corruzione. Definizione, misurazione e impatti economici*, Roma, 2013, scaricabile dal sito [www.trasparenza.formez.it](http://www.trasparenza.formez.it), p. 23; nella letteratura inglese, v. A. J. BROWN, "What are we trying to measure? Reviewing the basic of corruption definition", in, C. SAMPFORD-A. SHACKLOCK-C. CONNORS-F. GALTUNG (a cura di), *Measuring corruption*, UK, 2006.

<sup>2</sup> Definizione utilizzata anche da *Transparency International*, cfr. J. POPE, *Confronting Corruption: The Elements Of A National Integrity System - Transparency International Source Book 2000*, 2000.

<sup>3</sup> Le scienze politologiche hanno messo ben in luce le difficoltà che si incontrano nell'analisi della corruzione, tanto da parlare di una *definitional challenge* e di una *measurement challenge*: «the problem of pinning down a definition of corruption led to a plethora of potential definitions developing [...] one part of that definitional challenge is undoubtedly linguistic, on the one hand, this come from the way that the term corruption is used in public discourse [...] the second part of the linguistic challenge comes from the fact that the term exists in many languages, yet the

- 1) è possibile innanzitutto adagiarsi sul dato *ufficiale*, vale a dire sul numero di casi di corruzione noti, effettivamente perseguiti e definitivamente accertati in sede giurisdizionale, che potrebbero darci una misura apparentemente certa della reale diffusione del fenomeno criminale, oltretché di alcune sue connotazioni qualitative (territorio di verifica; tipi di pubbliche amministrazioni coinvolte; relazione tra soggetto pubblico e soggetto privato, ecc.);
- 2) una seconda modalità di misurazione si riferisce dato *percepito*, vale a dire all'opinione diffusa nella popolazione circa l'estensione e le modalità di estrinsecazione delle prassi corruttive all'interno degli uffici pubblici<sup>4</sup>. Rilievo fondato non su esperienze realmente vissute o comunque verificate, ma formatosi attraverso altri canali informativi, come i mezzi di comunicazione di massa o le dichiarazioni di altri soggetti; e se anche qui ci si affretta a trarre delle prime conclusioni sommarie, tale rilievo dovrebbe in qualche misura risultare più equivoco, doppiamente sottoposto al soggettivismo di chi fornisce l'informazione ed a quello di chi la recepisce;
- 3) un terzo tipo di rilievo, infine, si basa sulle *esperienze dirette*, seppur non ufficialmente riconosciute attraverso un accertamento giudiziario: in questo caso la statistica si riferirebbe ad un dato reale e non meramente percepito (evitando le ambiguità di quel tipo di rilevazione); e sarebbe in grado di riferirsi non solo al fenomeno manifesto, ma, in qualche misura, di dare una dimensione anche di quello sommerso. Si tratterebbe infatti di un dato che, non richiedendo l'ufficialità di quello giudiziario, potrebbe

---

*nuances that shape and mould its precise meaning differ considerably»; né, come dicevamo, può essere appagante partire dalla definizione legale di corruzione: «there are, however, a number of problems with using the law as your starting points. First, the internationalization of anti-corrupting thinking has not prevented states from having very different sets of national legal provisions [...] second, many acts that could legitimately be understood as corruption are captured under pieces of legislation that were not really made for that purpose»; sul versante dell'altra "sfida", quella della misurazione: «trying to discern how much corruption exists in nevertheless a task fraught with difficulty [...] there is still no agreement on what corruption precisely entails. Given that, what hope is there of reaching an agreement on how much of it exists?», cfr. D. HOUGH, *Analysing corruption*, Newcastle, 2017, pp. 33 e ss. e p. 49. Sul problema della misurazione della corruzione, R. CANTONE-E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione – Dieci lezioni*, Milano, 2018, pp. 29 e ss.*

<sup>4</sup> In tema, E. CARLONI, *Misurare la corruzione? Indicatori di corruzione e politiche di prevenzione*, in *Pol. dir.*, 2017, pp. 445 e ss.; B. A. OLKEN, *Corruption perceptions vs. corruption reality*, in *Journal of Public Economics*, 2009 (www.nbr.org ).

essere rilevato più facilmente, poiché – in particolare se in grado di garantire l'anonimato – non incontrerebbe eventuali ritrosie dell'intervistato, ben accorto a non svelare una sua complicità nel fatto corruttivo.

Ciascuno di tali indicatori fornirà indicazioni diverse, e sarà diversamente utilizzabile ai fini della elaborazione delle strategie di contrasto alla corruzione, sia quelle propriamente repressive, sia quelle basate su strumenti prevenzione amministrativa.

## **2. Le statistiche ufficiali.**

In linea teorica, i dati ufficiali dovrebbero essere quelli più affidabili. In realtà questa maggiore precisione del dato ufficiale rispetto al dato percepito è solo *ipotetica*, ed anzi, talvolta, *confutabile*: ciò è dovuto alla necessità di considerare altri ordini di variabili, che tendono a complicare il 'calcolo' ed a relativizzarne i risultati, o addirittura ribaltali<sup>5</sup>. Quando si tratta della rilevazione delle statistiche criminali, il principale (ma non l'unico) dei fattori che possono influire sulla fruibilità o meno dei dati ufficiali è rappresentato dalla complessiva fisionomia socio-fenomenica della classe di delitti che si vuole prendere in considerazione, nella quale rilevano il *numero*, il *ruolo* e la *qualità* dei *soggetti attivi*; la presenza o meno di *soggetti passivi determinati* o *determinabili*; il tipo di *interesse coinvolto* (privato o pubblico, di natura individuale o diffuso); caratteristiche che si riflettono sulla maggiore o minore capacità di tracciare e poi registrare i comportamenti delittuosi, e dunque sulla 'permeabilità' della criminalità che si intenda quantificare alle dinamiche di accertamento processuale.

Nel caso che ci riguarda, ad esempio, la struttura bilateralmente illecita dei fatti di corruzione tende a sviluppare tra i protagonisti del *pactum sceleris* una mutuale collaborazione difensiva, con conseguente diminuzione delle *chances* di far emergere tali realtà criminose<sup>6</sup>. Anche l'assenza (o la presenza solo eventuale) di un soggetto direttamente danneggiato da una pratica corruttiva,

---

<sup>5</sup> Negli studi criminologici, viene anzi considerato metodologicamente errato correlare le variazioni statistiche relative alla criminalità registrata con l'andamento della criminalità reale, cfr. T. BANDINI, in AA.VV., *Criminologia*, I, *Il contributo della ricerca alla conoscenza del crimine e della reazione sociale*, Milano, 2003, pp. 45-46.

<sup>6</sup> A. VANNUCCI, *La corruzione in Italia: cause, dimensioni, effetti*, in B.G. MATTARELLA – M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione – Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, p. 28.

rischia di influire sull'efficienza dei sistemi di controllo: nel senso che, potendo mancare il titolare di un diretto interesse a compulsare l'autorità giudiziaria (a differenza di quanto avviene nelle tipologie criminose di aggressione immediata alla sfera giuridica di uno o più soggetti ben determinati), la stessa *notizia criminis* potrebbe non arrivare mai all'attenzione delle autorità competenti, aumentando in misura non indifferente la cifra nascosta degli episodi di criminalità corruttiva<sup>7</sup>.

Anche le condizioni 'ambientali' in cui tali comportamenti illegali possono diffondersi influiscono sulla capacità del dato ufficiale di registrarli: livello di diffusione della cultura della legalità nelle pubbliche amministrazioni e nelle imprese<sup>8</sup>; carattere *affaristico* o *burocratico* del modello corruttivo esistente<sup>9</sup>. Si tratta di dinamiche di relazione tra settore pubblico e settore privato che possono influenzare notevolmente (ed in maniera reciprocamente inversa) l'estensione e la tracciabilità delle pratiche corruttive: se culturalmente strutturate in senso anti-legalitario, ad esempio, esse tendono a 'normalizzare' l'approccio di tipo affaristico-contrattuale, inteso quale unico o più efficace modo di interlocuzione con la pubblica amministrazione; ispirando di conseguenza o un senso di sfiducia nelle istituzioni; o, all'inverso, un interesse parassitario a sfruttare tale abitudine culturale e sociale alla mercificazione della pubblica funzione. In entrambi i casi, non vi è lo stimolo o la convenienza ad attivare meccanismi di controllo, cioè a segnalare l'esistenza di illecite forme di contrattazione alle autorità competenti, ivi comprese quelle giudiziarie. In un simile scenario, è facile concludere che mentre il dato fattuale tenderà ad aumentare, diminuirà invece quello ufficiale; e quest'ultimo, se isolatamente considerato, implicherebbe l'erronea conclusione per cui, contrariamente alla sua sistemica

---

<sup>7</sup> G. FORTI, *L'insostenibile pesantezza della "tangente ambientale": inattualità di disciplina e disagi applicativi nel rapporto corruzione-concussione*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1996, p. 483.

<sup>8</sup> Per spiegare l'eziologia delle pratiche corruttive sotto un profilo più marcatamente criminologico, è possibile richiamare la nota teoria delle c.d. "sub-culture criminali", elaborata dallo studioso americano A.K. COHEN, *The Sociology of the Deviant Act: Anomie Theory and Beyond*, in *American Sociological Review*, 1965, vol. 30, pp. 5 e ss.

<sup>9</sup> La corruzione 'burocratica' è quella in cui domina l'atto amministrativo oggetto del mercimonio, tendenzialmente individuato e inserito in un episodio singolo e definito. La corruzione 'affaristica' è quella in cui domina il flusso di denaro prodotto da un rete elastica ed abbastanza indeterminata di scambi corruttivi che tendono a sfumare in rapporti interpersonali sufficientemente stabili, cfr. F. PALAZZO, *Le norme penali contro la corruzione, tra presupposti criminologici e finalità etico-sociali*, in *Cass. pen.*, 2015, n. 10, p. 3390.

diffusione, quello corruttivo verrebbe registrato come fenomeno criminoso regressivo.

Per quanto detto sinora, allora, non sembra azzardato affermare che esiste una sorta di relazione inversa tra l'estensione della criminalità di tipo affaristico-corruttiva e la capacità del (solo) sistema penale di farvi fronte; condizione a sua volta sufficiente per negare o mettere fortemente in crisi la validità dei tentativi di mappatura dei suindicati fenomeni delittuosi operati attraverso i (soli) dati ufficiali. I quali sarebbero in grado di rivelare un dato non solamente parziale, ma anche 'bugiardo' e compromettente, poiché, come prima si accennava, disegnerebbe una traiettoria calante, anziché in ascesa, nella curva statistica relativa alla diffusione nel tempo delle prassi corruttive<sup>10</sup>.

Si spiega in tal modo il motivo per cui gli organismi deputati alla misurazione di tale settore di devianza criminale – soprattutto quelli di carattere sovranazionale – si avvalgano anche di altre rilevazioni di tipo statistico, che fanno principalmente leva sulla mera percezione della corruzione; le stesse, se incrociate con i dati ufficiali, riescono non solo a spiegare l'andamento decrescente di questi ultimi, ma anche a restituirci una più fedele rappresentazione della reale diffusione di tali reati contro la p.a. Una simile visione d'insieme del fenomeno comporta poi fondamentali implicazioni dal punto di vista della corretta individuazione delle strategie normative da adottare per arginarne l'espansione: in effetti, è solo attraverso questo tipo di misurazione empirica della 'grandezza' delle prassi corruttive, che possiamo essere in grado di comprenderne la reale carica offensiva.

### **3. La percezione del fenomeno corruttivo e gli altri misuratori della corruzione.**

Ai fini di un corretto approccio empirico-criminologico, occorre dunque integrare il dato ufficiale sulla corruzione con altri *elementi di conoscenza*. Ci riferiamo a: (a) gli indicatori che registrano la c.d. *corruzione percepita*; (b) i dati forniti dalle *statistiche non giudiziarie*; (c) i c.d. indicatori *indiretti*.

(a) Tali strumenti di misurazione – per quanto attuati con rigore metodologico – hanno carattere più incerto, poiché sono quelli che si riferiscono al dato *percepito*. Questi indicatori possono poi essere raggruppati in due sotto-insiemi,

---

<sup>10</sup> Cfr. *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma*, a cura del Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione, ottobre 2012, pp. 8 e ss.

a seconda che le informazioni siano ricavate da sondaggi condotti su di un campione rappresentativo dell'intera popolazione, e che si riferiscono alle opinioni di *soggetti non qualificati* (a1); o da indagini più specifiche, basate invece sul grado di diffusione della corruzione nella percezione di *soggetti qualificati*, quali operatori economici, soggetti istituzionali, giornalisti, esperti di determinate aree geo-politiche, ecc. (a2).

Per loro natura imprecisi ed imperfetti, essi rischiano anche di cadere nel noto *paradosso di Trocadero*, per il quale più si combattono i fenomeni criminali (corruttivi in questo caso), sia sul piano della prevenzione che su quello della repressione, maggiore è la percezione che del fenomeno ha la popolazione<sup>11</sup>. Si tratta di un percorso ad anello nel quale le stime sul fenomeno e le valutazioni sull'efficacia del sistema – complice anche un opportunistico populismo penale che oramai contrassegna gran parte delle attuali tendenze politiche - rimangono ingolfate in un perverso circolo vizioso per cui: (1) per assecondare la richiesta di contenimento di un fenomeno criminoso *avvertito* come particolarmente diffuso dalla popolazione → (2) si attuano programmi di *rafforzamento* delle *risposte sanzionatorie* e *preventive* – amministrative o penali, principali o accessorie → (3) che generano un *paradossale* aumento della percezione del fenomeno (più si combatte una certa criminalità, più si è portati a credere che quella criminalità sia diffusa o stia aumentando) → (4) che si trasforma in una richiesta di nuovi e sempre più restrittivi provvedimenti → (5) che viene sfruttata per acquisire/aumentare il consenso elettorale → (6) che genera le condizioni per promuovere ed attuare nuovi interventi legislativi in maniera, ed a questo punto è possibile ritornare al punto 1. A voler essere più precisi, l'andamento, più che ciclico, assume una traiettoria a spirale, ingrossando di volta in volta l'anello esterno: ogni nuovo intervento legislativo, infatti, inasprisce sempre più il sistema, erodendo per tale via anche le garanzie legate all'idea del diritto penale minimo e sfociando in un vero e proprio terrorismo repressivo.

(a1) Tornando agli indici di misurazione basati sulla percezione del fenomeno corruttivo, ed esaminandoli più nel dettaglio, il primo tipo – quello basato sulle esperienze personali degli intervistati – ha una valenza decisamente relativa e (ancor) meno scientifica, dovuta principalmente alla sua natura 'laica': la non necessaria presenza di una particolare qualifica professionale o conoscenza degli

---

<sup>11</sup> L'espressione è stata coniata, pochi anni fa da G.T. POLCINI, ed il suo concetto, in sintesi è rinvenibile in Id., *Il paradosso di trocadero*, in [www.dirittopenaleglobalizzazione.it](http://www.dirittopenaleglobalizzazione.it).

esatti termini giuridici del tema, unitamente al fatto che la fonte dell'informazione non debba necessariamente essere verificata, si rifletterà, ovviamente, sulla validità ed obiettività delle risposte fornite e dei relativi dati ricavabili<sup>12</sup>. Ciò nonostante, almeno per quanto riguarda una certa tipologia di comportamenti corruttivi, si tratta di indicazioni in qualche misura utili per registrare la parte sommersa del fenomeno e per ricavare alcune informazioni di supporto ai fini della definizione o ridefinizione delle strategie preventive e repressive; permettendo, ad esempio, di rilevare dati relativi ai diversi livelli di 'contaminazione' nei singoli settori di attività della pubblica amministrazione, o alla diversa diffusione delle suindicate pratiche nelle singole aree o macro-aree geografiche del paese di riferimento o del contesto europeo. Ma, si ripete, sono dati che vanno sempre in qualche misura filtrati, verificati ulteriormente, perché per loro natura refrattari ad un riscontro di tipo scientifico, talvolta iperbolici nei loro risultati a causa del meccanismo ozioso in precedenza analizzato<sup>13</sup>.

(a2) Ben più densi di significato, e praticamente la principale e più quotata fonte di informazione utilizzata in campo internazionale sul tema della corruzione e sui suoi tassi di diffusione (nonostante lo scetticismo sempre più diffuso nella comunità scientifica nazionale), sono i rilievi basati sulla percezione del fenomeno da parte di soggetti qualificati, tra i quali spiccano quelli effettuati da *Transparency International*, nota istituzione internazionale non governativa che si occupa della corruzione, non solo politica<sup>14</sup>. Tale organizzazione predispone annualmente una graduatoria mondiale dei paesi basata sul *Corruption Perception Index* (CPI)<sup>15</sup>, ovvero uno strumento di misurazione della

---

<sup>12</sup> Si tratta, inoltre, di indagini realizzate da soggetti non sempre istituzionali, circostanza che, per l'occasionalità della loro frequenza nonché per la limitatezza del campione di riferimento, rende ulteriormente complicato l'utilizzo dei dati ricavabili, soprattutto per tracciare delle linee di tendenza evolutive o avere un quadro comparativo affidabile. Tra le molte fonti, facilmente rintracciabili attraverso ricerche in rete, ci si limita a segnalare i sondaggi più aggiornati (febbraio 2017), effettuati da SWG (consultabili da [www.swg.it](http://www.swg.it)); tra quelli commissionati da soggetti istituzionali, si possono segnalare le ricerche effettuate per conto del Parlamento europeo da Eurobarometro, il cui ultimo sondaggio in materia è consultabile dal sito <https://ec.europa.eu>.

<sup>13</sup> Cfr. *Eurispes*: "L'Italia è molto meno corrotta di quello che crede", in [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it).

<sup>14</sup> «La più grande organizzazione a livello globale che si occupa di prevenire e contrastare la corruzione. Fondata nel 1993, con sede a Berlino, è diffusa in oltre 100 Paesi del mondo. La sua missione è dare voce alle vittime e ai testimoni di corruzione e collabora con Governi, aziende e con i cittadini per mettere un freno alla piaga della corruzione», cfr. [www.transparency.it](http://www.transparency.it).

<sup>15</sup> Tale indice consiste in un voto numerico che può variare da 0 – valore che indica la massima corruzione – a 100 – che al contrario ne segnala la totale assenza; per tutte le informazioni dettagliate e la consultazione dei dati, anche quelli degli anni precedenti, si rinvia a



percezione dei fenomeni corruttivi fondato sulle opinioni di soggetti esperti<sup>16</sup>; essi non solo sono in grado di osservare da un punto di vista 'privilegiato' il fenomeno ma, in chiave prognostica, sono capaci di esprimere valutazioni destinate ad inverarsi nella realtà socio-economica, diventando delle vere e proprie aspettative<sup>17</sup>: il CPI, in effetti, pur esprimendo un dato solamente percepito, riflette in buona sostanza l'opinione degli operatori economici e degli investitori (banche, imprese, società finanziarie ecc.), soprattutto esteri, sul grado di trasparenza e di moralità presenti nelle pubbliche amministrazioni e sulla correttezza delle procedure decisionali con le quali ne vengono distribuite le relative risorse. È evidente, allora, che un simile parametro influenzerà anche i possibili comportamenti futuri di tali investitori, i quali decideranno se ed in che maniera interagire con i singoli paesi in base alla posizione occupata nella graduatoria di riferimento: posizioni medio-alte ispireranno, logicamente, una maggiore fiducia, e convinceranno della convenienza (anche economica) di investire in paesi dove le procedure di assegnazione e di ripartizione delle risorse pubbliche e le opportunità di fare impresa risultano essere rispettose dei criteri di trasparenza e legalità, senza costi aggiuntivi o pastoie burocratiche dovute all'insinuarsi di meccanismi corruttivi. Stimolando di conseguenza un tipo di concorrenza 'sana' ed una competitività maggiore. Al contrario, posizionamenti bassi in classifica, provocheranno un processo di selezione in negativo, sia nel senso che tenderanno ad allontanare capitali 'puliti' dal paese, con tutto ciò che ne consegue in termini di equilibrata crescita economica e di stabilità sociale; sia nel senso che attireranno investitori avvezzi o propensi alla corruzione, ovvero sia soggetti che non contribuiscono allo sviluppo dei mercati, ma anzi ne peggiorano

---

<http://www.transparency.org/research/cpi/overview>; per un'analisi comparatistica dettagliata, basata sul CPI, cfr. J. POPE, *Confronting corruption*, cit.

<sup>16</sup> Oltre il CPI, tra gli indici di misurazione del dato percepito sulla corruzione più conosciuti ed utilizzati in chiave analitica, va annoverato anche il *Rating of Control of Corruption* (RCC), realizzato dalla Banca Mondiale, il quale tuttavia non si riferisce soltanto a soggetti esperti, ma anche ad imprese e cittadini; la stessa *Transparency international*, in verità, realizza delle graduatorie basate su indici differenti, come ad esempio il *Global Corruption Barometer* (GCB), che rileva anche esso le opinioni dirette dei cittadini. Altro fondamentale strumento di analisi realizzato da TI è il *Bribe Payers Index* (BPI), attraverso il quale si realizza una «graduatoria dei paesi corruttori tra le principali nazioni industrializzate in cui, nonostante l'adozione di leggi che rendono un crimine il pagamento di tangenti agli ufficiali, l'uso della corruzione per ottenere commesse non è stato eliminato. Nella letteratura straniera, si v. il saggio di A. HAWKEN-G. L. MUNCK, *Measuring corruption – a critical assesment and a proposal*, in AA.VV., *Perspective on corruption and human development*, Macmillan, 2009, pp. 72 e ss.

<sup>17</sup> Cfr. A. VANNUCCI, *op. cit.*, pp. 35 e ss.

i livelli di concorrenza e di produttività<sup>18</sup>. Senza contare un ulteriore e non secondario effetto negativo, per cui anche investitori tendenzialmente integri, che decidano tuttavia di operare in un paese con elevati indici di diffusività della corruzione, tenderanno ad interpretare i comportamenti equivoci delle pubbliche amministrazioni (ritardi, richieste irrituali, malintesi, ecc.) in linea con la cultura dell'illegalità percepita come dominante, adeguandosi di conseguenza a quelle che si reputano essere le reali (anche se informali) regole del gioco, di fatto stimolando ulteriormente la corruzione dal lato della domanda.

Gli indicatori basati sul dato percepito hanno subito, soprattutto negli ultimi anni, un duro attacco da parte della comunità scientifica ed istituzionale italiana (ma non solo), che ne ha messo in dubbio sia la validità come metodo di rilevazione, sia, di conseguenza, la veridicità dei dati negative relativi al nostro paese. Un altro limite degli indicatori basati sul dato percepito, ed in particolare il CPI di *Transparency international*, risiede anche nella maniera in cui sono strutturati i questionari. Come è stato rilevato, uno dei principali difetti del CPI sta nel fatto di essere un indicatore troppo *sintetico*: congeniale alla sua duttilità ed alla capacità di mettere a confronto esperienze caratterizzate da realtà normative ed istituzionali anche molto distanti, allo stesso tempo ne limita anche la capacità di individuare con precisione i *tipi* di comportamento penalmente rilevanti. Di conseguenza, tale tipo di rilevazione non può (non dovrebbe) essere adottato come base di studio per effettuare un'analisi sulla fattibilità o meno di determinate politiche criminali<sup>19</sup>.

Vi è poi un rischio da non sottovalutare. Ne abbiamo già parlato in precedenza: l'appartenenza al campione di riferimento qualificato anche di soggetti interessati agli investimenti di capitali o comunque in grado di condizionarli (banche, imprenditori, finanziari, ecc.), fa sì che le informazioni sui tassi di diffusione della criminalità corruttiva comincino a circolare in quella ristretta

---

<sup>18</sup> Cfr. J.S.YOU-S.KHAGRAM, *A Comparative Study of Inequality and Corruption*, in *American Sociological Review*, Vol. 70, No. 1, 2005, 136-157 e spec. 141: «*as income inequality increases, the rich have more to lose through fair political, administrative, and judicial processes. As inequality increases, the rich will also have greater resources that can be used to buy influence, both legally and illegally [...] The rich as a class or interest groups can employ legal lobbying and political contributions or bribery (grand political corruption) to influence law-making processes. The rich, as interest groups, firms, or individuals may use bribery or connections to influence law-implementing processes (bureaucratic corruption) and to buy favorable interpretations of the law (judicial corruption)*»; cfr., inoltre, il rapporto *Inclusive growth and development*, del World Economic Forum, [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Forum\\_IncGrwth\\_2017.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Forum_IncGrwth_2017.pdf).

<sup>19</sup> R. CANTONE-E CARLONI, *cit.*, 37.

comunità, con il rischio di attirare risorse economiche e finanziarie illecite. A ben vedere si tratta di un effetto criminogeno, doppiamente lesivo rispetto ai beni collegati all'economia pubblica e privata ed al buon andamento della pubblica amministrazione.

In ogni caso, non vi è dubbio che tali misurazioni e le conseguenti valutazioni abbiano comunque contribuito a stimolare, soprattutto in Italia, numerosi processi di riforma. Si tratta inoltre di un linguaggio rodato, che mette in comunicazione da molti anni l'intera comunità internazionale in ordine ad un fenomeno criminoso che non conosce frontiere<sup>20</sup>.

(b) In alternativa a quelle basate sulla percezione del fenomeno, esistono altre statistiche che si fondano su dati più oggettivi, anche se non quanto potrebbero essere quelli ufficializzati tramite i resoconti delle attività giudiziarie. Si tratta delle cosiddette *statistiche di vittimizzazione*, le quali – attraverso una serie di questionari piuttosto dettagliati – tendono a far emergere le esperienze *dirette* di corruzione: esse dovrebbero avere, da un lato, il pregio delle statistiche ufficiali, ovverosia quello di riferirsi ad episodi reali di criminalità, senza tutte le distorsioni e le inesattezze che inevitabilmente si legano alla mera percezione del fenomeno; dall'altro, dovrebbero riuscire a contenerne le limitazioni, dovute alla difficoltà di far emergere una attraverso gli accertamenti giudiziari una quota del fenomeno corruttivo che sia in grado di rispecchiare verosimilmente l'effettivo andamento di quel tipo di criminalità.

È chiaro che la possibilità per questi strumenti di misurazione di riuscire ad unire i pregi delle statistiche ufficiali e degli indici di percezione, ed allo stesso tempo di eliminarne i difetti dipende in gran parte dall'estensione del campione di riferimento: maggiore esso sarà, maggiore sarà la corrispondenza tra i dati raccolti ed il reale andamento della criminalità. Non solo: esso, se arricchito di quante più variabili possibili, sarà in grado anche di differenziare il dato per area geografica di riferimento, per tipologia di attività e settore della pubblica amministrazione coinvolta (sanità, edilizia, forze dell'ordine, ecc.), per modalità di realizzazione dell'episodio corruttivo (forme di pagamento, modalità di contatto tra pubblico e privato, tipo di vantaggio ottenuto, ecc). Tale caratteristica lo rende in teoria uno strumento utile non solo dal punto di vista della messa a punto delle strategie di contrasto di natura repressiva, ma anche

---

<sup>20</sup>*Ibidem.*

da quello della redazione degli strumenti di prevenzione del fenomeno sul versante amministrativo.

Il problema è che si tratta di indagini costose, svolte secondo scadenze temporali non sempre precise e troppo distanziate nel tempo per poter verificare con maggiore puntualità l'andamento dei fenomeni criminosi e l'eventuale efficacia delle azioni intraprese. Ed ovviamente questo tipo di verifica non è neanche confrontabile con analoghe iniziative di paesi esteri, per il suo carattere altamente specifico<sup>21</sup>.

(c) I c.d. misuratori indiretti della corruzione, per definizione, non hanno la capacità di rappresentare con precisione la qualità e la quantità dei fenomeni di malaffare nelle pubbliche amministrazioni. Per capire come funzionano sarà utile un esempio: ciò che contraddistingue la corruzione da altre pratiche di sfruttamento illecito dei pubblici poteri (come ad esempio l'abuso di ufficio), è che essa rappresenta un 'costo' per il corruttore. Ebbene, tali costi dovrebbero poi essere, in qualche maniera, 'spalmati' sull'intera operazione coinvolta dalla pratica criminosa, ad esempio sui lavori pubblici ottenuti attraverso l'illecita interferenza del pubblico agente corrotto: cosicché, dato il costo X di una determinata attività o operazione appaltata, il superamento di quel valore potrebbe essere indice del fatto che vi siano stati dei costi occulti (da ammortizzare) rappresentati dal pagamento di una tangente. Questi indicatori, che le scienze statistiche indicano come *proxy*<sup>22</sup>, hanno sicuramente una loro utilità nella definizione delle politiche di contrasto al fenomeno corruttivo, sia perché aiutano a capire gli effetti nocivi della corruzione sulla spesa pubblica e sulla regolarità del mercato; sia, e soprattutto, perché risultano fondamentali per le attività di regolamentazione delle attività pubbliche, che rappresentano un nodo prioritario da affrontare prima ancora di qualsiasi strategia di lotta che punti solo ed esclusivamente alla repressione dei fenomeni criminosi. Strumento dunque indispensabile per le politiche anticorruzione in senso ampio, decisamente più approssimativo se ci si voglia riferire alle politiche di lotta alla corruzione propriamente criminali.

#### **4. Prime conclusioni.**

---

<sup>21</sup> A. VANNUCCHI, *op. cit.*, 33.

<sup>22</sup> M.R. WICKENS, *A Note on the Use of Proxy Variables*, in *Econometrica*, Vol. 40, No. 4, 1972.

In definitiva, e riassumendo, nessuno strumento sembra da solo in grado di decifrare i numeri della corruzione. Troppe le variabili da considerare e le peculiarità di questo tipo di devianza, che spingono ora a doversi riferire al dato percepito, ora a quello reale; ora ad una concezione legale di corruzione, ora ad una più ampia e di senso comune, che si affida a norme di tipo etico-morali; ora a statistiche sulla corruzione esistente, ora su quella presunta<sup>23</sup>. Ed i risultati possono assumere esiti completamente contrapposti, quando si riferiscano ad uno solo di tali parametri. La cifra 'sommersa' rimane il grande mistero di questa indagine, che solo per successive approssimazioni può essere circoscritta entro una statistica più o meno verosimile. L'unico dato certo è che, a prescindere dalla maggiore o minore precisione di questi numeri, esistono delle strategie di contenimento del fenomeno che precedono e, in un certo senso, dovrebbero evitare il ricorso a strumenti di natura repressiva: tali attività sono tutte quelle che tendono a rilevare, all'interno di ogni singola pubblica amministrazione – tenuto conto delle specifiche che caratterizzano quel settore di attività – comportamenti sospetti, procedure anomale, regolamentazioni che già in origine contengono il rischio di inquinamento tra interessi di opposta natura e che dunque andrebbero ripensate. Il movimento legislativo italiano si sta muovendo meritoriamente in questa direzione, per lo meno a partire dalla riforma Severino del 2012, al fine di attuare quella doverosa prevenzione amministrativa del rischio di comportamenti abusivi da parte dei pubblici ufficiali; cercando, al contempo, di divulgare una cultura della legalità e dell'efficienza, che garantisca la trasparenza e la meritocrazia nelle scelte pubbliche, senza mascherarli dietro un vuoto formalismo burocratico. In questi settori, tutti gli indicatori cui abbiamo fatto riferimento, anche quelli c.d. indiretti, assumono un ruolo indispensabile per orientare le scelte normative, lasciando che solo all'esito di tale importanti opzioni, intervenga, in maniera selettiva, lo strumento punitivo in senso stretto. Maggiore sarà la qualità della regolamentazione amministrativa, maggiore sarà la corrispondenza tra criminalità reale e criminalità percepita, con le attività sommerse che dovrebbero possibilmente regredire, lasciando che sia davvero il solo dato ufficiale a rappresentare, con sufficiente verosimiglianza, la diffusione dei fenomeni corruttivi.

---

<sup>23</sup> Si v., a tal proposito, l'intuitiva tabella proposta da F. MONTEDURO-S. BRUNELLI-A. BURATTI, *La corruzione*, cit., 23.

## **5. Dai numeri alle forme: la corruzione e la criminalità di impresa.**

La ricerca della reale grandezza di scala della corruzione fornisce indicazioni non solo sulla concreta estensione del fenomeno, ma anche sulla natura degli interessi coinvolti, tanto più a rischio quanto più si constaterà una diffusione di tipo ambientale ed una interiorizzazione culturale di quei comportamenti illeciti. Su di un piano criminologico, ciò permette di capire anche attraverso quali meccanismi eziologici quel tipo di criminalità vada ad alimentarsi, di fatto potendo dimostrarsi l'esistenza di processi devianti progressivi ed autoreplicanti – di tipo 'umorale' – per i quali alla crescente estensione del fenomeno corruttivo corrisponderà una sua maggiore capacità di perpetrarsi<sup>24</sup>.

Come abbiamo verificato dalle statistiche, infatti, nei paesi con maggiore indice di diffusività di comportamenti corruttivi esisterà una relazione inversa per la quale al crescere del fenomeno – che verrà puntualmente registrato dagli operatori economici, e che ad esso tenderanno ad adeguarsi – decrescerà il dato ufficiale, rivelando non solo l'incapacità del sistema penale di fare da solo fronte ad una tale realtà delittuosa, ma anzi l'involontaria capacità di alimentarla (se non supportato dai altri meccanismi di controllo).

Cambia così anche la morfologia delle pratiche corruttive, che si slacciano dalla classica sequenza di atteggiamenti negoziali incentrati sulla compravendita di singoli atti amministrativi e sulla diretta remunerazione monetaria degli stessi, per divenire *rapporti interpersonali* di tipo *strutturale* e *continuativo*, ove ciò che viene mercificata non è più la singola attività amministrativa, ma la stessa funzione pubblica. Tali rapporti, per di più, si arricchiscono anche di nuovi protagonisti in funzione di mediazione tra la parte privata e quella pubblica, con un coinvolgimento, a vario titolo, di faccendieri e procacciatori. Le cause della corruzione, allora, non possono essere più rintracciate nella venalità di agenti infedeli o nell'occasionale opportunismo di un privato cittadino. I meccanismi che ne spiegano la genesi e la struttura si generalizzano e, in un certo senso, si specializzano, poiché divengono dei meccanismi *aziendali*: un processo *strategico*<sup>25</sup>, nella pianificazione e svolgimento dell'attività di impresa, se si guarda alla parte privata del fenomeno; di amministrazione (e procrastinazione)

---

<sup>24</sup> Come vedremo, la corruzione si lega sempre più indissolubilmente ai paradigmi tipici della criminalità di impresa; in tema E.H. SUTHERLAND, *White-collar criminality*, in *American Sociological Review*, 1940, pp. 3 e ss.

<sup>25</sup> R.N ANTHONY., *Sistemi di pianificazione e controllo: schema di analisi*, Milano, 1967.

del potere politico e partitico, se ci si rivolge a quella pubblica. con tutto ciò che comporta a monte ed a valle del fenomeno corruttivo.

L'indagine sui motivi e sulle modalità di approccio alla corruzione, va dunque riparametrata tenendo conto dell'oramai costante ricorso alla stessa da parte delle organizzazioni imprenditoriali, con diverse implicazioni dal punto di vista criminologico.

## **6. La corruzione *come* criminalità di impresa. L'insufficienza del diritto penale.**

La conseguenza in un certo senso più scontata, e perciò quella che da più tempo rilevano gli studiosi delle discipline criminologiche e penalistiche, è quella di inquadrare la corruzione ed i fenomeni di devianza ad essa correlati nel contesto della criminalità economica in senso stretto<sup>26</sup>. E quando ci si muove nel campo delle attività economiche, gestite in larga misura in forma societaria, il fatto illecito da *comportamento* diviene piuttosto un *fenomeno* criminoso, un agire collettivo e spersonalizzato non sempre immediatamente percepibile quale comportamento *contra legem* e che in ogni caso mal si incastra nelle rigide schematizzazioni dell'illecito penale tradizionale.

Questi diversi modi di configurare responsabilità e risposte normative (sia di natura preventiva che repressiva, sia strettamente penali che punitivo-amministrative) non possono che essere riproposti anche nel campo delle pratiche corruttive, diventate uno *strumento privilegiato* della criminalità di impresa: in tale prospettiva, occorre superare l'esclusiva o comunque l'assorbente riconduzione di questa delittuosità al novero dei reati contro la pubblica amministrazione, ed abbandonare l'idea di potersi muovere nell'illusione di poter gestire il 'problema' corruzione agendo solo sul versante della regolamentazione dei comportamenti dei pubblici agenti. Se i comportamenti corruttivi originano nei luoghi in cui si pianificano scelte imprenditoriali e gestionali, in cui si decide come affrontare mercato e concorrenza e come ricercare opportunità di investimento ed ottenere canali di finanziamento, è in quel contesto che vanno sin dall'inizio concentrati gli sforzi, vigilando su tutti i possibili canali di alimentazione di queste pratiche illecite, principalmente quelli che attengono alla gestione dei flussi monetari e finanziari

---

<sup>26</sup> G.M. FLICK, *Dalla repressione alla prevenzione o viceversa? Dalle parole ai fatti per non convivere con la corruzione*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), *passim*.; A. SPENA, *Il «turpe mercato»*, Milano, 2003, pp. 20 e ss.

all'interno dell'azienda ed alla modalità di interlocuzione con le pubbliche amministrazioni.

Occorre insistere, in particolare, sulla sinergia tra discipline più marcatamente repressive (penali o amministrativo-punitive) e misure legislative di più ampio 'respiro culturale', volte a prevenire la realizzazione di comportamenti illeciti attraverso la promozione di comportamenti virtuosi antagonisti, con conseguente marginalizzazione ed isolamento delle pratiche scorrette: misure volte, cioè, ad aumentare, anche attraverso la *premiabilità*, gli *standard* qualitativi delle pubbliche amministrazioni, in termini di trasparenza ed efficienza; allo sviluppo delle c.d. *best practice* ed alla diffusione di codici etici; all'implementazione dell'istituto del *whistle-blowing*; e, sul versante privato, all'incentivazione di sistemi volontari di partecipazione a programmi di diffusione della legalità e dell'etica professionale e di meccanismi di sottoposizione ad un giudizio di valutazione da parte di apposite autorità di vigilanza con conseguente attribuzione alle imprese ed ai mercati di riferimento di un *rating* di legalità.

Come è stato affermato, la diffusione di tali strumenti, percepiti positivamente perché seguiti su base sempre più spontanea da amministrazioni sia pubbliche che private, va anche legislativamente incoraggiata, poiché tali soluzioni «probabilmente sono più efficaci e concrete del proliferare di norme imposte dall'alto e del moltiplicarsi di controlli solo formali [...] esse valgono ad esprimere lo sviluppo della cultura della partecipazione in quello della reputazione e – in posizione simmetrica a quest'ultima – della vergogna. Il controllo sociale attraverso la reputazione e la vergogna assume un rilievo intermedio fondamentale, tra il controllo personale di coscienza e quello istituzionale, per prevenire la corruzione»<sup>27</sup>.

In seconda istanza, e più nello specifico delle misure di carattere penale, diventa inevitabile coordinare la disciplina dei reati contro la p.a. con quella dei reati societari.

La serialità e la 'veste' economica assunta della criminalità corruttiva sono fattori, allora, che influiscono non solo sulla definizione legislativa delle fattispecie penalmente rilevanti, ma anche sulla complessiva strategia di contrasto approntata per quella che a tutti gli effetti si può definire una vera e propria *piaga sociale*; nella piena consapevolezza, inoltre, di ulteriori meccanismi che incidono sulle cause di quel fenomeno, e che derivano dallo stretto connubio tra

---

<sup>27</sup> G.M. FLICK, *op. ult. cit.*, p. 2.



pratiche di malaffare ed attività economico-imprenditoriali: studi economici, ad esempio, mettono in relazione il crescere o il decrescere della corruzione alla *qualità della regolamentazione* predisposta per l'avvio di nuove imprese, alla *disciplina della concorrenza e dei mercati*, alla *legislazione fiscale*, nonché al *livello di sofisticazione* e di *moltiplicazione* dei pubblici uffici e della burocratizzazione delle relative attività. Altri fattori sono ancora meno controllabili legislativamente (per lo meno nel breve e medio periodo), men che meno attraverso lo strumentario predisposto dal diritto penale, ed attengono a fattori *sociali* (livello di istruzione dei cittadini, con il connesso tema della spesa pubblica per istruzione e ricerca; grado di diffusione della legalità e di percezione del 'rischio' penale), *economici* (livello degli investimenti, in particolare quelli esteri), di *politica economica* (livello degli investimenti pubblici, dinamiche di accesso agli stessi). Da queste prime indicazioni, ed al di là degli specifici contenuti delle possibili manovre legislative di contrasto alla corruzione, emerge con chiarezza un dato, che è quello della insufficienza – a prescindere da qualunque modifica possa immaginarsi delle singole fattispecie incriminatrici – del solo intervento del diritto penale.

## **7. La lotta alla corruzione nel contesto della globalizzazione.**

Una seconda implicazione empirico-criminologica dovuta all'evoluzione della fenomenologia corruttiva – divenuta espressione (ancorché patologica) di attività economiche – è che essa non potrà che adattarsi al contesto geografico, politico-istituzionale ed ordinamentale nel quale oramai quelle attività prendono luogo; ed è facile rendersi conto di come l'avanzata globalizzazione dei mercati abbia necessariamente coinvolto tutte le dinamiche relative alle movimentazioni di capitali, lecite od illecite che esse siano. In realtà, più che un semplice scenario internazionale, quello che caratterizza l'attuale stadio di evoluzione dell'economia è lo sviluppo in senso *trans-nazionale* delle attività commerciali e degli affari<sup>28</sup>: pur stanziate in un preciso contesto statale – che è quello in cui generalmente si colloca la proprietà dell'azienda – molti degli assetti produttivi, distributivi e (soprattutto) organizzativi delle imprese sono ormai dislocati su più paesi esteri, tali da far assumere alle stesse una struttura 'reticolare'. La

---

<sup>28</sup> A. PORTES, *Globalization from below: The Rise of Transnational Communities*, Princeton, 1997; nella letteratura giuridica italiana, per tutti, A. GALGANO, *L'impresa transnazionale e i diritti nazionali*, in *Riv. it. dir. proc. civ.*, 2005, pp. 40 e ss.

disciplina giuridica di quella attività, di conseguenza, si frantuma, ed ogni aspetto della vita di impresa (regimi fiscali, legislazione gius-lavoristica, regole amministrative, sistemi di controllo giurisdizionali) finisce con il fare riferimento ad un proprio ed autoctono assetto regolamentare.

Questa circostanza sta inesorabilmente erodendo (pur mantenendola formalmente intatta) la capacità regolatoria dei singoli stati-nazione, affidando il compito di predisporre le linee guida delle politiche che normano l'attività di impresa ad inedite 'centrali del diritto', in grado di assumere decisioni ad immenso impatto economico e sociale, ma dalle caratteristiche istituzionali e democratiche, se non proprio assenti, comunque 'a bassa definizione'. La sovranità (quella delle istituzioni, anche europee), di conseguenza, si è indebolita.

Tornando allo specifico della corruzione, essa – sospinta dal moto irrefrenabile della globalizzazione nella quale confluisce – ha finito con l'assumere un carattere sempre più spiccatamente internazionale, smettendo di essere un fenomeno anche solo definibile (ed a maggior ragione, regolabile) a livello domestico; contemporaneamente – complice anche il progresso tecnologico, che ha facilitato le comunicazioni e gli spostamenti su dimensione planetaria – il suo potenziale di diffusività è diventato pandemico, alimentato dalle opportunità offerte dall'abbattimento delle frontiere spazio-temporali<sup>29</sup>: in un mercato oramai senza confini, in effetti, aumentano in maniera esponenziale le occasioni di contatto con pubblici funzionari e governi esteri, soprattutto quelli dei paesi c.d. emergenti.

Più nel dettaglio, le dinamiche della corruzione, nel momento in cui si legano all'attività di impresa, si allineano alle caratteristiche dimensionali e strutturali del mercato globale, sfruttando i vantaggi che esso offre: se la concorrenza è

---

<sup>29</sup> La «compressione dello spazio e del tempo» viene individuata, in effetti, quale segno maggiormente identificativo della globalizzazione da Z. BAUMAN, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, trad. it., Roma-Bari, 2001, p. 4.; per A. PORTES, *op cit.*, 2: «*what is new in the contemporary period are the modalities and intensity of the process, driven by technological improvements in communications and transportation. Today instantaneous investments and disinvestments are made in the bourses of remote Asian and Latin American countries and [...] a garment design conceived in New York can be transmitted electronically to a factory in Taiwan, and the first batches of the product received in San Francisco in a week's time. The advantages of the process seem to be entirely on the side of those best able to avail themselves of the new technologies, thus turning globalization into the final apotheosis of capital against its adversaries, be they state managers or organized workers*»; in tema, v. anche M.R. FERRARESE, s.v. *Globalizzazione – Aspetti istituzionali*, in *Enc. sc. soc.*, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it).

una partita che si gioca su base mondiale, una volta annullate le distanze, ciò che determina la scelta sul dove e come investire capitali ed avviare attività produttive è determinata soprattutto dalle opportunità offerte dai diversi contesti ordinamentali ed istituzionali, in quello che è stato definito, con un ribaltamento di ruoli e posizioni tra economia e diritto, un vero e proprio “mercato degli ordini giuridici”<sup>30</sup>. Ciò, se da un lato determina una scelta razionale delle imprese verso i Paesi che offrono le migliori condizioni legislative (a livello fiscale, gius-lavoristico, societario, finanziario ecc.) e che garantiscono il minor “rischio penale” (in termini di severità della risposta punitiva e di efficienza dei sistemi di controllo), dall’altro spinge le istituzioni locali ed i soggetti pubblici conniventi ad accaparrarsi il favore delle multinazionali attraverso l’instaurarsi di canali privilegiati, lungo i quali scorrono forme di alleggerimento o di superamento di ogni possibile ‘onere’ amministrativo e burocratico necessario per lo svolgimento dell’attività di impresa, spesso con gravi ripercussioni sullo sviluppo sociale di paesi già di per sé molto fragili dal punto di vista democratico ed istituzionale<sup>31</sup>. Passando dal rilievo empirico alle valutazioni in prospettiva politico-criminale, gli effetti dell’internazionalizzazione delle pratiche corruttive sono molteplici, e, per quanto più nello stretto ci riguardano, influiscono sia sugli aspetti contenutistici delle normative di contrasto, che devono adattarsi alle fasi, ai luoghi ed agli strumenti che caratterizzano il mercato al tempo del villaggio globale; sia – sotto un profilo ancor più genuinamente politico – su quello delle fonti che quei contenuti sono chiamati a precisare, offrendoci uno scenario che relega sempre più nelle retrovie il ruolo dei parlamenti e degli organi legislativi nazionali. Per quanto riguarda il primo aspetto, il travalicamento dei confini nazionali ha comportato la necessità di adattare le fattispecie criminose e le altre misure di lotta alla corruzione alle profonde mutazioni degli schemi comportamentali, ove le forme di contatto tra gli attori privati e pubblici delle illecite contrattazioni vengono rese ancor più sofisticate dalla filosofia e dalle potenzialità tecnologiche del mercato globale: le pratiche affaristiche sono sempre più complicate e difficili da tracciare, con tutto ciò che ne consegue in termini di inquadramento in precise fattispecie incriminatrici; e, ancor prima, della stessa possibilità di riconoscere il carattere illecito dei pagamenti. Inoltre, il frazionamento dell’*iter criminis* depotenzia anche le competenze giurisdizionali e le possibilità di

---

<sup>30</sup> N. IRTI, s.v. *Geo-diritto*, in *Enciclopedia del Novecento*, III, *Supplemento*, 2004, consultabile su [www.treccani.it](http://www.treccani.it).

<sup>31</sup> Cfr. M.R. FERRARESE, *op. cit.*

indagine e di intervento delle autorità investigative. Pensare di costruire le fattispecie delittuose che coinvolgono le movimentazioni di capitali pubblici (tra le quali rientrano a pieno titolo tutte quelle rientranti nella famiglia delle corruzioni) senza tener conto delle profonde evoluzioni del sistema capitalistico – che non ha affatto rinunciato al ruolo delle istituzioni politiche e degli apparati amministrativi nei processi economici e produttivi, ma anzi ha deciso di sfruttarlo su base mondiale – significa imbalsamare le figure di reato in una astratta ed astorica forgia, condannandole all'ineffettività.

Sotto il secondo aspetto, ovverosia quello degli organi deputati a decidere (o meglio, ad indirizzare) le politiche legislative da attuare al fine di adattare lo strumentario giuridico alle nuove forme di estrinsecazione della criminalità affaristico-corruttiva, occorre registrare il netto superamento dei classici paradigmi penalistici che vogliono le legislazioni nazionali gelosamente arbitre nelle scelte di criminalizzazione dei fenomeni di devianza: al di là delle questioni di contenuto (che attengono al *merito* delle scelte), il problema è, allora, anche politico-istituzionale, ed impone di riflettere sul *metodo* attraverso cui tali scelte vengono messe in opera; ed esso riguarda non solo la selezione degli strumenti normativi da adottare per ottenere forme di livellamento delle legislazioni nazionali, ma, soprattutto, il grado di legittimazione democratica di tali strumenti e dei soggetti che li predispongono<sup>32</sup>.

Tre, almeno, sono gli attori di questo vasto e variegato parterre normativo: 1) i soggetti privati (le imprese), che non solo sono in grado di *auto-normarsi*, ma sono anche capaci di influire in maniera assai incisiva sulle definizioni delle strategie politiche che attengono ai fenomeni economici. E possono farlo non solo attraverso forme più o meno consentite di lobbismo, intercedendo cioè presso organismi di tipo istituzionale (nazionali o sovranazionali); ma anche partecipando direttamente ai processi decisionali dei soggetti non istituzionali; 2) i soggetti sovranazionali non istituzionali; 3) i soggetti sovranazionali istituzionali.

### **7.1. Il ruolo 'normativo' dei soggetti privati nella definizione delle strategie di contrasto ai fenomeni corruttivi.**

---

<sup>32</sup> S. CASSESE, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Torino, 2009, *passim* e *spec.* pp. 131 e ss.

Al di là della dimensione più genuinamente istituzionale, che attiene agli interessi collettivi ed individuali che gravitano attorno al funzionamento della pubblica amministrazione, i beni che vengono coinvolti da tali pratiche di malaffare – soprattutto nella loro espressione politico-affaristica (con meno evidenze di tal tipo in quella burocratico-amministrativa) – sono sempre anche di natura *economica* e *patrimoniale*, sia che si guardi al complesso delle attività imprenditoriali (dunque in una *misura pubblica* dell'economia e dell'attività di impresa), sia nella prospettiva degli interessi di *natura individuale* dei soggetti privati concretamente o solo potenzialmente interessati (come autori o come vittime, dirette o indirette) da episodi di natura corruttiva.

Di conseguenza, sono le stesse imprese e le loro forme associative ad avere interesse alla tutela dei beni messi in pericolo o lesi dalla corruzione: esse devono arginare le spinte egoistiche attraverso un fronte normativo condiviso che detti per tutti le 'regole del gioco', in una prospettiva più ampia che riconosca come beni comuni – e *convenienti* – la tutela della concorrenza e la correttezza delle pratiche affaristiche. Il *ruolo* che gli imprenditori ed i soggetti di diritto privato assumono nelle politiche di contrasto ai fenomeni di corruzione, in definitiva, è conseguenza dell'*interesse* che essi hanno (dovrebbero avere) a ridurre quanto più possibile la diffusione; e della *possibilità* che ad essi viene conferita attraverso la dimensione planetaria raggiunta dei mercati<sup>33</sup>.

Questo potere normativo dei soggetti privati – seppur in un contesto di indebolimento dei meccanismi costituzionali tradizionali e della perdita di capacità regolatoria dei singoli Stati<sup>34</sup> – deve tener conto di un aspetto che nessun fenomeno connesso alla globalizzazione è riuscito a mettere in discussione: essi non sono titolari di poteri imperativi in senso stretto, e dunque la loro capacità di produrre norme di *self-restraint* è essenzialmente confinata agli strumenti di diritto privato. Anche su base extraterritoriale, allora, si verifica quanto di solito avviene negli ordinamenti interni: la capacità di auto-regolamentare i propri comportamenti attraverso la creazione di norme giuridiche è di natura eminentemente privatistico-commerciale.

---

<sup>33</sup> U. BECK, *Che cos'è la globalizzazione: rischi e prospettive della società planetaria*, (tr. it), Roma, 1999, p. 24.

<sup>34</sup> Sul rapporto tra processo di globalizzazione e crisi dei costituzionalismi moderni, G. TEUBNER, *Constitutional Fragments – Societal Constitutionalism and Globalization*, Oxford, 2012, *passim* e *spec.* pp. 51 ss.; ID, *Societal Constitutionalism: Alternatives to State-centred Constitutional Theory*, in *Storrs Lectures 2003/04*, Yale Law School.

Il pensiero va principalmente al fenomeno della *lex mercatoria*<sup>35</sup> – definita come “il più riuscito esempio di diritto globale senza Stato”<sup>36</sup> – che in qualche misura svolge o prova a svolgere anche una funzione di carattere preventivo contro la delittuosità di impresa utilizzando strumenti tipicamente regolatori, sebbene di *soft law*, come raccolte di *best practice*, raccomandazioni di associazioni di categoria, linee guida, codici etici, ecc.. Su tale strumentario giuridico non bisogna né riporre eccessiva fiducia, ma neanche né, all’opposto estremo, essere del tutto disillusi: si tratta certamente di un sistema di fonti che rivela una capacità modesta di svolgere una simile funzione, limitata dal carattere spontaneo dell’adesione ad esso, e la cui cogenza è rimessa ad semplice atteggiamento di responsabilizzazione volontaria; ed è dunque difficile che ad essa possano essere affidati meccanismi di tutela di interessi pubblici e di diritti fondamentali. Cionondimeno, si tratta di forme di auto-regolamentazione che possono disvelare delle potenzialità sul piano dei contenuti delle strategie anti-corruzione e delle misure legislative di contrasto alla criminalità *da contatto* tra impresa e pubblica amministrazione, sia nella misura in cui questo tipo di norme prepara il terreno per la successiva elaborazione di norme a carattere imperativo; sia nel momento in cui tali ‘prontuari etici’ si legano alle forme di organizzazione interna che provano ad allinearsi ai dettami della responsabilità sociale di impresa<sup>37</sup>.

Essa va intesa, secondo la definizione fornita dalla Commissione europea, quale meccanismo di «*integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ambientali in tutte le operazioni commerciali, nei processi decisionali e nei rapporti tra l’azienda ed i propri interlocutori*»<sup>38</sup>: più specificamente, la responsabilità sociale d’impresa rappresenta un sistema di valori in grado di qualificare l’operato dell’impresa, di renderne il governo societario ‘eticamente responsabile’ e, dunque, di rafforzarne la credibilità di fronte a consumatori ed

---

<sup>35</sup> In tema, per tutti, F. GALGANO, *Lex mercatoria*, Bologna, 2001.

<sup>36</sup> G. TEUBNER, *La Bukovina globale. Il pluralismo giuridico nella società mondiale*, in *Soc. e pol. soc.*, 1999, pp. 3 e ss.

<sup>37</sup> In tema, P. ACCONCI, *La promozione della responsabilità sociale d’impresa sul piano internazionale e la sostenibilità del modello di sviluppo industriale italiano*, in F. BILANCIA-F.M. DI SCIULLO-A. GIANELLI-M.P. PATERNÒ-F. RIMOLI-G.M. SALERNO (a cura di), *Fardelli d’Italia. L’Unità nazionale tra coesione e conflitti*, Napoli, 2011, pp. 248 e ss., G. TEUBNER, *Self-Contitutionalizing TNCs? On the Linkage of “Private” and “Public” Corporate Codes of Conduct*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol.18, pp. 618 e ss.

<sup>38</sup> Cfr. COMMISSIONE DELLE COMUNITA EUROPEE, *Libro Verde – Promuovere un quadro europeo per la respon sociale delle imprese*, COM (2001), 366 def., 18 luglio 2001.

investitori; ad essa, dunque, si ricollega anche una finalità 'reputazionale' (economicamente e commercialmente sfruttabile), che trascende una necessaria adesione intima e disinteressata ai valori etici e sociali dichiarati, e questo è tanto più vero quanto più l'*immagine* diventa un fattore produttivo all'interno del mercato globale. Ma non si tratta solo di questo: la Rsi, in effetti, risulta uno strumento volto anche a stemperare le diseguaglianze e le distorsioni che possono crearsi attraverso le asimmetrie normative dei singoli ordinamenti interni che entrano in competizione nel mercato globale, e disincentivano i pericolosi fenomeni di *shopping* giuridico.

Dunque, nella misura in cui non si tratti di una mera operazione di facciata, la responsabilità sociale di impresa può in ogni caso inserirsi tra i meccanismi che dal basso provano a garantire standard di legalità necessari a contrastare il diffondersi di comportamenti criminosi; e l'anticorruzione ed i temi della *governance* sono certamente elementi chiave nell'attuazione di tale principio. Oltretutto, i principi che ispirano la responsabilità sociale di impresa tendono sempre di più a normativizzarsi: si consideri, ad esempio, la Direttiva dell'Unione Europea n. 2014/95, recepita in Italia con il d.lgs. 254/2016, che prescrive, a partire dal 2017, l'obbligo per le grandi imprese europee di includere nei rapporti gestionali una sezione relativa alla RSI (la c.d. "informativa non finanziaria"): « In definitiva, lo strumento della RSI, con le sue ricadute anche in materia di anticorruzione, sembra rispondere a delle nuove esigenze di compromesso tra opposti valori in gioco, che non riguardano più solo l'impresa e la ristretta comunità dei lavoratori, ma l'intera società umana, globale o nazionale che essa sia; un compromesso che, anziché comprimere le aspettative di profitto dei soggetti imprenditoriali, si proietta in avanti garantendo la sostenibilità ed il rinnovamento delle attività produttive e commerciali.

## **7.2. Gli organi della "governance globale".**

A dettare l'agenda politica dell'anti-corruzione, si è detto, sono oramai essenzialmente i soggetti internazionali. La perdita di centralità dello Stato nella definizione delle politiche di contrasto al malaffare pubblico rientra in verità in un più generale movimento di mondializzazione delle dinamiche produttive del diritto<sup>39</sup>. In questo nuovo ordine giuridico, chiamato ad attuare una "governance

---

<sup>39</sup> Cfr. U. BECK *Lo sguardo cosmopolita*, Roma 2005, p. 262; e ID, *La società cosmopolita. Prospettive dell'epoca postnazionale*, Bologna, 2003, *passim*.

globale”, si sono andati via via definendo dei nuovi paradigmi politico-istituzionali i quali, sviluppatasi parallelamente ed indipendentemente dal prototipo fondato sulla sovranità nazionale, hanno finito con l’imporre ad esso le proprie scelte. Per quanto riguarda gli *organi* di questa poliedrico sistema giuridico inter-statale – ovvero le istituzioni sovranazionali ed internazionali che in origine avevano «come scopo quello di governare la “globalizzazione” nei suoi aspetti economici e commerciali», ma che «ben presto hanno dovuto estendere l’ambito di operatività anche ai profili criminali legati alla stessa globalizzazione»<sup>40</sup> – la prima annotazione da fare è che essi rappresentano un insieme del tutto eterogeneo, per composizione, natura giuridica, ed ambito spaziale di riferimento<sup>41</sup>. Tale varietà sotto il profilo istituzionale ed organizzativo si riflette anche sugli strumenti che essi hanno a disposizione per adempiere alla loro *mission*, che vanno dalla consueta e già di per sé composita categoria della *soft-law*, fino ad arrivare a strumenti – più incisivi e più facilmente inquadrabili sotto il profilo giuridico – di *hard-law* internazionale (di origine pattizia o eurocomunitaria).

Nello scenario internazionale (e salvo il caso, per quanto ci riguarda, dell’UE) non esistono in effetti soggetti le cui caratteristiche politico-istituzionali si allineino perfettamente al modello democratico a base rappresentativa<sup>42</sup>, né di conseguenza organi propriamente governativi, tanto da aver spinto politologi e gius-pubblicisti a parlare di una «*governance without government*»<sup>43</sup>, o, similmente, di «un governo senza organi di governo»<sup>44</sup>. Ciononostante, e cercando di schematizzare, essi possono essere innanzitutto suddivisi in due sotto-insiemi, a seconda del loro operare a livello mondiale, oppure solo a livello regionale-continentale:

- al primo gruppo appartengono svariate organizzazioni internazionali o soggetti inter-governativi, tra cui assumono un ruolo trainante sia quelli deputati al controllo dei flussi finanziari mondiali (come la Banca mondiale ed il Fondo

---

<sup>40</sup> A. DE VITA, *Evoluzione e deriva del sistema transnazionale di lotta contro il riciclaggio*, in V. PATALANO (a cura di), *Nuove strategie per la lotta al crimine transnazionale organizzato*, Napoli, 2003, p. 160.

<sup>41</sup> Cfr. S. CASSESE, s.v. *Globalizzazione del diritto*, in *XXI Secolo* – www.treccani.it, 2009.

<sup>42</sup> In tema D. HELD-A. MCGREW, *The Global Transformation Reader. An introduction to the globalization debate*, Cambridge, 2000.

<sup>43</sup> Secondo la celebre definizione di J.E. STIGLITZ, *Globalization and its discontents*, W.W. Norton Editore, 2002.

<sup>44</sup> Cfr. J.N. ROSENAU, *Governance, Order and Change in World Politics*, in N. ROSENAU-E.O. CZEMPIEL (a cura di) *Governance without Government*, Cambridge, 1992.



monetario internazionale – FMI); sia quelli che governano, più in generale, le dinamiche del commercio e dei rapporti economici internazionali (L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico – OCSE; e l'Organizzazione mondiale del commercio – WTO); queste quattro organizzazioni hanno visto nel corso dei decenni espandere sempre più la loro consistenza numerica, accogliendo col tempo economie più o meno evolute, in via di sviluppo o in crisi, di paesi dalla cifra democratica più o meno sviluppata; di fatto però, al netto dei diversi sistemi di partecipazione e dei relativi meccanismi di votazione previsti da ciascuna di esse, è possibile affermare come sia soprattutto la volontà collegiale dei paesi del G-7 a guidarne il funzionamento; pur non essendo un'organizzazione inter-governativa, poiché i suoi membri non sono Stati ma imprese private, andrebbe inserita in tale elenco (in virtù anche del suo *status* di osservatore presso le Nazioni Unite e della sua presenza in tutti i principali *fora* del commercio e dell'economia globale) anche la Camera di commercio internazionale.

Attraverso tali istituzioni, a bene vedere, si raccolgono e diffondono le voci di coloro che parlano il "linguaggio del capitale"<sup>45</sup>. Del resto globalizzazione non vuol dire necessariamente uniformazione dello stato di progresso civile, garantito invece solo dalla universalizzazione dei diritti umani<sup>46</sup>, ed in questo senso il ruolo del G-7 non sembra essere più sufficiente: nonostante esso raccolga i paesi più industrializzati e progrediti dal punto di vista della *rule of law* e del rispetto dei valori di civiltà giuridica, esso sicuramente non rappresenta più le principali economie mondiali, oggi incarnate da Stati non sempre in linea con quei principi di libertà e democrazia<sup>47</sup>.

Non mancano, allora, soggetti a carattere più universalistico ed umanitario, visto che la criminalità di impresa, come abbiamo visto, provoca effetti più ampi di quelli che si realizzano nel solo mercato, e che anzi minano alla base la stessa tenuta istituzionale ed il rispetto dei fondamentali diritti umani, particolarmente

---

<sup>45</sup> L'espressione è tratta da M. SANTORO, *Giochi di potere. Pierre Bourdieu e il linguaggio del "capitale"*, prefazione a P. BOURDIEU, *Forme di capitale*, trad. it, Roma, 2016.

<sup>46</sup> U. BECK, *Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit*, Frankfurt am Main 2007; tr. it. *Conditio Humana. Il rischio nell'età globale*, Roma-Bari, 2008; A. MARTINELLI, *La democrazia globale*, Milano, 2008.

<sup>47</sup> Le crisi finanziarie a scavalco tra i due millenni (quella asiatica del 1997 e quella partita dagli Stati Uniti nel 2008) e la crescita rampante delle nuove economie (quelle dei paesi BRICS – Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica, e quelle del gruppo MIKTA – Messico, Indonesia, Corea del Sud, Turchia e Australia), hanno portato ad allargare il *club* dei paesi leader ed a parlare, oramai anche in veste formale (dopo il vertice di Pittsburgh del 2009), di un G-20.

vero quando si parli di corruzione. Al ruolo dell'ONU, in questo senso, si affianca quello di numerosissime altre organizzazioni internazionali o agenzie ed istituzioni specializzate all'interno delle stesse Nazioni Unite (come ad esempio, L'UNCTAD, la Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo); nonché di ONG, che svolgono un ruolo di contrappeso nel sistema della *governance* globale, valorizzando il "capitale dei diritti umani" in chiave complementare<sup>48</sup>, quando non proprio antagonista, al "capitale dei valori economici".

- il secondo gruppo di soggetti si riferisce al più ridotto ambito regionale, nel quale rientrano sia organizzazioni a carattere intergovernativo che vere e proprie istituzioni sovranazionali: dunque, per quanto riguarda il nostro Continente, l'Unione Europea e il Consiglio d'Europa (al quale corrispondono, con struttura e funzioni assimilabili sotto il profilo internazionalistico, gli organismi delle altre realtà continentali quali la Lega araba, l'Unione africana e l'Organizzazione degli Stati americani). Mediante specifici accordi, poi, all'interno del Consiglio d'Europa sono stati istituiti altri importanti organismi, fra cui la Commissione Europea per la Democrazia attraverso il diritto o Commissione di Venezia (aperta anche a Paesi extraeuropei), la Banca di Sviluppo e, soprattutto, il Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO).

Anche nel contesto regionale-continentale, il discorso portato avanti sul ruolo e sulla portata istituzionale dei soggetti che popolano lo scenario mondiale, può essere ripreso, seppur con delle significative variazioni sul tema: va infatti tenuto conto dell'eccezione rappresentata dall'Unione Europea, istituzione singolare nel suo genere in quanto unica vera struttura sovra-statale del Vecchio Continente in grado di comportare delle limitazioni di sovranità ai suoi appartenenti, attraverso i crismi delle forme di rappresentanza democratica (sempre più sviluppatesi nel tempo); ed anche del dinamico ruolo del Consiglio d'Europa, per il tramite del suo più noto atto convenzionale, la CEDU, e dell'organo giurisdizionale deputato a garantirne il rispetto, quella Corte europea che ha contribuito in maniera innegabile ed ineguagliata all'elevazione degli standard di tutela dei diritti fondamentali dell'uomo ed alla conformazione ad essi dei sistemi nazionali.

In conclusione, lo scenario istituzionale della comunità globale è eterogeneo ed irriducibile alle unità concettuali proprie del costituzionalismo domestico, ed i

---

<sup>48</sup> J.C. ALEXANDER, *Real Civil Society: Dilemma of institutionalization*, London, 1998.

punti di vista sulla globalizzazione del diritto sono i più svariati e tutti a loro modo legittimi, poiché colgono gli aspetti *rivoluzionari* della *governance* globale: fusione dell'ambito nazionale con quello internazionale; aumentato ruolo degli attori non statali; emergere della *governance* privata; passaggio a un nuovo modo di ottenere il rispetto delle regole attraverso l'uso degli standard non coercitivi; e la crescente complessità dell'orizzonte istituzionale.

### **7.3. Segue: gli strumenti internazionali di lotta alla corruzione**

Il potere normativo nell'ordine giuridico globale è un potere 'non convenzionale' (*non-treaty law-making*)<sup>49</sup>, nel quale il diritto dei trattati internazionali costituisce solo un primo livello di diritto internazionale, accanto a quello consuetudinario. Al di sotto, c'è un secondo livello, costituito da norme che non derivano da accordi, prodotte da poteri pubblici dotati dai trattati di competenze normative. Ciò vale anche per l'attuazione delle politiche internazionali anticorruzione: se è essenzialmente dal diritto di origine pattizia che ha preso avvio il moto riformatore delle legislazioni interne, sono stati soprattutto gli atti normativi "derivati" – ossia quelli prodotti da organismi che quelle convenzioni internazionali hanno istituito – ad aver fatto assumere a quell'opera di implementazione del diritto interno un andamento costante ed inarrestabile.

È opportuno ricordare, inoltre, come molte delle iniziative di contrasto alla corruzione (sia domestica che internazionale) siano state portate avanti attraverso strumenti che rientrano nell'orbita della *soft-law* internazionale, quali codici di condotta, linee guida, raccomandazioni.

I principali testi normativi internazionali e di livello regionale-europeo, sia di matrice eurounitaria che pattizia sono:

- la *Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali*, stipulata a Parigi il 18 dicembre 1997, ed entrata in vigore il 15 febbraio 1999: il ruolo di impulso dell'OCSE ha riguardato principalmente il contrasto alla corruzione internazionale, considerata essenzialmente quale fattore di distorsione della concorrenza<sup>50</sup>. Dunque è essenzialmente il modello economicistico quello al quale essa fa riferimenti, con

---

<sup>49</sup> In tema J. ALVAREZ, *International Organization as Law Makers*, Oxford, 2006; R.R. BAXTER, *International Law in her "Infinite Variety"*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 29, n. 4, 1980, pp. 549 e ss.; A. ALGOSTINO, *Diritto proteiforme e conflitto sul diritto: studio sulla trasformazione delle fonti del diritto*, Torino, 2018.

<sup>50</sup> Su tale documento, *ex multibus*, M. PIETH-L. LOW-P. CULLEN, *The OECD Convention on Bribery: A Commentary*, Cambridge, 2007.

scarsa o nulla attenzione al modello pubblicistico ed alla sua caratterizzazione in senso burocratico-amministrativo. Essa prevede inoltre la previsione di meccanismi di monitoraggio periodico, che vengono adottati per verificare l'implementazione del testo pattizio all'interno delle legislazioni degli Stati aderenti; a tale scopo, la Convenzione, *ex art.* 12, ha provveduto alla istituzione di un apposito organo collegiale cui è stato affidato il compito di vigilare periodicamente sulle azioni intraprese dagli stati aderenti, ovverosia il *Working Group on Bribery – WGB*. Esso, a conclusione delle procedure di valutazione delle quali è titolare<sup>51</sup>, può emanare delle *raccomandazioni*, le quali, unendosi ad altri di strumenti di *soft-law* adottati direttamente dall'OCSE, vanno a comporre quell'articolata rete di disposizioni convenzionali e atti derivati che, nel loro continuo divenire, hanno richiesto o comunque comportato una febbrile opera di aggiornamento delle legislazioni nazionali;

- la *Convenzione ONU sulla lotta alla corruzione di Merida*, adottata dall'Assemblea generale il 31 ottobre del 2003 (risoluzione n. 58/4) ed entrata in vigore il 14 dicembre 2005<sup>52</sup>: i contenuti della Convenzione ed in generale politiche anticorruzione dell'ONU, rivelano la distanza concettuale tra la dimensione del fenomeno accolta da questa Organizzazione internazionale e quella, vista in precedenza, fatta propria dall'OCSE: al di là dei meri effetti distorsivi sulla concorrenza e la libertà dei mercati, nelle aspirazioni delle Nazioni Unite vi è la volontà più ampia di contrastare i danni che la corruzione arreca alla tenuta dello Stato sociale, quale riflesso di una illecita deviazione dei poteri e delle risorse pubbliche al soddisfacimento degli interessi opportunistici dei corruttori. Dunque la sua idea di corruzione è prettamente pubblicistica, così come lo è nella dimensione nazionale e (come vedremo a breve) in quella europea, circostanza che crea sicuramente meno frizioni nell'opera di adeguamento degli ordinamenti interni agli obblighi di natura pattizia e ad altre indicazioni dal carattere non vincolante.

Un aspetto di assoluto rilievo di tale Convenzione, che la rende unica nel suo genere e ne rivela uno spirito più consapevole delle strategie di contenimento della fenomenologia corruttiva, che non siano incentivate solo sul versante repressivo, è il suo approccio multidisciplinare ed il suo considerare preliminare,

---

<sup>51</sup> Per un'analisi dettagliata di tale procedura, M. PIETH-L. LOW-P. CULLEN, *op. cit.*, 30-36.

<sup>52</sup> Su tale documento, C. ROSE-M. KUBICIEL-O. LANDWEHR, *The United Nations Convention Against Corruption – a Commentary*, Oxford, 2019.

rispetto alle forme di reazione *ex post*<sup>53</sup>, la diffusione di una preventiva cultura della legalità e della correttezza delle pubbliche amministrazioni. Decisiva, secondo tale visione strategica, è predisposizione di un sistema di *prevenzione amministrativa* della corruzione: negli artt. da 5 a 14, dedicati alle "misure preventive", vengono infatti indicate le misure che gli Stati si impegnano a portare avanti per quella che dovrebbe essere la principale strategia di contrasto poiché «la prevenzione della corruzione è più efficace in ambienti che incoraggiano l'integrità, consentono la trasparenza, godono di una forte e legittima guida normativa e integrano insieme gli sforzi del settore pubblico, privato e della società»;

- la *Convenzione contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea*, del 26 maggio 1997.

La Convenzione in oggetto rappresenta sicuramente il principale strumento in materia di contrasto alla corruzione pubblica adottato in seno all'Unione<sup>54</sup> in ogni caso l'unico ad essa specificamente dedicato<sup>55</sup>. Un sguardo ai principali contenuti precettivi della Convenzione, in particolare l'analisi degli articoli 2 e 3, che descrivono le condotte corruttive, confermano che il modello preso in considerazione nella prospettiva di tutela dell'UE è la corruzione strutturata secondo il paradigma pubblicistico, incentrata sul mercimonio di un singolo atto o di una singola omissione del funzionario (dunque, sul classico modello mercantile, e non sulla "messa a libro paga" del pubblico agente corrotto). L'attività dell'Unione europea volta al rafforzamento delle politiche anti-corruzione è poi proseguita in maniera costante anche negli anni successivi all'entrata in vigore della Convenzione, sebbene si sia concretizzata in iniziative meno vincolanti e dal carattere più squisitamente politico; o in attività di monitoraggio e rilevazione dei dati sulla diffusione di tali pratiche all'interno dei

---

<sup>53</sup> In generale, sul principio di *extrema ratio* del diritto penale, limitandosi ai più recenti contributi nella dottrina italiana ed estera, N. JAREBORG, *Criminalization as Last Resort (Ultima Ratio)*, in *Ohio State Journal of Criminal Law*, 2, , 2005, pp. 521 e ss.; C.E. PALIERO, *Pragmatica e paradigmatica della clausola di "extrema ratio"*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, pp. 1447 e ss.

<sup>54</sup> Sui temi dell'europeizzazione del diritto penale e sulle competenze in tale ambito dell'UE, in una ormai vastissima produzione scientifica, ci si limita qui a segnalare C.E. PALIERO-F. VIGANÒ (a cura di), *Europa e diritto penale*, Milano, 2013; A. KLIP, *European Criminal Law. An Integrative Approach*, Cambridge, 2012; J.B. BANACH-GUTIERREZ-C. HARDING (a cura di), *EU Criminal Law and Policy*, Oxon-New York, 2017.

<sup>55</sup> Per la corruzione privata, cfr. *Decisione quadro 2003/568/GAI sulla corruzione nel settore privato*.

Paesi membri e conseguente valutazione circa l'efficacia delle misure normative adottate: il 3 febbraio 2014, ad esempio, è stata pubblicata la prima *Relazione della Commissione europea sulla lotta alla corruzione*<sup>56</sup>.

- la *Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa*, aperta alla firma degli Stati interessati ad aderirvi a far data dal 27 gennaio 1999<sup>57</sup>: preceduta dalla istituzione nel 1998 del *Group of States against Corruption* (o, in francese, *Group d'Etats contre la Corruption*, da cui l'acronimo GRECO), la Convenzione in oggetto, insieme alla Convenzione OCSE del 1997, è tra quelle che maggiormente hanno stimolato le riforme legislative interne in materia di corruzione: questo non solo perché cronologicamente hanno rappresentato i primi due strumenti di origine pattizia volti all'armonizzazione ed alla diffusione di severe politiche anticorruzione; ma anche perché entrambe prevedono un meccanismo di implementazione, affidato ad appositi organismi (il WTO ed il GRECO<sup>58</sup>). Le forme di manifestazione della corruzione prese in considerazione ai fini degli obblighi di incriminazione sono quelle 'classiche', ovvero intese in senso pubblicistico e svincolate da ogni riferimento alle connotazioni in senso economicistico<sup>59</sup>.

## **8. Tra autoregolamentazione, legislazione internazionale e diritto interno: i possibili modelli di *law enforcement*.**

A conclusione di questa breve e sintetica rassegna dei molteplici soggetti che animano lo scenario giuridico globale, ciascuno con un ruolo per tanti versi eccentrico rispetto ai classici paradigmi istituzionali dello Stato-nazione; e degli altrettanto variegati atti normativi che si muovono seguendo scadenze spazio-temporali difficili da prevedere; ciò a cui assistiamo è un ordinamento che riesce ad assumere una sua coerenza solo se osservato da una certa distanza, in una visione minimalista del sistema giuridico che mal si incastra nell'ordine 'particellare' che alle fonti del diritto aveva imposto il modello kelseniano.

Ciò premesso, per cercare di spiegare come si sia formato e si stia ancora sviluppando quel complesso sistema normativo, sono stati proposti due modelli

---

<sup>56</sup> Cfr. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_italy\\_chapter\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_italy_chapter_it.pdf).

<sup>57</sup> *Criminal Law Convention on Corruption* – E.T.S no. 173, reperibile, nella sua versione in italiano, all'indirizzo <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2004/6253.pdf>.

<sup>58</sup> Cfr. <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/how-does-greco-work>.

<sup>59</sup> A parte il caso di corruzione internazionale.

evolutivi, entrambi in grado di rivelarci solo una parziale verità di quali siano gli attuali meccanismi di *law enforcement* in materia: il primo è il c.d. *modello "piramidale"*, basato sulle teorizzazioni del noto criminologo australiano John Braithwaite<sup>60</sup>; il secondo è quello che adatta al sistema globale il concetto di *ordinamento multilivello*, già noto nel campo del regionalismo giuridico, sia con riferimento al diritto eurounitario<sup>61</sup> che a quello di natura convenzionale (e, in quest'ultimo caso, essenzialmente legato ai rapporti degli ordinamenti interni rispetto ai vincoli derivanti dalla Convenzione EDU, dunque nella prospettiva della tutela multilivello dei diritti fondamentali).

### *Il modello piramidale*

Secondo la prima prospettiva, la migliore forma di armonizzazione ed elevazione degli standard di tutela contro le pratiche corruttive si realizzerebbe attraverso una combinazione di 1) forme di autoregolamentazione privata; 2) meccanismi di *moral suasion* attivati dall'alto, ovvero sia attraverso una regolamentazione pubblica basata su strumenti di *soft-law*; 3) strumenti imperativi e cogenti di *hard law*.

Più precisamente, il loro combinarsi dovrebbe assumere un procedimento scalare di *enforcement* progressivo (da cui l'immagine della piramide), per il quale la prioritaria forma di regolamentazione dovrebbe partire dal basso, ad opera degli stessi soggetti potenzialmente autori dei fatti criminosi, ed attraverso meccanismi persuasivi ed incentivanti delle buone pratiche affaristiche e della correttezza reciproca. Il *rifiuto dell'illegalità*, cioè, dovrebbe raggiungersi attraverso un'interiorizzazione dell'opposto *stimolo alla legalità*. E non necessariamente questo meccanismo deve funzionare richiedendo un'intima adesione a valori di carattere etico: l'integrità, in effetti, non è solo un patrimonio reputazionale dell'impresa, ma è un valore economicamente spendibile se a quella reputazione consegue la possibilità di fidelizzare la propria utenza; ancora più a monte, trasformare il valore della legalità in un valore di impresa è sintomo

---

<sup>60</sup> Cfr., tra i numerosissimi lavori dell'A., che propone tale modello essenzialmente con riferimento alla criminalità d'impresa, J. BRAITHWAITE, *Enforced Self-regulation: a New Strategy for Corporate Crime Control*, in *Mich. Law Rev.*, 1982, pp. 1466 e ss.; ID, *Reducing the crime problem: a not so dismal criminology*, in P. WALTON-J. YOUNG (a cura di), *The New Criminology Revisited*, Basingstoke, 1998, pp. 47-63; B. FISSE - J. BRAITHWAITE, *Corporations, crime and accountability*, Cambridge 1993, pp. 141-145.

<sup>61</sup> Il concetto di costituzionalismo multilivello venne per la prima volta introdotto da I. PERNICE, *Multilevel constitutionalism and the treaty of Amsterdam: European constitution-making revisited?*, in *Common Market Law Review*, 1999, pp. 703 e ss.

di una intelligenza prospettica con la quale si diffonde l'idea che la correttezza dell'uno andrà a vantaggio di tutti gli altri, garantendo solo così, in condizioni di pieno e reciproco rispetto delle regole, i risvolti democratici del libero mercato. Nel modello immaginato da Braithwate, in effetti, alla base della piramide le regole funzionano in base al meccanismo persuasivo, mirano alla *capacity building* del suo destinatario e si rivolgono al *learning citizen*; mano a mano che si sale lungo quel sistema di regole di controllo sociale, e che quindi dalle fonti di autoregolamentazione privata si passa alle fonti pubbliche, le norme devono farsi progressivamente più incisive affidandosi dapprima ad un livello intermedio di misure di controllo e intervento pubblico (che va dalle forme di ammonimento - *warning letters*, alle ingiunzioni, passando anche per gli strumenti di pubblicità negativa), e poi attraverso l'applicazione di vere proprie misure sanzionatorie (la fase della *deterrence*), ove la sanzioni civili ed amministrative devono precedere quelle penali, a queste ultime si deve far ricorso «per illeciti particolarmente gravi, o reiterati malgrado la precedente inflizione di misure meno afflittive» (*adversarial model*); tale ultimo stadio, può anche prevedere forme di invalidamento mediante sospensione ed interdizioni dallo svolgimento di determinate attività (*incapacitation*). Risalendo questo percorso, tuttavia, si restringe anche l'area dei destinatari di quelle norme, poiché la deterrenza si applicherà solo a quei soggetti che nonostante le forme di *moral suasion* privata (prima) e pubblica (poi) abbiano compiuto scelte non virtuose.

Adattato allo specifico contesto della lotta alla corruzione, il modello piramidale risulta del tutto compatibile non solo con il paradigma economicistico della corruzione, che fa rientrare tale forma di delittuosità a pieno titolo nel novero dei *white collar crimes*; ma anche con quello pubblicistico-istituzionale, riuscendo a fornire delle utili informazioni anche per la definizione delle strategie di contrasto alla corruzione amministrativa.

In particolare, l'idea di un'integrazione tra prospettive di autoregolamentazione e meccanismi di *accountability* pubblica che si fanno via via più stringenti e rigorosi dal punto di vista della cogenza e delle conseguenze sanzionatorie<sup>62</sup>, funziona (può funzionare) sia sul versante privato della corruzione, in particolare quando ad essere coinvolta è un'attività di impresa; sia su quello pubblico,

---

<sup>62</sup> G. FORTI, *Il crimine dei colletti bianchi come dislocazione dei confini normativi. "Doppio standard" e "doppio vincolo" nella decisione di delinquere o di blow the whistle*, in A. ALESSANDRI, (a cura di), *Impresa e giustizia penale. Tra passato e futuro. Atti del Convegno (Milano, 14-15 marzo 2008)*, Milano 2009, p. 225.



confermando la necessità di una legislazione amministrativa che stimoli l'incentivazione della legalità prima che si intervenga con gli strumenti di natura punitiva (amministrativi, disciplinari, penali): punire la *non-compliance* presuppone, per definizione, che essa debba essere stata promossa, che l'impresa abbia avuto quantomeno occasione di svilupparla. In questo tipo di meccanismo sanzionatorio, non si guarda al fatto di reato come frutto di una scelta individuale, o meglio non solo: il fatto di reato è stato reso possibile anche per l'assenza di un meccanismo di orientamento giuridico e culturale che, alla base, avrebbe potuto diversamente orientare quella scelta singola.

Dunque il sistema di *law enforcement* attraverso l'*hard law* ed il suo braccio armato del diritto punitivo (mediante il quale si tende anche ad imporre una strategia di prevenzione – vedi modelli di gestione e controllo) è un sistema che non si sviluppa (non dovrebbe svilupparsi) a prescindere dall'una (la *compliance*, che è il fattore preventivo migliore) o dall'altra (la *soft-law* nazionale ed internazionale, che ne rappresenta il primo mezzo di possibile diffusione), ma basandosi su di esse, lasciando che svolgano comunque un ruolo di frontiera: non illudendosi che da sole possano funzionare, ma confidando nel fatto che quanto più esse vengano valorizzate, tanto più si riuscirà a «beneficiare della collaborazione almeno in parte consensuale (assente nel modello punitivo puro) da parte degli stessi attori da controllare, con la possibilità di metterne a frutto le conoscenze della situazione e le risorse operative, generalmente assai superiori a quelle di cui disponga ogni controllore "esterno"»<sup>63</sup>.

Non è una novità, del resto, che il concetto di *compliance* sia oramai utilizzato, nelle scienze economiche ed aziendali, anche con riferimento alle strutture pubbliche ed amministrative, e questo al di là del fenomeno delle *public companies*, degli enti pubblici economici o delle aziende alle quali comunque partecipa, attraverso i propri capitali, lo Stato. Concetti tipicamente riservati all'universo dell'impresa privata, sono oramai entrati a pieno regime anche nella gestione delle strutture pubbliche, come il *risk management*, le *policies* e la *governance* aziendali, il ciclo della *performance*, ecc. La trasparenza amministrativa si confronta così con criteri di giudizio tipicamente imprenditoriali, come quelli di efficacia, efficienza, economicità (le "3 E")<sup>64</sup>. In questo senso, la

---

<sup>63</sup> G. FORTI, *ibidem*.

<sup>64</sup> F.T. ATTISANO, *La performance delle pubbliche amministrazioni, oltre la compliance normativa*, in <https://www.riskcompliance.it/news/la-performance-delle-pubbliche-amministrazioni-oltre-la-compliance-normativa/>, 9 aprile 2020.

mera *compliance* normativa, intesa come formale adesione alle regole sull'agire amministrativo tende ad essere superata, in una prospettiva sempre più manageriale che porta «a ragionare sui benefici per gli utenti-destinatari dei servizi ed i cittadini, in termini non solo di servizi messi a disposizione o erogati, ma anche di trasparenza, *accountability*, anticorruzione; quest'ultimi incrementano la percezione positiva del settore pubblico e possono innescare percorsi di miglioramento delle organizzazioni pubbliche. L'obiettivo finale è sempre l'incremento del benessere e della qualità della vita della collettività»<sup>65</sup>.

### *Il modello multilivello*

L'adesione ideologica al modello piramidale, dunque, non vuol dire disinteresse per l'implementazione delle legislazioni attraverso strumenti di *hard law*. Semplicemente, invita a non trascurare le forme di regolamentazione *bottom-up* o tramite strumenti di *soft-law*, i quali, se ben integrati ed intesi in una logica di utilizzo progressivo, finiscono col garantire anche una migliore funzionalità degli stessi strumenti di legislazione 'dura'.

La dimostrazione di tale assunto ci sembra di poterla cogliere anche nei contenuti delle varie fonti internazionali, le quali sottolineano la necessità di dotarsi di articolati sistemi di natura preventiva e di accompagnare le attività di gestione ed organizzazione degli enti pubblici e privati attraverso l'elaborazione di strumenti di *soft-law* (pareri, raccomandazioni, linee guida, libri bianchi, codici di condotta, raccolte di principii, ecc.). Ci sembra, insomma, che gli atti normativi che di fatto concretizzano e certificano l'assetto multilivello delle fonti in materia di contrasto alla criminalità corruttiva, avvalorino allo stesso tempo il modello di tipo piramidale e confermino l'assoluta compatibilità e la reciproca capacità di rafforzamento dei due paradigmi di *law enforcement*. L'idea di un assetto multilivello, si può dire allora, 'proietta' il modello piramidale dal contesto domestico a quello regionale e globale, ed aggiunge alla necessità di un approccio integrato tra autoregolamentazione, prevenzione e repressione la convinzione che in un contesto globale gli assetti di tutela del mercato – ma anche quelli delle istituzioni pubbliche – devono passare attraverso una pluralità di centri di produzione giuridica.

Cosicché – inteso che la corruzione, come qualunque altra forma di crimine transnazionale, necessita di strategie quanto più possibili comuni che livellino il campo da gioco in uno spazio che oramai sfugge al controllo sovrano dei singoli

---

<sup>65</sup> *Ibidem*.

Stati-nazione – «l'apparato preventivo e repressivo della corruzione domestica e internazionale è venuto articolandosi lungo un triplice livello: un primo livello interno o 'nazionale', un secondo 'sovrnazionale' e 'regionale-continentale', e un altro ancora 'internazionale mondiale'.

Attenzione però: il paradigma multilivello non si sviluppa in maniera verticale, come siamo invece abituati a pensare quando ragioniamo in termini di sistema gerarchico delle fonti: la differenza di livello è infatti riferibile principalmente alla dimensione spaziale delle norme che insistono in ciascuno dei piani normativi, ma non certamente ad una necessaria superiorità di grado capace di influenzare, con forza vincolante, il livello sottostante; la fonte internazionale non è sicuramente sovraordinata a quella regionale; ed entrambe non lo sono rispetto a quella nazionale, a meno che non subentri un meccanismo di diritto internazionale che sottragga spazi di sovranità ai singoli Stati (come nel caso dell'UE) o li obblighi al rispetto delle norme 'esogene' attraverso lo strumento pattizio. In ogni caso il *deficit* di democraticità comunque presente nelle istituzioni della *governance* globale ci spiega perché siano sempre e comunque gli Stati a dover intervenire nel settore del diritto penale. In tale contesto dunque, nessuno spazio di libertà personale potrà mai essere compreso in virtù della diretta applicazione di una fonte non nazionale.

Al modello di integrazione normativa su scala globale si adatta meglio l'immagine della "rete", «come figura organizzativa contrapposta al modello tradizionale dello Stato sovrano, unitario, retto secondo un principio di rigida gerarchia e autoreferenzialmente chiuso»: tale idea chiarisce immediatamente come la trama normativa dell'ordinamento giuridico globale si sviluppi non solo (e non tanto) in senso verticale, quanto anche (e piuttosto) in senso orizzontale. Ed indubbiamente, quello della lotta alla corruzione è stato uno dei settori ove maggiormente abbiamo assistito allo svilupparsi di questa rete globale di norme, ne rappresenta quasi il prototipo.

Il problema dell'assetto multilivello, tuttavia, è che il processo di armonizzazione cui esso tende, deve tenere conto proprio di quella moltitudine di voci che animano il contesto globale, provando a sintetizzarle in un messaggio che difficilmente riuscirà a ridurle ad unità. E non è solo un problema di coordinamento tra fonti, ovverosia dei più svariati modi attraverso cui le istanze politiche vengono formulate (strumenti di soft law e di hard law; strumenti convenzionali e strumenti 'derivati'); ma essenzialmente di contenuti, che riflettono paradigmi culturali e sociali eterogenei e talvolta contrastanti. Ciò è

particolarmente vero nel caso delle politiche anticorruzione, che si confrontano con un fenomeno di devianza per sua natura restio a rigide categorizzazioni e che abbiamo visto anzi poter fare capo a diversi modelli criminologici (modello economicistico, pubblicistico, di agenzia).

Viene da farsi, allora, una serie di domande, che tradiscono tutte le tensioni di un modello non gerarchizzato ma basato sulla cooperazione tra soggetti portatori di ideologie tanto diverse: come si può, ad esempio, aspirare ad una armonizzazione delle legislazioni domestiche in materia di corruzione, se già la sua definizione sfugge ad un contesto concettuale e lessicale universalmente accettato? È davvero necessario che si raggiunga una forma di livellamento non solo *dall'alto*, ma *verso l'alto*, o è sufficiente che si garantisca un livello minimo di tutela penale, lasciando che l'eventuale maggiore severità di un ordinamento nazionale rimanga 'affare di Stato'? E ancora: ammesso che un 'compromesso' in sede internazionale si riesca a raggiungere, cosa garantisce che il contenuto di quella decisione politica non vada in conflitto con i valori interni disegnati dalle singole Carte costituzionali o con i principi di sistema, particolarmente rigidi nel caso del diritto penale? Possono esistere eventuali obblighi di incriminazione? Ed in caso affermativo, come rendere di conseguenza atto di simili vincoli, a fronte del segnalato difetto di democraticità delle istituzioni internazionali?

I timori sono tanti, e in qualche misura giustificati dalla prassi: l'aspetto più allarmante dell'attuale assetto multilivello della lotta alla corruzione è il fatto che tale forma di devianza sia stata sovraccaricata di tanti e tali messaggi di disvalore da essere oramai affiancata a forme ben più odiose e cruente di criminalità, come quella terroristica o quella mafiosa. Abbiamo assistito e continuiamo ad assistere è una iper-produzione normativa nel campo del diritto penale, un accumularsi di fonti internazionali non simmetriche dal punto di vista dei contenuti, ma alle quali si pretende di dare contestuale e piena esecuzione: l'esito è una legislazione fitta e disorganica, una vera e propria giungla in cui si ramificano nuove e sempre più feroci disposizioni incriminatrici.

La nostra riflessione sul tema dei meccanismi di *law enforcement* rimane allora con un giudizio sospeso, tra la bontà di un sistema multilivello che sicuramente risultati di rilievo li ha comunque prodotti, non fosse altro che per il decisivo stimolo che esso ha rappresentato per l'avvio e lo sviluppo di una serie di legislazioni di prevenzione amministrativa, ma che per molti altri aspetti rimane ancora deficitario rispetto alla vera diffusione di una cultura della legalità penale (ed in questo molto aiuterebbe, a nostro avviso, aderire ideologicamente al

modello piramidale); la classe politica mondiale e locale ha inviperito la società contro una determinata forma di delinquenza (tra l'altro difficile da definire e misurare) come la corruzione – sicuramente deleteria per la corretta tenuta degli assetti istituzionali e che dunque merita di essere ai primi posti nell'agenda politica nazionale, sovranazionale e globale – ma le ha di conseguenza confezionato una realtà normativa per molti tratti pericolosa ed illiberale.