

Il contrasto alla corruzione.

La l. 6 novembre 2012, n. 190, il decreto trasparenza e le politiche necessarie.

Roberto Garofoli

Magistrato del Consiglio di Stato e Direttore per la Treccani del Libro dell'anno del diritto, ha coordinato la Commissione ministeriale per la prevenzione della corruzione istituita dal Ministro per la P.A.

SOMMARIO - **1.** Le dimensioni e i costi del fenomeno corruttivo: i dati - **1.1.** Le dimensioni della corruzione e della sua percezione - **1.2.** I costi - **2.** Le politiche di contrasto introdotte dalla l. 6 novembre 2012, n. 190 - **2.1.** Le misure di prevenzione - **2.2.** La repressione - **2.3.** La diffusione della cultura della legalità - **3.** Le prospettive del contrasto alla corruzione - **3.1.** La prevenzione - **3.1. A.** I piani di prevenzione della corruzione - **3.1. B.** La trasparenza - **3.1. C.** La disciplina del cd. *whistleblowing* - **3.1. D.** Le regole di integrità - **3.1. E.** Le lacune da colmare - **3.2.** La repressione - **3.2. A.** Traffico di influenze illecite - **3.2. B.** Concussione - **3.2. C.** Le ulteriori misure necessarie - **3.2. C.1.** Prescrizione - **3.2. C.2.** I reati collegati: autoriciclaggio, falso in bilancio e scambio elettorale - **3.2. C.3.** Le pene accessorie - **3.2. C.4.** Premialità per chi denuncia in sede penale la corruzione - **4.** La diffusione della cultura della legalità - **5.** Il consenso sociale attorno al contrasto della corruzione e il ruolo delle associazioni imprenditoriali.

1. Le dimensioni e i costi del fenomeno corruttivo: i dati.

La lotta alla corruzione è da tempo diventata, anche per effetto della profonda crisi che coinvolge le più avanzate economie mondiali, una priorità nelle agende politiche internazionali: minando la fiducia dei mercati e delle imprese, il diffondersi delle prassi corruttive determina, invero, tra i suoi molteplici effetti, una perdita di competitività per i paesi.

In Italia, dopo le inerzie e i ritardi del passato, è stata approvata la legge 6 novembre 2012, n. 190, di cui si passeranno in rassegna novità e criticità, prima di illustrare le possibili strategie future di contrasto del fenomeno, con l'indicazione delle ulteriori misure necessarie ad assicurare una maggiore effettività alla lotta alla corruzione.

E' opportuno, prima ancora, fornire alcune preliminari indicazioni, con l'intento di dare atto delle dimensioni del fenomeno corruttivo in Italia e dei costi che il diffondersi dello stesso comporta.

1.1. Le dimensioni della corruzione e della sua percezione.

Giova preliminarmente osservare che “misurare” la corruzione - sia amministrativa che politica, intesa come abuso di ruoli e risorse (per lo più pubblici, ma anche privati) al fine di ottenerne vantaggi personali - è compito non certo agevole, attesa l'affidabilità solo tendenziale degli indicatori utilizzabili nel quantificare la quota non giudizialmente emersa del fenomeno.

E' comunque opportuno distinguere tra:

- dati tratti dalle rilevazioni giudiziarie;
- dati desunti all'esito dell'applicazione di talune metodologie volte a fotografare la percezione del fenomeno.

Ebbene, il raffronto tra i dati giudiziari (denunce e condanne) e quelli relativi alla percezione del fenomeno corruttivo evidenzia un rapporto inversamente proporzionale tra corruzione "praticata" e corruzione "denunciata e sanzionata": mentre la seconda si è in modo robusto ridimensionata negli ultimi venti anni, la prima è ampiamente lievitata, come dimostrano i dati sul *Corruption Perception Index* di *Transparency International*, le cui ultime rilevazioni – rese note lo scorso 5 dicembre - posizionano l'Italia al 72° posto su 174 Paesi valutati, con un peggioramento rispetto alla precedente rilevazione che ci vedeva al 69° posto (a pari merito con il Ghana e la Macedonia), con ciò riscontrandosi un progressivo aggravamento della corruzione percepita negli ultimi anni.

Analoga tendenza registra la Banca mondiale attraverso le ultime rilevazioni del *Rating of control of corruption* (RCC), che collocano l'Italia agli ultimi posti in Europa e con un *trend* che evidenzia un costante peggioramento negli ultimi decenni.

1.2. I costi.

Rilevanti anche i costi implicati dal fenomeno corruttivo e "talvolta anche dalla sola percezione dello stesso".

La Corte dei Conti ha stimato quelli "economici" in diversi miliardi di euro.

Particolarmente gravoso, ancora, l'impatto sulla crescita del Paese: la diffusione del fenomeno corruttivo altera, in primo luogo, la libera concorrenza e favorisce la concentrazione della ricchezza in capo a coloro che accettano e beneficiano del mercato della tangente a scapito di coloro che, invece, si rifiutano di accettarne le condizioni.

Secondo recenti studi anche della Banca mondiale, inoltre:

- ogni punto di discesa nella classifica di percezione della corruzione, come redatta da *Transparency International*, provoca la perdita del sedici per cento degli investimenti dall'estero;
- le imprese costrette a fronteggiare una pubblica amministrazione corrotta e che devono pagare tangenti crescono in media quasi del 25% di meno di imprese che non fronteggiano tale problema;
- le piccole imprese hanno un tasso di crescita delle vendite di più del 40% inferiore rispetto a quelle grandi.

Oltre a quelli indicati vengono in considerazione i costi indiretti, di ancor meno agevole quantificazione, quali quelli connessi ai ritardi nella definizione delle pratiche amministrative, al cattivo funzionamento degli apparati pubblici e dei meccanismi previsti a presidio degli interessi collettivi;

Infine, i costi di tipo sistemico, non misurabili in termini economici, riguardanti i valori fondamentali per la tenuta dell'assetto democratico, quali, tra gli altri, l'eguaglianza, la fiducia nelle Istituzioni e la legittimazione democratica delle stesse.

2. Le politiche di contrasto introdotte dalla l. 6 novembre 2012, n. 190.

Tanto la valutazione delle dimensioni del fenomeno - non più episodico e occasionale, ma sistemico e a larga diffusione - quanto la considerazione dei costi dallo stesso

implicati giustificano la centralità ascritta alla lotta alla corruzione, sollecitata anche dalle organizzazioni internazionali tra cui il GRECO (*Group of States against corruption*, istituito in seno al Consiglio d'Europa).

In particolare, le caratteristiche assunte dal fenomeno suggeriscono l'elaborazione di una politica di contrasto di tipo integrato che passi per:

- il *rafforzamento dei rimedi di tipo repressivo*;
- l'introduzione nell'ordinamento (o il potenziamento laddove già esistenti) di *strumenti di prevenzione* volti ad incidere in modo razionale, organico e determinato sulle occasioni della corruzione e sui fattori che ne favoriscono la diffusione;
- la promozione di una *diffusa cultura della legalità e del rispetto delle regole*.

Sui tre piani di azione sopra indicati è intervenuta la legge 6 novembre 2012, n. 190, recante “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*”, che, se certo non può dirsi risolutiva per la lotta alla corruzione, rappresenta un passo in avanti rispetto alle inerzie e ai gravi ritardi del passato.

Si consideri che in altri Paesi, pure afflitti da livelli di diffusione della corruzione pubblica non sempre più allarmanti di quelli nazionali, le politiche di contrasto sono state elaborate ed attuate già da decenni.

In Francia, ad esempio, una legge anticorruzione, con caratteristiche peraltro abbastanza simili a quelle della nostra l. 6 novembre del 2012, n. 190, fu approvata nel 1993 a seguito di scandali e inchieste giudiziarie, per vero non più gravi, quanto a dimensioni e portata sistemica, dei fatti accertati nello stesso torno temporale nella Tangentopoli italiana; da noi, tuttavia, non c'è stata, allora, analoga reazione delle forze politiche e istituzionali, probabilmente convinte che fosse sufficiente la risposta repressiva affidata al contrasto di tipo giudiziario.

Giova, dunque, indicare le misure più significative introdotte dal legislatore, per soffermarsi, di seguito, sulle ulteriori prospettive di riforma.

2.1. *Le misure di prevenzione.*

La legge anticorruzione individua una serie di “barriere interne” all'amministrazione, volte ad arginare il fenomeno corruttivo, in particolare prevedendo:

- l'obbligatoria adozione, da parte di ciascuna amministrazione, dei *piani di prevenzione* del fenomeno corruttivo, ispirati a modelli di *risk management*, di cui la legge si preoccupa di fissare il contenuto minimo (es. rotazione degli incarichi dirigenziali nelle aree a rischio);
- l'approvazione da Parte della CIVIT (individuata come Autorità nazionale anticorruzione ai sensi della Convenzione di Merida) del *Piano nazionale anticorruzione* con finalità di coordinamento;
- la delega al Governo per la disciplina dei casi di *non conferibilità e di incompatibilità degli incarichi dirigenziali* in presenza di situazioni di conflitti di interesse o di sentenze di condanna anche non passate in giudicato per reati contro la P.A. (esercitata con decreto approvato nel Consiglio dei ministri del 21 marzo 2013);
- la delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di *incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di governo* (esercitata con d. lgs. 31 dicembre 2012, n. 235);

- il rafforzamento del *codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, con la sanzionabilità della relativa violazione in termini di responsabilità disciplinare;
- la fissazione di *elevati livelli di trasparenza*, con delega al Governo per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni (esercitata dal Governo nel febbraio 2013);
- la *tutela del cd. whistleblower*, con la previsione del divieto di comminare sanzioni di tipo discriminatorio, in qualche modo correlate alla denuncia di condotte illecite, di cui il pubblico dipendente sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro.

2.2. La repressione.

Quanto alla risposta di tipo repressivo, è in premessa opportuno porre in luce le difficoltà dello strumento penalistico a contrastare adeguatamente la corruzione, correlate essenzialmente alla profonda modificazione che ha interessato il fenomeno, non solo perché divenuto a larghissima diffusione e non più episodico, ma anche in quanto interessato da una metamorfosi criminologica del fatto corruttivo di tipo “qualitativo”, destinata ad incidere sui soggetti del patto corruttivo e sul contenuto del *pactum sceleris*.

Quanto ai *soggetti*, il fatto di corruzione, perdendo sovente il suo tradizionale carattere duale, si connota per il coinvolgimento di soggetti ulteriori, destinati a svolgere funzioni di intermediazione e di filtro.

Quanto al *contenuto del patto corruttivo*, le inchieste hanno messo in evidenza che non di rado il pubblico agente corrotto si impegna non già ad adottare un atto del proprio ufficio, quanto piuttosto a far valere il suo peso istituzionale sul pubblico agente competente all’emanazione dell’atto cui è interessato il corruttore, esercitando un’attività di influenza. Ancora, la prestazione resa dal corrotto, lungi dal materializzarsi in un’attività ben determinata, quale l’adozione di uno specifico atto amministrativo, finisce per “rarefarsi”, avendo ad oggetto la generica funzione o qualità del pubblico agente, il quale si impegna ad assicurare protezione al corruttore nei suoi futuri rapporti con l’amministrazione. La stessa tangente, anziché consistere nella classica dazione di denaro, è occultata da articolati meccanismi di triangolazione.

La legge n. 190 del 2012 costituisce, al riguardo, un’evoluzione in parte positiva della lotta alla corruzione anche con riguardo alla fase repressiva, con l’introduzione di fattispecie destinate a fronteggiare le trasformazioni che hanno interessato il fenomeno.

In particolare, la legge n. 190 del 2012 segna un passo in avanti laddove:

- introduce il reato del *traffico di influenze illecite*, funzionale a perseguire condotte prodromiche a successivi accordi corruttivi;
- riscrive l’art. 318 c.p., introducendo il reato di *corruzione per l’esercizio della funzione*, così sanzionando l’asservimento della pubblica funzione ad interessi privati, senza più legare la punibilità del patto corruttivo alla precisa individuazione di uno specifico atto di ufficio del pubblico ufficiale;
- rivede la disciplina della *corruzione privata*, con la riscrittura dell’art. 2635 c.c., prevedendo l’estensione dei soggetti attivi del reato e l’aumento (ancorché blando) della pena edittale;

▪ *aumenta alcune delle pene previste*, come per la pena minima del peculato e della concussione per costrizione nonché nel minimo e nel massimo delle ipotesi di corruzione, nelle sue diverse formulazioni, e di abuso d'ufficio.

Non mancano, tuttavia, come già emerso nel dibattito scientifico¹, *criticità* nel disegno di riforma.

In estrema sintesi, il reato di *traffico di influenze illecite*, pure introdotto in adempimento di precisi obblighi internazionali (art. 18, Convenzione di Merida), è tuttavia *punito con pena troppo bassa* (fino a tre anni, inferiore quindi a quella di cinque anni prevista per il meno grave reato di millantato credito), il che preclude, tra l'altro, che possano essere disposte intercettazioni telefoniche, quasi sempre indispensabili per scoprire e accertare condotte di intermediazione

A non poche dispute dottrinali ha dato luogo la riscrittura dell'art. 317 c.p. (*concussione*), con la scomposizione (pure introdotta per ovviare a perplessità a più riprese manifestate in ambito internazionale in merito alla non punibilità del "concusso") del reato (prima unitario) in due ipotesi, l'una di estorsione qualificata, ora prevista nel riformulato art. 317 c.p. (nella quale l'agente pubblico "costringe" il privato) e l'altra di "indebita induzione a dare o promettere utilità", introdotta con il nuovo art. 319-*quater* c.p., meno gravemente sanzionata e, soprattutto, implicante la punibilità, sia pure in misura sensibilmente inferiore, anche di chi dà o promette l'utilità, in passato considerato vittima del reato e non concorrente. Il che reca con sé il rischio che il soggetto coartato, prima portato a denunciare il reato, non lo faccia più, andando incontro oggi anche lui a pena, in assenza di una previsione che premi la collaborazione del soggetto indotto.

Nessun intervento è stato posto in essere inoltre con riferimento:

- al regime della *prescrizione*;
- ai *reati collegati a quello di corruzione*, tra cui il falso in bilancio e l'autoriciclaggio;
- alle *pene accessorie*;
- alla *non punibilità (o punibilità limitata) di chi denuncia la corruzione*.

2.3. La diffusione della cultura della legalità.

Quanto alla promozione della cultura della legalità, la legge n. 190 del 2012 prescrive l'avvio percorsi formativi dedicati ai temi del rispetto delle regole e dell'etica pubblica, sebbene destinati unicamente ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali, affidandone l'elaborazione alla Scuola superiore della pubblica amministrazione.

3. Le prospettive del contrasto alla corruzione.

¹ Per un primo commento, AMATO, in *Guida al diritto*, 1° dicembre 2012, n.48; BALBI, *Alcune osservazioni in tema di riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione*, in www.penalecontemporaneo.it, 15 ottobre 2012, 1 e ss.; DOLCINI, VIGANÒ, *Sulla riforma in cantiere dei delitti di corruzione*, in *Dir. pen. cont., Rivista trimestrale*, n. 1, 2012, 239 e ss.; VIGANO', *La riforma dei delitti di corruzione*, in GAROFOLI- TREU (a cura di), *Libro dell'anno del diritto*, Treccani, 2013; PALAZZO, *Concussione, corruzione e dintorni: una strana vicenda*, in *Dir.pen. contemp.*, n. 1, 2012, 227 ss.; PADOVANI, in *Guida al diritto*, 1° dicembre 2012, n. 48. Sia consentito rinviare a GAROFOLI, *I nuovi reati contro la P.A.*, in www.diritto penalecontemporaneo.it

Illustrate le misure più significative contemplate dalla legge n. 190 del 2012, giova soffermarsi sulle prospettive lungo le quali occorrerà muoversi nei prossimi mesi, nel proseguire, rafforzandola, la avviata politica di contrasto alla corruzione in ordine ai tre piani di azione individuati in apertura.

Si tratta di interventi volti, da un lato, a superare le criticità, sopra evidenziate, che connotano le misure introdotte dalla legge anticorruzione; dall'altro, a promuovere ulteriori misure, necessarie ad assicurare una maggiore effettività alla lotta alla corruzione.

3.1. *La prevenzione.*

3.1. A. *I piani di prevenzione della corruzione.*

L'adozione, ad opera di ciascuna amministrazione pubblica, dei piani di prevenzione del fenomeno corruttivo ispirati a modelli di *risk management* - prescritta in accoglimento delle sollecitazioni provenienti dal contesto internazionale (OCSE, Banca mondiale) - assume particolare centralità nel disegno di contrasto delineato dalla l. n. 190 del 2012.

Sarà tuttavia necessario fronteggiare la *complessità di tale sistema*, neutralizzando il rischio di una *burocratizzazione dell'anticorruzione*.

Il rischio è che si tratti di misura di prevenzione costosa in termini finanziari o organizzativi, imposta senza tener conto della eterogeneità delle amministrazioni pubbliche interessate dall'adozione dei piani (in termini funzionali, organizzativi, dimensionali, territoriali, ecc.). Da ciò la necessità di mettere a punto soluzioni che consentano di selezionare, per una data amministrazione, solo quelle misure realmente necessarie, sostenibili e efficaci, così da concentrare gli sforzi su un numero limitato di interventi, abbattendo i costi e massimizzando le possibilità di successo.

L'efficacia dei piani di prevenzione passa, peraltro, anche per la predisposizione di un adeguato sistema di responsabilità e sanzioni, per l'organizzazione o gli individui. In quest'ottica anche gli incentivi positivi possono agevolare l'adozione e l'attuazione dei piani, collegando, ad esempio, la valutazione organizzativa o individuale a questi aspetti. Relativamente ai profili di controllo e di *enforcement* dei piani, è altresì necessario il coordinamento con i programmi della trasparenza e dell'integrità di cui al d.lgs. n. 150/2009.

In questo quadro, è altresì opportuno il rafforzamento della struttura dell'Autorità nazionale anticorruzione, tanto più in considerazione dei molteplici e delicati compiti alla stessa affidati dall'ordinamento.

Più in generale, è imprescindibile che a guidare la politica di contrasto del fenomeno corruttivo sia una struttura tecnica fornita di adeguate risorse umane e strumentali. Anche in ragione della forte incidenza che una seria ed efficace azione contro la corruzione può avere sulla crescita e sulla competitività del Paese, è necessario che una politica siffatta sia condotta con profonda convinzione e supportata da adeguati investimenti, rifuggendo da logiche di tipo freddamente ragionieristico.

3.1. B. *La trasparenza.*

Quanto alla *trasparenza*, la stessa, intesa quale possibilità per tutti i cittadini di avere accesso diretto all'intero patrimonio informativo delle pubbliche amministrazioni, costituisce un mezzo fondamentale di prevenzione della corruzione, imponendo una rendicontazione dell'azione pubblica nei confronti degli *stakeholders*, agevolando sistemi di *accountability* e limitando il rischio che si annidino situazioni di illiceità in settori delicati dell'agire amministrativo.

In quest'ottica il recente decreto legislativo approvato dal Governo nell'esercizio della delega contenuta nella l. n. 190 del 2012, introduce significative novità.

In primo luogo, oltre a "riordinare" e sistemizzare gli obblighi di pubblicazione *on-line* che già gravano sulle amministrazioni, riunendo in un *corpus* normativo unitario, sistematico e semplificato, le numerose previsioni normative disseminate nell'ordinamento, introduce aggiuntivi e rilevanti obblighi di informazione.

Si segnalano quelli aventi ad oggetto:

- i dati concernenti i redditi e la condizione patrimoniale dei titolari degli organi di indirizzo politico;
- i rendiconti dei gruppi consiliari regionali e provinciali, "*con evidenza delle risorse trasferite a ciascun gruppo, con indicazione del titolo di trasferimento e dell'impiego delle risorse utilizzate*", e corredati dagli atti e dalle relazioni degli organi di controllo (art. 28);
- gli atti di conferimento di incarichi dirigenziali e consulenziali, con la previsione che la pubblicazione è condizione di efficacia dell'atto di conferimento e condizione, quindi, perché si possa attendere alla liquidazione del previsto trattamento economico.

Ancora, nella sezione relativa agli obblighi di pubblicazione in settori speciali, sono ampliati gli obblighi di pubblicità *on-line* in materia di opere pubbliche (art. 38) e contratti pubblici (art. 37), attività di pianificazione e governo del territorio (art. 39), servizio sanitario nazionale (art. 41), interventi straordinari e di emergenza che comportano deroghe alla legislazione vigente (art. 42).

Soprattutto, il decreto, oltre ad approntare un articolato apparato sanzionatorio per l'ipotesi di inadempimento delle amministrazioni rispetto agli obblighi di pubblicità loro imposti, introduce un meccanismo rimediale di assoluta novità, riconoscendo in capo a chiunque un vero e proprio diritto di *accesso civico* a tutti gli atti per i quali risulti inosservato l'obbligo di pubblicità, così accordando l'ostensione dei provvedimenti a chiunque intenda monitorare per ragioni di controllo democratico (e non di sola difesa giustiziale o giurisdizionale) l'operato dell'amministrazione: un diritto di accesso, quindi, svincolato dai requisiti di legittimazione dell'accesso previsto dalla l. n. 241 del 1990, azionabile senza formalità, senza necessità di motivare l'istanza, senza dover dimostrare l'utilità dell'atto che si intende conoscere rispetto alle esigenze difensive del richiedente, ma sul solo presupposto dell'inadempimento in cui l'amministrazione è incorsa rispetto agli obblighi di pubblicità.

Pure non trattandosi di un sistema normativo riconducibile al *Freedom of information act* statunitense, si è al cospetto di un sistema fortemente innovativo, in grado di "costringere" le amministrazioni ad assicurare la pubblicità che la legge prescrive.

Non pare inutile osservare che al Governo non è certo sfuggito il carico organizzativo che tutto ciò comporterà per le amministrazioni; è tuttavia prevalsa la convinzione che la trasparenza, intesa come accessibilità totale del patrimonio informativo detenuto dalle

amministrazioni, è tra le principali armi con cui combattere -in un'ottica di prevenzione- una corruzione diffusa, che certo trova nelle opacità dei meccanismi organizzativi e decisionali un fertile terreno.

3.1. C. *La disciplina del cd. whistleblowing.*

La legge n. 190 del 2012 introduce una tutela dell'anonimato del dipendente pubblico che denunci in buona fede fatti illeciti di cui sia venuto a conoscenza.

Non è stata dal legislatore condivisa l'idea -proposta dalla Commissione ministeriale per lo studio di misure per la prevenzione della corruzione e attuata in altri ordinamenti (per esempio, negli Stati Uniti)- di introdurre un sistema premiale, volto ad incentivare la segnalazione, per esempio basato sulla corresponsione di una somma di denaro parametrata in termini percentuali a quella oggetto di recupero a seguito della sentenza di condanna della Corte dei conti per danno all'erario o danno all'immagine.

In ogni caso, sarà necessario, anche in via amministrativa, metter a punto un sistema di protezione più chiaro, in specie prevedendo una adeguata definizione dell'ambito delle informative protette e delle persone tutelate, oltre che delle procedure volte a facilitare la segnalazione di atti sospetti di corruzione, così da incoraggiare l'uso di protettivi canali di denuncia facilmente accessibili.

Ancora, sarà necessario assicurare la predisposizione di meccanismi di protezione efficaci, ad esempio con l'individuazione di un organismo specifico che abbia la responsabilità ed il potere di ricevere ed esaminare le denunce di ritorsione e/o di indagini improprie.

3.1. D. *Le regole di integrità.*

In sede di esercizio della apposita delega al riguardo, contenuta nella l. n. 190 del 2012, sarà necessario introdurre una adeguata disciplina che, intervenendo sulle diffuse situazioni di conflitti di interessi, precluda, almeno temporaneamente, il conferimento di incarichi dirigenziali a chi abbia svolto attività in soggetti privati regolati o finanziati dall'ente pubblico conferente, abbia ricoperto incarichi pubblici elettivi nell'amministrazione conferente o, ancora, abbia riportato condanne per reati contro la P.A.

3.1. E. *Le lacune da colmare.*

Non mancano, inoltre, vere lacune che sarà necessario colmare.

In primo luogo la legge si occupa molto della corruzione *amministrativa*, poco di quella *politica*:

- si occupa della trasparenza amministrativa, meno della trasparenza nel finanziamento della politica, ancorché norme innovative siano state al riguardo introdotte nel decreto legislativo trasparenza;
- rafforza il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, prevedendo il rilievo disciplinare della violazione delle relative prescrizioni, ma non ne prevede per i politici; si fa carico dei conflitti di interessi dei dipendenti pubblici, non di quelli dei parlamentari per i quali il conflitto di interessi continua ad essere giuridicamente spesso irrilevante².

² MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione in Italia*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2013, 123 ss.

Non mancano, poi, veri e propri *vuoti da colmare*.

Tra le misure non previste³, e che pure possono avere una indubbia utilità in un'ottica di prevenzione della corruzione:

- la disciplina delle *lobbying*;
- il ripensamento del rilievo da assegnare al *merito* anche nel conferimento degli incarichi dirigenziali e il conseguente ripensamento dei rapporti tra politica e amministrazione;
- la centralizzazione dei concorsi pubblici (anche quelli delle autonomie territoriali);
- l'introduzione di controlli randomizzati nelle amministrazioni;
- i controlli nelle amministrazioni locali con il rafforzamento della posizione statutaria di quella figura istituzionale (il segretario comunale e provinciale) che, preposta storicamente al controllo di legalità, è stata dalle riforme degli ultimi decenni precarizzata e posta di fatto alle dipendenze dei "controllati";
- il rafforzamento delle strutture amministrative preposte alla guida e all'attuazione della politica di prevenzione.

3.2. La repressione

3.2. A. *Traffico di influenze illecite*.

E' auspicabile una rivisitazione della fattispecie di cui all'art. 346 *bis* c.p., ripensando i rapporti tra il nuovo reato del traffico di influenze illecite ed il millantato credito, di cui al precedente art. 346 c.p., pervenendo alla previsione di una fattispecie unitaria ovvero, almeno, ad una equiparazione delle sanzioni applicabili alle due ipotesi di reato. Ciò al fine di sanare l'irragionevolezza del differente trattamento sanzionatorio attualmente vigente e di garantire una maggiore efficacia investigativa, consentendo il ricorso anche a strumenti maggiormente sofisticati di indagine, quali le intercettazioni, particolarmente opportune in reati, quale quello in questione, evidentemente perpetrabili in special modo attraverso comunicazioni e contatti personali.

3.2. B. *Concussione*.

La riscritta fattispecie di cui all'art. 317 c.p. va ritoccata, in primo luogo intervenendo sulla mancata estensione della concussione per costrizione all'incaricato di pubblico servizio, attesa, tra l'altro, la disparità di trattamento determinatasi rispetto al pubblico ufficiale. Ancora, è opportuno rimeditare la mancata considerazione nella nuova disciplina dettata dall'art. 319-*quater* c.p. di situazioni di coartazione "latente" o "ambientale", non esplicitata attraverso condotte violente o minacciose, nelle quali però il privato è ben consapevole che i suoi interessi saranno gravemente pregiudicati ove egli non si adegui al volere del pubblico funzionario.

³ Misure per vero suggerite dalla Commissione per lo studio di misure per la trasparenza e la prevenzione della corruzione. Il Rapporto della Commissione è visualizzabile all'indirizzo http://www.governo.it/GovernoInforma/documenti/20121022/rapporto_corruzioneDEF.pdf

3.2. C. *Le ulteriori misure necessarie.*

La legge n. 190 del 2012, come già accennato, non ha previsto alcun intervento rispetto ad altri profili pure essenziali nella prospettiva della lotta alla corruzione, integrati, segnatamente, dal regime della prescrizione, dai reati collegati a quello di corruzione (tra cui il falso in bilancio e l'autoriciclaggio), dalle pene accessorie, dalla non punibilità di chi denuncia la corruzione.

3.2. C.1. *Prescrizione*

Nel dettaglio, ancorché si tratti di tema che non riguarda certo i soli reati degli agenti pubblici contro l'amministrazione pubblica, ma l'intero sistema penale, un'efficace politica di contrasto del fenomeno corruttivo non può non passare per la rivisitazione dell'istituto della prescrizione.

Ciò in quanto la vigente disciplina (a seguito della legge *ex* Cirielli del 2005) rende particolarmente inefficace la reazione dell'ordinamento rispetto a talune fattispecie criminose, di rilevante gravità sociale oltre che segnate da un certo impatto economico (tra cui, per l'appunto, i reati contro la pubblica amministrazione) per i quali spesso la *notitia criminis* è acquisita in un tempo sensibilmente posteriore rispetto ai fatti-reato, con la conseguenza che il procedimento penale nasce con un handicap temporale più o meno lungo, senza che possa imputarsi ad inerzia delle forze di polizia o dell'amministrazione della giustizia l'anticipato consumarsi del tempo di prescrizione.

Tra le diverse opzioni, da tempo prospettate con l'intento di non vanificare gli sforzi punitivi dello Stato, merita apprezzamento la proposta volta a prevedere *due distinti termini di prescrizione*:

- il primo, di carattere “sostanziale”, computato dal momento del reato, che identifica il tempo in cui si consuma l'interesse alla pretesa punitiva dello Stato, sicché è sufficiente che entro questo termine sia iniziata l'azione penale (non anche che si concluda il processo con la sentenza passata in giudicato);
- il secondo, di natura “processuale”, calcolato dal momento di inizio del processo, che determina il tempo in cui deve celebrarsi il processo (e devono concludersi i singoli gradi di giudizio).

3.2. C.2. *I reati collegati: autoriciclaggio, falso in bilancio e scambio elettorale.*

E', altresì, opportuno intervenire su taluni reato “avamposto”, tra i quali, anzitutto, il reato di falso in bilancio (negli anni scorsi oggetto di una riforma contraddittoria rispetto ad una seria politica di contrasto della corruzione), nonché introdurre ulteriori figure di reato - quale ad esempio l'autoriciclaggio - e rivedere, integrandole, ipotesi già vigenti, con l'estensione, in specie, dell'ipotesi del voto di scambio anche al caso in cui non ci sia dazione di denaro (come oggi previsto dall'art. 416 *ter* c.p.) ma di altre utilità.

3.2. C.3. *Le pene accessorie.*

Ancora, andrebbe ripensato l'intero sistema delle pene accessorie, prevedendo come obbligatoria l'interdizione perpetua per ogni fattispecie corruttiva e introducendo una

disposizione speciale che non consenta la sospensione quantomeno di questa specifica ipotesi di pena accessoria.

3.2. C.4. *Premialità per chi denuncia in sede penale la corruzione.*

Da ultimo, è auspicabile l'elaborazione, anche sul piano penale, di un meccanismo di tutela per coloro che, non essendo pubblici ufficiali e prima che sia iniziato un procedimento penale, denunciino fatti di corruzione. Senza voler optare per soluzioni radicali di non punibilità - come pure previsto in altri Paesi - si può valutare la previsione di un'attenuante speciale, significativa sul piano sanzionatorio, ancorandone il riconoscimento in modo specifico alla rilevanza e novità della collaborazione prestata.

4. La diffusione della cultura della legalità

Una lungimirante politica di contrasto della corruzione non può non ascrivere un ruolo centrale alla diffusione della cultura della legalità e dell'etica anche nella società, predisponendo, in particolare, percorsi formativi mirati nelle scuole e nelle università, in un'ottica marcatamente preventiva.

A tal fine è dunque opportuno, anche su indirizzo dei Ministri dell'istruzione e dell'università e della pubblica amministrazione, l'avvio di una organica politica di formazione sui temi delle regole e dell'etica nelle scuole e nelle università, anche con il coinvolgimento di istituzioni della società civile da sempre meritoriamente impegnate su questo decisivo fronte.

5. Il consenso sociale attorno al contrasto della corruzione e il ruolo delle associazioni imprenditoriali.

In conclusione, è quanto mai importante rimarcare che la politica di contrasto alla corruzione può davvero essere efficace se cresce il "consenso" attorno all'evidenza che si tratta di un fenomeno che sta danneggiando il Paese, l'economia, la vita quotidiana dei singoli cittadini, e che dunque va osteggiato e mai tollerato.

Un consenso che deve crescere tra i dipendenti pubblici, di cui si impone un elevato livello di integrità e ai quali si richiede di denunciare i fenomeni corruttivi, ma che deve svilupparsi anche tra le imprese.

Come per le amministrazioni è costantemente ribadita la necessità di puntare sul rafforzamento dell'etica pubblica, così sarebbe altrettanto opportuno che Confindustria e gli altri soggetti associativi, rappresentativi delle realtà imprenditoriali, valorizzassero gli strumenti di autoregolamentazione, di cui pure hanno dimostrato di sapersi dotare, nel contrastare altre forme di illegalità. In particolare, sarebbe auspicabile, nel quadro della prevenzione del fenomeno corruttivo, l'estensione, a chi non denuncia episodi concussivi o a chi paga la tangente, delle misure espulsive e sospensive che Confindustria ha già meritoriamente adottato nei confronti di chi non denuncia di aver subito un'estorsione o altro delitto che, direttamente o indirettamente, abbiano limitato l'attività economica a vantaggio di imprese o persone riconducibili ad organizzazioni criminali.