

Aspetti penalistici degli appalti pubblici: intrecci sistematici, profili di responsabilità e garanzie processuali

Pietro Mazzei*

Ricevuto 24 giugno 2026 – Accettato 13 luglio 2026

Sommario

L'articolo analizza l'intersezione tra appalti pubblici, diritto penale e procedura penale, evidenziando come il settore dei contratti pubblici rappresenti un'area ad alta esposizione a fenomeni corruttivi, collusivi e di alterazione della concorrenza. L'indagine si concentra sulle principali fattispecie incriminatrici rilevanti, tra cui corruzione, turbativa d'asta, turbata libertà del procedimento di scelta del contraente, traffico di influenze illecite, responsabilità degli enti ex DLGS 231/2001 e sorte dell'abuso d'ufficio dopo la L 114/2024. Particolare attenzione è dedicata ai profili probatori, alle misure cautelari personali e reali, al sequestro, alla confisca e al rapporto tra processo penale, procedimento amministrativo e responsabilità contabile. Il contributo valorizza altresì il ruolo della compliance, dei modelli organizzativi, del whistleblowing, dei controlli ANAC e degli strumenti europei di cooperazione, concludendo sulla necessità di un sistema capace di coniugare effettività repressiva, prevenzione del rischio e garanzie processuali.

Parole chiave: Appalti pubblici, corruzione, turbativa d'asta, responsabilità degli enti, compliance, whistleblowing

* Vice Procuratore presso il Tribunale di Civitavecchia. pietro.mazzei@giustizia.it.

De Iustitia et Iure (ISSNe 3103-2761), 1/2026
DOI: 10.3280/ius2026oa23127

Abstract

The article examines the interaction between public procurement, criminal law and criminal procedure, highlighting public contracts as a sector particularly exposed to corruption, collusion and distortions of competition. The analysis focuses on the main criminal offences involved, including corruption, bid rigging, interference with the contractor selection procedure, trading in influence, corporate liability under DLGS 231/2001 and the consequences of the abolition of abuse of office under Law No. 114/2024. Specific attention is devoted to evidentiary issues, personal and real precautionary measures, seizure, confiscation, and the relationship between criminal proceedings, administrative procedures and accounting liability. The article also emphasizes the role of compliance programmes, organizational models, whistleblowing, ANAC controls and European cooperation instruments. It concludes that an effective legal framework for public procurement must combine criminal enforcement, risk prevention, asset recovery and full respect for procedural safeguards.

Keywords: Public procurement, corruption, bid rigging, corporate liability, compliance, whistleblowing

1. Premessa

La materia dei contratti pubblici rappresenta uno dei settori a più alta densità normativa dell'ordinamento italiano e, al contempo, uno degli ambiti nei quali l'interferenza tra diritto amministrativo e diritto penale si manifesta in modo più intenso e strutturale. La gestione delle risorse pubbliche, la selezione degli operatori economici, l'affidamento e l'esecuzione dei contratti costituiscono snodi decisivi per la tutela dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione sanciti da Cost. 97, ma anche per la salvaguardia degli interessi finanziari dello Stato e dell'Unione europea.

L'esperienza italiana, storicamente segnata da fenomeni corruttivi diffusi e da significative interferenze criminali nel settore degli appalti, ha determinato un progressivo rafforzamento della tutela penale della funzione pubblica e del mercato concorrenziale. Il diritto penale interviene non soltanto quale *extrema ratio*, ma quale presidio sistemico volto a proteggere la correttezza delle procedure di gara, la trasparenza decisionale e l'affidabilità dei contraenti. A ciò si aggiunge la dimensione processuale quando il *thema decidendum* riguarda fatti corruttivi o turbative inerenti agli appalti pubblici.

La normativa vigente è condensata nel DLGS 36/2023 (c.d. nuovo Codice dei contratti pubblici), che recepisce e attua le direttive europee in materia di appalti e concessioni, e si basa sui principi di concorrenza, trasparenza, proporzionalità e pubblicità.

La presenza di poteri discrezionali, unitamente all'ingente valore economico delle commesse, rende il settore particolarmente esposto a deviazioni patologiche. L'interferenza penale si colloca in questo spazio: il diritto penale interviene quando l'esercizio del potere amministrativo si trasforma in abuso, quando la libertà di gara viene turbata o quando l'imparzialità dell'azione amministrativa viene sacrificata a interessi privati.

È in tale prospettiva che si comprende la rilevanza delle fattispecie incriminatrici contenute nel Titolo II del Libro II del Codice penale, dedicate ai delitti contro la pubblica amministrazione.

2. I delitti contro la pubblica amministrazione nel contesto degli appalti

La tutela penale degli appalti pubblici non si esaurisce nella repressione dell'accordo corruttivo in senso stretto, ma presidia l'intero ciclo del contratto: programmazione, progettazione, scelta del contraente, aggiudicazione, stipulazione, esecuzione, controllo e pagamento. L'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione; la libertà di concorrenza, la *par condicio* degli operatori economici e la corretta destinazione delle risorse pubbliche sono tutti beni giuridici oggetto di tutela. Questo comporta la necessità di evitare sia l'automatica trasformazione dell'illegittimità amministrativa in reato, sia l'opposta sottovalutazione di condotte che, possono apparire come deviazioni procedurali, ma che in realtà celano accordi corruttivi, collusivi o fraudolenti.

La corruzione rimane la figura centrale del sistema. Le ipotesi di cui a CP 318; 319, rispettivamente corruzione per l'esercizio della funzione e corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, assumono connotati specifici quando l'accordo incide su una procedura di affidamento. La corruzione *ex* CP 319 si configura quando il pubblico ufficiale riceve, o accetta la promessa di denaro o altre utilità per compiere un atto contrario ai doveri del proprio ufficio, oppure per ometterlo o ritardarlo. In materia di appalti pubblici tale atto può consistere nell'alterazione dei criteri di valutazione, nella manipolazione dei punteggi, nella predisposizione di requisiti selettivi sproporzionati, nell'esclusione artificiosa di un concorrente, nella violazione dei doveri di astensione, nella comunicazione anticipata di informazioni riservate, nella gestione anomala delle varianti o nella liquidazione di stati di avanzamento

non corrispondenti alla prestazione effettiva. Assume particolare rilievo anche CP 319-*bis*, che aggrava la risposta sanzionatoria quando il fatto riguarda, tra l'altro, la stipulazione di contratti nei quali sia interessata l'amministrazione.

Diversa, ma non meno rilevante, è la corruzione per l'esercizio della funzione ex CP 318 che consiste nel mercimonio della funzione pubblica. Non è necessario che il pubblico ufficiale compia un atto specifico; è sufficiente che metta la propria funzione "a disposizione" del privato in cambio di denaro o regali non di modico valore; pensiamo, a titolo esemplificativo, ai rapporti di fidelizzazione tra operatori economici e funzionari pubblici, consulenti, componenti di commissioni o soggetti inseriti nella catena decisionale. L'utilità può assumere forme indirette o schermate: incarichi professionali, sponsorizzazioni, assunzioni di persone vicine al pubblico agente, consulenze fittizie, subaffidamenti, regalie, ospitalità o altre prestazioni economicamente apprezzabili. La prova, pertanto, non può limitarsi alla mera esistenza di rapporti personali o professionali, ma deve dimostrare il nesso funzionale tra utilità e disponibilità della funzione pubblica.

Il sistema della corruzione negli appalti coinvolge inoltre la responsabilità del privato corruttore. Occorre ricordare che CP 321 estende le pene previste per il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio al soggetto che dà o promette denaro o altra utilità e CP 322 punisce le forme di istigazione; particolare attenzione va posta a CP 322-*bis* che attiene alla tutela anche verso soggetti dell'Unione europea, di Stati esteri e di organizzazioni internazionali. Quest'ultima disposizione è particolarmente significativa negli appalti finanziati da risorse europee o inseriti in programmi sovranazionali, nei quali la filiera decisionale può coinvolgere autorità nazionali, amministrazioni locali, organismi europei, consulenti esteri e operatori economici transnazionali.

Accanto alla corruzione assumono rilievo la concussione di cui a CP 317 e l'induzione indebita a dare o promettere utilità di cui a CP 319-*quater*. La distinzione è decisiva nel campo degli appalti, perché il rapporto tra amministrazione e impresa è fisiologicamente asimmetrico: il funzionario può incidere sull'ammissione alla gara, sulla verifica dei requisiti, sull'aggiudicazione, sui pagamenti, sulle penali, sulle riserve o sulla prosecuzione del contratto. La concussione presuppone una costrizione che annulla o comprime radicalmente l'autodeterminazione del privato; l'induzione indebita, invece, ricorre quando il privato conserva un margine di scelta, sia pure alterato dalla pressione abusiva, e consegue o mira a conseguire un vantaggio indebito. Ne deriva che l'operatore economico può essere vittima nella concussione, ma

diviene partecipe punibile nell'induzione indebita, secondo la logica bilaterale propria di CP 319-*quater*.

Il traffico di influenze illecite, previsto da CP 346-*bis*, intercetta la fase di intermediazione opaca che spesso precede l'atto amministrativo o l'accordo corruttivo. Negli appalti pubblici tale fattispecie può manifestarsi attraverso mediatori, consulenti, facilitatori, ex amministratori, professionisti o soggetti in grado di spendere relazioni qualificate con il decisore pubblico. Dopo la riforma Nordio, tuttavia, il perimetro della fattispecie è più selettivo: non è sufficiente una generica attività di lobbying o di accreditamento, occorrendo una mediazione illecita strutturata, remunerata mediante denaro o altra utilità economica, e diretta alla remunerazione del pubblico agente o alla realizzazione di un atto contrario ai doveri d'ufficio costituente reato. Nel settore degli appalti, ciò impone di distinguere la consulenza lecita, anche se orientata a rappresentare interessi privati, dalla vendita penalmente rilevante di un'influenza indebita sulla decisione pubblica.

Un ruolo peculiare è svolto da CP 353, che incrimina la turbata libertà degli incanti. La norma protegge direttamente la libertà di gara e la genuinità del confronto competitivo, punendo condotte che, mediante violenza, minaccia, doni, promesse, collusioni o altri mezzi fraudolenti, impediscono o turbano la gara ovvero ne allontanano gli offerenti. Nel contesto degli appalti la turbativa può realizzarsi attraverso accordi di rotazione illecita tra imprese, offerte di comodo, astensioni concordate, scambi informativi riservati, pressioni sui concorrenti, costruzione artificiosa di cordate, utilizzo strumentale di avvalimenti o subappalti, presentazione coordinata di ribassi e simulazione di concorrenza. Il tratto distintivo non è la mera violazione della disciplina di gara, ma l'impiego di una condotta fraudolenta o collusiva idonea a compromettere la libertà di partecipazione e la parità competitiva.

CP 353-*bis* anticipa ulteriormente la soglia di tutela, sanzionando la turbata libertà del procedimento di scelta del contraente già nella fase di formazione del bando o dell'atto equipollente. La disposizione risponde all'esigenza di reprimere le manipolazioni della *lex specialis* costruita per prede-terminare l'esito dell'affidamento. Sono sintomatiche, in questa prospettiva, clausole tecniche ritagliate su un prodotto o su un operatore, requisiti economico-finanziari ingiustificatamente selettivi, criteri premiali irragionevoli, criteri di valutazione opachi, frazionamenti artificiosi dell'appalto, consultazioni preliminari alterate o utilizzo distorto di procedure negoziate. Anche qui, tuttavia, la fattispecie richiede un *quid pluris* rispetto alla semplice illecittimità: occorrono collusione, promessa, minaccia, artificio o altro mezzo fraudolento idoneo a incidere sulla formazione della volontà amministrativa.

La fase esecutiva dell'appalto apre poi lo spazio applicativo a CP 355; 356. L'inadempimento di contratti di pubbliche forniture e la frode nelle pubbliche forniture assumono particolare importanza quando l'impresa aggiudicataria esegue prestazioni difformi, consegna beni di qualità inferiore, utilizza materiali diversi da quelli previsti, altera le certificazioni, simula il rispetto di standard tecnici, gonfia quantità o costi, ovvero ottiene pagamenti per attività non eseguite. La frode nelle pubbliche forniture si distingue dal mero inadempimento civilistico perché implica un comportamento idoneo a incidere sulla qualità, quantità o conformità della prestazione dovuta alla pubblica amministrazione. In questa prospettiva la patologia penale può emergere non solo al momento dell'aggiudicazione, ma anche durante l'esecuzione, il collaudo, la contabilizzazione e la liquidazione del corrispettivo.

Non vanno trascurate, inoltre, le fattispecie che tutelano la corretta gestione delle risorse pubbliche. Il peculato *ex* CP 314 che si configura quando il pubblico agente si appropria di denaro o beni dei quali abbia disponibilità per ragione dell'ufficio; CP 314-*bis*, introdotto nel 2024, nei casi di indebita destinazione di denaro o cose mobili vincolati da regole legislative rigide; CP 316-*bis*; 316-*ter* che rilevano negli appalti finanziati da contributi, sovvenzioni o fondi europei, quando le risorse siano distratte dalla finalità pubblica o indebitamente conseguite mediante omissioni o false dichiarazioni. Tali figure si collocano in un'area contigua alla frode pubblica e diventano centrali nei procedimenti relativi a contratti finanziati dal PNRR, da fondi strutturali o da programmi dell'Unione europea.

Altre fattispecie incriminatrici, pur non avendo una immediata attinenza con l'appalto, possono inserirsi in un contesto strumentale; basti pensare alla rivelazione e utilizzazione di segreti d'ufficio di cui a CP 326 che può venire in rilievo quando alcune informazioni riservate relative a requisiti specifici, offerte, punteggi, verifiche o strategie della stazione appaltante siano trasmesse a un concorrente; ed ancora si pensi alle eventuali falsità documentali commesse dal pubblico ufficiale in atti pubblici, che possono riguardare verbali di gara, attestazioni di urgenza, determine a contrarre, certificati di regolare esecuzione, SAL, collaudi, controlli sui requisiti o dichiarazioni sulla congruità dell'offerta. Si tratta di condotte che possono costituire il supporto probatorio a reati di corruzione, turbativa o frode, ma possono anche assumere autonoma rilevanza quando l'atto pubblico venga formato in modo non veritiero per sostenere la legittimità apparente dell'affidamento.

La mappa dei delitti contro la pubblica amministrazione applicabili agli appalti è piuttosto articolata e risulta indispensabile, per individuare la fattispecie concreta, considerare la fase del ciclo contrattuale, il bene giuridico concretamente offeso, la qualità soggettiva dell'agente, il mezzo utilizzato,

il rapporto tra utilità privata e funzione pubblica e il nesso tra condotta e alterazione della concorrenza o della spesa. Dopo l'abrogazione dell'abuso d'ufficio, tale metodo diviene ancora più necessario, perché il giudice penale non può più ricorrere a una clausola residuale di chiusura, ma deve verificare la riconducibilità del fatto a fattispecie dotate di tipicità propria.

3. Abuso d'ufficio e appalti: una figura in trasformazione

Particolare attenzione merita oggi il tema dell'abuso d'ufficio, non più come fattispecie incriminatrice vigente, ma come problema sistematico di delimitazione della tutela penale dell'imparzialità amministrativa. Con la L 114/2024, c.d. riforma Nordio, entrata in vigore il 25 agosto 2024, è stato abrogato CP 323. Ne deriva che, nel settore degli appalti pubblici, la questione non può più essere posta nei termini tradizionali — se la violazione della regola di gara integri abuso d'ufficio — ma deve essere riformulata chiedendosi quali condotte abusive continuino a presentare rilevanza penale in forza di altre disposizioni e quali, invece, restino affidate al controllo amministrativo, contabile, disciplinare o civilistico.

Prima dell'abrogazione, l'abuso d'ufficio svolgeva una funzione di clausola di chiusura dei delitti contro la pubblica amministrazione. Dopo la riforma del 2020, la sua tipicità era già stata fortemente ristretta: assumevano rilievo solo le violazioni di specifiche regole di condotta previste dalla legge o da atti aventi forza di legge, dalle quali non residuassero margini di discrezionalità, ovvero l'omessa astensione in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti. Continuavano ad essere elementi necessari per la configurazione del reato, l'ingiusto vantaggio patrimoniale o il danno ingiusto e, soprattutto, il dolo intenzionale. Nel campo degli appalti ciò consentiva di colpire, in via residuale, affidamenti diretti elusivi, esclusioni arbitrarie, proroghe o varianti disposte in violazione di regole vincolanti, bandi costruiti per favorire un determinato operatore e condotte del RUP o della commissione non riconducibili a corruzione, turbativa o falso.

La scelta di abolire tale fattispecie si colloca nella dichiarata esigenza di ridurre la c.d. paura della firma e di evitare che il processo penale si trasformi in sindacato generalizzato sulla discrezionalità amministrativa. Nel settore dei contratti pubblici questa scelta da un lato risulta giustificata in quanto la disciplina degli appalti risulta estremamente complessa, stratificata e spesso caratterizzata da valutazioni tecniche opinabili; d'altro canto proprio per la complessità della materia, l'abrogazione del reato di abuso d'ufficio può

lasciare prive di risposta penale condotte gravemente lesive dell'imparzialità, ma non sorrette da un *pactum* corruttivo, non realizzate con mezzi fraudolenti tipici della turbativa e non consistenti in una distrazione di denaro o cose mobili.

Sul piano intertemporale l'abrogazione del CP 323 produce, in linea generale, gli effetti propri dell'*abolitio criminis*: nei procedimenti pendenti impone la declaratoria perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato e, rispetto alle condanne irrevocabili, consente la revoca del giudicato ai sensi di CP 2 e CPP 673. Tale effetto non opera, però, quando il fatto storico sia sussumibile in una diversa fattispecie tuttora vigente: corruzione, induzione indebita, concussione, peculato, falsità ideologica, turbata libertà degli incanti, turbata libertà del procedimento di scelta del contraente, frode nelle pubbliche forniture o, nei limiti indicati, indebita destinazione di denaro o cose mobili.

In tale contesto svolge una funzione di raccordo CP 314-*bis*, introdotto da DL 92/2024, convertito con modificazioni da L 112/2024, il quale punisce, fuori dai casi di peculato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, avendo per ragione dell'ufficio o del servizio il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altra cosa mobile altrui, li destini a un uso diverso da quello previsto da specifiche disposizioni di legge o da atti aventi forza di legge dai quali non residuano margini di discrezionalità, procurando intenzionalmente a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale o ad altri un danno ingiusto. Ed infatti tale fattispecie può operare al fine di recuperare, anche se solo parzialmente, l'abuso d'ufficio distrattivo dando rilevanza penale ad alcune deviazioni vincolate nella destinazione di risorse pubbliche.

A titolo esemplificativo l'ambito applicativo di CP 314-*bis* può emergere, quando somme vincolate a una determinata finalità, fondi europei, anticipazioni, risorse destinate a specifici interventi, economie di progetto o beni mobili pubblici siano indirizzati verso finalità diverse da quelle imposte da una regola legislativa rigida, con ingiusto vantaggio patrimoniale o danno ingiusto. Non possono, di contro, rientrare nella fattispecie di CP 314-*bis* le condotte che incidono sulla scelta del contraente quali predisposizione di requisiti sproporzionati, la valutazione irragionevole dell'offerta, la mancata astensione per conflitto d'interessi non accompagnata da altri reati, l'uso distorto della discrezionalità tecnica o la scelta nell'affidamento, quando non ricorrano corruzione, collusione, frode, falso o turbativa.

La giurisprudenza di legittimità ha già chiarito che CP 314-*bis* non interferisce con il peculato di cui CP 314, poiché opera fuori dai casi di appropriazione e presuppone una destinazione ancora riconducibile, almeno in termini formali, a una finalità pubblica diversa da quella legalmente imposta.

In rapporto all'abuso d'ufficio, invece, la continuità normativa è solo settoriale: riguarda le condotte distrattive aventi ad oggetto denaro o cose mobili e fondate su regole vincolanti, non le ipotesi di abuso procedimentale o di favoritismo amministrativo puro. Per gli appalti la distinzione è decisiva, perché la patologia più frequente non consiste sempre nella distrazione materiale di risorse, ma nella manipolazione della procedura di selezione.

La riforma Nordio incide anche sul traffico di influenze illecite. CP 346-bis definisce la mediazione illecita, fuori dai casi di concorso in corruzione, come mediazione diretta a indurre il pubblico agente a compiere un atto contrario ai doveri d'ufficio costituente reato dal quale possa derivare un vantaggio indebito. La soppressione di CP 323 restringe quindi indirettamente anche l'area del traffico di influenze: la mediazione finalizzata a ottenere un provvedimento illegittimo non è più sufficiente se l'atto finale non integra, a sua volta, un reato diverso. Occorre in altre parole, verificare se la pressione del mediatore sia diretta a una corruzione, a una turbativa, a un falso, a un peculato, ad altra fattispecie incriminatrice, non bastando il generico sviamento della funzione.

Ne consegue, sotto certi profili, un rafforzamento del ruolo delle fattispecie di cui a CP 353; 353-bis, ma senza possibilità di una loro espansione analogica. La turbata libertà degli incanti e la turbata libertà del procedimento di scelta del contraente richiedono mezzi tipici o comunque fraudolenti, quali collusioni, promesse, doni, minacce o artifici idonei a incidere sulla gara o sulla fase di predisposizione del bando. Resta inteso, però, che tali reati non possono essere trasformati nella nuova clausola generale di penalizzazione dell'illegittimità amministrativa. Il criterio selettivo deve rimanere l'offensività concreta della condotta rispetto alla libertà di concorrenza e alla genuinità della procedura.

Resta ferma, peraltro, la rilevanza extra-penale delle condotte abusive. L'abrogazione del reato di abuso d'ufficio non rende automaticamente lecita l'azione amministrativa viziata: l'atto può essere annullato, l'affidamento può essere revocato o risolto, l'operatore può essere valutato sotto il profilo dell'affidabilità e il funzionario può rispondere in sede disciplinare o contabile. Nel nuovo Codice dei contratti pubblici, gli articoli 94, 95 e 98 consentono alla stazione appaltante di apprezzare condanne definitive, gravi illeciti professionali e misure di self-cleaning, ma non autorizzano automatismi fondati sulla sola pendenza dell'indagine o sulla mera iscrizione nel registro degli indagati. Il punto di equilibrio è dunque la separazione funzionale dei piani: il penale accerta reati tipici; l'amministrativo governa legalità, affidabilità e continuità dell'azione pubblica; il contabile valuta il danno erariale.

La Corte costituzionale (C. Cost. 95/2025) ha dichiarato inammissibili o non fondate le questioni sollevate contro l'abrogazione, escludendo che dalla Convenzione di Mérida discenda un obbligo internazionale di mantenere l'incriminazione dell'abuso d'ufficio. La Consulta ha così confermato che la scelta di penalizzare o depenalizzare tale area appartiene, entro i limiti costituzionali e convenzionali, alla discrezionalità legislativa.

In conclusione, dopo la riforma Nordio l'abuso d'ufficio non è più una fattispecie incriminatrice, ma rimane una categoria descrittiva utile a individuare condotte di sviamento, dell'attività amministrativa e violazione dell'imparzialità. Nei procedimenti sugli appalti, il pubblico ministero e il giudice non possono più utilizzare CP 323 come norma di chiusura; devono invece ricostruire il fatto verificando la sussistenza di una tipicità penale specifica. Questo mutamento impone un metodo probatorio più rigoroso: non basta dimostrare l'illegittimità dell'affidamento, ma occorre provare la corruzione, la collusione, il mezzo fraudolento, il falso, la distrazione di risorse o altra offesa penalmente tipizzata. La tutela penale degli appalti diventa così meno estesa, ma anche più selettiva: punisce meno l'errore amministrativo e pretende una dimostrazione più robusta della deviazione dolosa della funzione pubblica.

4. Responsabilità degli enti e appalti pubblici

Un ulteriore livello di rilevanza penalistica è rappresentato dalla responsabilità da reato degli enti ai sensi di DLGS 231/2001, 7. Le società che partecipano a gare pubbliche possono essere chiamate a rispondere per reati commessi nel loro interesse o vantaggio da soggetti apicali o sottoposti, tra cui i delitti di corruzione e turbativa d'asta.

Nel contesto degli appalti, la responsabilità dell'ente assume una funzione preventiva significativa: l'adozione e l'efficace attuazione di modelli di organizzazione e gestione idonei a prevenire reati rappresenta non solo una causa di esonero da responsabilità, ma anche uno strumento di compliance e di governance aziendale.

La giurisprudenza ha sottolineato l'importanza di modelli calibrati sul rischio specifico dell'attività svolta, imponendo alle imprese operanti nel settore dei contratti pubblici un'analisi approfondita dei processi interni e delle aree esposte a rischio corruttivo.

La struttura stessa dei reati di appalto rende infatti l'accertamento fortemente dipendente da atti amministrativi, tracciati informatici, flussi finanziari, corrispondenza elettronica, rapporti tra operatori economici e pubblici

funzionari, oltre che da consulenze tecniche su prezzi, procedure, cronologie e anomalie negoziali.

Il processo penale non esaurisce la risposta ordinamentale. Ad esso si affiancano, il procedimento amministrativo di gara, il sistema delle cause di esclusione e del self-cleaning del nuovo Codice dei contratti pubblici, i controlli dell'ANAC, il circuito della responsabilità da reato degli enti ex DLGS 231/2001 e il giudizio di responsabilità amministrativa e contabile davanti alla Corte dei conti.

L'efficacia riflessa della sentenza penale nei giudizi amministrativi rimane circoscritta a CPP 654; nello stesso tempo, però, la condanna definitiva, la sanzione interdittiva, la prova di un grave illecito professionale o la sopravvenuta emersione di fatti penalmente rilevanti possono incidere profondamente sull'affidamento, sulla sua esecuzione e sulla permanenza dell'operatore economico nel mercato pubblico.

La tendenza più significativa degli ultimi anni è inoltre il passaggio da una logica esclusivamente repressiva a una logica combinata di repressione, prevenzione e continuità amministrativa. I modelli organizzativi 231, i piani anticorruzione, la digitalizzazione dei contratti pubblici, gli indicatori di rischio elaborati dall'ANAC, i canali di whistleblowing e gli strumenti europei di cooperazione, dall'EPPO all'OLAF, mostrano che l'area degli appalti è ormai trattata come un ecosistema di integrità pubblica e privata.

Sul piano europeo, la direttiva del 2024 sul recupero e la confisca dei beni e l'adozione, nel 2026, di una nuova direttiva anticorruzione porta ad un rafforzamento delle capacità investigative e alla sottrazione rapida dei profitti illeciti.

La fase delle indagini preliminari è, naturalmente centrale dando vita ad un'indagine "mista", amministrativa-contabile-finanziaria, nella quale la *notitia criminis* può provenire da esposti dei concorrenti, segnalazioni all'ANAC, indicatori di rischio della BDNCP, denunce interne, attività ispettive, informative della Guardia di finanza o accertamenti su fondi nazionali ed europei.

Le indagini devono evitare che il procedimento penale diventi la sede impropria di sindacato generalizzato sulla discrezionalità amministrativa ma nel contempo devono valorizzare i dati che denotano l'accordo collusivo, la finalizzazione corruttiva, la manipolazione della procedura o la fraudolenta deviazione delle risorse pubbliche. In quest'ottica l'apporto della consulenza tecnica, l'acquisizione di documentazione amministrativa e bancaria, le audizioni delle persone informate sui fatti, l'eventuale incidente probatorio e la tempestiva individuazione del perimetro soggettivo dell'indagine diventano fondamentali.

Le intercettazioni continuano a occupare un posto centrale nelle indagini. CPP 266 consente l'intercettazione di conversazioni e comunicazioni in una serie di procedimenti per reati gravi, includendo un'area dei delitti contro la pubblica amministrazione; CPP 267 richiede l'autorizzazione del giudice per le indagini preliminari, su richiesta del pubblico ministero, in presenza di gravi indizi di reato e quando il mezzo sia assolutamente indispensabile per la prosecuzione delle indagini, e con il limite di quarantacinque giorni, prorogabile in presenza di fondati motivi consistenti nell'emersione di elementi specifici e concreti.

Quanto alle misure cautelari personali, i reati di appalto non conoscono presupposti diversi da quelli generali: CPP 273; 274 richiedono, rispettivamente, gravi indizi di colpevolezza ed esigenze cautelari; la giurisprudenza costituzionale ha costantemente distinto i "gravi indizi" della fase cautelare dalla prova piena del giudizio, ma ne ha ribadito la consistenza in termini di seria e ragionevole probabilità di colpevolezza. In questa materia, il pericolo di inquinamento delle prove e di reiterazione assume spesso maggiore rilievo del pericolo di fuga, perché gli indagati possono ancora incidere in vario modo di talché la motivazione risulta particolarmente esposta al controllo del riesame.

Per i reati contro la pubblica amministrazione la cautela reale è, tuttavia, spesso più incisiva di quella personale.

CPP 321 consente il sequestro preventivo quando la libera disponibilità di una cosa pertinente al reato possa aggravare o protrarre le conseguenze dell'illecito o agevolare altri reati; inoltre nell'ipotesi che si voglia addvenire ad un patteggiamento, CPP 444, 1-ter, subordina l'ammissibilità della richiesta alla restituzione integrale del prezzo o del profitto del reato.

Particolarmente significativa, per l'assetto dei reati di appalto, è la recente giurisprudenza di legittimità sul rapporto tra CP 353; 353-bis. La Corte di cassazione, nel 2026, ha affermato che il delitto di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente ricorre quando la condotta diretta a favorire un possibile contraente si realizza sin dalla predisposizione del bando o dell'atto equipollente, senza che sia necessario dimostrare l'effettiva incidenza sulla scelta finale; ma ha anche precisato che, per i contratti sotto soglia nei quali l'amministrazione può procedere con affidamento diretto ai sensi di DLGS 36/2023, 50, il reato non è configurabile, difettando l'offensività, anche se l'ente si sia autovincolato a una comparazione informale. Si tratta di un arresto destinato a incidere profondamente sulla linea di confine tra patologia amministrativa e rilevanza penale nelle procedure semplificate.

Nei reati connessi agli appalti la prova documentale riveste un ruolo centrale. I fascicoli di gara, le comunicazioni tra stazione appaltante e operatori,

i metadati delle piattaforme digitali, i verbali di gara, i pareri tecnici, i prospetti economici, i SAL, le fatture, le e-mail, i messaggi e i tracciati dei pagamenti mostrano, da un lato, la sequenza amministrativa che è stata seguita, e, dall'altro consentono di ricostruire la deviazione fraudolenta o corruttiva della procedura.

Ai sensi del CP 234 è possibile acquisire al fascicolo del dibattimento i vari documenti; la giurisprudenza costituzionale più recente è intervenuta sulla materia stabilendo che le videoregistrazioni e materiali filmici possono essere collocati nel paradigma.

Peraltro, occorre precisare che raramente il *pactum sceleris* corruttivo o collusivo si manifesta con espressioni esplicite; più spesso emerge da una convergenza di dati quali l'anticipata conoscenza di clausole di gara, le correzioni lessicali convergenti tra capitolato e offerta, la modulazione anomala dei requisiti, i contatti non giustificati con commissari, le varianti economicamente irrazionali, l'affidamento di subappalti a soggetti contigui, la corresponsione di compensi formalmente leciti ma sostanzialmente sinallagmatici rispetto a favori pubblici. In proposito soccorre CPP 192 che stabilisce che l'indizio isolato non basta; occorre una pluralità di dati gravi, precisi e concordanti. Proprio per questo le investigazioni in tema di appalti richiedono una tessitura probatoria stratificata, che unisca documenti, testimonianze, analisi economiche, tracciati telematici e, se del caso, intercettazioni.

La prova testimoniale conserva, ma atteso il contesto degli appalti che risulta altamente formalizzato, il valore della testimonianza cresce o decresce in stretta dipendenza dai suoi riscontri documentali. Anche quando la dichiarazione appare credibile, il giudice penale deve trovare riscontri esterni quali scambi informativi, passaggio di danaro ecc.

In questo quadro, la perizia e la consulenza tecnica diventano spesso decisive. Nei reati di appalto la perizia può riguardare la congruità dei prezzi, la sostenibilità dell'offerta, la normalità delle varianti, la ricostruzione informatica di file cancellati, l'analisi di accessi a piattaforme, la geolocalizzazione dei contatti, la riconducibilità societaria, la consistenza del profitto e il nesso tra illecito e danno erariale. In altre parole, la prova tecnica non è accessoria, ma strutturale, perché traduce la "tecnicità" dell'amministrazione dei contratti nella lingua del processo penale.

Le intercettazioni, definite dalla Corte costituzionale come apprensione occulta, in tempo reale, del contenuto di una comunicazione, hanno una funzione determinante.

CPP 267 ne condiziona l'autorizzazione a gravi indizi e indispensabilità; CPP 270 ne limita l'utilizzazione in procedimenti diversi, secondo una

disciplina che è stata più volte modificata e che continua a suscitare difficoltà applicative, specie in rapporto ai reati connessi e al captatore informatico.

Per i reati di appalto la questione è tutt'altro che teorica: la conversazione intercettata in un procedimento per corruzione può dischiudere episodi ulteriori di turbativa, frode nelle pubbliche forniture, traffico di influenze o accordi illeciti tra operatori.

Il giudice penale, infine, è chiamato a un'operazione di traduzione normativa particolarmente delicata. Deve evitare due errori opposti: da un lato, l'assimilazione meccanica tra illegittimità amministrativa e illecito penale; dall'altro, un eccesso di depenalizzazione interpretativa che lasci senza risposta condotte sostanzialmente manipolative. La recente Cassazione del 2026, nel negare CP 353-*bis* per gli affidamenti diretti sotto soglia, pur in presenza di autovincoli comparativi della stazione appaltante, segnala appunto che il diritto penale dell'appalto va letto in chiave di offensività concreta, non come sanzione di ogni infrazione procedurale. La stessa linea emerge, in sede amministrativa, nelle decisioni ANAC che escludono che la mera iscrizione nel registro degli indagati basti, di per sé, a integrare il grave illecito professionale: se tanto vale nel diritto amministrativo degli appalti, tanto più nel processo penale la soglia probatoria non può essere abbassata.

Quanto al rapporto tra processo penale e procedimento amministrativo, in materia di appalti, occorre partire dal principio di autonomia dei giudizi; CPP 654 attribuisce efficacia di giudicato alla sentenza penale irrevocabile di condanna o di assoluzione nei giudizi civili o amministrativi soltanto entro limiti rigorosi, con riferimento all'accertamento dei fatti materiali e all'identità soggettiva delle parti interessate. Ciò significa che l'amministrazione, il giudice amministrativo e la stazione appaltante non sono normalmente paralizzati dall'esistenza del procedimento penale; possono, e spesso devono, adottare proprie determinazioni sulla gara, sull'esclusione, sulla risoluzione o sull'affidabilità dell'operatore, fermo il successivo possibile impatto del giudicato penale.

Il nuovo codice dei contratti pubblici conferma questa autonomia funzionale. DLGS 36/2023, 94 individua le cause di esclusione automatica, tra cui le condanne definitive per determinati reati e la sanzione interdittiva che comporta il divieto di contrarre con la pubblica amministrazione; DLGS 36/2023, 95 disciplina le cause di esclusione non automatica; DLGS 36/2023, 98 tipizza il "grave illecito professionale" come categoria rilevante ai fini dell'affidabilità.

La stazione appaltante è quindi chiamata a un giudizio tecnico discrezionale, non a una mera presa d'atto di vicende penali in corso. La stessa ANAC ha precisato, in sede di precontenzioso, che la sola iscrizione nel registro

degli indagati non può essere utilizzata come mezzo idoneo alla dimostrazione del grave illecito professionale: occorrono elementi tipizzati e pertinenti, oltre alla valutazione delle eventuali misure di self-cleaning.

In concreto, dunque, la pendenza del procedimento penale può produrre conseguenze amministrative rilevanti, ma non automatiche. Una misura cautelare reale può incidere sull'esecuzione del contratto; una sentenza di condanna definitiva può attivare una causa di esclusione *ex* DLGS 36/2023, 94; fatti non ancora giudicati irrevocabilmente possono rilevare, con molte cautele, sotto il profilo del grave illecito professionale *ex* DLGS 36/2023, 95; 98 l'adozione di misure riparatorie e organizzative può orientare in senso favorevole la valutazione di affidabilità residua dell'operatore. Il procedimento penale, insomma, opera come produttore di fatti giuridicamente significativi per l'amministrazione, più che come giudizio "pregiudicante" in senso tecnico.

Il versante della Corte dei conti presenta una logica ancora diversa. La giurisdizione contabile per responsabilità amministrativa e contabile non dipende dal giudizio penale, ma ne utilizza frequentemente gli atti, soprattutto quando si tratta di fare emergere danno patrimoniale, danno da disservizio, danno all'immagine o responsabilità di amministratori e dipendenti pubblici coinvolti in illeciti di appalto. La "notizia di danno" deve essere specifica e concreta; inoltre, per l'azione da danno all'immagine il legislatore ha storicamente legato la proponibilità a presupposti legali particolari e, in diverse fasi, alla presenza di una sentenza penale irrevocabile di condanna per delitti contro la pubblica amministrazione. Questo assetto è stato oggetto di ripetute questioni di legittimità costituzionale e di una elaborazione continua delle Sezioni riunite.

Sotto il profilo del coordinamento, è importante anche il canale informativo. Il Codice di giustizia contabile prevede la comunicazione al Procuratore regionale della Corte dei conti della sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e degli organismi controllati, affinché valuti la promozione dell'azione erariale. In questa prospettiva, la sentenza penale definitiva non assorbe il giudizio contabile, ma può costituire il detonatore processuale e, molto spesso, una base probatoria di partenza. Le Sezioni riunite della Corte dei conti, ancora nel 2026, hanno continuato a misurarsi con il danno all'immagine, con il rapporto tra presupposti penali e azione contabile e con la delimitazione delle voci di danno conseguenti a fatti corruttivi.

L'autonomia dei binari penale, amministrativo e contabile non elimina, però, le criticità. I tempi diversi dei tre procedimenti possono produrre cortocircuiti: la stazione appaltante deve decidere sull'affidamento o sulla

risoluzione prima che il penale giunga a maturazione; il processo penale rischia di utilizzare documenti interni prodotti in autotutela amministrativa senza un adeguato vaglio di genuinità; il giudizio contabile può quantificare il danno in un momento in cui la confisca penale ha già colpito parte del profitto o del prezzo del reato. È in questo segmento che serve un coordinamento più razionale, non nel senso di una gerarchia tra giudizi, ma di più chiari protocolli di scambio, temporalità e presidio del *ne bis in idem* sostanziale.

Il punto non è quindi la fusione dei procedimenti, ma la loro interoperabilità controllata: separati quanto a funzione, coordinati quanto a flussi informativi e proporzionati quanto agli effetti cumulativi sull'imputato, sull'ente e sul contratto pubblico.

Se la sede dell'accertamento resta il processo penale, il luogo della possibile neutralizzazione anticipata del rischio è oggi la compliance.

Nel diritto italiano, il DLGS 231/2001 è il punto focale: l'ente risponde per il reato-presupposto commesso nel suo interesse o vantaggio, ma può evitare la responsabilità dimostrando di avere adottato ed efficacemente attuato modelli di organizzazione e gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi. La letteratura più recente insiste proprio sul "difetto di organizzazione" come chiave di lettura sostanziale della responsabilità dell'ente; e nei reati di appalto il difetto organizzativo si manifesta tipicamente nell'assenza di protocolli sulla fase di affidamento, sui conflitti di interessi, sui rapporti con consulenti e intermediari, sulla gestione delle varianti, sui subappalti e sulle relazioni con i decisori pubblici.

Di particolare rilievo risultano DLGS 231/2001, 45 che consente l'applicazione di misure cautelari interdittive quando sussistano gravi indizi di responsabilità dell'ente e fondati e specifici elementi per ritenere concreto il pericolo di illeciti della stessa indole; DLGS 231/2001, 53 che consente il sequestro preventivo delle cose confiscabili ai sensi di DLGS 231/2001 19; 17, che, attribuisce rilievo premiale alla riparazione integrale del danno, all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose e all'adozione di modelli idonei, ove ciò avvenga prima dell'apertura del dibattimento di primo grado.

L'ANAC, nel Piano nazionale anticorruzione 2025, ha confermato l'impostazione per rischi, valorizzando la programmazione, la trasparenza, la qualità della motivazione, la gestione dei conflitti di interesse, la fruibilità della sezione "Amministrazione trasparente" e l'uso delle banche dati; ma nel contempo ha sviluppato indicatori specifici di rischio corruttivo negli appalti e ha reso disponibili open data dedicati.

Il dato fondamentale, dunque, è che la prevenzione efficace non nasce da piani formali, ma dall'integrazione tra mappatura del rischio, indicatori quantitativi, controlli *ex ante* ed *ex post*, audit e tracciabilità digitale.

Altro tema fondamentale è l'istituto del whistleblowing. Il DLGS 24/2023 ne ha esteso la disciplina di tutela anche al settore privato;. Negli appalti pubblici, il whistleblowing ha una funzione particolarmente preziosa, perché molte alterazioni della procedura emergono non dal concorrente escluso, ma da dipendenti, tecnici, consulenti o operatori che possano far rilevare le anomalie della *lex specialis*, gli eventuali contatti impropri, le pressioni sul RUP, la presenza di varianti strumentali o le subforniture di comodo.

Infine, nel sottosistema degli appalti merita menzione il meccanismo di straordinaria e temporanea gestione dell'impresa coinvolta in fatti corruttivi o gravemente anomali ex DL 90/2014, 32. La Corte costituzionale (C. Cost. 101/2023) ha affrontato la disciplina, mostrandone il rilievo sistemico in un punto delicatissimo: evitare che la reazione a fatti corruttivi comporti automaticamente l'interruzione di servizi pubblici essenziali o la dissoluzione incontrollata del rapporto contrattuale. Si tratta, appunto, di una forma di "prevenzione correttiva" che non sostituisce il processo penale, ma ne contiene gli effetti collaterali sul buon andamento e sulla continuità amministrativa.

Nel diritto penale degli appalti, il patrimonio è spesso il vero bersaglio della risposta repressiva. Già il sequestro preventivo ex CPP 321 consente di colpire conti, somme, beni, quote, crediti, documentazione economica e strumenti funzionali all'illecito, quando vi sia il rischio di aggravamento o protrazione delle conseguenze del reato o di agevolazione della commissione di altri illeciti. Per tali delitti il legislatore ha rafforzato ulteriormente la tutela con il CPP 321, 2-*bis*, imponendo il sequestro dei beni confiscabili. In altre parole, nei reati corruttivi legati agli appalti la cautela reale non è un corollario eventuale, ma un segmento fisiologico del procedimento.

La figura centrale rimane la confisca ex CP 322-*ter*. Nel caso di condanna o di patteggiamento per i principali delitti contro la pubblica amministrazione, la disposizione prevede la confisca del prezzo o del profitto del reato e, quando essa non sia possibile, la confisca per equivalente di beni di valore corrispondente. La L 3/2019 ha inoltre introdotto il 322-*ter*.1 sulla custodia giudiziale dei beni sequestrati nei procedimenti relativi ai delitti indicati in CP 322-*ter*, con l'obiettivo di migliorare la conservazione e la gestione dei beni diversi dal denaro. Poiché i reati di appalto producono spesso utilità "mimetizzate" in corrispettivi contrattuali, consulenze, subaffidamenti o risparmi di spesa, la ricostruzione del profitto è una delle principali battaglie processuali della materia.

La Corte costituzionale (C. Cost. 194/2022) ha mostrato con particolare nettezza quanto la confisca sia divenuta un istituto-ponte tra giudizio di responsabilità e strategie definitorie del processo, esaminando la disciplina del patteggiamento per i reati di corruzione e richiamando la giurisprudenza di legittimità secondo cui, in caso di concorso di persone e perdita di individualità storica del profitto, il sequestro e la confisca per equivalente possono colpire ciascun correo anche per l'intera entità del profitto, entro il limite del divieto di duplicazione complessiva. Questa impostazione rafforza enormemente la leva patrimoniale del processo penale negli appalti, ma rende ancora più pressante l'esigenza di un accertamento economico accurato e individualizzante.

La responsabilità dell'ente riproduce, sotto altro profilo, questa centralità patrimoniale. DLGS 231/2001, 19, dispone sempre, con la sentenza di condanna, la confisca del prezzo o del profitto del reato, salva la parte restituita al danneggiato; DLGS 231/2001, 53, ne anticipa gli effetti mediante sequestro preventivo. L'intreccio con gli appalti pubblici è massimo: da un lato l'ente può subire sequestro e confisca del profitto dell'affidamento illecito; dall'altro, attraverso DLGS 231/2001, 17, può tentare di evitare le sanzioni interdittive se ripara integralmente il danno, elimina le conseguenze dannose o pericolose e adotta modelli organizzativi efficaci prima dell'apertura del dibattimento. L'ordinamento disegna così un equilibrio difficile tra aggressione patrimoniale e incentivo alla bonifica organizzativa.

Sul piano europeo, la DIR UE 1260/2024 sul recupero e la confisca dei beni conferma questa traiettoria: il legislatore europeo collega espressamente l'infiltrazione criminale a concessioni, autorizzazioni e appalti, insistendo sul rafforzamento della capacità operativa delle autorità competenti nell'identificare, congelare, confiscare e gestire i beni criminali. In tal senso sono fondamentali l'EPPO, istituito con il REG UE 1939/2017, e l'OLAF, che continua a segnalare e investigare gravi irregolarità negli appalti finanziati con fondi europei.

Naturalmente le misure patrimoniali sono efficienti contro il profitto illecito, ma possono generare effetti di sistema sulla continuità dell'opera o del servizio pubblico, sui lavoratori, sui subcontraenti estranei e sull'interesse dell'amministrazione a non perdere il risultato utile del contratto. Per evitare tali distorsioni negli appalti strategici, sono previste tecniche di amministrazione giudiziaria, custodia, straordinaria gestione e commissariamento che mirano a neutralizzare il vantaggio illecito senza demolire la capacità produttiva lecita dell'impresa.

La dimensione europea è oggi sempre più rilevante.

La DIR UE 24/2014 ha imposto agli Stati membri di presidiare i conflitti di interesse e di prevedere meccanismi di esclusione dalle procedure di

affidamento, sia per condanne relative a reati gravi come la corruzione, sia per gravi illeciti professionali, previa possibilità di misure di ravvedimento e self-cleaning.

La direttiva PIF del 2017 ha poi rafforzato la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione; il regolamento EPPO ha creato un pubblico ministero europeo competente per i reati lesivi del bilancio dell'Unione; infine nel marzo 2026, il Parlamento europeo ha approvato una nuova direttiva anticorruzione, includendo, tra l'altro, bribery, misappropriation, trading in influence, unlawful exercise of functions, illicit enrichment linked to corruption.

In tema di comparazione con altri Paesi europei, occorre segnalare l'ordinamento tedesco che combina il reato di accordi anticoncorrenziali nelle gare (StGB 298), i reati di corruzione ed il sistema di esclusione, con il registro della concorrenza istituito con il Bundeskartellamt che risulta interrogabile dalle amministrazioni aggiudicatrici per verificare la sussistenza di cause di esclusione. In Francia sussiste un autonomo delitto di favoritismo, espressamente centrato sulla lesione della libertà di accesso e dell'uguaglianza dei candidati nei mercati pubblici e nelle concessioni, cui si affianca un sistema di esclusione legale dal mercato ed un sistema di prevenzione guidata dall'AFA. Infine nel Regno Unito è stato recentemente introdotto il Procurement Act 2023, che rafforza le regole di esclusione e debarment dei fornitori inaffidabili, mentre la tutela penale si basa sul penal-corporate, sul Bribery Act 2010 e sul reato di failure to prevent bribery.

Tali considerazioni evidenziano come gli ordinamenti più efficaci non si affidano a un unico reato "onnicomprensivo", ma costruiscono una rete composta da incriminazioni mirate, registri e banche dati, esclusioni dal mercato, responsabilità dell'ente, guide operative e strumenti di recupero dei beni.

Quanto alla cooperazione internazionale in senso stretto, il punto di maggiore frizione è oggi la prova transnazionale. Gli appalti finanziati da programmi UE, le reti societarie multilivello, i consulenti esteri, i flussi verso giurisdizioni diverse e la collocazione transfrontaliera dei server impongono l'uso degli strumenti di mutuo riconoscimento, a partire dall'ordine europeo di indagine, oltre al raccordo con Eurojust, OLAF ed EPPO. L'esperienza più recente mostra che la distinzione tradizionale tra "corruzione domestica" e "frode europea" è sempre meno praticabile: nel procurement pubblico contemporaneo, soprattutto nei settori ad alta intensità tecnologica o assistiti da fondi UE, la filiera probatoria è spesso transnazionale già all'origine.

Da tali considerazioni emerge che l'effettività della tutela penale dipende non tanto dalla proliferazione di figure incriminatrici quanto dalla capacità dell'ordinamento di costruire un circuito coerente tra emersione del rischio, qualificazione della notizia di reato, acquisizione della prova, uso misurato

delle cautele e gestione dei riflessi sull'amministrazione e sul mercato. Nel caso in cui tale circuito si interrompe può accadere che il sistema penale si riduca a cassa di risonanza di irregolarità amministrative non offensive, o di contro intervenga troppo tardi, quando il profitto è disperso e il danno pubblico si è ormai consolidato.

È indispensabile riequilibrare il rapporto tra esigenze investigative e garanzie. La riforma del 2025 sulla durata delle intercettazioni risponde a un'esigenza reale, di garanzia ma nei procedimenti di corruzione e collusione negli appalti può creare il rischio di non arrivare a decifrare il senso di una trama documentale già emersa. Forse sarebbe opportuno, più che fissare limiti rigidi, prevedere una motivazione rafforzata e controlli giurisdizionali effettivi su proroghe, perimetro dell'ascolto, utilizzazione in procedimenti diversi e selezione del materiale rilevante. La garanzia di fatto non sta nell'impoverimento dell'indagine, ma nella sua rigorosa tracciabilità.

Altro elemento fondamentale è il coordinamento tra binario penale, amministrativo e contabile che deve essere più leggibile. Il nuovo Codice dei contratti pubblici, attraverso gli articoli 94, 95 e 98, già consente una gestione graduata delle conseguenze extra-penali; tuttavia, l'esperienza applicativa segnala ancora incertezze sulla rilevanza dei fatti non definitivi, sui mezzi di prova amministrativamente utilizzabili, sulla temporizzazione del self-cleaning e sui rapporti tra confisca penale e risarcimento erariale. Sarebbe opportuno, in questa prospettiva, un protocollo legislativo o regolatorio che disciplini più chiaramente lo scambio informativo tra procure, stazioni appaltanti, ANAC e procure contabili, senza trasformare la pendenza dell'indagine in una sanzione reputazionale anticipata.

Da ultimo dobbiamo considerare che l'efficacia dei presidi dipenda da una integrazione strutturale tra RPCT, OdV, internal audit, sistemi di segnalazione interna e analisi dei dati. Dove queste funzioni restano frammentate, il modello 231 diventa formuletta difensiva e il piano anticorruzione un adempimento burocratico.

La prospettiva europea invita a superare una visione meramente nazionale del problema. L'adozione nel 2026 della nuova direttiva anticorruzione, il rafforzamento del recupero dei beni e la crescita operativa dell'EPPO indicano che la tutela degli appalti pubblici è ormai un tema di rule of law europeo, non soltanto di buon andamento interno ed induce a ritenere che un sistema penale degli appalti veramente efficace è, in ultima analisi, un sistema che punisce meno fatti irrilevanti, prova meglio quelli realmente offensivi, sottrae più rapidamente il vantaggio illecito e protegge, nello stesso tempo, la legalità della spesa pubblica e le garanzie del processo.

Fonti (attenzionate)

CP 2; 314; 314-bis; 316-bis; 316-ter; 317; 318-322-bis; 319-quater; 323 (abrogato);
326; 346-bis; 353; 353-bis; 355; 356; 476-479; 640-bis
CPP 129; 220; 270; 359; 360; 444, 1-ter; 673
DL 90/2014, 32, 7-10
DL 92/2024, 9
DLGS 231/2001, 45
DLGS 24/2023
L 86/1990
L 190/2012
L 114/2024, 1
DIR UE 1021/2026
Cass. Pen. SS. UU. 38343/2014
Cass. Pen. Sez. VI 23401/2022
Cass. Pen. Sez. IV 18410/2025
Cass. Pen. Sez. VI 143/2026
C. Cost. 194/2022
C. Cost. 101/ 2023
C. Cost. 95/2025
C. Cost. 185/2025
Bribery Act 2010, 7
Procurement Act 2023

Riferimenti bibliografici

Agence Française Anticorruption (AFA) (2020). *Recommandations*.
Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) (2021). *Compliance “Anticorruzione” e Modelli ex d.lg. 231/2001*.
Benussi C. (2013). *I delitti contro la pubblica amministrazione*. Padova.
Castronuovo D., Negri D., De Simone G., Ginevra E., Lionzo A. e Varraso G., a cura di (2024). *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*. Milano.
Fiandaca G. e Musco E., a cura di (2025). *Diritto penale. Parte speciale*. Vol. 1. Bologna.
Fiore S. e Amarelli G., a cura di (2025). *I delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione*. Milano.
Gambardella M. (2024). *Peculato, abuso d’ufficio e nuovo delitto di ‘indebita destinazione di denaro o cose mobili’ (art. 314-bis c.p.) I riflessi intertemporali del decreto-legge n. 92/2024*. In: *Sistema Penale*, (documenti): 1-15.
Gatta G.L. (2024a). *Abuso d’ufficio, nuovo Codice degli appalti e innalzamento della soglia per gli affidamenti diretti: abolito criminis?*. In: *Sistema penale*, 6: 79-84.

- Gatta G.L. (2024b). *La legge Nordio e il ‘soffocamento applicativo’ del traffico di influenze illecite. Tra parziale abolitio criminis e profili di illegittimità costituzionale per violazione di obblighi internazionali*. In: *Sistema Penale*, 7-8: 145-152.
- Gatta G.L. (2025). *La Cassazione sul nuovo art. 314 bis c.p.: continuità normativa con l’abuso d’ufficio distrattivo e nessuna interferenza con il peculato*. In: *Sistema penale*, 2/2025.
- Gatta G.L. (2026a). *Il Parlamento europeo approva la nuova direttiva anticorruzione. Si riaccendono i riflettori su abuso d’ufficio e traffico di influenze illecite*. In: *Sistema penale*, 3: 109-111.
- Gatta G.L. (2026b). *L’abolizione dell’abuso d’ufficio e del traffico di influenze illecite ai tempi del panpenalismo: una contraddizione solo apparente*. In: *Questione Giustizia*, 3: 1-11.
- Giordano L. (2025). *La Corte di cassazione torna sul divieto di utilizzo delle intercettazioni in un diverso procedimento*. In: *Sistema penale* (schede): 1-17.
- Guide de l’achat public. *Maîtriser le risque de corruption dans le cycle de l’achat public* (2020).
- Mazzacuva F. (2024). *L’intervento pubblico nell’ente che “ha” delitto. Una riflessione a partire dal d.lgs. 8 giugno 2001, N. 231*. In: *Sistema penale*. Testo disponibile al sito: https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1732184094_mazzacuva-sp-ente-dlgs-2312001.pdf.
- Mucciarelli F. (2025). *Il diritto penale della colpa e la responsabilità degli enti: tra irrisolte questioni dogmatiche e pressanti esigenze politico-criminali*. In: *Sistema penale*. Testo disponibile al sito: https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1763415598_mucciarelli-diritto-penale-della-colpa.pdf.
- Mucciarelli F. (2026). *Misure cautelari: una valutazione unitaria per enti e persone fisiche e obbligo di azione per gli illeciti dell’ente*. In: *Sistema penale*, (schede): 1-8.
- Mucciarelli F. e Paliero C.E., a cura di (2026). *La responsabilità da reato degli enti collettivi*. Torino.
- Negri D. (2024). *Art. 45 d.lgs. n. 231/2001. Applicazione delle misure cautelari*. In: Castronuovo D., De Simone G., Ginevra E., Lionzo A., Negri D., Varraso G., a cura di, *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*. Milano.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2007). *Bribery in Public Procurement*.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2026). *Anti-Corruption and Integrity Outlook*.
- Piva D. (2021). *La responsabilità degli enti ex d.lgs. 231/2001 tra diritto e processo*. Torino.
- Stampanoni Bassi G. e Meazza L.N., a cura di (2024). *Commentario al decreto sulla responsabilità da reato degli enti. D.lgs. 231/2001*. Pisa.
- Valenzano A.S. e Serra Cruz D. (2019). *“Difetto di organizzazione” e illecito dell’ente da reato. Cile, Perù e Argentina a confronto*. In: *Archivio penale*, 1: 1-49.