

LA GIUSTIZIA PENALE TRA RAGIONE E PREVARICAZIONE DIALOGANDO CON GAETANO INSOLERA

a cura di

ROBERTO ACQUAROLI, EMANUELA FRONZA, ALESSANDRO GAMBERINI

Contributi di

GIORGIO ABBADESSA, ROBERTO ACQUAROLI, ENRICO AMATI, MARISTELLA AMISANO TESI
NICOLÒ AMORE, ANTONIO BEVERE, MANUEL BIANCHI, ALBERTO CADOPPI, STEFANO CANESTRARI
PAOLO CAROLI, DONATO CASTRONUOVO, FRANCESCA CONSORTE, FRANCESCA CURI
CRISTINA DALLARA, GIULIO DE SIMONE, MASSIMO DONINI, LUIGI FOFFANI
DÉSIRÉE FONDAROLI, GABRIELE FORNASARI, EMANUELA FRONZA, MARCELLO GALLO
ALESSANDRO GAMBERINI, FAUSTO GIUNTA, CARLO GUARNIERI, TOMMASO GUERINI
UMBERTO GUERINI, PIETRO INSOLERA, ALESSIO LANZI, VINCENZO MAIELLO, VITTORIO MANES
MARCO ORLANDO MANTOVANI, MATTEO LEONIDA MATTHEUDAKIS, FRANCESCO MAZZACUVA
NICOLA MAZZACUVA, ALESSANDRO MELCHIONDA, VINCENZO MILITELLO, ATTILIO NISCO
GONZALO QUINTERO OLIVARES, MASSIMO PAVARINI, CARLO PIERGALLINI
DOMENICO PULITANÒ, MICHELE SAPIGNOLI, MARCO SCOLETTA, CARLO SOTIS
LUIGI STORTONI, KOLIS SUMMERER, SILVIA TORDINI CAGLI
ANDREA FRANCESCO TRIPODI, ANTONIO VALLINI
COSTANTINO VISCONTI, LORENZO ZILLETTI.





ISBN
979-12-5994-117-6

PRIMA EDIZIONE
ROMA 29 MAGGIO 2021

Indice

- 11 Prefazione
Alessandro Gamberini
- Giustizia penale e pulsioni illiberali delle democrazie**
- 21 Giustizia penale e immagine del potere. Lo “Stato nascente” delle ideologie penalistiche autoritarie
Enrico Amati
- 33 La legittima difesa tra paure collettive e sicumera governativa. Leggendo il volume *Quando la difesa è legittima? Diritto della paura e paura del diritto* curato dal prof. Gaetano Insolera
Nicolò Amore
- 55 Libertà dal garantismo?
Antonio Bevere
- 73 Riflessioni sulla necessità di limitare il “rischio penale” dei sanitari al tempo del Covid-19
Stefano Canestrari
- 81 Dei post e delle pene. Considerazioni su eguaglianza, social network e giustizia penale
Paolo Caroli
- 95 Populismo penale e ruolo del giurista
Massimo Donini

- 121 Il presidente e lo sciamano. Riflessioni sul ruolo del diritto penale come elemento regolatore dell'infosfera
Tommaso Guerini
- 153 Il pensiero penalistico "secolare"
Umberto Guerini
- 181 La difficile convivenza tra sistema penale e sistema giudiziario
Alessio Lanzi
- 185 Il "costo delle garanzie" nel "modello penale liberale". Tra regressioni culturali e lacerazioni congiunturali
Vittorio Manes
- 201 Democrazie e sicurezza. Appunti per una conferenza
Massimo Pavarini
- 219 Intelligenza artificiale: da "mezzo" ad "autore" del reato?
Carlo Piergallini
- 245 Norma penale e biosicurezza. Osservazioni sul diritto punitivo emergenziale di ultima generazione
Andrea Francesco Tripodi
- 261 Tre passi nel delirio
Lorenzo Zilletti
- La difesa dei principi della Carta di fronte alla nuova morfologia dell'intervento penale**
- 277 Il diritto criminale mite. Impressioni di un lettore della recente giurisprudenza della consulta in materia criminale
Giorgio Abbadessa
- 289 *Testis contra se*. Note a margine di un'ordinanza della Corte costituzionale
Roberto Acquaroli

- 297 *Quis custodiet ipsos custodes?* La necessità di un meccanismo di controllo dell'interpretazione della legge penale
Alberto Cadoppi
- 399 Clausole generali e prevedibilità delle norme penali
Donato Castronuovo
- 327 Depistaggio "proprio", logica del complotto e profili di irragionevolezza
Francesca Consorte
- 345 Diritti della vittima e certezza della pena. Riflessioni su un discutibile paradigma
Gabriele Fornasari
- 367 Compito della Repubblica...
Marcello Gallo
- 379 *Jus legibus solutum*. Ovvero, la legge del giudice penale
Fausto Giunta
- 399 Brevi note sul (crescente) uso giurisprudenziale della comparazione nel sindacato della Corte costituzionale sulle norme penali
Pietro Insolera
- 417 Riflessioni problematiche sulla "giustiziabilità" dell'indebita equiparazione edittale di fatti dolosi e colposi
Matteo Leonida Mattheudakis
- 43 I Di fronte al problema prescrizione
Domenico Pulitanò
- 44 I Sulla sindacabilità dell'interpretazione imprevedibile e dell'applicazione analogica della legge penale
Marco Scoletta

455 Legalità penale e giudici: ancora un cenno!
Luigi Stortoni

459 Ancora bigotti? Noterelle anti-penalistiche su libera prostituzione
e omofobia
Costantino Visconti

Ancora sul cantiere del concorso di persone...

477 Il processo italiano al *plan cóndor*. Uno stress test superato dall'or-
dinamento italiano
Emanuela Fronza

499 *Il cantiere sempre aperto* del concorso esterno
Vincenzo Maiello

515 Una ferita riaperta. Il dibattito sul "concorso esterno" dopo l'affai-
re Contrada
Francesco Mazzacuva

529 Diritto penale e criminalità organizzata. Fra "conflitto", "lotta" e
"contrasto"
Vincenzo Militello

547 La repressione delle organizzazioni criminali. Una necessità di po-
litica criminale e un problema per il diritto penale
Gonzalo Quintero Olivares

563 Concorso di persone e teoria condizionalistica
Kolis Summerer

Sulla prevenzione come strumento di controllo sociale

583 L'ossessione preventiva
Maristella Amisano Tesi

- 597 Il daspo urbano: “l’eterno ritorno dell’uguale”
Francesca Curi
- 617 Dalle misure di prevenzione “antimafia” alle misure di prevenzione “antitutti”. Apoteosi della “regola del sospetto”
Désirée Fondaroli

Il controllo penale dell’agire politico–amministrativo

- 633 *In duplum? In triplum?* L’ingenua durezza della legge anticorruzione. Note sull’art. 322–*quater* c.p.
Manuel Bianchi
- 649 La corruzione in Italia. Molte indagini, poche condanne?
Cristina Dallara, Carlo Guarnieri, Michele Sapignoli
- 665 La dialettica fra disposizione e norma nello specchio dei rapporti fra l’art. 318 e l’art. 319 c.p.
Marco Orlando Mantovani
- 675 La riforma dell’abuso d’ufficio. Un dilemma legislativo insoluto ma non insolubile
Attilio Nisco
- 691 Il reato di abuso d’ufficio tra formalizzazione del tipo e diritto giurisprudenziale. Una questione ancora aperta
Silvia Tordini Cagli

Riflessioni sul diritto penale dell’economia

- 709 La responsabilità da reato delle persone giuridiche in prospettiva comparata. Uno sguardo al sistema penale spagnolo
Giulio De Simone
- 731 La corruzione tra privati 20 anni dopo
Luigi Foffani

- 739 Le false comunicazioni sociali “minori”. A proposito dei delitti di cui agli artt. 262I bis e 262I ter del codice civile
Nicola Mazzacuva
- 749 La procedura di sanatoria dei reati ambientali. Limiti legali e correzioni interpretative *in malam partem*
Alessandro Melchionda
- 767 *Abolitio criminis* senza passare dalla fattispecie. Il peculato dell'albergatore dopo il “decreto rilancio”, tra criterio strutturale e indici di depenalizzazione
Carlo Sotis
- 779 L’“oggettivizzazione” normativa di profili soggettivi come criterio strategico di deflazione. L'esempio del diritto penale tributario
Antonio Vallini
- 789 Autori

La corruzione in Italia

Molte indagini, poche condanne?

CRISTINA DALLARA, CARLO GUARNIERI, MICHELE SAPIGNOLI

A partire dagli anni '90 del secolo scorso, la corruzione ha continuato ad essere indicata come uno dei maggiori limiti di democrazie vecchie e, nuove. Nonostante ciò, misurare la corruzione è ancora compito difficile. Infatti i dati di solito utilizzati nelle analisi sono quelli, spesso criticati, che si basano sulla percezione da parte dei cittadini e solo raramente sull'esperienza diretta¹. In questo scenario, alcuni studi recenti propongono di spostare l'attenzione sulle iniziative giudiziarie volte a combattere la corruzione e, più precisamente, sulle indagini penali che riguardano leader politici, sui tempi di queste indagini e sui conseguenti rinvii a giudizio e condanne². In questo articolo, dopo una breve rassegna della letteratura, presenteremo dati sulle indagini giudiziarie sulla corruzione politica in Italia, mettendo in luce come, sebbene il numero di indagini e di rinvii a giudizio che coinvolgono leader politici sembri essere elevato, solo pochi casi terminano con una condanna. Suggeriremo anche alcune spiegazioni del fenomeno: l'elevato rilievo che il tema ha assunto nei media e nel dibattito politico, la struttura di governo della magistratura e alcuni tratti specifici del sistema processuale.

1. Le indagini nei confronti dei leader politici: lo stato della ricerca

La condotta dei leader politici influenza l'opinione pubblica e il comportamento dei cittadini, svolgendo un ruolo cruciale nella lotta contro la corruzione. Come

1. Ad esempio, secondo lo "Special Eurobarometer", n. 502, *Corruption*, Giugno 2020, il 72% degli intervistati ritiene la corruzione diffusa ma solo il 6% ne ha esperienza.

2. M. POPOVA, V. POST, *Prosecuting High-Level Corruption in Eastern Europe*, in «Communist and Post-Communist Studies», vol. 51, Elsevier, Amsterdam 2018, pp. 231-244; C. DALLARA, *Prosecuting High-Level Corruption in Italy (2006-2013): Mapping Judicial Investigations in Search for New Perspectives*, in «The European Review on Organised Crime», vol. 5, Publon, 2019, pp. 118-146.

sottolineato dalla Banca Mondiale, “un serio programma anticorruzione non può essere imposto dall’esterno ma richiede un forte impegno da parte dei livelli più elevati dello Stato”³. Perciò, l’integrità della leadership politica è un prerequisito sia per attuare buone politiche pubbliche sia per dare forma ad una buona società. Inoltre, i leader politici tendono ad essere più ricettivi e responsabili se il loro potere è contenuto da un buon sistema di contrappesi⁴. In realtà, i politici sono sempre più coinvolti in casi di corruzione⁵, dando luogo ad un declino della fiducia nelle istituzioni politiche e ad un ambiente politico in cui è più difficile per la classe politica attirare sostegno. D’altra parte, anche la reputazione del sistema giudiziario gioca un ruolo cruciale nell’influenzare la valutazione, da parte dei cittadini, delle accuse di corruzione nei confronti dei politici.

Sebbene la maggior parte degli osservatori ritenga che la corruzione politica sia col tempo aumentata, la sua misurazione resta problematica. Tende infatti a non essere sistematica e soprattutto ad essere condotta solo sulla base della sua percezione da parte dei cittadini nel loro complesso o di suoi settori qualificati⁶. La Francia è un’eccezione, dato che presenta dati sulle indagini giudiziarie completi, anche se riferiti al passato. Infatti, Fay e Ollivier hanno raccolto sistematicamente, per il periodo 1992–2002, dati tratti dalla stampa nazionale e locale, da varie pubblicazioni e dagli archivi giudiziari⁷. I loro dati mostrano che in quel periodo 882 leader politici erano stati posti sotto indagine, dando luogo a più di 1.500 indagini. Fra i politici indagati vi erano diversi ministri, un primo ministro, presidenti dell’Assemblea Nazionale e del Consiglio Costituzionale e più di 100 parlamentari. Inoltre, delle 549 indagini chiuse al 1 dicembre 2001 quasi il 70% erano terminate con una condanna, anche se non necessariamente definitiva.

Dati su altri paesi europei non sono così sistematici. Ad esempio, anche la Spagna presenta numerose indagini sulla corruzione dei propri leader politici. Durante il regime autoritario franchista «la corruzione era diffusa anche se te-

3. WORLD BANK, *Anticorruption in Transition. A Contribution to Policy Debate*, Washington DC, 2000, p. 75.

4. A. PERSSON, M. SJÖSTEDT, *State Legitimacy and the Corruptibility of Leaders*, in S. HOMBERG, B. ROTHSTEIN (EDS), *Good Government. The Relevance of Political Science*, Edward Elgar, Cheltenham 2012, pp. 191–209.

5. M.S. FISH, *Legislative Powers and Executive Corruption*, The Varieties of Democracy Institute, Working Paper, SERIES 2015, n. 7.

6. J. NEWELL, *Corruption in contemporary politics: A New Travel Guide*, Manchester University Press, Manchester 2018, pp. 21 ss.

7. B. FAY, L. OLLIVIER, *Le casier judiciaire de la République*, Ramsay, Paris 2002.

nuta nascosta»⁸, dato che solo pochi casi venivano resi pubblici. A partire dalla caduta del franchismo, la corruzione ha iniziato a emergere. Nel 2009, l'allora procuratore generale di Spagna — Cándido Conde-Pumpido — dichiarò in Parlamento che erano in corso 730 indagini giudiziarie nei confronti di leader politici spagnoli. Di questi, 266 appartenevano a partiti piccoli o regionali e 464 ai partiti maggiori: 200 al Partito Popolare di centro-destra e 264 al Partito Socialista di centro-sinistra.

Gli scandali rappresentano un tratto permanente della vita politica anche nei paesi del Nord Europa⁹. Si è infatti osservato, fra il 1980 ed il 2009, un aumento degli scandali politici in Danimarca, Svezia, Norvegia e Finlandia¹⁰. La maggior parte di questi scandali consiste in evasione fiscale, peculato o corruzione. Sono coinvolti esponenti del governo — ministri o segretari di Stato — leader nazionali di partiti politici, membri del Parlamento, sindaci o leader politici delle principali città, capi di organizzazioni di rappresentanza degli interessi a livello nazionale come i sindacati. I dati raccolti mostrano che, dei 154 politici coinvolti, il 55% era membro del governo. Per quanto riguarda l'affiliazione partitica dei politici coinvolti, il 44% degli scandali riguardava politici di sinistra e il 38% quelli di destra. In ogni caso, “un terzo degli scandali a base economica avvenuti nel periodo considerato (1980–2009) riguardava accuse di corruzione”¹¹. Pollack¹² ha aggiornato il lavoro di Allern¹³ analizzando gli scandali individuati fra il 2010 ed il 2016. Ne emerge un generale aumento dei casi di corruzione rispetto al periodo precedente (1980–2009) con quasi la metà dei politici coinvolti in posizioni di governo.

Sebbene utilizzino dati e metodi diversi — cosa che rende impossibile una reale comparazione — tutti questi studi tendono a mettere in evidenza che, negli ultimi anni, la corruzione è stata scoperta e perseguita in misura crescente, coinvolgendo politici di partiti diversi. In questo contesto, la ricerca di Popova e

8. A. ROBLES, EGEA, S. DELGADO, FERNÁNDEZ, *Corruption in Democratic Spain. Causes, Cases and Consequences*, paper presentato alla ECPR Conference, Glasgow 2014, p. 8.

9. E. POLLACK, *The New Normal: Scandals as a Standard Feature of Political Life in Nordic Countries*, in «International Journal of Communication», vol. 12, USC Annenberg Press, Annenberg 2018, pp. 3087–3108.

10. S. ALLERN, *Increased Scandalization: Nordic Political Scandals 1980–2009*, in S. ALLERN, E. POLLACK (EDS), *Scandalous! The Mediated Construction of Political Scandals in Four Nordic Countries*, Nordicom, Göteborg 2012, pp. 29–50.

11. Ivi, p. 40.

12. *Op. cit.*

13. *Op. cit.*

Post rappresenta uno sforzo importante per analizzare in modo empirico e comparato le indagini giudiziarie sulla corruzione politica¹⁴. Questi autori analizzano tutte le azioni penali per corruzione esercitate, fra il 2000 ed il 2012, nei confronti dei 927 ministri in carica in sette democrazie dell'Europa dell'Est: Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Macedonia, Polonia, Romania e Slovacchia¹⁵. L'analisi mette in luce che, complessivamente, vi sono stati 56 rinvii a giudizio per reati di corruzione. Osservando i tassi di rinvio nei singoli paesi emerge che Bulgaria e Romania hanno circa il 10% dei propri ministri rinviati a giudizio, Macedonia, Croazia, Polonia e Repubblica Ceca ne hanno fra il 5 ed il 7%, mentre in Slovacchia solo due ministri sono stati rinviati a giudizio. Inoltre, questi autori sottolineano come la maggior parte dei rinvii a giudizio avvenga quando i ministri non sono più in carica: in media, il rinvio a giudizio avviene circa 21 mesi dopo la fine dell'incarico ministeriale.

Popova e Post hanno inizialmente formulato una serie di ipotesi sui fattori che portano ad un rinvio a giudizio: "1) i governi che includono partiti eredi del vecchio partito comunista tendono ad avere meno ministri rinviati a giudizio per corruzione; 2) i paesi con istituzioni democratiche deboli tendono a rinviare a giudizio più ministri; 3) i ministri che occupano portafogli con maggiori opportunità di corruzione sono rinviati a giudizio più spesso; e 4) i ministri che, in una coalizione, appartengono ai partiti minori sono più esposti al rinvio a giudizio"¹⁶. Non emerge invece un forte legame fra rinvii a giudizio e la prospettiva di far parte della UE. D'altra parte, la natura dei partiti politici, molto più che l'assetto delle istituzioni giuridiche, sembra influenzare le probabilità di rinvio a giudizio. Le percentuali di rinvio a giudizio sono minori quando un partito erede del vecchio partito comunista controlla il governo, mentre i ministri che appartengono ai partiti minori di una coalizione di governo sono più esposti degli altri ad essere rinviati a giudizio. Infine, i ministri che ricoprono portafogli con maggiori possibilità di corruzione sono rinviati a giudizio più spesso, mentre la presenza di strutture specializzate nella lotta alla corruzione o di una magistratura maggiormente indipendente non sembra portare a più numerosi rinvii a giudizio.

14. M. POPOVA, V. POST, *op. cit.*

15. A questo fine hanno costruito il *Eastern Europe Corruption Prosecution Database* che contiene informazioni sui 927 ministri dei paesi selezionati in carica nel periodo considerato. Il *Database* include il portafoglio ricoperto, il periodo, l'appartenenza partitica, il genere e precedenti coinvolgimenti in casi di corruzione e, in questo caso, con quale esito: archiviazione, assoluzione o condanna.

16. *Ivi*, p. 232.

2. Il caso dell'Italia

Fra le democrazie consolidate l'Italia è stata tradizionalmente considerata un paese con un elevato livello di corruzione¹⁷. Ad esempio, quasi il 90% degli italiani sembra ritenere che nel proprio paese la corruzione sia “diffusa”¹⁸. È quindi rilevante considerare il grado con cui il sistema giudiziario contrasta il fenomeno. Prendendo ispirazione dal citato lavoro di Popova e Post è stata costruita una mappa delle indagini giudiziarie per corruzione nei confronti di ministri, vice-ministri e sottosegretari¹⁹. L'obiettivo è stato quello di ricostruire l'intero processo di esercizio dell'azione penale, a partire dall'emergere — nei media — delle prime accuse fino all'apertura di un'indagine formale, alla richiesta di rinvio a giudizio e poi alla decisione finale da parte del giudice. Inizialmente, ci si è concentrati su due ipotesi: che i ministri dei portafogli con maggiori opportunità di corruzione e i ministri appartenenti ai partiti minori delle coalizioni di governo fossero rinviati a giudizio più spesso²⁰.

Il periodo analizzato va dal 2006 al 2018 e copre sei esecutivi. Il monitoraggio è stato svolto in due fasi distinte. Nella prima fase esplorativa sono stati considerati tre governi, con tre differenti composizioni, che si sono susseguiti in carica nel periodo 2006–2013. Il primo è stato il secondo governo Prodi, di centro-sinistra, in carica dal 17 maggio 2006 al 8 maggio 2008. È stato seguito dal quarto governo Berlusconi, di centro-destra, in carica dal 8 maggio 2008 al 16 novembre 2011 e, dal 16 novembre 2011 al 28 aprile 2013, dal governo “tecnico” presieduto da Mario Monti. Quindi, un governo composto soprattutto da esperti senza affiliazione partitica ha seguito due governi con orientamenti politici diversi.

Nella seconda fase del monitoraggio sono stati analizzati altri tre esecutivi che si sono susseguiti nel periodo 2013–2018: il governo Letta (2013–2014), il governo Renzi (2014–2016) e il governo Gentiloni (2016–2018). Tutti e tre i governi sono in qualche modo riconducibili alla coalizione di centro sinistra.

Per verificare la prima ipotesi, riguardante il tipo di portafoglio, abbiamo usato gli stessi criteri di Popova e Post, mentre, per verificare la seconda, abbiamo

17. NEWELL, *op. cit.* e A. VANNUCCI, *La corruzione in Italia: cause, dimensioni, effetti*, in B.B. MATTARELLA, M. PELISSERO (ACD), *La legge anticorruzione*, Giappichelli, Torino 2013, pp. 25–58.

18. Special Eurobarometer n. 502, *cit.*, p. 21. Il dato sembra comunque stabile nel tempo.

19. Una prima analisi è in C. DALLARA, *op. cit.*

20. In Italia l'autorità anti-corruzione è stata istituita nel 2014 com'è noto, ed ha solo il compito di prevenire la corruzione nella pubblica amministrazione. Ad ogni modo, in Italia il pubblico ministero gode di elevate garanzie di indipendenza.

dovuto adattare i metodi di Popova e Post al caso italiano. Infatti, il concetto di partito “forte” o “post-comunista”, così come operazionalizzato dai due autori, non può essere direttamente applicato al sistema partitico italiano. Quindi, abbiamo proposto di controllare l’ipotesi verificando il grado con cui ministri appartenenti ai partiti maggiori della coalizione di governo vengono indagati. La nostra analisi è stata condotta su 444 fra ministri, vice-ministri e sottosegretari che hanno occupato la carica fra il 2006 e il 2018 (vedi tabella 1) e sono stati indagati per uno o più dei seguenti reati: corruzione, peculato, frode, associazione a delinquere, malversazione.

Seguendo, come Popova e Post, il Transparency International Bribe Payers Index abbiamo considerato come particolarmente esposti alla corruzione i seguenti portafogli: 1. Agricoltura; 2. Trasporti e/o Comunicazioni e/o Infrastrutture; 3. Economia e/o Industria; 4. Difesa. Così, nel governo Prodi II di 32 indagini 6 hanno riguardato il Ministero dell’Economia, 3 quello delle Infrastrutture e 2 quello della Difesa. Nei governi Berlusconi IV e Monti i portafogli con il maggior numero di indagini sono stati quello dell’Economia, seguito da quelli delle Infrastrutture e delle Finanze. Il Ministero dell’Agricoltura presenta numerose indagini solo nel caso del governo Berlusconi IV. Anche nei tre governi successivi sono i Ministeri delle Infrastrutture e Trasporti e dell’Agricoltura (ma solo nel governo Letta) quelli con il maggior numero di indagini aperte; nei governi Renzi e Gentiloni, presentano un numero alto di indagini anche quello degli Interni e della Difesa. Pertanto, l’ipotesi originaria, avanzata da Popova e Post sembra validata.

Tabella 1. I componenti dei governi (2006–2018). Fonte: nostre elaborazioni.

Governo	Componenti
Prodi II (2006–2008)	105
Berlusconi IV (2008–2011)	83
Monti (2011–2013)	52
Letta (2013–2014)	64
Renzi (2014–2016)	79
Gentiloni (2016–2018)	61
Totale	444

Tabella 2. Le indagini sui membri del governo (2006–2018). FONTE: nostre elaborazioni.

	Prodi II (2006–2008)	Berlusconi IV (2008–2011)	Monti (2011–2013)	Letta (2013–2014)	Renzi (2014–2016)	Gentiloni (2016–2018)	Totale
Ministri	18	25*	8	14	7	5	77
Sotto-segretari	14	18	4	24	22	20	102
Totale	32	43	12	38	29	25	179
Indagini normalizzate per mese	1,4	1,0	0,7	4,2	0,9	1,5	1,2

* I dati non tengono conto di 11 indagini nei confronti di Berlusconi.

Tabella 3. Le indagini ed i rinvii a giudizio. FONTE: nostre elaborazioni.

	Indagini aperte su ministri e sotto-segretari	Indagini con rinvio a giudizio di ministri	Indagini con rinvio a giudizio di sotto-segretari	Totale di indagini con rinvio a giudizio (% di rinvii a giudizio sul totale di indagini aperte)
Prodi II (2006–2008)	32	9	9	18 (56%)
Berlusconi IV (2008–2011)	43	23	12	35 (81%)
Monti (2011–2013)	12	9	2	11 (92%)
Letta (2013–2014)	38	4	15	19 (50%)
Renzi (2014–2016)	29	0	11	11 (38%)
Gentiloni (2016–2018)	25	2	9	11 (44%)
Totale	179	47	58	105 (59%)

La seconda ipotesi non è validata. Infatti, i dati mostrano un numero elevato di indagini e quindi una forte attenzione dei magistrati nei confronti dei principali partiti, sia nelle coalizioni di centro-sinistra sia in quelle di centro destra, mentre il governo Monti è stato decisamente meno indagato.

Quanto alle fasi successive dei procedimenti ci siamo concentrati sui rinvii a giudizio²¹. Il numero di ministri e sotto-segretari del governo Letta presenta il valore più elevato in termini di indagini normalizzate rispetto ai mesi di durata, anche se in fatto di valori assoluti questo esecutivo si colloca fra il governo Berlusconi IV e il governo Prodi II. I governi Renzi e Gentiloni presentano un numero di ministri e sotto-segretari rinviati a giudizio inferiore agli altri qui studiati ma confermano la tendenza dei magistrati a sottoporre ad indagine anche i ministri e i sotto-segretari dei principali partiti (vedi tabelle 2 e 3).

21. Questa scelta ci ha permesso poi di comparare il caso italiano con quelli analizzati da Popova e Post, oltre che con la Spagna.

I dati sull'esito delle indagini sono ovviamente molto rilevanti ma non facili da ottenere. La cosa è dovuta ai limiti delle statistiche giudiziarie, ma anche al modo con cui i media presentano i casi di corruzione. Se è abbastanza facile trovare informazioni sull'inizio delle indagini, è difficile trovarle sulle fasi successive e sulle conclusioni. Dato che spesso non si trovano dati esaurienti fra le statistiche ufficiali, è difficile valutare quanti casi vengano archiviati per prescrizione, dato che si tratta di decisioni che i media non tendono a riportare, ad eccezione di quando riguardano casi permanentemente sotto l'attenzione dei media, come quelli che hanno riguardato Berlusconi. Ancora più difficile è stato il monitoraggio dell'esito delle indagini nei tre esecutivi del periodo 2013–2018. Come si evince dalla Tabella 3 il dato sui rinvii a giudizio in questi tre governi è più basso, ma è possibile che su questo dato incida anche il minore lasso di tempo trascorso dall'attività di questi governi ad oggi. Per tutte queste ragioni qui di seguito ci siamo concentrati sui rinvii a giudizio dei ministri.

I dati della Tabella 4 vanno letti con cautela, specie quelli riferiti ai casi ancora pendenti, dato che alcuni di questi potrebbero essere stati archiviati per intervenuta prescrizione²². Al contrario, i dati sulle archiviazioni per ragioni diverse dalla prescrizione di solito, così come quelli sulle assoluzioni e condanne, sembrano più affidabili, dato che siamo stati in grado di trovare informazioni dettagliate nelle statistiche ufficiali o nei media.

Tabella 4. Esito dei rinvii a giudizio (nei confronti dei ministri).

	Ministri	Rinvii a giudizio	Condanne	Assoluzioni	Pendenti /mancanti
Prodi II (2006–2008)	29	9	2	4	3
Berlusconi IV (2008–2011)	30	23	11	12	0
Monti (2011–2013)	20	9	2	3	4
Letta (2013–2014)	22	4	1	1	2
Renzi (2014–2016)	21	0	0	0	0
Gentiloni (2016–2018)	19	2	0	0	2
Totale	141	47	16	20	11

22. Le archiviazioni per prescrizione sono abbastanza frequenti in Italia. Secondo le statistiche ufficiali sono state, nel 2017, 176.331. Gran parte però — quasi il 70% — avviene prima della sentenza di primo grado, un segno che si tratta di casi che probabilmente il pubblico ministero non ha interesse a perseguire.

Prima di cercare di interpretare i dati sopra presentati, alcune cautele sono necessarie. I dati raccolti non forniscono un quadro esaustivo della corruzione politica, dal momento che l'analisi riguarda solo le accuse di corruzione nei confronti di membri del governo²³. Quindi, i risultati non possono essere estesi alla corruzione politica in generale. Comunque, anche se i membri del governo non sono gli unici attori della corruzione politica, le indagini nei loro confronti offrono un buon punto di partenza per l'analisi, dato che possono rappresentare la cima dell'iceberg della corruzione politica. La giustificazione di concentrare l'analisi sui governi è sia pragmatica — è più facile trovare informazioni sui governanti — sia analitica — permette infatti di tracciare tutto l'universo dei casi e di non limitarsi ad un campione. Infatti, il nostro database contiene informazioni su tutti i membri dei governi in carica fra il 2006 ed il 2018, dati che sono raramente a disposizione dei policy maker, accademici o esperti che partecipano alla discussione pubblica sulla corruzione. Il nostro esercizio fornisce infatti alcuni elementi interessanti:

- Offre una valutazione empirica della massiccia attività di indagine della magistratura sulla corruzione dell'élite politica, confermando le interpretazioni avanzate da alcuni studiosi che hanno sottolineato la forte tendenza della magistratura italiana a perseguire la corruzione politica, specie dopo "Mani pulite" (1993–94)²⁴;
- Mostra anche la forte attenzione della magistratura su tutti i membri del governo, indipendentemente dal partito di appartenenza. Più che una giustizia di parte — come spesso denunciato da alcuni politici — l'analisi ci offre l'immagine di una pubblica accusa *bipartisan* che persegue i membri dei governi indipendentemente dal loro orientamento politico;
- Infine, fornisce una prima valutazione dell'efficacia delle azioni penali volte a perseguire i reati di corruzione politica.

23. Ad ogni modo, analisi delle indagini per corruzione nei confronti dei presidenti di regione condotte fra il 1990 e il 2015 ha portato a risultati molto simili a quelli del nostro lavoro. L. RULLO, *The Corruption of Regional Presidents in Italy from 1990 to 2015*, in F. TANÁCS, MANDÁK (ED), *Identity Crisis in Italy*, Dialòg Campus, Budapest 2019, pp. 65–78.

24. S. SBERNA, A. VANNUCCI, *It's the Politic Stupid! The Politicization of Anticorruption in Italy*, in «Crime, Law and Social Change», vol. 60, Springer, Berlin 2013, pp. 565–593. A. MUNGIU, PIPPIDI, *Explaining Eastern Europe: Romania's Italian-Style Anticorruption Populism*, in «Journal of Democracy», vol. 29, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 2018, n. 3, pp. 104–116.

3. Spiegare il caso italiano: alcune ipotesi

I fatti presentati nella sezione precedente — una notevole attività di indagine seguita da risultati apparentemente limitati — colloca l'Italia in una posizione particolare in Europa. Per spiegare le particolarità del caso italiano ci concentreremo su tre elementi che lo caratterizzano:

- I mutamenti nella natura della competizione politica ed il nuovo ruolo dei media, elementi che danno maggiore rilievo al tema della corruzione politica;
- La struttura del processo penale che ha affidato ai magistrati requirenti notevoli risorse che possono essere adoperate per indagare sulla corruzione;
- L'assetto istituzionale del sistema giudiziario che riconosce robuste garanzie di indipendenza a giudici e pubblici ministeri, concedendo loro margini di manovra più ampi di quelli concessi ai magistrati in altri paesi europei.

Lo sviluppo di strette relazioni fra magistratura e media ha fortemente accresciuto l'impatto delle decisioni giudiziarie sul sistema politico²⁵. Come è stato sostenuto²⁶, l'espansione del potere giudiziario è legata a mutamenti di lungo periodo dei sistemi politici democratici. La tradizionale politica "programmatica", in cui i vari partiti competono fra loro sulla base di differenti programmi di policy, ha lasciato il campo ad una politica "moralistica", in cui le caratteristiche personali dei candidati giocano un ruolo maggiore: l'indebolimento dei legami ideologici fra elettori e partiti hanno spinto i primi ad attribuire una notevole importanza alle caratteristiche individuali dei politici. In questa situazione, il controllo sulle qualità morali dei candidati — il cosiddetto "controllo di virtù" — non è più svolto con efficacia dai partiti di opposizione, spesso irretiti in transazioni e compromessi con i partiti di governo.

Così, la giustizia penale — cioè giudici e pubblici ministeri — grazie ai suoi ampi poteri tende a svolgere un ruolo significativo nel processo politico grazie

25. C. GUARNIERI, *Justice and Politics*, in G. MAZZOLENI (ED), *The International Encyclopedia of Political Communication*, Wiley, Hoboken NJ 2015, pp. 604–608; M. CALISE, *La democrazia del leader*, Laterza, Bari 2016.

26. A. PIZZORNO, *Il potere dei giudici: Stato democratico e potere della virtù*, Laterza, Bari 1998.

al controllo che effettua sulla “moralità” dei politici e alla possibilità di innescare scandali politici²⁷. Gli interessi convergenti dei media e di pubblici ministeri e giudici istruttori hanno ulteriormente favorito questi sviluppi²⁸. Grazie alle loro indagini i magistrati sono in grado di fornire ai media notizie di rilievo, mentre i media possono contraccambiare, ad esempio sostenendo magistrati sotto pressione da parte della politica. Questa tendenza è emersa nei paesi dell’Europa latina ed orientale — e specialmente in Italia — dove l’indipendenza dei magistrati è stata rafforzata e i partiti d’opposizione sembrano spesso incapaci di contrastare la corruzione — reale o percepita — della classe di governo. Del resto, la magistratura tende a godere la fiducia generale del pubblico. I sondaggi d’opinione effettuati nell’Unione Europea mostrano regolarmente che i cittadini hanno più fiducia nella giustizia piuttosto che nel parlamento e nel governo, per non parlare dei partiti politici sempre all’ultimo posto della lista: ad esempio, in Italia nel 2019 solo il 19% degli intervistati esprimeva fiducia verso i partiti politici a confronto del 39% che mostrava fiducia nel sistema giudiziario²⁹.

Questa interpretazione sembra essere confermata da una recente ampia analisi dei processi di comunicazione dei fenomeni di corruzione³⁰. Nei paesi considerati democrazie occidentali consolidate (Francia e Regno Unito) «la copertura giornalistica della corruzione tende a focalizzarsi sui casi che avvengono in arene internazionali o estere, sottolineando il coinvolgimento di politici e funzionari stranieri, mentre la corruzione che avviene in patria sembra meno importante»³¹. Al contrario, in paesi considerati democrazie nuove (i paesi del centro ed est Europa) o in transizione (Italia) «la copertura degli scandali di corruzione si focalizza quasi del tutto sui casi nazionali che coinvolgono innanzitutto politici e funzionari locali»³².

In Francia e nel Regno Unito i giornali assegnano ai casi di corruzione nazionali o locali poco più del 20% dello spazio dedicato a questi temi. Al contrario, nei giornali pubblicati in Slovacchia, Ungheria, Lettonia e Romania i casi di corruzione nazionali ricevono più del 60% dello spazio. In Italia, questo spazio arriva quasi all’80%. Qui i media mostrano un’attenzione ossessiva alle fasi iniziali

27. A. ADUR, *Scandal as Norm Entrepreneurship Strategy: Corruption and the French Investigating Magistrates*, in «Theory and Society», vol. 33, Springer, Berlin 2004, pp. 529–578.

28. A. GARAPON, D. SALAS, *La repubblica penale*, Liberilibri, Macerata 1996.

29. Standard Eurobarometer, n. 91, Spring 2019, p. 47.

30. P. MANCINI, *‘Assassination Campaigns’: Corruption Scandals and News Media Instrumentalization*, in «International Journal of Communication», vol. 12, USC Annenberg Press, Annenberg 2018, pp. 3067–3086.

31. Ivi, p. 3072.

32. *Ibidem*.

delle indagini. Di frequente, ampie informazioni sono fornite su tutti i politici in qualche modo coinvolti, anche se non direttamente indagati. Spesso, politici anche solo nominati in un'intercettazione vengono considerati coinvolti nelle indagini. È possibile che l'elevato numero di articoli che in questi paesi si occupano dei casi di corruzione derivi semplicemente da elevati livelli di corruzione. Mancini ritiene comunque che «da questi dati emergono due rappresentazioni della corruzione completamente diverse: nelle nuove democrazie dell'Europa dell'est e in Italia la corruzione è un fenomeno collegato strettamente alla politica e alla pubblica amministrazione nazionali; le democrazie consolidate di Francia e Regno Unito non sembrano invece toccate da questo 'flagello'»³³. Inoltre, la maggior parte degli articoli riportano i risultati delle indagini (47%) e solo in minima parte sono il risultato di giornalismo investigativo (5,4%). Spesso i dati indicano l'esistenza «di fonti delle notizie poco trasparenti che tendono a derivare da soffiati 'interessate' o da attori non identificati (spesso in realtà agenti dei servizi segreti)»³⁴.

In un'altra ricerca, basata sull'analisi dei giornali italiani, è emerso che il 41,4% degli articoli pubblicati era basato su informazioni provenienti dagli uffici che conducevano le indagini (pubblico ministero e polizia giudiziaria); il 20,7% su dati ufficiali e un ulteriore 6,4% si basava sia su dati ufficiali sia su fonti investigative. Nell'insieme, il 68,4% della cronaca giudiziaria pubblicata nei giornali italiani analizzati si basava su notizie fornite dal pubblico ministero, dalla polizia o su documenti di provenienza giudiziaria che i giornalisti erano stati in grado di reperire. Non c'erano elementi per attribuire un ruolo ai servizi segreti, ma sembrava emergere un elevato grado di collaborazione fra media e operatori giudiziari³⁵. Queste considerazioni suggeriscono che in Italia, più che in altri paesi dell'Europa occidentale, i media hanno contribuito a mantenere elevato fra i cittadini il rilievo della corruzione³⁶. Quindi, questa importanza può spiegare, almeno in parte, il numero di indagini: da un lato, è probabile che inneschi un elevato numero di denunce; dall'altro, tenderà a stimolare la propensione ad indagare della magistratura. Comunque, per comprendere appieno quest'ulti-

33. *Ibidem*.

34. *Ibidem*.

35. M. SAPIGNOLI, *Gli articoli di cronaca giudiziaria, in L'informazione giudiziaria in Italia*, Pacini Giuridica, Ospedaletto 2016, pp. 47 ss.

36. Di recente, il 72% degli intervistati in Italia ritengono la corruzione "inaccettabile", percentuale superiore a quella europea (68%). Vedi Special Eurobarometer, n. 502, *cit.*, p. 25. Come abbiamo visto, quasi il 90% ritiene la corruzione in Italia "diffusa".

mo fatto dobbiamo prendere in considerazione anche la struttura del processo penale e lo status dei giudici e soprattutto dei pubblici ministeri.

Come è stato sottolineato³⁷, nei regimi democratici contemporanei il pubblico ministero svolge svariate importanti funzioni nel sistema giudiziario. Soprattutto, definisce l'agenda del giudice penale. Ne è il *gate-keeper*: esercitando l'azione penale prende la decisione cruciale di attivare il sistema penale. Nella maggior parte dei paesi il modo con cui questa funzione viene svolta è soggetto a vari controlli, politici e professionali. L'Italia è caratterizzata dal principio di obbligatorietà dell'azione penale — inserito anche nella Costituzione, all'art. 112 — principio che esclude, almeno in via formale, margini di discrezionalità dall'azione del pubblico ministero, che è obbligato a perseguire tutti i reati di cui venga a conoscenza. L'elevato numero di notizie di reato che gli uffici della pubblica accusa si trovano a dover indagare tende a superare le loro risorse investigative: è «dunque difficile, se non impossibile, evitare una qualche forma di selezione tra tutti i casi suscettibili di assumere rilievo penale»³⁸. In Italia è però impossibile, al contrario di quanto avviene negli altri paesi democratici, stabilire democraticamente dei criteri di indagine e di esercizio dell'azione penale, con la conseguenza che differenze nell'applicazione di questi criteri avvengono fra ufficio e ufficio e anche all'interno dello stesso ufficio³⁹. Pertanto, i pubblici ministeri possono svolgere le proprie funzioni senza essere soggetti ad efficaci meccanismi di responsabilità⁴⁰.

Per meglio comprendere il ruolo del pubblico ministero è però necessario prendere in considerazione anche altri elementi. In primo luogo, negli ultimi decenni, la lunga lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata ha spinto la magistratura ad assumere un ruolo attivo, dirigendo direttamente le indagini. In questo modo, i pubblici ministeri hanno potuto migliorare le loro capacità investigative ed esercitare un'influenza crescente sulle forze di polizia. Inoltre, nel 1989, il tradizionale assetto inquisitorio del processo penale è stato riformato in senso accusatorio: il giudice istruttore è stato abolito e le indagini sono state affidate al pubblico ministero, il cui ruolo nel processo penale è stato così rafforzato. Va inoltre considerato che, nel 1993, l'immunità penale dei parlamentari — ed in un sistema parlamentare come quello italiano la maggior parte dei ministri

37. C. GUARNIERI, P. PEDERZOLI, *Il sistema giudiziario*, il Mulino, Bologna 2017, pp. 78 ss.

38. Ivi, p. 81.

39. G. DI FEDERICO, *Ordinamento giudiziario*, Cedam, Padova 2012, pp. 336-351.

40. Di recente, sono state introdotte delle priorità nell'esercizio dell'azione penale. Comunque, almeno fino ad oggi, sembrano essere formulate in modo troppo generico per attivare una reale responsabilità del pubblico ministero.

sono parlamentari — è stata drasticamente ridotta, dato che solo la carcerazione preventiva è soggetta all'autorizzazione del Parlamento.

Infine, i giudici e i pubblici ministeri italiani appartengono alla stessa organizzazione e si governano grazie ad un'istituzione — il CSM — composta per due terzi da membri eletti direttamente da tutti i magistrati. La conseguenza di questo assetto è che il potere del pubblico ministero si è rafforzato, dato che gode di un rapporto privilegiato con il giudice (almeno a confronto con l'avvocato difensore). Un'altra conseguenza è che i pubblici ministeri italiani godono della stessa indipendenza dei giudici, dato che la loro carriera è retta soprattutto dall'anzianità. Quanto alle nomine alle posizioni di maggiore importanza — come procuratore capo o procuratore generale — tendono a dipendere dai rapporti di forza fra correnti giudiziarie e gruppi politici all'interno del CSM dove, anche se i partiti politici giocano un ruolo nei processi di nomina, i magistrati sono largamente in maggioranza. Le correnti giudiziarie esercitano così un'influenza determinante: anche se talvolta si dividono su temi di politica giudiziaria, sono innanzitutto interessate a mantenere la propria forza e comunque a difendere l'indipendenza dei magistrati⁴¹.

Perciò, l'Italia presenta una situazione in cui il pubblico ministero gode di notevoli risorse investigative⁴² — anche grazie alla sua influenza sulle forze di polizia — ed è inserito in una struttura caratterizzata da deboli controlli, soprattutto esterni. Questi elementi vanno tenuti in conto quando si vuole comprendere il fatto che il numero di indagini per corruzione nei confronti della classe politica è in Italia molto più elevato di quello di altri paesi europei, che presentano organizzazioni della pubblica accusa caratterizzate da maggiori controlli.

6. Conclusioni

La nostra analisi ha messo in luce il forte attivismo giudiziario presente in Italia. Ne esce confermata la tendenza emersa a partire dallo scandalo di “Mani pulite”⁴³. Infatti, nel periodo considerato (2006–2018) ben 179 indagini hanno interessato membri del governo (vedi tabelle 1 e 2). Se poi comparati con i dati raccolti da Popova e Post

41. Il recente caso “Palamara” ben illustra questa dinamica: il ruolo dei politici coinvolti era soprattutto quello di sostenere una o un'altra delle correnti in competizione.

42. Nel 2015 e nel 2019 le norme penali di contrasto alla corruzione — così come i poteri di indagine della pubblica accusa — sono state ripetutamente rafforzate.

43. SBERNA, VANNUCCI, *op. cit.* e MUNGIU, PIPPIDI, *op. cit.*

su 7 paesi dell'Europa dell'Est⁴⁴, i dati italiani sembrano mostrare una tendenza decisamente più elevata a rinviare a giudizio e processare i ministri, tendenza confermata anche da uno studio esplorativo del caso spagnolo (vedi tabella 5)⁴⁵.

Tabella 5. Rinvii a giudizio, condanne e assoluzioni di ministri. FONTI: nostra elaborazione da POPOVA, POST, *op. cit.*; e DALLARA, *op. cit.* Per la Spagna vedi nota 45.

Paese	Ministri	Rinvii a giudizio	Condanne	Assoluzioni	Casi pendenti o mancanti
Bulgaria	107	11	0	11	0
Croazia	135	7	5	2	0
Rep. Ceca	126	4	0	4	0
Macedonia del Nord	129	8	4	4	0
Polonia	167	4	2	2	0
Romania	179	14	11	3	0
Slovacchia	84	0	0	0	0
Totale Est Europa (2000–2012)	927	56	22	26	8*
Italia (2006–2018)	141	47	16	20	11
Spagna (2008–2016)	47	7	3	2	2

* A giugno 2017. Il dato si riferisce, senza differenziazione, a tutti i paesi dell'Est Europa considerati.

D'altra parte, l'elevato numero di indagini e di rinvii a giudizio è indipendente dall'orientamento politico dei governi. L'immagine che emerge non è tanto quella di giudici "rossi" che perseguono i propri avversari politici — per un ventennio obiettivo della retorica berlusconiana — quanto di azioni penali "bipartisan" che colpiscono i membri dei governi senza guardare al loro colore politico. Un altro punto da sottolineare è che ad un elevato numero di indagini e di rinvii a giudizio corrisponde un numero piuttosto ridotto di condanne (vedi sempre tabella 5). Infatti, la maggior parte termina con qualche forma di archiviazione o assoluzione, un dato che mostra la

44. Al fine di comparare dati fra loro omogenei abbiamo qui considerato solo i rinvii a giudizio di ministri.

45. Lo studio si è basato sull'analisi dei procedimenti giudiziari contro i ministri dei governi Zapatero (2008–2011) — socialista — e Rajoy (2011–2016) — popolare. I dati sono stati ricavati da due quotidiani nazionali di orientamento opposto: El País (centro-sinistra) e El Mundo (centro-destra).

difficoltà del sistema ad arrivare ad un giudizio finale, specie se di condanna. Emerge così una persistente debolezza dell'azione repressiva nei confronti della corruzione politica che suggerisce la necessità di una riflessione sull'efficacia del processo penale.

Come abbiamo accennato, le ragioni di questo stato di cose sembrano essere diverse. Innanzitutto, la nostra analisi conferma il ruolo svolto dai media. I media italiani tendono a sottolineare e drammatizzare i casi di corruzione che coinvolgono funzionari pubblici e politici nazionali, spingendo così la magistratura ad attivarsi e comunque sostenendone le iniziative. L'assetto istituzionale del pubblico ministero va anch'esso tenuto in conto⁴⁶. A confronto dei loro colleghi degli altri paesi democratici, i pubblici ministeri italiani godono di ampi poteri di indagine e sono ben protetti da interferenze politiche. Possono sviluppare le loro indagini senza temere rappresaglie da parte dell'ambiente politico, anche perché di solito godono di un ampio sostegno nell'opinione pubblica.

Quali sono le conseguenze di questa situazione per la responsabilità politica dei governanti? Perseguire in modo efficace ed imparziale la corruzione dei leader politici ne accresce certamente la responsabilità. Più precisamente, perseguire le pratiche corruttive può alimentare la responsabilità politica, a condizione che le azioni penali risultino, almeno in una certa misura, fondate. In caso contrario, il rischio è che avvenga l'opposto. I politici possono iniziare a descriversi come vittime, magari aumentando il livello dello scontro politico con forti critiche nei confronti della magistratura e con i capipartito che tenderanno sistematicamente ad "assolvere" i propri seguaci. Ne uscirà favorita la polarizzazione della discussione pubblica sulla reale o asserita politicizzazione della magistratura, con conseguenze negative per la sua legittimità⁴⁷. In ogni caso, se il più delle volte le indagini terminano senza condanne, la percezione dell'efficacia dell'azione di contrasto alla corruzione tenderà a vanificarsi.

46. Anche il minore numero di casi rilevati nello studio sulla Spagna andrebbe messo in relazione con un sistema processuale che affida, fra l'altro, i procedimenti nei confronti dei ministri al Tribunale Supremo, i cui uffici del pubblico ministero non sono sottratti all'influenza politica.

47. SBERNA, VANNUCCI, *op. cit.*