LA CORRUZIONE INTERNAZIONALE [Cod. P24058]

Nei giorni **14 – 16 ottobre 2024**, presso la sede della Scuola Superiore di Magistratura di Scandicci, si è tenuto il corso di formazione intitolato LA CORRUZIONE INTERNAZIONALE, organizzato dai dottori **Fabio Di Vizio e Federico Vianelli** (quali responsabili del corso) e dal dott. **Eugenio Fusco** (quale responsabile formatore).

Nella **presentazione del corso** – giunto alla sua seconda edizione e svoltosi in un momento storico particolare, il riferimento è alle vicende giudiziarie che hanno interessato e seguito il caso EniNigeria – si è sottolineato l’impegno della Scuola Superiore della Magistratura (SSM) per la promozione di una cultura giuridica più articolata e consapevole riguardo al fenomeno della corruzione internazionale: la materia registra una “rarefazione” nell’esperienza giudiziaria, nonostante la crescente percezione della sua diffusione; per un più adeguato contrasto sono richiesti non solo strumenti normativi ma anche un rinnovato sforzo culturale, rispetto al quale la SSM è sempre aperta. La riflessione è non sul *se* “combattere” la corruzione internazionale ma sul *come* un sistema giuridico avanzato possa proteggere i valori fondamentali minacciati da tale fenomeno. In questa prospettiva il corso si è proposto di approfondire il modo in cui gli strumenti legislativi e le strategie operative possono essere migliorati.

La **prima giornata** si è aperta con gli interventi dei professori Vincenzo Mongillo (ordinario presso l’Università UNITELMA – Sapienza di Roma) e Roberto Zannotti (associato presso l’Università LUMSA di Roma) e del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Firenze dottor Filippo Spiezia.

L’intervento di **Vincenzo Mongillo** si è concentrato su un’analisi sistematica dell’art. 322 *bis* c.p., che ha definito esempio emblematico di «*diritto penale della globalizzazione*», caratterizzato da complessità redazionale e frequenti modifiche normative (nove in venticinque anni); proprio la globalizzazione ha esponenzialmente accresciuto le pratiche corruttive nei mercati internazionali, presso i quali le imprese multinazionali operano, segnatamente, nei settori strategici dell’estrazione, della difesa, della farmaceutica e della grande edilizia.

Sulla genesi della norma, Mongillo ha ricordato che il delitto di corruzione internazionale è stato introdotto in Italia solo nel 2000, con l’articolo 322 *bis* c.p., a seguito del recepimento della Convenzione dell’OCSE del 1997 “sulla lotta contro la corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali”, ratificata dall’Italia con la legge n. 300/2000; la norma è stata interessata poi dal recepimento della “Convenzione dell’ONU contro la corruzione” (CNUC), adottata nel 2003 ed entrata in vigore a dicembre del 2005.

Mongillo ha inoltre affrontato anche il tema del monitoraggio sovranazionale delle convenzioni anticorruzione, come il sistema dei c.d. “*peer review*” dell’OCSE, del GRECO (Gruppo di Stati contro la Corruzione) e del Consiglio d’Europa, che esercitano un’azione di c.d. “*moral suasion*” sugli Stati, criticando alcune valutazioni del WGB (“*Working Group on Bribery*”), che, a volte, sembrano promuovere una sorta di standardizzazione della prova indiziaria, così riducendo lo spazio per l’interpretazione giudiziale nazionale.

Si è poi soffermato su tre tematiche specifiche: *a*) la “qualifica” del pubblico ufficiale straniero, spesso problematica per via delle divergenze tra i vari ordinamenti: il criterio dell’equivalenza funzionale, seguito dalla giurisprudenza, è certamente in linea con le convenzioni internazionali ma può rivelarsi

di difficile applicazione in caso di Stati esteri con profonde divergenze normative o che non collaborino; b) il ricorso agli intermediari – prassi diffusa nei reati di corruzione internazionale – complica l'accertamento del patto corruttivo: la giurisprudenza ritiene che il reato può essere sostenuto anche dal dolo eventuale, sicché è configurabile la corruzione allorquando sia stata conferita all'intermediario una piena libertà d'azione, accettando così il rischio anche di condotte corruttive [negli Stati Uniti si applica il concetto del “*willful blindness*” (c.d. “cecità deliberata”), secondo cui il mandante è ritenuto responsabile se chiude intenzionalmente gli occhi davanti al rischio di condotte illecite]; tuttavia, il ricorso al dolo eventuale – secondo Mongillo – richiede un'interpretazione rigorosa, posto che rappresenta, nella corruzione internazionale, un potente strumento per fondare, in presenza di elementi indiziari significativi (come la sproporzione delle somme affidate a un intermediario o l'assenza di controlli sull'attività dello stesso), la responsabilità penale del mandante, soprattutto nei casi in cui la prova dell'accordo corruttivo diretto, tra mandante e pubblico ufficiale straniero, risulta particolarmente difficile da ottenere; c) l'assenza di regole internazionali condivise sui conflitti di giurisdizione e sulla cooperazione giudiziaria rappresenta sicuramente una sfida da affrontare: qualche dubbio può avanzarsi riguardo all'interpretazione estensiva spinta al punto che anche atti minimi, come telefonate o preliminari contatti, possano radicare la competenza territoriale per fatti interamente avvenuti all'estero; ciò è peraltro causa della crescita dei conflitti tra ordinamenti giuridici (v. caso *Airbus*) ed, inoltre, l'assenza di un riconoscimento consolidato e uniforme del principio del *ne bis in idem* al di fuori dell'Unione europea comporta il rischio di procedimenti paralleli.

Sul piano della responsabilità degli enti, Mongillo ha sottolineato le divergenze interpretative in merito all'applicabilità delle sanzioni interdittive alle aziende coinvolte nel reato di corruzione internazionale, inapplicabili secondo alcuni tribunali, come quello di Milano, mentre ammesse dalla Cassazione, sulla scorta di un'interpretazione sistematica.

In conclusione, Mongillo ha sottolineato che l'Italia, pur essendo tra i (pochi) Paesi che possiedono una normativa solida e conforme alle convenzioni internazionali, ancora evidenzia criticità nell’“*enforcement*”, dovute non soltanto alla complessità delle indagini ma alle difficoltà che incontra usualmente l'investigazione a partire dalle carenze riscontrabili nella cooperazione internazionale.

Roberto Zannotti si è concentrato sui "reati satellite" della corruzione internazionale, ossia quelle fattispecie giuridiche che spesso ruotano intorno a episodi corruttivi o ne facilitano la realizzazione. Il suo intervento si è aperto con la “problematizzazione” della L. 29 settembre 2000, n. 300, normativa che ha introdotto le disposizioni necessarie per recepire le principali convenzioni internazionali sulla corruzione, e ad introdurre nel Codice penale l'art. 322 *bis*, estendendo l'ambito di applicazione delle norme anticorruzione domestiche a contesti transnazionali. Tuttavia, questa trasposizione ha comportato notevoli difficoltà applicative e interpretative, soprattutto nella definizione degli elementi costitutivi del reato e nella prova delle condotte illecite, che, combinate con la complessità intrinseca dei procedimenti per corruzione internazionale, hanno contribuito a un alto numero di assoluzioni, spesso imputabili all'impossibilità di dimostrare con sufficiente certezza il legame tra i reati accessori e l'evento corruttivo.

Zannotti ha poi analizzato il ruolo dei reati satellite, nella scoperta e nel contrasto alla corruzione internazionale, concentrandosi in particolare sui reati tributari, societari e finanziari. Ha spiegato che questi reati sono spesso collegati alla corruzione e possono facilitarne l'individuazione. Ne sono un esempio chiave le irregolarità nei bilanci aziendali, ossia operazioni contabili anomale, come l'inserimento di costi fittizi o gonfiati (ad esempio consulenze inesistenti), che possono mascherare flussi finanziari destinati a pagamenti illeciti.

Rispetto al rapporto OCSE sull'Italia, che pure ha manifestato preoccupazioni riguardo all'efficacia della normativa italiana sul falso in bilancio, Zannotti ha osservato che, anche a fronte dei notevoli progressi nella disciplina, ancora si ravvisano difficoltà applicative nel perseguire tale reato: le statistiche parlano chiaro.

Roberto Zannotti si è anche soffermato sul contributo investigativo delle segnalazioni provenienti dall'Unità di Informazione Finanziaria ("UIF") – che non integrano tecnicamente reati spia/satellite – ma fondandosi su transazioni finanziarie sospette, possono – il riferimento è evidentemente a quelle transazionali – rivelare operazioni (almeno potenzialmente) connesse alla corruzione internazionale. Tali segnalazioni offrono spunti fondamentali per ricostruire catene di pagamenti illeciti e per risalire ai beneficiari finali.

Zannotti ha poi analizzato quale possibile reato "spia", ossia il traffico di influenze illecite (di cui all'art. 346 *bis* c.p.), norma di cui però ha criticato la formulazione incerta, tenuto conto specialmente delle recenti modifiche introdotte dalla Legge Nordio (l. 8 agosto 2024, n. 114), che la rendono di difficile applicazione.

Infine, ha discusso il possibile ruolo della corruzione internazionale come reato satellite di fenomeni associativi, in particolare delle mafie, dato il crescente uso della corruzione come strumento di infiltrazione non violenta. Infatti, ha spiegato che i reati tributari e societari, spesso considerati "minori", sono frequentemente utilizzati dalle mafie per favorire l'occultamento dei proventi di attività criminali, e anche per costruire relazioni corruttive con funzionari pubblici o imprese, ampliando il raggio d'azione della criminalità organizzata.

Nella parte conclusiva della giornata, **Filippo Spiezia** ha introdotto il suo intervento affrontando il cosiddetto "paradosso dell'effettività" nella lotta alla corruzione internazionale: nonostante l'esistenza di un quadro normativo sovranazionale articolato e completo, il numero di procedimenti giudiziari rimane limitato, segno di difficoltà operative e di visione strategica.

In particolare, Spiezia ha sottolineato come la percezione pubblica della corruzione, elevata secondo *Transparency International*, non corrisponda all'effettiva capacità di emersione del fenomeno nei tribunali. Per affrontare questa discrepanza, ha auspicato un approccio investigativo più ampio, che inquadri i reati di corruzione internazionale in un contesto operativo complesso, includendo fattispecie collegate come riciclaggio, reati fiscali e false comunicazioni sociali.

Spiezia ha approfondito il quadro normativo-istituzionale, evidenziando quattro grandi aree di riferimento: la Convenzione OCSE del 1997, le Convenzioni del Consiglio d'Europa, come quella di Strasburgo del 1999, la normativa dell'Unione europea e la Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (UNCAC), nota anche come Convenzione di Merida, del 2003.

La Convenzione di Merida rappresenta lo strumento più completo, con obblighi di cooperazione giudiziaria indipendenti dalla qualificazione giuridica del reato. Spiezia ha richiamato l'attenzione su alcuni elementi innovativi dalla stessa introdotti, focalizzando l'attenzione sull'"*asset sharing*", che consente la redistribuzione dei beni confiscati tra Stati richiedenti e richiesti, e l'eliminazione del segreto bancario come ostacolo alle richieste di cooperazione. Tuttavia, ha ribadito che l'efficacia di tali richieste dipende dalla capacità di individuare con precisione la base giuridica di riferimento.

L'approccio troppo selettivo adottato spesso nelle indagini, che si concentrano esclusivamente sulla condotta del pubblico ufficiale, ignorando il contesto operativo più ampio – ha sottolineato Spiezia – contribuisce a ridurre l'emersione dei reati e a tralasciare elementi probatori importanti, come le false comunicazioni sociali, che sono spesso parte integrante delle grandi operazioni corruttive.

Per implementare il sistema, Filippo Spiezia ha indicato diverse priorità: innanzitutto, ha sottolineato l'importanza della formazione, non solo dei magistrati, ma anche della polizia giudiziaria; in secondo luogo, ha evidenziato l'urgenza di potenziare le strutture investigative dedicate ai reati contro la pubblica amministrazione, integrandole con competenze in settori come l'edilizia, l'urbanistica e l'ambiente, che spesso si intersecano con i fenomeni corruttivi; infine, ha proposto di ampliare le tecniche investigative, utilizzando strumenti tipici del contrasto alla criminalità organizzata, come le squadre investigative congiunte e le operazioni sotto copertura, ritenendole essenziali per affrontare la frammentazione delle attività illecite distribuite su più giurisdizioni.

Sulla cooperazione internazionale Filippo Spiezia ha elogiato i progressi compiuti con l'introduzione degli ordini di indagine penale, che prevedono termini certi per le risposte, e ha sottolineato il valore della trasmissione spontanea di informazioni tra Stati (come previsto dalla Convenzione di Merida e dalle norme europee). Spiezia ha però segnalato che la cooperazione richiede un coordinamento più strutturato tra le autorità giudiziarie nazionali e internazionali per evitare conflitti di giurisdizione e atteggiamenti competitivi. Quindi, ha invitato a promuovere una visione integrata e negoziata delle indagini, in cui ogni Stato coinvolto contribuisca in modo proattivo alla ricostruzione globale dei fatti corruttivi.

Infine, Spiezia ha discusso le innovazioni introdotte dalla nuova Direttiva UE del 2024 in materia di confisca (Direttiva UE, 24 aprile 2024, n. 1260, riguardante il recupero e la confisca dei beni), che mira a rafforzare il recupero dei beni illeciti a livello transnazionale. A proposito, ha descritto come il sistema degli *Asset Recovery Office* sia stato riorganizzato per garantire omogeneità tra le giurisdizioni e tempi certi per l'accesso alle informazioni finanziarie, riducendo così la durata delle indagini.

Infine, ha evidenziato il ruolo strategico di Eurojust come piattaforma stabile per la cooperazione giudiziaria internazionale, capace di supportare il lavoro dei magistrati italiani con una rete di contatti e strumenti operativi condivisi, e di favorire un approccio coordinato alle grandi inchieste transnazionali.

La **giornata del 15 ottobre** si è aperta con un'analisi della giurisprudenza di legittimità svolta dal dottor **Fabrizio D'Arcangelo** (Giudice della Corte di cassazione presso la sezione sesta, che ha competenza in materia di reati contro la pubblica amministrazione).

D'Arcangelo ha analizzato gli orientamenti giurisprudenziali con particolare riferimento ai problemi di giurisdizione, alla qualificazione del pubblico ufficiale estero e alla valutazione della prova.

Ha esordito rilevando che – come già emerso nella prima giornata – l'articolo 322 *bis* c.p., introdotto per adempiere agli obblighi sovranazionali, si basa su un sistema di rinvii normativi che ne complica l'applicazione in concreto.

In tema di giurisdizione, D'Arcangelo ha sottolineato che l'Italia non adotta il principio di giurisdizione universale, coerentemente con quanto previsto dalla Convenzione OCSE.

Per il nostro sistema, le regole applicabili sono quelle degli articoli 6 e 9 del Codice penale.

Il disposto dell'art. 6 c.p. viene interpretato, dalla giurisprudenza di legittimità, in senso estensivo, arrivando a riconoscere la competenza italiana anche quando l'elemento territoriale è minimo, come nel caso di una fase preliminare del reato avvenuta in Italia (es. ideazione o pianificazione), rimanendo altresì necessario che almeno un frammento della condotta sia attribuibile a uno dei concorrenti.

Per quanto riguarda l'articolo 9, Fabrizio D'Arcangelo ha evidenziato le incertezze interpretative legate alle condizioni di procedibilità: la norma richiede la presenza del cittadino sul territorio italiano, ma la giurisprudenza si è interrogata sul significato di questa presenza (occasionale o stabile) e sul momento processuale in cui debba essere verificata.

Ulteriore elemento problematico è la richiesta del Ministro della giustizia, prevista dall'articolo 9 per i reati commessi all'estero, tranne che per alcune fattispecie espressamente escluse dalla Legge "Spazzacorrotti" (l. 9 gennaio 2019, n. 3). Tuttavia, questa esenzione non include l'articolo 322 *bis* c.p., creando incertezze sull'intenzionalità di questa omissione legislativa. In proposito, D'Arcangelo ha citato un caso recente (caso Rocca, 2024) per sottolineare che, in assenza di deroghe esplicite, la giurisdizione italiana per la corruzione internazionale commessa all'estero richiede sia la presenza dell'imputato in Italia sia la richiesta del Ministro.

Riguardo all'accertamento della qualifica pubblicistica del funzionario estero, D'Arcangelo ha sottolineato che il giudice italiano deve fare riferimento alla normativa straniera per stabilire se le funzioni esercitate corrispondano a quelle del pubblico ufficiale secondo il diritto interno. Questo metodo è stato criticato dall'OCSE, che lo considera un ostacolo all'applicazione della norma.

Sulla prova, Fabrizio D'Arcangelo ha ribadito che il patto corruttivo rimane centrale e deve essere dimostrato con elementi gravi, precisi e concordanti. La mera dazione di denaro o la presenza di intermediari non bastano. D'Arcangelo ha dedicato una parte significativa del suo intervento al confronto tra l'approccio italiano alla valutazione della prova indiziaria e le critiche mosse dal WGB dell'OCSE, posto che questo tema, secondo D'Arcangelo, rappresenta il punto di maggiore divergenza tra la giurisprudenza italiana e le aspettative sovranazionali in materia di corruzione internazionale.

Il problema centrale riguarda il metodo italiano di valutazione della prova indiziaria, considerato troppo rigido dall'OCSE: in Italia, ogni elemento indiziario deve essere vagliato singolarmente per valutarne gravità, precisione e concordanza, prima di procedere a un'analisi complessiva. Questo approccio, radicato nel principio del "ragionevole dubbio", impone che ogni elemento sia autonomamente resistente alle obiezioni della difesa prima di poter essere utilizzato nel ragionamento probatorio globale.

Secondo il WGB, tale metodo ostacola l'accertamento della corruzione internazionale, dove la prova è spesso circostanziale e frammentaria, quindi, l'OCSE propone un modello "olistico", in cui gli elementi indiziari vengano considerati simultaneamente per ricostruire una visione complessiva del fenomeno corruttivo. Al contrario, D'Arcangelo ha difeso l'approccio italiano, sottolineando come il metodo olistico dell'OCSE possa confliggere con i principi di legalità e garanzia del nostro ordinamento. A proposito, ha citato la giurisprudenza consolidata della Cassazione, secondo cui la valutazione globale degli indizi è possibile solo dopo che ciascun elemento abbia superato il vaglio individuale. Inoltre, ha ribadito che i criteri italiani non sono specifici per la corruzione internazionale, ma si applicano a tutti i reati, senza deroghe per particolari fattispecie. Infine, D'Arcangelo ha anche evidenziato un rischio insito nell'approccio olistico: la possibilità di abbassare gli standard di prova per i reati di corruzione internazionale, creando una "zona franca" dove le garanzie difensive risultano indebolite. Pur riconoscendo la complessità del fenomeno e la necessità di migliorare *l'enforcement*, ha insistito sulla centralità del contraddittorio e della resistenza alle obiezioni della difesa, come fondamenti del sistema probatorio italiano.

Sul tema della valutazione della prova indiziaria è poi intervenuto il professor **Francesco Centonze** (ordinario presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano), che ha analizzato la complessità dell'accertamento processuale nei casi di corruzione internazionale.

Francesco Centonze ha criticato il WGB dell'OCSE per il suo approccio superficiale e per alcune delle conclusioni tratte riguardo alla giurisprudenza italiana in materia di corruzione internazionale. In particolare, Centonze ha sostenuto che il WGB non abbia compreso appieno le dinamiche del sistema giuridico italiano e non abbia analizzato adeguatamente le sentenze italiane, interpretandole in modo erroneo.

Criticabile è – secondo Centonze – l'accusa mossa dal WGB all'Italia per l'"ipergarantismo" dei giudici, che si tradurrebbe, appunto, in un numero eccessivo di proscioglimenti nei casi di corruzione internazionale. Parimenti criticabile sarebbe poi la visione del WGB, secondo cui la giurisprudenza italiana richieda una prova eccessivamente dettagliata dell'accordo corruttivo, come la precisa indicazione di data, luogo, parti coinvolte e condizioni finanziarie. A giudizio di Centonze, la giurisprudenza italiana non esige questi dettagli in modo irragionevole, valorizzando piuttosto un approccio coerente con le norme che entrano in gioco per la configurabilità del patto corruttivo. Infatti, ritiene che il WGB abbia frainteso l'orientamento giuridico italiano, accusandolo di una eccessiva attenzione ai dettagli senza considerare la sostanza dell'accordo corruttivo.

Francesco Centonze non ha mancato di sottolineare la complessità probatoria della corruzione internazionale, legata alla frammentazione territoriale delle condotte e alla sovrapposizione tra transazioni commerciali legittime e illecite. Gli intermediari, spesso necessari nelle operazioni legittime, complicano l'accertamento del *pactum sceleris*, poiché i pagamenti, agli stessi, non sempre implicano corruzione ma possono celarla. Peraltro, il riconoscimento del dolo eventuale, quale elemento soggettivo sufficiente ad integrare la fattispecie, consente, nell'ambito della corruzione internazionale, di affrontare le difficoltà legate alla dimostrazione del reato. Ha quindi ribadito la necessità di massime d'esperienza robuste per valutare gli indizi e il legame tra dazioni e atti pubblici contrari ai doveri d'ufficio.

Da ultimo, Centonze ha affrontato la responsabilità degli enti, rimarcando come la più recente e autorevole giurisprudenza richieda di dimostrare non solo la violazione di regole organizzative, ma anche il nesso causale tra tale violazione e il reato.

Nel dibattito seguito a questi due interventi, sono stati discussi ulteriori aspetti problematici, quali il tema dell'immunità dei pubblici funzionari stranieri.

Altri interventi hanno evidenziato le difficoltà di acquisire documentazione in contesti esteri e di distinguere tra atti conformi e contrari ai doveri d'ufficio, con particolare attenzione al rispetto delle normative locali.

Anche la responsabilità degli enti è stata approfondita. In particolare, si è discusso dell'efficacia dei modelli organizzativi e delle procedure di verifica interna, ed è emersa la difficoltà di dimostrare che l'omissione di un controllo abbia causato il reato, soprattutto quando le decisioni criminose sono prese ai vertici delle organizzazioni.

Infine, è stato ribadito che i processi di corruzione internazionale richiedono motivazioni più articolate e analisi accurate per costruire la prova.

La seconda parte della mattinata si è aperta con una relazione del professor **Maurizio Catino** (ordinario presso l'Università degli Studi di Milano Bicocca), che ha analizzato la devianza organizzativa nelle grandi imprese, inclusa la corruzione internazionale, utilizzando una prospettiva organizzativa.

Catino ha proposto quattro chiavi di lettura per interpretare il fenomeno: una visione morale, che considera la corruzione come una degenerazione etica; una prospettiva culturale, che mette in

evidenza le influenze antropologiche specifiche di alcune società; e una regolativa ed economico-organizzativa, che fa risalire la corruzione internazionale a regole inadeguate e a specifiche caratteristiche strutturali delle organizzazioni.

In particolare, ha sottolineato come la comprensione della corruzione cambi a seconda della chiave di lettura adottata, influenzando anche le possibili soluzioni. Infatti, nel corso della sua analisi, Catino ha osservato che la corruzione ha effetti generalmente distorsivi sul mercato: per esempio, la creazione di barriere all'ingresso per le imprese oneste e l'inibizione di nuove iniziative imprenditoriali. Tuttavia, in alcuni contesti specifici, soprattutto nei Paesi in via di sviluppo, ha riconosciuto che la corruzione può avere effetti positivi temporanei, come attrarre investimenti o ridurre incertezze burocratiche (questi benefici, ha precisato, sono comunque limitati nel tempo e vengono ampiamente superati dai danni di lungo periodo).

Un punto centrale del suo intervento è stato il ruolo delle reti organizzative complesse, dove si sviluppa gran parte della corruzione internazionale. Catino ha spiegato che questi contesti multilivello coinvolgono organizzazioni pluricellulari e reti globali difficili da monitorare (in particolare, ha citato il caso del *Mose*, dove la struttura consortile ha creato un contesto favorevole alla corruzione, sfruttando lacune normative e centralizzando il controllo delle risorse).

Maurizio Catino ha poi introdotto una classificazione dei modelli di corruzione: quella pulviscolare, caratterizzata da incontri sporadici tra individui; quella reticolare, più strutturata e persistente, come nel caso di Mafia Capitale; e quella organizzata, con forme gerarchiche complesse, tipiche delle multinazionali.

Catino ha anche approfondito il ruolo degli intermediari, descrivendo due figure principali: i *broker*, che colmano le asimmetrie informative tra le parti coinvolte in operazioni illecite, e i *service provider*, che offrono servizi esperti per facilitare la corruzione. Inoltre, ha sottolineato come i *broker* siano fondamentali soprattutto nei contesti internazionali, dove la distanza geografica e culturale tra le parti rende più complesso instaurare rapporti corruttivi.

Concludendo, Catino ha ribadito che la corruzione internazionale non può essere compresa limitandosi ai confini giuridici delle singole organizzazioni, ma occorre, invece, analizzare le reti produttive globali, dove la frammentazione dei processi e la complessità delle interazioni creano spazi ideali per la devianza. Infatti, ha sottolineato che la lotta alla corruzione non può limitarsi alla repressione individuale, ma deve intervenire sulle logiche organizzative e sui processi decisionali che favoriscono tali pratiche, approccio che richiede un cambiamento profondo nelle reti e nei modelli operativi delle grandi imprese, andando oltre i confini formali e affrontando le dinamiche delle reti globali.

Da ultimo, in mattinata, ha preso parola il professore **Carlo Piergallini** (ordinario presso l'Università di Macerata), che ha avviato il suo intervento chiarendo i limiti del D. lgs. 8 giugno 2001, n. 231: la normativa mitiga i rischi di corruzione ma l'obiettivo, realistico, non è impedire totalmente il reato, ma piuttosto renderne più difficile la consumazione.

Piergallini ha spiegato che, mentre per i reati colposi esistono già prassi consolidate e riferimenti normativi chiari, affrontare reati dolosi, come la corruzione, è più complesso, e ha posto l'accento sulla necessità di misure organizzative efficaci, sottolineando che il Decreto 231 ha introdotto una cultura della legalità nelle imprese, puntando su modelli organizzativi in grado di individuare e gestire i rischi-reato.

In particolare, Piergallini ha identificato alcune cautele principali per contrastare la corruzione. Tra queste, la segregazione delle funzioni per evitare concentrazioni di potere decisionale; la *due diligence*, che impone verifiche approfondite sulle controparti, specialmente nei contratti di

consulenza e sponsorizzazione, spesso utilizzati come surrogati delle tangenti; la tracciabilità, che obbliga a documentare e monitorare ogni contatto con soggetti pubblici.

Inoltre, ha evidenziato il ruolo cruciale delle procedure interne e degli *audit* per garantire che le cautele siano rispettate, sottolineando che un sistema di controllo interno efficace è più importante dell'organismo di vigilanza.

Riguardo alla corruzione internazionale, nello specifico, Carlo Piergallini ha descritto le ulteriori difficoltà legate a contesti culturali e normativi diversi, spesso caratterizzati da tolleranza verso la corruzione. La complessità aumenta con la presenza di intermediari e *partner* internazionali, che richiedono verifiche e clausole contrattuali più stringenti, per evitare rischi illeciti.

In conclusione, Piergallini ha evidenziato che, nei Paesi dove regole fragili e instabilità politica rendono la corruzione quasi fisiologica, le misure di prevenzione incontrano limiti significativi e richiedono anche interventi politici.

La discussione seguita alle due relazioni ha permesso di approfondire ulteriormente alcune questioni, quali il “rapporto” tra colpa di organizzazione e dolo dell'ente: se, in caso di reati sistematici o decisioni deliberate a livello apicale, si possa parlare di “dolo” dell'ente invece che di colpa. Piergallini ha chiarito che la reiterazione di reati con modalità simili o l'emersione di una decisione consapevole da parte del Consiglio di amministrazione potrebbero indicare la presenza del “dolo”.

Nel **pomeriggio del 15 ottobre** si sono riuniti i **gruppi di lavoro** in cui i partecipanti, coadiuvati da esperti, hanno potuto confrontarsi e approfondire tematiche specifiche e di taglio pratico correlate alla corruzione internazionale.

Il primo gruppo – coordinato dal Procuratore europeo delegato presso la Procura della Repubblica del Tribunale di Venezia dott.ssa **Donata Patricia Costa** – si è occupato delle attività di cooperazione internazionale nelle indagini sulla corruzione.

Grazie all'intervento di Donata Costa, il gruppo ha riflettuto sulle difficoltà di coordinamento tra indagini che coinvolgono paesi diversi, menzionando anche casi specifici e difficoltà collegate alla giurisdizione. È stata sottolineata l'importanza di utilizzare strumenti di cooperazione specifici previsti per la corruzione, in modo da garantire una maggiore efficacia, anche attraverso interlocuzioni informali preliminari con gli Stati coinvolti.

Il gruppo ha poi esplorato i limiti nella raccolta di prove indiziarie, soprattutto in contesti internazionali, evidenziando la necessità di una formazione specifica per gli operatori del diritto. È stato ribadito il valore di una redazione puntuale delle richieste di cooperazione e l'importanza di strumenti come lo scambio spontaneo di informazioni e gli ordini di indagine europei. Sul piano pratico, sono state discusse le modalità di utilizzabilità delle prove raccolte all'estero, evidenziando l'esigenza che ogni prova sia supportata da adeguati strumenti di cooperazione per essere validamente utilizzata sia in fase cautelare sia in dibattimento.

Un altro tema rilevante è stato l'impiego delle dichiarazioni acquisite all'estero, per le quali si è dibattuto se sia possibile farle valere nel processo come documenti. È stato sottolineato che per garantire il contraddittorio sarebbe preferibile l'acquisizione tramite rogatoria o videoconferenza, coinvolgendo il testimone in dibattimento.

Inoltre, è emersa la problematicità e il divario tra la normativa internazionale (in particolare OCSE) e quella nazionale e, di conseguenza, la possibilità di verificare la conformità della normativa italiana rispetto a quella internazionale.

Il secondo gruppo – coordinato dalla dott.ssa **Maria Chiara Ubiali** (ricercatrice presso l'Università degli Studi di Milano Statale) e dal consigliere presso la Corte d'Appello di Napoli dottor **Isidoro Palma** – ha affrontato il tema della valutazione della prova indiziaria nei processi per corruzione internazionale, focalizzandosi su un elemento chiave rappresentato dal ruolo degli intermediari.

In particolare, è stata sottolineata la diversità tra gli intermediari della corruzione internazionale e quelli della corruzione domestica, rilevando che la giurisprudenza italiana non tiene adeguatamente conto delle peculiarità di queste figure nel contesto globale.

L'intermediario, spesso privo di competenze specifiche, è un elemento cruciale sia nella fase dell'accordo corruttivo, sia in quella delle dazioni di denaro. Tuttavia, il legame tra intermediario e pubblico ufficiale si basa prevalentemente su prove indiziarie (*e-mail*, documentazione bancaria, testimonianze), che in diversi casi non sono state ritenute sufficienti per provare il reato in sede giudiziaria.

Il gruppo di lavoro ha evidenziato come la normativa italiana, interpretata secondo il diritto vivente, non consenta di ottemperare agli obblighi di criminalizzazione della Convenzione OCSE, che richiede di perseguire anche la promessa di denaro al pubblico ufficiale tramite intermediario, senza necessità di dimostrare l'accordo corruttivo.

Nel dibattito conclusivo sono state avanzate diverse proposte, quali sollevare una questione di costituzionalità dell'art. 322 *bis* c.p., per adeguarlo alla Convenzione OCSE. Se tale strada non fosse percorribile, si è prospettata la possibilità di modificare la giurisprudenza per interpretare il reato come condotta autonoma e non come concorso necessario, oppure di riformulare le massime di esperienza relative alla figura dell'intermediario, innalzando la sensibilità rispetto alle specificità del contesto internazionale.

Il terzo gruppo – coordinato dal professor **Enrico Mancuso** (ordinario presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano) e dal sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Treviso dott. **Michele Permunion** – ha analizzato la responsabilità degli enti.

Il gruppo ha rilevato una disparità nell'applicazione della normativa, spesso più efficace per enti virtuosi che per realtà meno strutturate. La discussione ha evidenziato come, nella pratica, sia talvolta più semplice per un ente cessare l'attività piuttosto che affrontare le conseguenze di un processo.

Inoltre, si è discusso dell'importanza di accertare l'adeguatezza del modello organizzativo dell'ente, più che il vantaggio o l'utilità derivanti dal reato.

Sul piano operativo, è stata affrontata la questione della giurisdizione italiana in casi di reati commessi all'estero, considerando le implicazioni della litispendenza e l'applicazione dell'art. 4 del D.lgs. 231/2001.

Il gruppo ha riflettuto anche sulla possibilità di introdurre accordi extraprocessuali, simili a quelli previsti in altri ordinamenti, per incentivare comportamenti riparatori da parte degli enti e favorire una risoluzione anticipata del procedimento.

Un'altra proposta emersa è stata quella di prevedere istituti come la messa alla prova o modalità analoghe all'art. 131 *bis* c.p., per pervenire all'estinzione dell'illecito da reato in presenza di condotte riparatorie significative.

Infine, è stato sottolineato il ruolo strategico degli ufficiali di collegamento nelle indagini transnazionali e la necessità di valorizzare il coordinamento con gli istituti bancari esteri per superare le difficoltà operative.

La giornata del **16 ottobre** si è aperta con un intervento del professor **Stefano Manacorda** (ordinario presso l'Università della Campania L. Vanvitelli) incentrato sul rapporto tra le Convenzioni internazionali e la giurisprudenza nazionale.

Manacorda ha iniziato il suo intervento analizzando l'incidenza delle convenzioni internazionali sul sistema normativo penale italiano, osservando come questi strumenti abbiano trasformato il panorama legislativo nazionale.

Nello specifico, ha individuato il recepimento delle convenzioni come una delle caratteristiche principali della normativa italiana in materia di corruzione internazionale, in particolare con la legge n. 300 del 2000, che ha introdotto strumenti come l'articolo 322 *bis* c.p. e posto le basi per il decreto legislativo 231/2001. Queste norme, ha spiegato, derivano da *input* di penalizzazione di matrice statunitense, che spesso non si integrano completamente con i principi fondamentali del diritto penale italiano.

Stefano Manacorda ha poi evidenziato che il contesto internazionale degli anni Novanta ha prodotto un'"inflazione penalistica", con un'ondata di convenzioni come quelle dell'OCSE, dell'ONU, del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea, ciascuna con approcci e richieste diverse. Questo ha creato un sistema normativo disomogeneo, in cui il legislatore italiano si è trovato a dover bilanciare obblighi internazionali con la coerenza del proprio ordinamento interno.

Si è osservato che la legge n. 300 del 2000 ha segnato un momento importante di modernizzazione, ma che gli strumenti introdotti non sono stati sempre pienamente metabolizzati, generando tensioni tra norme interne e *input* internazionali.

Successivamente, Stefano Manacorda ha discusso l'evoluzione dell'articolo 322 *bis* c.p., sottolineando come questa norma sia stata modificata più volte per rispondere non tanto a nuove convenzioni, quanto alle interpretazioni fornite dagli organismi di *peer review*. Ha spiegato che tali meccanismi di valutazione, come il rapporto OCSE di fase quattro, analizzano non solo le leggi nazionali, ma anche la loro applicazione giurisprudenziale. Manacorda ha espresso dubbi sulla legittimità democratica e sull'indipendenza di questi comitati, interrogandosi su come siano selezionati i loro membri e su quali equilibri rappresentino. Pur riconoscendo l'utilità del *follow-up* delle convenzioni, ha osservato che le critiche mosse all'Italia da questi organismi derivano spesso da letture non condivise del quadro normativo e giurisprudenziale.

Un punto centrale dell'intervento è stato il ruolo dell'interpretazione conforme alle convenzioni internazionali, per cui egli ha analizzato il rapporto tra normativa interna e obblighi sovranazionali, soffermandosi sul margine di libertà che i giudici italiani dovrebbero avere nell'applicare le convenzioni. Ha citato come esempio l'interpretazione dell'articolo 25 del decreto legislativo 231/2001, riguardante le sanzioni interdittive per il reato di corruzione internazionale. Una sentenza della Corte di cassazione del 2010 aveva esteso tali sanzioni anche a questo reato, basandosi su una lettura sistematica delle convenzioni internazionali, ma decisioni successive del Tribunale di Milano hanno adottato un approccio diverso. A tal proposito, Manacorda ha espresso riserve sull'utilizzo di strumenti internazionali per allargare *in malam partem* la portata delle norme, sottolineando che solo il legislatore può derogare ai principi fondamentali del diritto penale.

In chiusura, Manacorda ha commentato criticamente il rapporto dell'OCSE riguardo al tema della dimostrazione dell'accordo corruttivo attraverso il ricorso alla prova indiziaria e ha ribadito che la qualità della normativa non può essere misurata dal numero di condanne, invitando a mantenere un approccio coerente con i principi fondamentali del diritto penale.

L'intervento successivo è stato quello dell'Avvocato distrettuale dello Stato presso il Distretto di Milano **Gabriella Vanadia**, che ha trattato il tema della costituzione di parte civile dello Stato nei processi per corruzione internazionale, basandosi essenzialmente sull'esperienza in due procedimenti del distretto di Milano.

Gabriella Vanadia ha spiegato che tale costituzione, autorizzata dalla Presidenza del Consiglio, mira a tutelare l'immagine e l'integrità dell'amministrazione pubblica, funzione che, secondo Vanadia, è spesso complessa, data la natura internazionale dei reati e le difficoltà di cooperazione con Stati esteri. Gabriella Vanadia ha sottolineato il ruolo significativo dell'Agenzia delle Entrate nei procedimenti, soprattutto quando i reati fiscali sono utilizzati come "reati spia" per individuare episodi di corruzione internazionale: l'Agenzia è infatti legittimata a richiedere il risarcimento per danni d'immagine e credibilità, oltre ai costi connessi al ripristino della fiducia pubblica, dato che le grosse frodi fiscali creano un senso di inefficienza dell'apparato statale.

Vanadia ha evidenziato che la presenza dello Stato come parte civile può rafforzare l'efficacia dell'azione penale, soprattutto in un contesto internazionale dove la collaborazione è frammentata e, a tal proposito, ha portato esempi di rogatorie internazionali complesse, mostrando come il coinvolgimento statale possa sostenere le procure nel mantenere alta la pressione su Stati meno inclini alla cooperazione. Inoltre, ha ribadito l'importanza della bilateralità nell'azione per contrastare efficacemente la corruzione internazionale.

Un punto centrale dell'intervento è stato il dibattito sul dolo specifico nei reati fiscali connessi alla corruzione internazionale: Vanadia ha criticato l'orientamento giurisprudenziale secondo cui, in tali casi, il dolo specifico di evasione fiscale potrebbe mancare se l'evasione è finalizzata a creare provviste per atti corruttivi; e ha ribadito che il reato di frode fiscale deve essere valutato autonomamente, con tutti i suoi elementi costitutivi, indipendentemente dal fine ultimo. Secondo Vanadia, collegare la frode fiscale alla corruzione internazionale ne accresce il disvalore, poiché risorse sottratte allo Stato vengono utilizzate per pagare la "tangente", falsando altresì la concorrenza.

Il dibattito seguito a questi due interventi si è concentrato sui temi dell'interpretazione dell'art. 322 *bis* c.p., dell'adeguamento delle norme italiane alle convenzioni internazionali e sul ruolo della giurisprudenza. Sono state sollecitate anche modifiche al testo dell'art. 322 *bis* c.p. per migliorarne l'applicazione pratica in aderenza agli obblighi internazionali.

Sono state messe in luce difficoltà operative come la scarsa collaborazione di alcuni Stati esteri e la complessità delle rogatorie internazionali, proponendo un rafforzamento delle reti di cooperazione e l'adozione di approcci più incisivi per l'acquisizione delle prove.

Il corso si è concluso nella tarda mattinata di mercoledì con una tavola rotonda che ha rappresentato un momento di sintesi e di confronto finale, con interventi di alto livello che hanno approfondito i principali sviluppi normativi e operativi in materia di corruzione internazionale.

Il primo intervento è stato del professor **Gian Luigi Gatta** (ordinario di Diritto penale presso l'Università degli Studi di Milano) che ha riflettuto sull'immagine dell'Italia in ambito internazionale nel contrasto alla corruzione, sottolineando l'importanza delle politiche sovranazionali in un contesto giuridico tradizionalmente nazionale come il diritto penale. Inoltre, ha analizzato l'impatto delle recenti riforme normative italiane, in particolare l'abolizione dell'abuso d'ufficio, evidenziando come questa scelta politica potrebbe influenzare negativamente la percezione del nostro sistema da parte degli osservatori internazionali. Gatta ha evidenziato altresì criticità nell'attuazione delle convenzioni internazionali e la complessità del sistema sanzionatorio, sollecitando una maggiore uniformità sia

nella definizione delle fattispecie di reato sia negli strumenti investigativi. Infine, ha concluso invitando a investire di più su procure e sezioni specializzate, essenziali per garantire un *enforcement* efficace in un contesto internazionale.

L'intervento è stato seguito da quello dell'avvocato **Francesco Clementucci** (*policy officer* DG HOME Commissione europea), in collegamento da Bruxelles, che ha illustrato le recenti iniziative della Commissione europea, tra cui la proposta di direttiva anticorruzione del 2023. Questa direttiva introduce strumenti per armonizzare le fattispecie di reato e prevede investimenti in risorse umane, tecnologiche e finanziarie, per migliorare le capacità di prevenzione e repressione degli Stati membri. Inoltre, Clementucci ha descritto la creazione della rete anticorruzione europea, che include autorità statali, ONG e accademici, con l'obiettivo di sviluppare una strategia anticorruzione comune entro il 2025. Infine, Clementucci ha sottolineato l'importanza di sensibilizzare l'opinione pubblica sulla gravità della corruzione e di adottare strumenti di indagine simili a quelli utilizzati contro la criminalità organizzata.

È poi intervenuto il dottor **Lorenzo Salazar** (*management group* WGB OCSE), che ha descritto i risultati della valutazione di fase quattro dell'OCSE sull'Italia, la quale ha evidenziato sia progressi (come la formazione dei magistrati e l'attuazione della direttiva sul *whistleblowing*) sia criticità persistenti, tra cui la mancanza di una strategia nazionale anticorruzione e l'insufficienza delle sanzioni previste per le persone giuridiche. Inoltre, Salazar ha lodato l'impegno della Scuola Superiore della Magistratura nel rafforzare la capacità dei magistrati, ma ha anche segnalato una decrescita preoccupante nel numero di indagini sulla corruzione internazionale. In conclusione, ha ribadito l'urgenza di affrontare le carenze per mantenere l'Italia tra i paesi proattivi nella lotta alla corruzione globale.

In seguito, **Giovanni Tartaglia Polcini** (delegato WGB OCSE, Vicedirettore del Programma UE EL PACTO 2.0), anch'egli in collegamento, ha posto l'accento sul ruolo dell'Italia nei consessi multilaterali come l'OCSE e il G7, dove il nostro Paese si distingue per la promozione della *rule of law* e del contrasto alla corruzione. In particolare, ha sottolineato l'importanza di preservare la credibilità internazionale, ricordando che il monitoraggio OCSE ha comunque riconosciuto un sistema italiano solido, pur chiedendo ulteriori miglioramenti. Ha ribadito la necessità di mantenere alta l'attenzione sulle riforme legislative e sulle risorse dedicate alle sezioni specializzate, promuovendo un approccio che bilanci prevenzione, repressione e reputazione internazionale.

L'ultimo intervento della tavola rotonda, quello del dottor **Milto De Nozza** (Capo Delegazione per l'Italia al GRECO), ha approfondito il ruolo del GRECO, definendolo un "*metal detector* della corruzione europea". Milto de Nozza ha spiegato come il GRECO operi attraverso *round* valutativi mirati, attualmente concentrati su conflitti di interesse e regolamentazione delle *lobby*. Inoltre, ha sottolineato la necessità di rafforzare i meccanismi di prevenzione per alleggerire la spinta sulla repressione, suggerendo una revisione integrale del quadro normativo italiano per migliorarne la "navigabilità". Infine, De Nozza ha concluso con l'auspicio di un maggiore impegno dell'Italia nell'attuare le raccomandazioni ricevute, specie in ambiti come la trasparenza e la regolamentazione del *pantouflage*.

Alla tavola rotonda ha fatto seguito un interessante dibattito, prima di restituire la parola ai conferenzieri, che hanno risposto alle domande e ribadito, in sintesi, i temi trattati.

L'Esperto formatore dottor Eugenio Fusco, con il contributo della Dottoranda di ricerca in Diritto penale presso UNIMI dottoressa Candida Mistrorigo ammessa a seguire il Corso dal Comitato direttivo della SSM