

# La nuova "legge anticorruzione" (legge 6 novembre 2012, n. 190) : genesi del provvedimento e note critiche

## 1. La presentazione del disegno di legge A.S. 2156

Nel maggio del 2010, fu presentato al Senato dal Governo *pro tempore* il disegno di legge A.S. 2156, “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”.

La necessità di introdurre modifiche al sistema di prevenzione e repressione della corruzione nasceva dalla constatazione dell’incidenza sempre maggiore e sempre quantitativamente e qualitativamente elevatissima del fenomeno corruttivo sull’efficienza e produttività della Cosa pubblica<sup>1</sup>.

Negli ultimi due anni, ad esempio, in occasione dell’inaugurazione dell’anno giudiziario della Corte dei Conti, più volte il Presidente della Corte ed il Procuratore Generale hanno sottolineato con enfasi i limiti raggiunti dal fenomeno<sup>2</sup> e lo hanno quantificato in valori di circa 60 miliardi di euro l’anno<sup>3</sup>.

Il testo originario del disegno di legge, composto di 13 articoli, era diviso in 3 capi, relativi: a) alla prevenzione generale del fenomeno corruttivo; b) a predisporre controlli mirati sul fenomeno; c) alle sanzioni.

Gli elementi particolarmente qualificanti del testo di legge si potevano sintetizzare nei termini di seguito esposti.

Era previsto (art. 1) un “Piano nazionale anticorruzione”<sup>4</sup>, secondo le regole fissate dalla Convenzione O.N.U. del 2003 e aderendo ad una specifica richiesta del G.R.E.CO.<sup>5</sup>, così come già fatto da diversi Stati europei.

---

<sup>1</sup> Appare utile ricordare, per completezza di trattazione e per rimarcare la particolare importanza annessa alla materia da tutte le forze politiche, che oltre al disegno di legge A.S. 2156, sono stati presentati nel tempo oltre trenta progetti di legge in materia di corruzione (tra questi, alcuni sono stati dichiarati “assorbiti” dal testo principale, prima al Senato e poi alla Camera).

<sup>2</sup> “Alla fine del 2010 la stampa internazionale ha riportato il risultato di un’indagine del Transparency International sulla percezione della corruzione nella pubblica amministrazione di numerosi Stati, da cui l’Italia risulterebbe tra le ultime in classifica tra le nazioni esaminate. In Italia, benché si sia posta particolare attenzione sugli illeciti da corruzione (...) attraverso dapprima l’istituzione di un Alto Commissariato (cessato nel 2008) e quindi di un Servizio Anticorruzione e Trasparenza presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, (...) non sono stati raggiunti apprezzabili segni in controtendenza: dal 2004 al 2010 gli insufficienti dati raccolti dal Sistema di Indagini del Ministero dell’Interno segnano un leggerissimo trend discendente. Anche i positivi risultati connessi allo svolgimento di incisive ed estese indagini giudiziarie sono assolutamente temporanei ed effimeri, se non accompagnati da una adeguata politica di prevenzione che miri a cambiare il quadro di riferimento che ha reso possibile i comportamenti corruttivi (...) si nota una rimarchevole diminuzione delle denunce che potrebbe dare conto di una certa assuefazione al fenomeno verso una vera e propria “cultura della corruzione”(...). Ci si interroga in termini dubitativi se, in tema di federalismo fiscale, il decentramento della spesa pubblica possa contribuire a ridurre la corruzione aumentando l’accountability delle P.A. rendendo più diretta la relazione tra decisioni prese e risultati conseguiti ovvero possa avere l’effetto contrario ed aumentare la corruzione quando la vicinanza a interessi e lobbies locali favorisca uno scambio di favori illeciti in danno alla comunità amministrata”. Questo quadro sconsolante è una citazione di brani della relazione del Procuratore Generale della Corte dei Conti per l’inaugurazione dell’anno giudiziario contabile 2011.

<sup>3</sup> Citando le valutazioni del Servizio Anticorruzione e Trasparenza (S.A.eT.) del Dipartimento della Funzione pubblica, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

<sup>4</sup> Coordinato dal Dipartimento della funzione pubblica che gestisce una “Rete nazionale anticorruzione”, composta da referenti per ogni singola pubblica amministrazione, che forniscono dati ed informazioni al Dipartimento, presso cui è anche istituito un “Osservatorio sulla corruzione”, i cui componenti vi partecipano a titolo gratuito

<sup>5</sup> Gruppo di Stati contro la corruzione, organo del Consiglio d’Europa.

Venivano introdotte (art. 2) regole in materia di pubblicità e trasparenza (prevedendo la pubblicazione su internet di dati sensibili; si prevedeva anche l'obbligo per le PP.AA. di mantenimento di un indirizzo di posta elettronica certificata per le istanze dei privati) e regole di trasparenza nei contratti pubblici (art. 3), con la modifica del relativo codice, introducendo la “*Banca dati nazionale dei contratti pubblici*” nella quale inserire tutti i dati degli appaltatori e delle procedure di appalto, verificabili dalle stazioni appaltanti.

Erano introdotte (art. 4) regole di riduzione degli oneri amministrativi per le imprese e generalizzata (art. 5) la regola già prevista dai decreti emergenziali per l'Abruzzo e per l'Expo 2015, ossia maggiori controlli per i subappalti con previsione di *white lists* di subappaltatori (liste di imprese non soggette a rischio di infiltrazione mafiosa).

L'articolo 7 modificava il Testo unico enti locali, occupandosi in particolare della sfera dei controlli di spesa, mentre l'articolo 8 modificava il T.U.E.L. nella materia dei revisori dei conti.

Era poi attribuita (art. 9) una delega al Governo per disciplinare con decreto delegato il c.d. “*fallimento politico*”: si volevano così introdurre ipotesi di incandidabilità temporanea dei Governatori regionali in caso di rimozione ex art. 126 Cost. (norma che prevede la rimozione del Presidente della Giunta per i casi – invero decisamente rari - di compimento di atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, ovvero per ragioni di sicurezza nazionale). Con la stessa delega, il Governo avrebbe regolato l'ipotesi di scioglimento dei consigli comunali e provinciali che non abbiano deliberato il dissesto finanziario.

Si proponeva altresì (art. 10) l'introduzione di ipotesi di ineleggibilità alle cariche di deputato e senatore (per condanne definitive e qualificate - almeno due anni di reclusione; ineleggibilità esclusa in caso di riabilitazione - per gravi reati, ossia quelli di competenza delle Direzioni Distrettuali Antimafia e quelli più gravi contro la P.A.; l'ineleggibilità era prevista come solo temporanea e limitata a 5 anni dalla condanna definitiva). Era nel contempo ampliato (art. 11) il catalogo dei reati previsti dall'art. 58 T.U.E.L. come causa di ineleggibilità per gli enti locali disciplinati da quel *corpus* normativo (in particolare era proposta l'introduzione del riferimento ad alcuni reati di terrorismo e contro la personalità dello Stato).

L'articolo 12 del d.d.l. modificava la pena edittale per buona parte del catalogo dei reati contro la pubblica amministrazione previsti dal codice penale, aumentando di volta in volta il minimo edittale, il massimo edittale o entrambi.

Come è stato autorevolmente sottolineato<sup>6</sup>, il D.D.L. ha rappresentato un passo avanti nell'approccio legislativo al fenomeno, atteso che lo ha inquadrato non solo dal punto di vista del contrasto penale, ma anche da quello organizzativo-amministrativo (in chiave di prevenzione).

Tuttavia, il provvedimento è apparso nel complesso non sufficiente a raggiungere gli scopi che si prefiggeva, tanto da innescare un complesso e vivace dibattito in sede parlamentare, che ne ha rallentato i tempi di approvazione.

Alcuni punti, in particolare, sono apparsi fin da subito problematici.

---

<sup>6</sup> Si veda, sul punto, la “*Relazione sull'attività svolta nell'anno 2011*” resa dal Presidente della Corte dei Conti, dott. Giampaolino, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2012: “*In linea generale, la Corte ha confermato il positivo giudizio già espresso sul provvedimento nell'audizione del 2010, in ragione della circostanza che, diversamente da quanto operato in passato, l'approccio alla problematica non è di impostazione prevalentemente penalistica, come pur è nella tradizione del nostro ordinamento, bensì di ordine amministrativo, tendendo, cioè, all'individuazione di rimedi di natura organizzativa. Si tratta, quindi, di rimedi finalizzati a prevenire o ad evidenziare la patologia e che debbono aggiungersi alle misure meramente sanzionatorie. La Corte ha, poi, evidenziato l'alto significato tecnico e deontologico, di elevare, alla stregua di quanto già stabilito dagli artt. 11 e 16 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, la trasparenza dell'attività amministrativa a “livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. Apprezzamento è stato espresso, infine, in ordine all'introduzione del Piano nazionale anticorruzione, con riferimento alla sua genesi endogena all'amministrazione, alla sua natura di rimedio programmatico ed ordinamentale contro il sorgere delle vicende corruttive”* (pagg. 28-29).

Quanto al Capo I (prevenzione generale) appariva insufficiente dal punto di vista pratico e concreto tutta l'organizzazione del “*Piano anticorruzione*”, che rischiava di trasformarsi in un astratto strumento di studio senza conseguenze sul fenomeno concreto, non essendo contemplato alcuno strumento di trasparenza relativo ai soggetti attivi della corruzione, ossia ai pubblici ufficiali, ed in particolare alle loro situazioni patrimoniali. Ha suscitato dubbi, poi, l'introduzione generalizzata dello strumento delle *white lists*, già previsto dai decreti emergenziali sull'Abruzzo e sull'Expo 2015, in quanto tale strumento era stato oggetto di precise obiezioni da parte degli organi governativi che dovevano applicarlo<sup>7</sup>.

Quanto al Capo II (controlli mirati), di fatto introduceva norme in materia di efficienza della P.A. e di controllo sulla spesa (peraltro, dei soli enti locali disciplinati dal T.U.E.L. e non di tutti gli enti locali) che, pur in astratto condivisibili, rappresentavano uno strumento solo indiretto di contrasto alla corruzione, essendo ovviamente una P.A. più efficiente meno sottoposta al rischio corruzione.

Quanto, infine, al Capo III (sanzioni), ove si sarebbero dovuti prevedere meccanismi di contrasto diretto e di repressione della corruzione, il quadro proposto dal disegno di legge appariva abbastanza limitato. La delega al Governo sulla materia del “*fallimento politico*” sembrava relativa ad ipotesi marginali. Anche le norme in materia di ineleggibilità, pur astrattamente condivisibili, non apparivano tali da stravolgere il quadro attuale e da determinare il venir meno di possibili infiltrazioni criminali degli organi elettivi. Infine, dal lato del contrasto penale al fenomeno, ci si limitava alla sola previsione di aumenti (peraltro contenuti) delle pene previste da alcuni reati contro la P.A.: nessun intervento in materia di sequestri e confische, nessun intervento in materia di pene accessorie, limitatissimi interventi in materia di circostanze aggravanti, nessun intervento in materia procedurale di accertamento delle violazioni.

## ***2. Le norme pattizie internazionali***

La necessità di adeguamento della normativa italiana in materia di prevenzione e contrasto dei fenomeni di corruzione deriva non solo dall'emergenza alla quale ha fatto riferimento, come si è detto, la Corte dei Conti, ma anche alla circostanza che l'Italia ha, nel corso degli anni, aderito a più di un accordo pattizio internazionale nella materia della corruzione, che impone che la normativa interna sia aggiornata secondo le statuizioni di tali accordi.

Peraltro, occorre notare come l'Italia sia stata spesso inadempiente rispetto agli accordi internazionali, non ratificando con propria legge l'accordo al quale aveva aderito, ovvero comunque non eseguendo in pratica gli obblighi derivanti dall'avvenuta ratifica.

In particolare, l'Italia ha aderito:

- I. alla “*Convenzione penale sulla corruzione*” del Consiglio d'Europa (*Criminal Law Convention on Corruption*), fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999;
- II. alla “*Convenzione civile sulla corruzione*” del Consiglio d'Europa (*Civil Law Convention on Corruption*), fatta a Strasburgo il 4 novembre 1999;
- III. alla Convenzione dell'O.N.U. contro la corruzione (*United Nations Convention Against Corruption – U.N.C.A.C.*), adottata dall'Assemblea generale con la risoluzione n. 58/4 del 31 ottobre 2003 ed aperta alla firma a Merida dal 9 all'11 dicembre 2003, che l'Italia ha sottoscritto senza riserve.

---

<sup>7</sup> Il prefetto di L'Aquila, dott. Gabrielli (già direttore del SISDE), in corso di audizione davanti alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia il 15 ottobre 2009, aveva decisamente criticato lo strumento, affermando che inserire una impresa nella c.d. lista bianca rischiava di attribuirle una patente di onestà, sfruttabile dalle mafie con l'infiltrazione nell'impresa successiva all'inserimento nella lista; i controlli continui e successivi finalizzati ad impedire infiltrazioni successive erano poi considerati troppo onerosi e stressanti per le strutture di polizia.

Tali Convenzioni sono state tutte ratificate con molto ritardo rispetto alla loro sottoscrizione: in particolare, la Convenzione O.N.U. del 2003 è stata ratificata sei anni dopo, con la legge n. 116 del 3 agosto 2009; le due Convenzioni del Consiglio d'Europa del 1999 sono state oggetto di ratifica soltanto quest'anno, con le leggi nn. 110 e 112 del 28 giugno 2012. La ratifica, tuttavia, non è stata finora seguita dall'integrale e rispettosa esecuzione degli obblighi internazionali, in particolare nella materia penale, come di seguito si avrà modo di sottolineare.

Quanto al contenuto delle citate Convenzioni, se ne segnalano i punti di maggiore interesse.

La Convenzione penale C.o.E. (*Council of Europe*) sulla corruzione del 27 gennaio 1999 è composta di un breve preambolo e di 42 articoli. Dispone che le Parti contraenti - nei rispettivi ordinamenti - definiscano come reati penali le fattispecie di corruzione (artt. 2-14). La Convenzione, a tale riguardo, individua e definisce le seguenti fattispecie:

- corruzione attiva e passiva di pubblici ufficiali nazionali (artt. 2 e 3);
- corruzione di membri di assemblee pubbliche nazionali (art. 4);
- corruzione di pubblici ufficiali stranieri (art. 5);
- corruzione di membri di assemblee pubbliche straniere (art. 6);
- corruzione attiva e passiva nel settore privato (artt. 7 e 8: la corruzione nel settore privato è definita come fatti di corruzione “*commessi intenzionalmente nell’ambito di un’attività commerciale*”; in particolare, quella “*attiva*” è definita come “*il fatto di promettere, di offrire o di procurare, direttamente o indirettamente, qualsiasi vantaggio indebito, per sé o per terzi, a una qualsiasi persona che dirige un ente privato o che vi lavora, affinché compia o si astenga dal compiere un atto in violazione dei suoi doveri*”, mentre quella “*passiva*” come “*il fatto per qualsiasi persona che dirige un ente privato o che vi lavora, di sollecitare o di ricevere, direttamente o per il tramite di terzi, un vantaggio indebito, per sé o per terzi, o di accettarne l’offerta o la promessa, affinché compia o si astenga dal compiere un atto in violazione dei propri doveri*”);
- corruzione di funzionari internazionali (art. 9);
- corruzione di membri di assemblee parlamentari internazionali (art. 10);
- corruzione di giudici e di agenti di corti internazionali (art. 11);
- traffico d’influenza (art. 12; si definisce traffico d’influenza “*il fatto di promettere, offrire o procurare, direttamente o indirettamente, qualsiasi vantaggio indebito, per sé o per terzi, a titolo di remunerazione a chiunque afferma o conferma di essere in grado di esercitare un’influenza sulla decisione di una persona di cui agli articoli 2, 4-6 e 9-11, così come il fatto di sollecitare, ricevere o accettarne l’offerta o la promessa a titolo di remunerazione per siffatta influenza, indipendentemente dal fatto che l’influenza sia o meno effettivamente esercitata oppure che la supposta influenza sortisca l’esito ricercato*”);
- riciclaggio dei proventi di reati di corruzione (art. 13);
- reati contabili (art. 14).

La Convenzione dispone, altresì, che le Parti contraenti adottino nel proprio ordinamento misure che consentano di confiscare o sottrarre gli strumenti ed i proventi dei reati penali definiti dalla Convenzione o beni per un valore corrispondente a tali proventi (art. 19, par. 3); garantiscano la specializzazione di persone o di enti nella lotta contro la corruzione e provvedano affinché i medesimi soggetti dispongano di una formazione e di risorse finanziarie adeguate all’esercizio delle proprie funzioni (art. 20); si prestino l’assistenza giudiziaria più ampia possibile (artt. 26, 30 e 31); includano i reati penali che rientrano nel campo di applicazione della presente Convenzione in tutti i futuri trattati di estradizione ed aggiornino in tal senso anche i trattati di estradizione già in vigore tra le Parti (art. 27, par. 1); designino una o più autorità centrali competenti in materia di cooperazione giudiziaria internazionale in tema di corruzione (art. 29). Sono infine dettate norme in materia di entrata in vigore e di modifica della Convenzione, nonché di risoluzione delle controversie relative all’applicazione della Convenzione (artt. 32-42).

La Convenzione civile C.o.E. sulla corruzione del 4 novembre 1999 è composta di un Preambolo e di 23 articoli.

Prevede che le Parti introducano nel diritto interno efficaci strumenti di difesa di diritti ed interessi (compresa la possibilità di ottenere il risarcimento dei danni) in favore delle persone che hanno subito un danno risultante da un atto di corruzione, definito come “*il fatto di sollecitare, offrire, dare o accettare, direttamente o indirettamente, una provvigione illecita o altro indebito vantaggio, ovvero promettere tale indebito vantaggio, in modo tale da pregiudicare il normale esercizio di una funzione o il comportamento regolamentare di colui che beneficia della provvigione illecita o dell'indebito vantaggio o della promessa di tale vantaggio indebito*” (artt. 1-3).

Gli articoli 4-7 prevedono regole di responsabilità, anche dello Stato, e termini e condizioni dell'esercizio delle relative azioni.

La Convenzione prevede altresì l'introduzione di una serie di obblighi di particolare rilievo: l'obbligo di prevedere negli ordinamenti interni regole di nullità dei contratti o delle clausole contrattuali aventi ad oggetto un atto di corruzione, nonché regole di annullabilità del contratto, quando il consenso del contraente è stato viziato da un atto di corruzione (art. 8); l'obbligo di prevedere un'adeguata tutela contro qualsiasi sanzione ingiustificata nei confronti di dipendenti i quali, in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti, denunciano fatti di corruzione (art. 9); l'introduzione di regole di chiarezza e fedeltà nella redazione dei conti annuali e nei documenti finanziari delle società (art. 10). Sono previste anche norme processuali (artt. 11 e 12) e di cooperazione internazionale in materia processuale, civile e commerciale (artt. 11-13). La vigilanza sull'attuazione della Convenzione da parte degli Stati aderenti è rimessa al “*Gruppo di Stati contro la corruzione*”, c.d. GR.E.CO. (art. 14). Sono infine dettate norme in materia di entrata in vigore e di modifica della Convenzione, nonché di risoluzione delle controversie relative all'applicazione della Convenzione (artt. 15-23).

Infine, la Convenzione O.N.U. contro la corruzione del 2003 consta di un Preambolo e di 71 articoli.

Il Titolo I (artt. 1-4) contiene disposizioni generali, prevedendo norme relative all'oggetto della Convenzione, alla terminologia, al campo di applicazione, alle regole di protezione della sovranità degli Stati aderenti.

Il Titolo II (artt. 5-14) è relativo alle misure preventive del fenomeno. Impone ai Paesi aderenti l'adozione di regole di trasparenza, di responsabilità nella gestione dei beni pubblici e di partecipazione della società civile.

Particolare rilievo assume, nell'organizzazione pubblica delle politiche di prevenzione, la disposizione dell'articolo 6, che impone agli Stati l'istituzione di uno o più organi per l'applicazione delle politiche preventive e per la diffusione delle conoscenze necessarie alla prevenzione, dotati della “*indipendenza necessaria a permettere loro di esercitare efficacemente le loro funzioni al riparo da ogni indebita influenza*” (art. 6, comma 2).

La trasparenza è imposta tanto nel settore pubblico (con riferimento agli impiegati ed ai pubblici ufficiali, alla trasparenza negli appalti, alle regole di informazione del pubblico sull'organizzazione e le procedure dell'amministrazione) quanto nel settore privato, dove particolare enfasi viene posta sull'obbligo per gli Stati aderenti di imporre regole di trasparenza e correttezza dei conti, con divieto di specifiche attività compiute al fine di commettere un reato di corruzione; in particolare: tenuta di conti fuori libro; operazioni fuori libro o insufficientemente identificate; registrazione di spese inesistenti; registrazione di elementi passivi il cui oggetto non sia correttamente identificato; utilizzazione di documenti falsi; distruzione intenzionale di documenti contabili prima dei termini previsti dalla legge (art. 12, comma 3, lett. a)-f)).

Specifiche regole riguardano i magistrati e la prevenzione del riciclaggio.

Quanto al primo tema, l'articolo 11 prevede (tanto per i giudici quanto per i magistrati inquirenti) che gli Stati aderenti, nel rispetto della “*indipendenza dei magistrati*”, adottino le misure necessarie a “*rafforzare la loro integrità ed a prevenire ogni possibilità di corromperli*”.

Quanto alla materia del riciclaggio, l'articolo 14 impone: l'istituzione di un regime interno di regolamentazione e controllo degli istituti di credito, con particolare riguardo alla identificazione dei clienti e alla registrazione delle operazioni e dichiarazione delle operazioni sospette; la cooperazione nazionale ed internazionale e lo scambio di informazioni (peraltro, si tratta di obblighi ai quali l'Italia formalmente già adempie con la sua normativa antiriciclaggio).

Il contrasto e la repressione penale sono disciplinati dal Titolo III (artt. 15-42).

In tali norme sono anzitutto definite le ipotesi di reato rilevanti:

- a. la corruzione di pubblici ufficiali nazionali (art. 15) e stranieri e di funzionari di organizzazioni internazionali pubbliche (art. 16);
- b. la sottrazione, appropriazione indebita, od altro uso illecito di beni da parte di un pubblico ufficiale (art. 17);
- c. il traffico d'influenza (art. 18), definito, in due ipotesi, come: a) il *“fatto di promettere, offrire o concedere ad un pubblico ufficiale o ad ogni altra persona, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio affinché detto ufficiale o detta persona abusi della sua influenza reale o supposta, al fine di ottenere da un'amministrazione o da un'autorità pubblica dello Stato Parte un indebito vantaggio per l'istigatore iniziale di tale atto o per ogni altra persona”*; b) il *“fatto, per un pubblico ufficiale o per ogni altra persona, di sollecitare o di accettare, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio per se o per un'altra persona al fine di abusare della sua influenza reale o supposta per ottenere un indebito vantaggio da una amministrazione o da una autorità pubblica dello Stato Parte”*;
- d. l'abuso d'ufficio (art. 19), che nel testo della Convenzione non presenta i caratteri dell'abuso *“patrimoniale”*, come descritto nell'articolo 323 del nostro codice penale;
- e. l'arricchimento illecito (art. 20), descritto come un *“aumento sostanziale dei beni di un pubblico ufficiale che quest'ultimo non può ragionevolmente giustificare rispetto ai suoi redditi legittimi”*;
- f. la corruzione nel settore privato (art. 21) definita come atti *“commessi intenzionalmente nell'ambito di attività economiche, finanziarie o commerciali”* e consistenti nel *“fatto di promettere, offrire o concedere, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio ad ogni persona che diriga un'entità del settore privato o lavori per tale entità, a qualunque titolo, per se o per un'altra persona, affinché, in violazione dei propri doveri, essa compia o si astenga dal compiere un atto”*, ovvero nel *“fatto, per qualsiasi persona che diriga un'entità del settore privato o che lavori per tale entità, a qualsiasi titolo, di sollecitare od accettare, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio, per se o per un'altra persona, al fine di compiere o di astenersi dal compiere un atto in violazione dei propri doveri”*;
- g. sottrazione di beni nel settore privato (art. 22) consistente nella sottrazione intenzionale, nell'ambito di attività economiche, finanziarie o commerciali, da parte di un dirigente o un lavoratore di un ente privato, di beni o valori della società affidatigli per la sua funzione;
- h. il riciclaggio di proventi del crimine (art. 23), comprendendovi anche il c.d. autoriciclaggio, ovvero sia il riciclaggio compiuto dall'autore del reato presupposto (il comma 2, lett. e) della norma prevede una mera possibilità di eccezione a tale estensione: *“Quando i principi fondamentali del diritto interno di uno Stato Parte lo richiedono, si può disporre che i reati enunciati al paragrafo 1 del presente articolo non si applichino alle persone che hanno commesso il reato presupposto”*) e la ricettazione (art. 24);
- i. l'ostacolo al buon funzionamento della giustizia (art. 25).

Sono comprese alcune norme in materia di responsabilità delle persone giuridiche e di principi di diritto penale generale (artt. 26-28), nonché in materia processuale e di cooperazione tra autorità (artt. 29-42).

Tra queste norme rileva in particolare quella dell'articolo 29 in materia di prescrizione del reato, secondo la quale gli Stati aderenti fissano *“un lungo termine di prescrizione entro il quale i*

*procedimenti possono essere avviati*”, introducendo secondo il diritto pattizio una regola che appare diversa da quella prevista nell'ordinamento italiano, dal momento che fa rilevare la prescrizione soltanto fino al termine di avvio del procedimento penale e non anche durante il suo corso.

Il Titolo IV (artt. 43-50) è dedicato alle regole di cooperazione internazionale; il Titolo V (artt. 51-59) alla materia del recupero di beni; il Titolo VI (artt. 60- 62) alla assistenza tecnica ed allo scambio di informazioni.

Per concludere, il Titolo VII (artt. 63-64) è relativo alle norme che contemplano i meccanismi di applicazione della Convenzione, mentre il Titolo VIII (artt. 65-71) contiene disposizioni finali relative all'entrata in vigore ed alla modifica della Convenzione, nonché alla composizione delle controversie relative all'applicazione della Convenzione.

C'è da dire che, in sede di ratifica della Convenzione O.N.U., con la citata legge n. 116/09, fu operata una prima, assai limitata, attuazione delle regole imposte dalla normativa pattizia. In particolare, furono aggiornati l'art. 322-*bis* c.p. in materia di confisca ed il decreto legislativo n. 231/01 sulla responsabilità delle persone giuridiche, e furono introdotti nel codice di procedura penale gli artt. 740-*bis* e 740-*ter* in materia di “*devoluzione ad uno Stato estero delle cose confiscate*”. Fu inoltre individuata l'«*Autorità nazionale anti-corruzione*» di cui all'articolo 6 della Convenzione nel soggetto giuridico al quale venivano trasferite le funzioni dell'«*Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione*»<sup>8</sup>, ossia il Servizio Anticorruzione e Trasparenza (S.A.eT.), creato nell'ambito del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Proprio l'individuazione dell'«*Autorità nazionale anti-corruzione*» ha rappresentato e rappresenta un aspetto problematico dei rapporti tra la normativa internazionale e quella interna.

Infatti, il citato articolo 6 della Convenzione O.N.U. pretende che tale organo sia dotato dell'indipendenza necessaria ad esercitare efficacemente le proprie funzioni; caratteristica che non può, con tutta evidenza, riconoscersi ad un ufficio istituito presso un dipartimento governativo, ossia all'interno di quella pubblica amministrazione che l'Autorità dovrebbe monitorare.

La questione è tornata all'attenzione generale poiché il d.d.l. A.S. 2156 prevedeva che il “*Piano nazionale anticorruzione*” fosse rimesso al Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, ossia che fosse il primo dei controllati a fungere da controllore. Peraltro, le successive modifiche parlamentari non hanno completamente risolto la questione: i compiti di Autorità nazionale anti-corruzione sono stati infatti rimessi ad altro ente, la “*Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche*” (CiVIT)<sup>9</sup>.

Sulla scelta di tale ente sono state avanzate obiezioni, soprattutto in ordine al possesso dei requisiti di indipendenza richiesti dalla Convenzione O.N.U.<sup>10</sup>. Per questo motivo, è stata presentata anche una proposta di legge finalizzata all'istituzione di una vera e propria «*Autorità indipendente per la prevenzione della corruzione e dei fenomeni di illegalità nelle amministrazioni pubbliche*»,

---

<sup>8</sup> L'Alto Commissariato fu istituito con l'articolo 1 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 e soppresso solo cinque anni dopo (con l'articolo 68, comma 6-*bis*, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. con mod., in legge 6 agosto 2008, n. 133).

<sup>9</sup> La CiVIT è stata istituita dall'articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, con il compito di “*indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale, informando il Ministro per l'attuazione del programma di Governo sull'attività svolta*”.

<sup>10</sup> Effettivamente, la CiVIT appare dotata di requisiti di autonomia ed indipendenza solo formali e nominali, atteso che i suoi componenti sono indicati e decisi dal potere esecutivo (con delibera del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro per l'attuazione del programma di Governo), che la Commissione non ha alcuna autonomia finanziaria dipendendo dalle scelte strategiche del Governo e che di fatto si tratta di un ente utilizzato dal potere governativo come organo di staff, che infine la Commissione non ha alcun potere concreto di intervento sulle pubbliche amministrazioni.

autonoma ed indipendente dal potere esecutivo e con ampi poteri ispettivi, di intervento e sanzionatori<sup>11</sup>.

Altre questioni rimanevano poi irrisolte, sulla base delle richiamate norme pattizie.

Appariva necessario che la legislazione interna fosse aggiornata ed adeguata con la previsione di norme che realizzassero una completa trasparenza delle procedure amministrative e delle situazioni patrimoniali di tutti i soggetti che dipendano o siano retribuiti dalla pubblica amministrazione; che fossero previste norme a tutela del dipendente pubblico che denunci ipotesi o tentativi di corruzione; che fossero introdotte specifiche ipotesi di reato di “*corruzione tra privati*” e “*traffico d'influenza*”, secondo le chiare previsioni convenzionali ricordate; che fosse aggiornata la disciplina del riciclaggio, introducendo l'ipotesi di “*autoriciclaggio*”; che fosse rivista la normativa in materia di documentazione societaria, rendendo effettiva la sanzione penale del falso in bilancio; che fosse bilanciato il rapporto normativo tra “*corruzione*” e “*concussione*”; che fossero modificate le norme sulla prescrizione dei reati nel senso indicato dalla Convenzione delle Nazioni Unite.

Nell'evidenziare i nodi irrisolti della normativa italiana (in rapporto con quella convenzionale del Consiglio d'Europa), appare di grande importanza, anche per il modo analitico e concretamente orientato con il quale affronta le questioni, il testo del “*Rapporto di valutazione sull'Italia - Tema I Incriminazioni - Terzo ciclo di valutazione*” del GR.E.CO. - Gruppo di Stati contro la corruzione – organo del C.o.E., adottato a Strasburgo il 23 marzo 2012.

All'esito di una lunga e completa disamina della normativa italiana, del suo rapporto con quella del Consiglio d'Europa e dei motivi della mancata ratifica ed esecuzione della Convenzione del 1999, il GR.E.CO. ha rivolto all'Italia le seguenti “*raccomandazioni*”:

*i) procedere rapidamente alla ratifica della Convenzione penale sulla corruzione (STE 173) e del suo protocollo addizionale (STE 191) (paragrafo 101);*

*ii) estendere il campo di applicazione della legislazione concernente la corruzione attiva e passiva a tutti i pubblici ufficiali stranieri, ai membri di pubbliche assemblee straniere, ai funzionari delle organizzazioni internazionali, ai membri delle assemblee parlamentari internazionali nonché ai giudici ed ai funzionari delle corti internazionali, al fine di soddisfare pienamente i requisiti posti dagli articoli 5, 6, 9, 10 e 11 della Convenzione penale sulla corruzione (STE 173) (paragrafo 107);*

*iii) estendere l'ambito di applicazione della legislazione relativa alla corruzione attiva e passiva di giurati stranieri al fine di ottemperare pienamente ai requisiti di cui all'articolo 6 del Protocollo aggiuntivo alla Convenzione penale sulla corruzione (STE 191); e ii) prevedere come fattispecie penale la corruzione attiva e passiva degli arbitri nazionali e stranieri (paragrafo 108)*

*iv) prevedere come fattispecie penale la corruzione nel settore privato conformemente agli articoli 7 e 8 della Convenzione penale sulla corruzione (STE 173) (paragrafo 110);*

*v) prevedere come fattispecie penale il traffico di influenza conformemente all'articolo 12 della Convenzione penale sulla corruzione (STE 173) (paragrafo 111)*

*vi) adottare misura adeguate, di concerto con le istituzioni interessate, per garantire che le disposizioni relative ai reati di corruzione e traffico di influenza siano applicate attivamente nella pratica e rendere possibile un regime sanzionatorio efficace, proporzionato e dissuasivo nei confronti degli autori di reati di corruzione, come richiesto dagli articoli 19 e 20 della Convenzione penale sulla corruzione (STE 173) (paragrafo 114);*

*vii) al fine di garantire che i procedimenti siano definiti prima della scadenza dei termini di prescrizione, i) effettuare uno studio sull'impatto che la prescrizione ha sui procedimenti per corruzione al fine di stabilire l'entità e le cause dei problemi che potrebbero essere identificati a seguito di tale indagine; ii) adottare un piano di azione specifico per affrontare e risolvere, entro*

---

<sup>11</sup> A.S. 2781, “Istituzione dell'Autorità indipendente per la prevenzione della corruzione e dei fenomeni di illegalità nelle amministrazioni pubbliche” (presentato in data 15 giugno 2011).



tempi stabiliti, i problemi che dovessero emergere dall'indagine; (iii) rendere pubblici i risultati di questa attività di studio (paragrafo 118);

viii) esaminare in modo approfondito l'applicazione pratica del reato di concussione, fattispecie prevista e punita all'articolo 317 del Codice penale, al fine di accertarne i potenziali abusi nelle indagini e nei procedimenti penali per fatti corruttivi; ii) alla luce di tale esame, adottare provvedimenti concreti per revisionare e chiarire all'occorrenza l'ambito applicativo del reato (paragrafo 122);

ix) eliminare la condizione, se del caso, in base alla quale l'esercizio dell'azione penale per fatti corruttivi commessi all'estero deve essere preceduta da una richiesta del Ministero della giustizia o da una querela della parte offesa; ii) estendere la giurisdizione agli atti corruttivi commessi all'estero da stranieri, ma che coinvolgono funzionari di organizzazioni internazionali, membri delle assemblee parlamentari internazionali e funzionari delle corti internazionali che sono al contempo cittadini italiani (paragrafo 127)".

Molte delle questioni indicate (e molte altre ancora) sono state oggetto di dibattito parlamentare e di modifica del testo originario del disegno di legge, ma non tutte vi hanno trovato il necessario spazio.

### **3. L'approvazione della legge 6 novembre 2012, n. 190: note critiche**

Dopo oltre due anni di lavori parlamentari e di profonde modifiche del testo base, l'esame del disegno di legge ha avuto una improvvisa accelerazione a seguito della presentazione da parte del Governo di un maxi-emendamento, contenente parziali modifiche del testo in discussione, sul quale è stata posta la questione di fiducia, prima al Senato (17 ottobre 2012) e poi alla Camera, dove il testo è stato approvato definitivamente in data 31 ottobre 2012 (e, indi, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 265 del 13 novembre 2012).

La legge n. 190/2012 consta di due soli articoli: il primo, che contiene la parte precettiva anticorruzione, è composto di 83 commi; il secondo contiene invece la sola clausola di invarianza finanziaria<sup>12</sup>.

Il contenuto della legge può essere riassunto, dividendolo in due macro settori: quello della regolamentazione organizzativo-amministrativa e quello dell'intervento repressivo (di tipo giuspenalistico).

Dal punto di vista della materia organizzativo-amministrativa, il provvedimento di legge si può riepilogare sinteticamente come segue:

- viene individuata (come sopra ricordato), quale “*Autorità nazionale anticorruzione*”, la CiVIT (comma 1), alla quale vengono attribuiti il potere di approvare il “*Piano nazionale anticorruzione*”, poteri di vigilanza e di controllo, il potere di esprimere pareri facoltativi a tutte le amministrazioni pubbliche in materia di conformità di atti e comportamenti ai codici di comportamento dei pubblici funzionari ed in materia di svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi, l'obbligo di riferire annualmente al Parlamento (comma 2). La CiVIT viene dotata di limitati poteri ispettivi (può chiedere “*notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni*”) e di intervento diretto (“*ordina la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza*” ovvero “*ordina l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dai piani*” anticorruzione); tuttavia, non viene fornita di adeguati poteri sanzionatori. Si prevedono, altresì, strumenti di pubblicità via web dei provvedimenti adottati tanto dalla Commissione quanto dalle amministrazioni interessate (comma 3);

---

<sup>12</sup> Il testo ripropone, in massima parte, quello legge approvato dalla Camera dei deputati il 14 giugno 2012, oggetto di sostanziale riscrittura da parte dei ministri *pro tempore* della giustizia e per la pubblica amministrazione e la semplificazione.

- il comma 4 illustra i poteri del Dipartimento della funzione pubblica, al quale spetta di coordinare e promuovere l'attività di prevenzione della corruzione, di predisporre il "*Piano nazionale anticorruzione*", di definire modelli standard per i dati e le informazioni e criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare i cumuli di incarichi;
- le pubbliche amministrazioni centrali predispongono un "*piano di prevenzione della corruzione*" (da trasmettere al Dipartimento della funzione pubblica) e procedure di selezione e formazione dei dipendenti (comma 5);
- si prevede al comma 7 che l'organo di indirizzo politico individui tra i propri dirigenti un "*responsabile della prevenzione della corruzione*" (che, nell'ente locale, è individuato di norma nel segretario), il quale è sottoposto a sanzione disciplinare in caso di commissione di reati di corruzione all'interno dell'amministrazione di appartenenza, salvo che non ricorrano a suo favore alcuni elementi esimenti, espressamente elencati (commi 12-14) e che il prefetto fornisca, se richiesto, il necessario supporto tecnico ed informativo per la predisposizione dei piani anticorruzione (comma 6);
- vengono specificati nel dettaglio il contenuto del "*piano anticorruzione locale*" ed i compiti del "*responsabile della prevenzione della corruzione*" (commi 8-10);
- alla Scuola superiore della pubblica amministrazione è attribuito il compito di predisporre "*percorsi di formazione*", ad oneri invariati, per i pubblici dipendenti (comma 11);
- i commi 15-17 disciplinano la materia della trasparenza, prevedendo alcuni obblighi diretti ed immediatamente operativi (pubblicazione sui siti web degli enti locali dei bilanci e dei conti consuntivi, nonché dei costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e della produzione di servizi ai cittadini; consultabilità *online* dei tempi procedurali; pubblicazione su siti web dei dati aperti relativi alle stazioni appaltanti, ai bandi di gara, ai procedimenti di aggiudicazione e di esecuzione delle opere pubbliche) e attribuendo anche un'ampia delega al Governo per "*il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni vigenti, ovvero mediante la previsione di nuove forme di pubblicità*";
- i commi da 18 a 25 introducono una serie di regole in materia di arbitrati: anzitutto, si prevede un divieto generalizzato di assunzione dell'incarico di arbitro per tutti i magistrati di ogni ordine, per gli avvocati e procuratori dello Stato e per i giudici delle commissioni tributarie, a pena di decadenza dagli incarichi e di nullità degli atti compiuti<sup>13</sup>; si prevede poi

---

<sup>13</sup> Occorre ricordare che in realtà, per i soli magistrati ordinari, il divieto è vigente già da molto tempo. Infatti, con le cc.dd. leggi Merloni e Merloni-ter (ossia, rispettivamente, legge 11 febbraio 1994 n. 109, articolo 32, e legge n. 18 novembre 1998 n. 415, articolo 10) e con il regolamento di attuazione di quest'ultima (d.P.R. 21 dicembre 1999 n. 554, articoli 150 e 151), era stato fissato il quadro normativo che escludeva i magistrati ordinari dai soggetti ai quali poteva essere devoluta in arbitri una controversia attinente ad appalti di lavori pubblici. Nel frattempo, il Consiglio superiore della magistratura aveva preso netta posizione negativa sulla possibilità di autorizzazione di magistrati ordinari ad assumere incarichi arbitrali (si vedano la circolare del 18 dicembre 1995 e la risoluzione della 2<sup>a</sup> commissione del 12 marzo 1997). Pertanto, la questione si pone come attuale e rilevante per gli altri soggetti indicati dalla norma, ed in particolar modo per la magistratura amministrativa (T.a.r. e Consiglio di Stato), per quella contabile (Corte dei conti) e per l'avvocatura dello Stato, i cui componenti hanno frequente accesso agli incarichi arbitrali. La materia riguarda anche i magistrati militari che fino all'approvazione della legge in commento potevano astrattamente ricevere incarichi arbitrali (si veda la circolare n. 59/01 e succ. mod. del Consiglio della magistratura militare: "*Capo 10. Arbitrati. 1. Fermo restando quanto previsto dalla legge quadro 11 febbraio 1994 n. 109 e dal relativo Regolamento di attuazione dettato con d.P.R. 21 dicembre 1990 n. 554 (appalti pubblici), i magistrati militari possono assumere incarichi arbitrali soltanto come arbitri unici o Presidenti dei collegi ed a condizione che una delle parti non sia l'Amministrazione della Difesa ovvero altro soggetto comunque appartenente all'Amministrazione della Difesa o alle Forze Armate in generale. 2. Per lo svolgimento dei suddetti incarichi è necessaria la autorizzazione del Consiglio della magistratura militare e questa potrà essere concessa soltanto nel caso in cui sia motivatamente escluso, previa approfondita valutazione*

- che il ricorso ad arbitri nelle controversie derivanti da esecuzione di lavori, servizi, forniture debba essere sempre sottoposto ad autorizzazione preventiva e motivata da parte dell'organo di governo dell'amministrazione; si impone infine una serie di regole nella scelta degli arbitri (con ampia e criticabile riserva, in ottica di prevenzione della corruzione, ai dirigenti della pubblica amministrazione) e nella pubblicità del procedimento, nonché sui compensi spettanti agli arbitri;
- nei commi da 26 a 40 sono introdotti e specificati principi e regole di trasparenza, pubblicità (con particolare riguardo alla pubblicazione sul web) ed accessibilità ai dati dei procedimenti amministrativi: da segnalare, su tutte, le norme in materia di pubblicità dei dati degli appalti (comma 32), la delega al Governo per il riordino della disciplina generale in materia (commi 35-36) e le nuove regole di *“trasparenza delle attribuzioni di posizioni dirigenziali”* (commi 39-40, ove è stabilito che le amministrazioni pubbliche, le aziende e le società partecipate comunichino al Dipartimento della funzione pubblica - ma non anche alla CiVIT - tutti i dati delle posizioni dirigenziali attribuite *“discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione”*, unitamente ai titoli ed ai *curricula* dei dirigenti. Si tratta peraltro di norma che prevede solo tale procedura informativa, senza alcuno strumento diretto di intervento, di censura, di sanzione od altro);
  - la legge sul procedimento amministrativo (l. 7 agosto 1990, n. 241) è significativamente innovata dal comma 41, che vi introduce un articolo 6-*bis* relativo al conflitto di interesse, a mente del quale il responsabile del procedimento ed i titolari degli uffici che partecipano al procedimento amministrativo *“devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale”*; anche in tal caso la norma non è perfetta, non essendo prevista alcuna sanzione o alcuno strumento di rimedio alla situazione di conflitto;
  - sono introdotte diverse rilevanti innovazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (*“Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”*), in materia di incarichi vietati ai dipendenti pubblici, di conflitto di interessi, di responsabilità erariale, di pubblicità di incarichi esterni e di consulenze. Tra le modifiche introdotte si segnalano le seguenti: è introdotto il divieto, per i pubblici dipendenti che abbiano esercitato poteri autoritativi e negoziali, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i privati che siano stati destinatari di tale pubblica attività (comma 42); il comma 46 innova il d.l.vo n. 165/01 anche nella previsione di divieti di assunzione di incarichi da parte di soggetti condannati (anche con sentenza non passata in giudicato) per reati contro la P.A.: costoro non potranno partecipare a commissioni per la selezione del personale delle pubbliche amministrazioni, essere assegnati ad uffici che gestiscano risorse finanziarie, contributi o contratti, non potranno far parte di commissioni per la scelta di contraenti per affidamento di lavori pubblici; si introduce una auspicata norma, che predispone tutele nei confronti del dipendente pubblico che segnala illeciti (il quale *“non può essere sanzionato, licenziato, o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia”* e la cui identità rimane tendenzialmente riservata; comma 51), prevedendosi anche la segnalazione di misure discriminatorie al Dipartimento della funzione pubblica e stabilendo la sottrazione della denuncia al potere di accesso ex art. 22 e ss. della legge n. 241/90;
  - è riscritto anche l'articolo 54 del decreto legislativo n. 165/01 (comma 44), relativo al *“Codice di comportamento”* dei pubblici dipendenti, che deve contenere regole in materia di corruzione e divieti di chiedere e accettare regalie, con previsione di sanzioni disciplinari. L'obbligo di istituzione ed adesione al codice di comportamento riguarda anche tutte le

---

*dell'oggetto dell'arbitrato e delle parti coinvolte nel medesimo, qualsiasi rischio per i fondamentali valori dell'imparzialità della giurisdizione e del prioritario espletamento dei doveri istituzionali”*).

magistrature ed all'avvocatura dello Stato, con una norma invero abbastanza imprecisa (si prevede un obbligo di adozione da parte delle “*associazioni di categoria*”, con un intervento suppletivo - in caso di inerzia - degli organi di autogoverno, ed un correlativo obbligo di adesione da parte di tutti i magistrati. Non si considera, tuttavia, che le prime, le associazioni, sono enti eventuali e di diritto privato, senza poteri coercitivi nei confronti degli iscritti, e meno che mai dei non iscritti; mentre gli organi di autogoverno sono enti pubblici, necessari, che hanno taluni il rango di organi costituzionali, ed altri sono normativamente previsti e hanno rilevanza costituzionale. In definitiva, il magistrato avrebbe l'obbligo di adesione ad un codice rimesso ad un'associazione alla quale egli può essere anche estraneo e senza il necessario intervento dell'organo di autogoverno);

- vengono definite le attività d'impresa particolarmente esposte a rischio d'inquinamento mafioso, al fine di predisporre le cc.dd. *white lists* (l'elenco concerne attività legate al ciclo dei rifiuti ed alle costruzioni, i noli a caldo, i noli a freddo di macchinari, l'autotrasporto verso terzi e la guardiania dei cantieri), introducendo l'obbligo di aggiornamento periodico delle liste (commi 52-57);
- si prevedono principi generali di adeguamento per le Regioni e le Province autonome (commi 60-61);
- si interviene sulla materia dell'incandidabilità, attribuendo al Governo una delega per l'adozione di un testo unico, che estenda la propria efficacia alle elezioni per il Parlamento europeo e per quello nazionale, alle Regioni, alle Province, ai Comuni (con consorzi, unioni di Comuni, aziende speciali ed istituzioni), alle circoscrizioni ed alle comunità montane, estendendo il suo campo di azione anche agli incarichi di Governo (commi 63-65).

Infine, a chiusura delle norme in materia amministrativa, i commi da 66 a 74 contengono una articolata ed innovativa regolamentazione del collocamento in posizione di fuori ruolo dei magistrati, frutto di una proposta governativa che risolve diversi profili problematici sorti dai diversi testi discussi nel corso dell'esame parlamentare<sup>14</sup>.

Gli interventi normativi giuspenalistici sono contenuti nei commi da 75 in poi dell'articolo 1 della legge. Si tratta, soprattutto, di un nucleo di rilevanti modifiche alla disciplina del codice penale, che di seguito si proverà a descrivere in maniera sintetica.

Si è intervenuti, in particolare, su molti dei principali reati contro la pubblica amministrazione, introducendo altresì nuove figure di reato.

---

<sup>14</sup> Il testo originariamente approvato alla Camera dei deputati imponeva, ad esempio, limiti rigidi ed inderogabili alla durata degli incarichi in fuori ruolo (5 anni per incarico e di 10 anni in totale), che sembravano determinare rilevanti effetti distorsivi del sistema: lesioni del diritto di elettorato passivo per gli incarichi negli organi di autogoverno o alla Corte costituzionale, imposizioni di limiti alle scelte autonome di organi costituzionali o di rilievo costituzionale, responsabilità a livello internazionale dell'Italia (relativamente alla posizione dei magistrati italiani impegnati in organismi giudiziari o di cooperazione a livello sovranazionale). La normativa ora approvata prevede, in estrema sintesi, che: a) tutti gli incarichi apicali e semi-apicali presso enti pubblici nazionali ed internazionali siano svolti con contestuale collocamento in posizione di fuori ruolo, per evitare il pericoloso contemporaneo svolgimento di funzioni giurisdizionali ed amministrative; b) il Governo adotti, entro 4 mesi, un decreto legislativo per individuare ulteriori incarichi che devono comportare l'obbligatorio collocamento in fuori ruolo (è disciplinata la procedura di espressione del parere parlamentare al decreto ed è prevista la possibilità di adottare decreti correttivi); c) il collocamento in fuori ruolo non possa superare il termine massimo di dieci anni, anche continuativi, senza limiti intermedi; d) le nuove disposizioni di legge si applichino anche agli incarichi in corso; e) la normativa non si applichi agli incarichi di Governo, alle cariche elettive (anche presso gli organi di autogoverno) ed agli incarichi di componente di Corti internazionali; f) il termine massimo decennale sia computato a partire dalla entrata in vigore della legge per i magistrati addetti alla Presidenza della Repubblica, alla Corte Costituzionale ed al Consiglio superiore della magistratura; g) i magistrati che abbiano già superato il termine decennale possano concludere l'incarico in corso se sia previsto un termine conclusivo, ovvero siano confermati nell'incarico per dodici mesi.

L'articolo 314 c.p., che punisce il peculato, è modificato nel senso che la pena detentiva principale è aumentata nel minimo (da 3 a 4 anni), restando immutati gli altri elementi del reato (comma 75, lett. c)).

Si modifica il reato di concussione, previsto dall'art. 317 c.p., mantenendo l'ipotesi di reato per il pubblico ufficiale che “costringe” il privato ad indebiti pagamenti e creando una nuova figura di reato per la “induzione” al pagamento.

Prima dell'intervento di modifica, l'art. 317 c.p. puniva il pubblico ufficiale e l'incaricato di pubblico servizio che, abusando della qualità o dei poteri, costringeva o induceva taluno ad una indebita dazione di denaro o altre utilità.

Il nuovo testo, come detto, separa la *costrizione* dall'*induzione*: la *costrizione* rimane oggetto dell'art. 317 c.p. - ai sensi del comma 75, lett. d) -, è limitata al solo pubblico ufficiale (viene escluso l'incaricato di pubblico servizio), è punita con pena aumentata (da 4-12 anni a 6-12 anni).

L'*induzione* forma oggetto del nuovo reato di cui all'art. 319-*quater*, introdotto dalla lett. i) del comma 75: «Art. 319-*quater*. - (*Induzione indebita a dare o promettere utilità*). – 1. *Salvo che il fatto costituisca più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, induce taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità è punito con la reclusione da tre a otto anni. 2. Nei casi previsti dal primo comma, chi dà o promette denaro o altra utilità è punito con la reclusione fino a tre anni*».

L'*induzione* si applica sia al pubblico ufficiale che all'incaricato di pubblico servizio; è costruita come ipotesi residuale (“*Salvo che il fatto non costituisca un più grave reato*”), ha una pena inferiore a quella della *costrizione*; è prevista la punizione anche del soggetto indotto al pagamento (punito con la reclusione fino a 3 anni).

La separazione delle azioni di *costrizione* ed *induzione* può avere un'utilità concreta, per graduare la responsabilità penale, che appare più grave nell'ipotesi di *costrizione*. Appare anche in astratto lodevole la scelta di coinvolgere nella responsabilità penale il soggetto indotto al pagamento.

Tuttavia, dall'esame delle norme appaiono emergere alcune questioni problematiche: 1) l'esclusione dell'incaricato di pubblico servizio tra i soggetti attivi della concussione per *costrizione* (motivata in base all'affermazione, in realtà non corretta, che l'incaricato di pubblico servizio non abbia i poteri necessari a realizzare in pratica una *costrizione* sul privato), appare ingiustificata<sup>15</sup>; 2) la differenziazione di pena tra le due ipotesi risulta particolarmente elevata e tale da determinare un troppo differente termine di prescrizione del reato; 3) la responsabilizzazione penale del soggetto indotto può comportare effetti processuali rilevanti, poiché questi - in quanto coimputato - potrebbe avvalersi della facoltà di non rispondere, facendo venir meno elementi di accusa a carico del pubblico ufficiale.

Occorre poi ricordare che il G.R.E.CO, nel citato “*Rapporto di valutazione sull'Italia*” del 23 marzo 2012 ha affrontato le questioni problematiche nascenti dalla attuale nozione di concussione e dei suoi rapporti con la corruzione, senza imporre – come pure è stato affermato – di modificare o abrogare *tout court* il reato di concussione, ma invece raccomandando di esaminare la pratica applicazione del reato di concussione “*al fine di accertare il suo eventuale uso improprio nelle indagini e nell'azione penale nei casi di corruzione*” e, alla luce di tale esame, “*di adottare misure concrete per rivedere e chiarire la portata del reato*” soltanto “*se necessario*”<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Tale esclusione potrebbe avere una conseguenza giuridica anomala (ed evidentemente imprevista): infatti, modificate le norme nei termini descritti nel disegno di legge, l'incaricato di pubblico servizio che costringesse il cittadino a dargli o promettergli indebitamente alcunché abusando del suo incarico, sarebbe punito per il reato di estorsione aggravata, ossia in maniera anche più grave di quanto previsto per la concussione.

<sup>16</sup> Si vedano, nello specifico, i paragrafi 119-122 del “*Rapporto*”:

“119. Nello specifico, il Codice penale italiano non prevede difese in materia di corruzione attraverso le quali il corruttore potrebbe essere esonerato se denuncia il reato prima che le autorità vengano a conoscenza che è stato

Anche il reato di corruzione viene modificato dalla legge. Il codice penale prevedeva due ipotesi generali:

- corruzione per un atto d'ufficio (art. 318 c.p.): è detta “*corruzione impropria*”, perché il pubblico ufficiale era punito per aver accettato utilità per un atto conforme ai doveri d'ufficio (la pena andava da 6 mesi a 3 anni di reclusione se l'atto doveva ancora essere compiuto – *corruzione impropria antecedente*; arrivava fino a 1 anno di reclusione se l'atto era già compiuto – *corruzione impropria susseguente*);
- corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.): è la “*corruzione propria*”, del pubblico ufficiale che riceve utilità per compiere atti che non dovrebbe (presentando

---

*commesso. Vi è, tuttavia, un reato autonomo definito concussione che, secondo il GET, in alcuni casi potrebbe essere oggetto di uso improprio da parte dei corruttori al fine di evitare il processo. La concussione si verifica quando un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio, costringe o induce un individuo a dare indebitamente a se stesso / se stessa o ad un terzo, denaro o altre utilità. In questo caso, mentre il pubblico ufficiale è colpevole di concussione, l'individuo viene considerato una vittima. Un pubblico ufficiale che viene giudicato colpevole di concussione può essere punito con sanzioni più severe di quelle previste per la corruzione e gli può essere irrogata una pena della reclusione da 4 a 12 anni; inoltre, il termine assoluto per la conclusione di un'indagine per concussione è più lungo - vale a dire 16 anni - rispetto a quello previsto per reati di corruzione. La distinzione tra concussione e corruzione ha scatenato un certo dibattito giudiziario, dal momento che le differenze tra questi due reati possono essere difficile da delineare nella pratica. Inoltre, al GET è stato detto che, a seguito dell'ultima riforma del CP in relazione ai reati contro la pubblica amministrazione, è stato introdotto il reato di "istigazione alla corruzione" portando così ad una maggiore polemica giurisprudenziale e terminologica. Quest'ultimo reato si verifica quando qualcuno offre o promette denaro o altre utilità ad un pubblico ufficiale e quest'ultimo non accetta l'offerta o la promessa che gli è stata indebitamente fatta. Al GET è stato riportato che la linea di demarcazione tra la concussione e l'istigazione alla corruzione può essere difficile da delineare nella pratica; questo è illustrato anche dalla vasta giurisprudenza della Corte di Cassazione di questi ultimi anni per differenziare queste due forme di corruzione. Inoltre, l'interpretazione dei reati di cui sopra è stata ulteriormente complicata dalla nozione di concussione ambientale, così come sviluppata dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione, che si ritiene si verifichi quando un individuo è in un ambiente che lo/la porta a credere che ella/ egli deve dare a un pubblico ufficiale un vantaggio, o per evitare un pregiudizio o per ottenere qualcosa a cui ella/ egli ha diritto.*

*120. Le autorità hanno indicato che il reato di concussione potrebbe rivelarsi un valido strumento per perseguire casi di corruzione. A questo proposito, svariati interlocutori hanno detto che i pm preferirebbero fare processi in casi di concussione, piuttosto che casi riguardanti altre forme di corruzione, in quanto può essere più facile da dimostrare - è più facile indurre l'individuo che corrompe un pubblico ufficiale a testimoniare - e anche in virtù del fatto che il periodo di prescrizione previsto dalla legge è considerevolmente più lungo di quello previsto per i reati di corruzione. Alcuni interlocutori, tuttavia, hanno evidenziato che, durante la fase pre-processuale o processuale, il reato di concussione è stato spesso utilizzato dagli avvocati difensori di coloro accusati di aver offerto tangenti per sostenere che i loro clienti sono stati costretti dai funzionari pubblici a commettere un atto di corruzione, o sono stati indotti da un contesto generalizzato di malcostume, al fine di infine declinare ogni responsabilità. Al GET è stato detto che tali affermazioni spesso non sono accettate dalla Corte di Cassazione.*

*121. Ogni volta che si verifica la concussione, il privato (l'individuo indotto o costretto a corrompere) è una vittima, non un reo, anche se egli /ella ottiene un guadagno dall'indebito vantaggio. Il GET ritiene che vi sia il pericolo che la disposizione potrebbe portare a risultati irragionevoli, in quanto colui che offre la tangente, ha il diritto insindacabile di essere esentato dalla sanzione. Il potenziale rischio di uso improprio del reato di concussione come meccanismo di difesa (un modo di rinunciare alla responsabilità) da parte di privati cittadini che commettono la corruzione nell'ambito delle transazioni commerciali internazionali è stato ripetutamente evidenziato come fonte di preoccupazione da parte del gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione nelle transazioni commerciali internazionali attraverso le valutazioni periodiche d'Italia.*

*122. In questo contesto, al GET è stato riportato che alcune delle iniziative legislative presentate per la riforma del Codice penale italiano, al fine di rispondere meglio ai requisiti internazionali, hanno affrontato in maniera più specifica questo problema ed hanno incluso una riclassificazione dei reati di corruzione per eliminare la distinzione tra concussione e corruzione, e per consentire che il corruttore venga sanzionato, quando necessario; tuttavia, questa proposta legislativa è stata respinta dal Senato. In considerazione delle preoccupazioni sollevate nei paragrafi precedenti, il GET raccomanda (i) di esaminare in modo approfondito la pratica applicazione del reato di concussione, come stabilito dall'articolo 317 del Codice penale, al fine di accertare il suo eventuale uso improprio nelle indagini e nell'azione penale nei casi di corruzione; (ii) alla luce di tale esame, di adottare misure concrete per rivedere e chiarire la portata del reato, se necessario.”.*

maggior disvalore sociale, è punita con pena più elevata).

Esistono comportamenti ulteriori, come il c.d. *asservimento della funzione*, che si ha quando il privato prometta o consegna al pubblico ufficiale utilità per assicurarsene, senza specificazioni e per un tempo indeterminato, i futuri favori, fossero anche il compimento di atti d'ufficio. Per la giurisprudenza costante, questo comportamento era considerato in generale contrario ai doveri d'ufficio, perché è di per sé contrario ai doveri di imparzialità del pubblico ufficiale e di buon andamento della P.A., ed era assoggettato alle pene per la “*corruzione propria*”.

Il comma 75, lett. f) ha modificato l'articolo 318 c.p., che disciplinava la “*corruzione per un atto d'ufficio*”, sostituendola con la sola ipotesi della “*corruzione per l'esercizio della funzione*”. E così, l'introduzione di tale nuova ipotesi di reato ha realizzato di fatto l'abrogazione dell'ipotesi di reato della “*corruzione impropria*”.

Tale impostazione appare problematica anche in linea di principio, perché l'asservimento della funzione è di per sé contrario ai doveri di imparzialità del pubblico ufficiale e merita certamente un trattamento sanzionatorio maggiore di quello previsto dalla “*corruzione impropria*” (e quindi la modifica sarebbe comprensibile solo se si proponesse un adeguato trattamento sanzionatorio, simile a quello previsto per la “*corruzione propria*”, e senza contestuale abrogazione dell'ipotesi di “*corruzione impropria*”).

La lettera g) del comma 75 ha aumentato, per la “*corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio*” (art. 319 c.p.), la misura delle pene (prima, da 2 a 5 anni di reclusione; passano ora a 4-8 anni).

Anche la “*corruzione in atti giudiziari*” ex art. 319-ter c.p. è stata soggetta a modifiche. Per tale reato (che si ha quando la corruzione è commessa “*per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo*”), si è previsto un aggravamento della pena base (che passa da 3-8 anni a 4-10 anni di reclusione) ed un ritocco della pena minima per una delle aggravanti previste al secondo comma.

Bisogna, tuttavia, considerare che l'eliminazione della fattispecie di “*corruzione impropria*”, come prevista dal vecchio testo dell'art. 318 c.p., e la sostituzione con la “*corruzione per l'esercizio della funzione*” avrà effetti anche in materia di corruzione in atti giudiziari, perché tale norma richiama proprio gli artt. 318 e 319 c.p.: in tal modo, il singolo episodio di “*corruzione impropria*” in atti giudiziari (e quindi non l'asservimento sistematico della funzione giudiziaria) potrebbe rimanere escluso dalla punibilità, con gravi effetti distorsivi del sistema<sup>17</sup>.

Per l'abuso d'ufficio (art. 323 c.p.), per il quale si era notato in precedenza che la normativa pattizia internazionale - in particolare, l'articolo 19 della Convenzione O.N.U. - non richiedeva il restrittivo elemento “patrimoniale” dell'illecito che lo caratterizza nel nostro ordinamento, il comma 75, lett. p) ha previsto solo un ritocco in aumento delle pene (ora: da 6 mesi a 3 anni di reclusione; a seguito della modifica: da 1 a 4 anni), senza alcun intervento di adeguamento rispetto al testo della Convenzione O.N.U..

Il comma 75 introduce anche il nuovo reato di “*Traffico d'influenze illecite*” (lett. r) in esecuzione degli obblighi nascenti dalla ratifica delle citate Convenzioni C.o.E. ed O.N.U.. Il testo approvato appare però assai limitato rispetto al testo delle norme convenzionali.

In particolare, i punti più critici appaiono due: 1) la mancata attribuzione di rilievo giuridico alla “*influenza supposta*” (ossia alla millanteria vera e propria), che a norma delle Convenzioni deve avere uguale rilievo rispetto alla “*influenza reale*”; 2) le pene edittali, che appaiono veramente troppo blande ed inefficaci<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Si pensi al caso del giudice che si faccia pagare per l'emissione di una singola sentenza a favore di una parte, che sarebbe comunque risultata vincitrice della causa: tale ipotesi, a seguito della modifica normativa, potrebbe non essere più considerata penalmente rilevante a causa di un vuoto normativo.

<sup>18</sup> Tra le motivazioni della proposizione di una versione assai più limitata di quella prevista nella Convenzione O.N.U., escludendo ad esempio la punibilità di chi paga per l'esercizio dell'influenza di un mediatore su un pubblico ufficiale, vi è quella di non voler sottoporre a sanzione un soggetto sostanzialmente vittima di una truffa da parte del mediatore

Analogamente a quanto descritto in ordine all'ipotesi di reato di *“Traffico d'influenze illecite”*, con il comma 76 si è dato esecuzione all'obbligo nascente dalle Convenzioni C.o.E. ed O.N.U. in materia di corruzione nel settore privato, con l'introduzione del reato di *“Corruzione tra privati”*: si tratta di una norma molto richiesta dalla magistratura specializzata e già presente in molti sistemi giuridici europei, che viene introdotta modificando l'art. 2635 del codice civile, che attualmente (sotto la rubrica *“Infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità”*) punisce le infedeltà retribuite degli amministratori, dei dirigenti e dei soggetti con specifici obblighi d'ufficio, a condizione che l'attività illecita cagioni *“nocumento alla società”*.

Già dal punto di vista sistematico, la norma appare in distonia rispetto agli obblighi nascenti dalla sottoscrizione della Convenzione O.N.U. e della Convenzione penale C.o.E.. Infatti, si tratta di norma inserita tra le *“Disposizioni penali in materia di società e di consorzi”* del codice civile, mentre le Convenzioni non indicano la limitazione ad attività societaria: in tal modo sono puniti solo i comportamenti corruttivi (in violazione di obblighi d'ufficio o di fedeltà) di amministratori, dirigenti, sindaci e liquidatori, ma rimangono fuori dalla sfera della punibilità tutti gli illeciti commessi nell'ambito di attività imprenditoriali o professionali, non strutturate nella forma societaria.

Inoltre, vi sono almeno altri tre elementi critici nella norma: 1) l'esiguità, anche in questo caso, delle pene edittali; 2) la condizione di punibilità dell'aver cagionato un danno alla società, laddove la *ratio* della norma non è - o non è solo - la tutela dell'ente, ma è evidentemente plurimo: la tutela del mercato, dell'ente, dei soci, della collettività; 3) l'introduzione della procedibilità a querela - *“salvo che dal fatto derivi una distorsione della concorrenza nella acquisizione di beni o servizi”* - che rende la norma di difficile applicazione pratica.

Per di più, occorre ricordare che il GR.E.CO., nel citato *“Rapporto di valutazione”* del marzo 2012, ha espresso un netto giudizio negativo sulla possibilità di utilizzare la norma di cui all'art. 2635 c.c. per punire la corruzione tra privati, formulando precise valutazioni soprattutto sulla limitatezza del campo applicativo della norma (tali censure si possono muovere anche alla norma che modifica l'art. 2635 c.c., che non estende la portata del reato a tutte le categorie contemplate dalle norme pattizie).

Appare utile riportare i paragrafi 109 e 110 del *“Rapporto”*, relativi a tale materia: *“109. Gli atti di corruzione nel settore privato sono trattati nell'articolo 2635 del codice civile. Il GET<sup>19</sup> ha svariati dubbi rispetto alla conformità della presente norma - che è concepita nell'ordinamento italiano come una forma di violazione della fiducia - rispetto agli standard della Convenzione. All'inizio, e sotto il profilo concettuale, è emerso dalla discussione in loco, nonché dalle statistiche disponibili, che non c'è stata applicazione concreta dell'articolo 2635 del codice civile. Non sono mai state comminate condanne per tale condotta di reato. Inoltre, il GET ha rilevato, nel discutere la corruzione nel settore privato e relative questioni nel corso dell'ispezione in loco, che la maggior parte degli interlocutori condividevano l'opinione che la corruzione nelle società private avesse minor rilevanza per la società civile rispetto al settore della corruzione pubblica. Il GET rammenta che nella stesura della Convenzione gli autori deliberatamente assunsero un ruolo pionieristico nell'optare per la criminalizzazione del settore privato della corruzione, un'area che è stata tradizionalmente regolata dalle leggi del diritto civile o del lavoro. La penalizzazione della corruzione nel settore privato è stata inoltre ritenuta necessaria per evitare lacune in una strategia globale di contrasto alla corruzione (paragrafo 52, Rapporto esplicativo alla Convenzione). In tal*

---

millantatore. Si tratta di una motivazione non corretta dal punto di vista giuridico: anzitutto, esiste un obbligo di esecuzione di una convenzione internazionale che l'Italia ha accettato e ratificato senza riserve, che prevede un testo normativo diverso da quello proposto; in secondo luogo, la truffa del millantatore è una possibilità, ma è considerata influente, atteso che il comportamento punito è proprio quello di provare ad influire, anche putativamente, sulla P.A.: se si escludesse tale ipotesi, si inciderebbe troppo profondamente sui profili di illiceità, tanto da rendere inutile la norma.

<sup>19</sup> La sigla GET indica il *“Gruppo di valutazione”* del GR.E.CO. che si è occupato del Tema.



sensu, il GET è fermamente convinto che la penalizzazione della corruzione nel settore privato resta fondamentale, soprattutto, perché tale forma di corruzione potrebbe causare danni significativi alla società in senso lato, considerato il valore delle somme (e potenziali tangenti) spesso oggetto di scambio nelle transazioni economiche.

110. Secondo il GET, l'articolo 2635 del codice civile presenta svariate lacune rispetto a quanto richiesto dalla Convenzione. Innanzitutto, per quanto attiene la gamma di possibili autori, l'articolo si limita a contemplare amministratori, direttori generali, dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, sindaci e liquidatori, mentre la Convenzione contempla la corruzione nel settore privato commessa da qualsiasi persona che dirige o lavora per, in qualsiasi capacità, una società del settore privato, come sottolineato nel Rapporto Esplicativo (paragrafo 54). Gli articoli 7 e 8 della Convenzione contemplano altri tipi di relazioni come soci, avvocati e clienti ed altri senza un contratto di lavoro. In secondo luogo, per quanto riguarda i beneficiari della tangente, non viene fatta menzione nell'articolo 2635 del codice civile delle terze parti. In terzo luogo, con particolare riferimento alle azioni materiali che caratterizzano la corruzione, non vengono espressamente previste l'offerta di una tangente e la richiesta di una tangente. In quarto luogo non vi è un esplicito riferimento alla commissione indiretta di reato, es. tramite intermediari. In quinto luogo, secondo la legge italiana deve coincidere il danno alla persona giuridica, che non è richiesto dalla Convenzione. Infine, il reato non è punibile ex officio, ma è necessaria la denuncia da parte della vittima. Alla luce di quanto sopra, il GET raccomanda di criminalizzare la corruzione nel settore privato ai sensi degli articoli 7 ed 8 della Convenzione penale sulla corruzione (STE 173)".

Le altre norme in materia penale intervengono su profili meno rilevanti ovvero per adeguare la normativa alle modifiche introdotte<sup>20</sup>.

In sintesi, le modifiche più significative intervengono su:

- a) interdizione dai pubblici uffici: l'art. 317-bis c.p. prevedeva che la condanna per peculato e concussione importasse, come pena accessoria, l'interdizione perpetua dai pubblici uffici, salvo che la condanna non fosse inferiore a tre anni; in tal caso l'interdizione è solo temporanea. La modifica normativa (comma 75, lett. e) è nel senso di estendere tale disciplina anche alle condanne per corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.) e per corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter c.p.);
- b) corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio: si modifica l'art. 320 c.p. (che estende la punibilità per i fatti di corruzione previsti dagli artt. 318 e 319 c.p. all'incaricato di un pubblico servizio), eliminando la parte della norma che limita la punizione per i fatti di corruzione impropria al solo incaricato di pubblico servizio, che sia anche pubblico impiegato. Tale modifica, che allarga il campo della punibilità, enfatizza i poteri dell'incaricato di pubblico servizio - a prescindere dalla sua natura di pubblico impiegato o meno - e conferma così la necessità di includere sempre l'incaricato di pubblico servizio tra i soggetti attivi dei reati di cui si tratta, ivi compresa la concussione per induzione, di cui si è detto *infra* (comma 75, lett. l);
- c) istigazione alla corruzione: viene aggiornato l'art. 322 c.p. nella parte in cui fa riferimento alla "corruzione impropria" di un incaricato di pubblico servizio, eliminando la necessità che questi debba essere anche un pubblico impiegato (comma 75, lett. m); trattasi di adeguamento necessario rispetto alle modifiche all'art. 320 c.p.;
- d) confisca: si introduce soltanto un adeguamento testuale dell'art. 322-ter c.p. (la confisca "per equivalente", ossia su beni che non siano i medesimi frutto del reato ma di uguale valore, deve riguardare non solo "il prezzo" ma anche "il profitto" del reato, come è scritto per la

---

<sup>20</sup> Ad esempio, si adegua la normativa vigente inserendo alcune delle nuove ipotesi di reato negli elenchi dei reati rilevanti ai fini della responsabilità delle persone giuridiche (d. l.vo n. 231/2001), o del testo unico enti locali (d. l.vo n. 267/00), ovvero per la confisca di prevenzione di cui all'art. 12-sexies del d.l. n. 306/92.

- confisca ordinaria; si tratta di un adeguamento formale ma utile; lett. o) del comma 75);
- e) misure cautelari interdittive: si modifica l'art. 308 c.p.p., stabilendo che, quando si procede per i più gravi delitti contro la P.A., “*le misure interdittive perdono efficacia decorsi sei mesi dall’inizio della loro esecuzione*”, mentre il termine ordinario è di due mesi. Tali misure possono essere rinnovate qualora siano state disposte per esigenze probatorie, per un massimo “*periodo di tempo pari al triplo dei termini previsti dall’articolo 303*” (comma 78).

In conclusione, il giudizio critico sulla disciplina penalistica della legge “anticorruzione” non può essere completamente favorevole: si deve sottolineare che nessuna previsione ha riguardato la materia del falso in bilancio, ovvero quella dei termini di prescrizione del reato, ovvero ancora quella dell'autoriciclaggio, che pure (come sopra sottolineato), rientrano nell'oggetto delle Convenzioni internazionali alle quali l'Italia ha aderito – e che ha ratificato -, non trovando perciò adeguata disciplina nell'ordinamento giuridico interno.

Le modifiche alla disciplina penalistica del contrasto ai fenomeni corruttivi non appaiono rafforzare adeguatamente le tutele pubbliche in tale campo, per la limitata operatività delle nuove norme introdotte, per il depotenziamento di alcune norme preesistenti, per la riduzione dei termini di prescrizione di talune ipotesi di reato, per il mancato completo adeguamento del nostro ordinamento giuridico alle norme cogenti dell'ordinamento internazionale pattizio.

L'impressione è, pertanto, quella di un'opera non completamente compiuta e, conseguentemente, non completamente efficace<sup>21</sup>.

**Giuseppe LEOTTA**

---

<sup>21</sup> Per analoghe ed ulteriori valutazioni critiche del testo di legge, ed in particolare della parte dedicata alla materia giuspenalistica, si rinvia al parere espresso dal Consiglio superiore della magistratura sul DDL n. 2156-B (delibera consiliare del 24 ottobre 2012) ed alla relazione dell'Ufficio del massimario della Corte di Cassazione dedicata all'analisi della legge n. 190/2012 (Rel. N. III/11/2012 del 15 novembre 2012; si rinvia in “Diritto penale contemporaneo”).