

**CORTE SUPREMA
DI CASSAZIONE**

Convegno

"L'attualità del Codice penale: i riflessi della corruzione e dei reati connessi sul sistema economico-finanziario e sulla spesa pubblica"

Intervento del Presidente della Corte dei conti

"Rimedi amministrativi o rimedi sanzionatori per la lotta alla corruzione"

- **Luigi Giampaolino** -

Roma, 20 giugno 2012

1.

Si sarebbe voluto che l'alternativa posta nel titolo scelto per questo intervento – "Rimedi amministrativi o rimedi sanzionatori per la lotta alla corruzione" – fosse stata ancor più sottolineata con un punto interrogativo: "Rimedi amministrativi o sanzionatori per la lotta alla corruzione?".

E' questo, invero, l'interrogativo che da tempo attraversa la riflessione in merito ai reati contro la P.A., dei quali il delitto di corruzione, con quello della concussione, costituisce uno dei casi più eclatante e più lacerante dei valori che, con la previsione dei reati contro la P.A., specie nella loro lettura più moderna, si vogliono proteggere.

La corruzione, anzi, nei tempi più recenti e presso il grande pubblico, ha assunto il significato più generico e onnicomprensivo di "mal'amministrazione", donde l'attenzione che in varie sedi, politica, giornalistica, accademica e filosofica ad essa si dedica.

2.

Ed invero, sin dalla riforma dei reati contro la P.A. della fine degli anni 80 (Legge 26 aprile 1990, n.86) si lamentò un mancato approccio, sotto l'aspetto amministrativo, alla problematica che si voleva affrontare.

Si rilevò, allora, una sostanziale assenza del mondo amministrativo nella riforma dei reati contro la P.A., ed, in particolare, il mancato ricorso, ai fini di una loro più moderna ed efficace valenza, ai principi che, già costituzionalmente previsti, tanti nuovi significati assumevano, già allora, nell'organizzazione e nelle attività amministrative: il principio dell'imparzialità, nutrito da una perspicua dottrina (Allegretti), di contenuto sociale; il principio di legalità, di cui si avvertiva la necessità che fosse corroborato dai principi dell'efficienza e dell'effettività; il principio del "buon andamento", cui veniva attribuita portata ed efficacia giuridica, al di là della scienza o della tecnica dell'amministrazione.

Al contrario, la riforma dei reati contro la Pubblica Amministrazione si limitò ad un aggiustamento di figure già note (il c.d. delitto di malversazione a carico dello Stato, la estensione della punibilità anche agli incaricati di pubblici settori, l'allora nuova disciplina della concussione, ecc.).

3

Diverso fu, invece, l'approccio allorché si dovette affrontare un'altra evenienza di gravi scandali, riguardanti la materia degli appalti pubblici e che fu catalogata sotto il nome di "Tangentopoli".

Tangentopoli, infiltrazioni mafiose e recessione furono le concause del malessere nel settore degli appalti non soltanto dei lavori pubblici ma anche di forniture e servizi, per cui appariva inevitabile un ripensamento della disciplina di questa materia.

Questa volta, infatti, si scelse (L. 11 febbraio 1994, n.109) di individuare il rimedio, più che nell'esercizio dell'azione penale, in una riforma organizzativa e funzionale del settore con l'obiettivo di ridare vigore e dignità, in questo ambito, all'amministrazione, ricostituendo

quelle istanze e quelle misure che l'avrebbero resa capace di trovare al suo interno rimedi e sanzioni alle sue disfunzioni (come era detto nella relazione al disegno di legge).

Si volle, cioè, realizzare “una riabilitazione della struttura amministrativa preposta all'esecuzione dei lavori pubblici, seguendo, peraltro, le indicazioni che da tempo erano state formulate anche a livello parlamentare” (Rapporto Giannini sui problemi dell'amministrazione pubblica). Ed, allo scopo, si ritenne opportuno valorizzare, “a mezzo di apposita Autorità, la funzione di imparzialità della pubblica amministrazione insieme alle attività di vigilanza, di ispezione, e di verifica”. Con ciò, peraltro, anticipando la sollecitazione della Commissione della Comunità europea che, nel successivo libro verde sui lavori pubblici (Comunicazione adottata dalla Commissione il 27 novembre 1996, su proposta del Commissario M. Monti – punto 3.44), invitava tutti gli Stati della Comunità, alla istituzione, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, di autorità indipendenti in materia di lavori pubblici.

Si riteneva, infatti, che il modello prescelto permettesse di controllare efficacemente le procedure di affidamento e di esecuzione dei lavori, al di fuori delle ingerenze politico-amministrative, che, invece, un apparato ministeriale di tipo tradizionale inevitabilmente implicava.

Fu questa un'applicazione della teoria dell'“ordinamento in sé concluso”: il proliferare, nella pratica giudiziaria, dei delitti contro la P.A. era ritenuta anche la conseguenza del venir meno della pubblica amministrazione come di un ordinamento in sé concluso che aveva, anzitutto, in se stesso gli accorgimenti ed i rimedi per prevenire devianze ed ovviare a disfunzioni (per tutti cfr. G. Berti, Strutture politico-giuridiche dell'amministrazione e responsabilità dei funzionari, in Giust. e Cost. 1984, p. 39 e segg.).

L'autotutela, l'attività di controllo, gli istituti della giustizia amministrativa erano - e sono - tutte misure di garanzia poste per la salvaguardia degli interessi pubblici ai quali la pubblica amministrazione sovrintende, affinché l'azione di questa sia sempre conforme alla legge e sia rimosso ogni atto non conforme alla legge o non in sintonia con il suo scopo.

L'indebolimento, e, talvolta, addirittura, l'alterarsi dell'efficacia di queste misure avevano fatto venir meno taluni validissimi argini dell'azione amministrativa che, in tal modo, sospinta anche da nuove esigenze, impellenti sollecitazioni, notevoli pressioni e nuovi "costumi", aveva trasbordato per più versi e sembrava non conoscere limiti o limitazioni che non fossero quelli, peraltro incongrui e non di certo duttili, posti dalle norme penali e che presuppongono più che la disfunzione amministrativa la sua più grave anomalia e la devianza, più grave, della condotta umana.

Pertanto uno dei primi rimedi per riportare l'azione amministrativa alle sue rette funzioni veniva indicato proprio in questo ripristino dei controlli e altre misure di garanzia. Nell'apprestamento, cioè, di rimedi proprio all'interno dei pubblici apparati.

Si costituì così – rifacendosi ad esperienze già conosciute nel nostro ordinamento - un ordinamento sezionale per gli appalti pubblici.

4.

Intanto, il nostro ordinamento conosceva una rilevante innovazione quella del D.lgs. 8 giugno 2001 n.231, che introdusse nella legislazione italiana la responsabilità "amministrativa" delle persone giuridiche, molto modellata, per l'aspetto comminatorio delle sanzioni, sul paradigma della fattispecie penale.

Com'è noto per ricordare l'origine storica di questa legge è necessario tornare alla seconda metà degli anni '70 quando scoppiò lo scandalo delle tangenti Lockheed e a seguito di quello scandalo fu introdotto negli Stati Uniti il Foreign Corrupt Practices Act.

Gli Stati Uniti si impegnarono in una battaglia internazionale che sfociò nella Convenzione Ocse del 1997 nella quale si introducevano due principi essenziali. In primo luogo si definì illegale la corruzione internazionale e in secondo luogo si stabilì che gli Stati membri dell'Ocse avrebbero dovuto prevedere la responsabilità penale di quelle aziende che avessero commesso atti corruttivi.

Da qui la nascita del D.lgs. 231/01.

Tale normativa, avente ad oggetto la *“Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica”*, in vigore dal 4 luglio 2001, ha introdotto, nell’ordinamento italiano, in conformità a quanto previsto anche a livello europeo, un nuovo regime di responsabilità denominata *“da reato”*, derivante dalla commissione o tentata commissione di determinate fattispecie di reato nell’interesse o a vantaggio degli enti stessi, ma le affrontava con la previsione di regole interne che le imprese si dovevano dare in base alla nuova normativa per evitare la commissione di reati da parte di propri dipendenti.

Al di là degli aspetti tecnici, la svolta consisteva nel fatto che lo Stato chiedeva alle imprese stesse di fare attività di polizia interna e di dotarsi di strumenti di verifica, di prevenzione e disciplinari.

E’ per questo che, negli ultimi tempi, per i fenomeni corruttivi nel settore pubblico si è invocata una *“231”*, come è stato metaforicamente detto, per la Pubblica Amministrazione, mentre, da altri, è stata invocata una disciplina complessa e penetrante, configurante quasi un ordinamento penale speciale, come quello prevista per la lotta alla mafia.

5.

Vari sono i principali strumenti sovranazionali per la lotta alla corruzione, si ricordano, tra gli altri: la Convenzione dell’OCSE del 1997 contro la corruzione nelle transazioni economiche internazionali; la Convenzione del Consiglio d’Europa del 1999 contro la corruzione (le convenzioni sono in effetti due, una penale ed una civile, entrambe siglate a Strasburgo) e la Convenzione dell’ONU contro la corruzione del 2003.

Va infine segnalata l’esistenza del GRECO, gruppo di Stati contro la corruzione, anch’esso risalente al 1999.

Con la legge 3 agosto 2009, n. 116 si è data, finalmente, ratifica ed esecuzione alla Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, nota come convenzione di Merida, (dal nome della città messicana nella quale avvenne la firma) firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003.

Resta invece ancora non ratificata la Convenzione di Strasburgo, approvata dal Consiglio d'Europa il 27 gennaio con una scelta del tutto incomprensibile, visto che la successiva Convenzione di Merida è stata ratificata, sia pure con grave ritardo.

Attualmente è all'esame del ramo parlamentare della Camera dei deputati A.C. 3737 l'atto di ratifica della Convenzione civile.

6.

Ed è in attuazione di questi provvedimenti sovranazionali che prende le mosse il ddl sull'anticorruzione licenziato la settimana scorsa dalla Camera e trasmesso al Senato (A.S.2156- B).

Un provvedimento che, ormai, è in Parlamento da due anni e ha già visto succedersi due differenti Governi e ben tre Ministri della giustizia.

Ma se ricordiamo da dove si è partiti, si deve riconoscere che grandi passi avanti sono stati fatti ed un composito disegno di complessa organizzazione, di rilevante attività procedimentale, di provvista degli Uffici e dei modi di essere di questi, è stato normativamente previsto.

Un testo che ha prodotto importanti passi in avanti, legati alla trasparenza delle attribuzioni di posizioni dirigenziali; alla regolamentazione delle attività di impresa particolarmente esposte al rischio di infiltrazione mafiosa.

Passi in avanti evidenziati, altresì, con l'introduzione di alcuni reati quali quelli di influenze illecite – che comunque andrà regolamentato – e corruzione tra privati, che portano

il nostro sistema giudiziario ad adeguarsi alle normative europee per come previsto dalla Convenzione di Strasburgo.

Com'è noto, l'Istituto che ho l'onore di presiedere ha fornito in materia il suo contributo in due distinte Audizioni. (il 27 luglio 2010 al Senato sull'A.S. 2156 e il 14 settembre 2011 alla Camera sull'A.C.4434).

In entrambe le occasioni ho avuto modo di rilevare, con compiacimento, che l'approccio alla problematica, diversamente da quanto operato in passato, non è di impostazione prevalentemente penalistica, come pur era nella tradizione del nostro ordinamento.

Questa volta, l'approccio è stato di ordine amministrativo, di rimedi, vale a dire, organizzativi.

Questo fa presupporre che si sia in presenza di rimedi finalizzati a prevenire o ad evidenziare la patologia, dunque più efficienti, mentre il momento sanzionatorio che di norma è successivo, spesso, nel campo della corruzione, non genera un effetto coercitivo tale da ridurre le dimensioni.

E' ben noto che il compito di contrasto della corruzione è rimesso, precipuamente, alla Autorità giudiziaria ordinaria ma va evidenziato che i reati di corruzione sono caratterizzati da una rilevante difficoltà di emersione ed esiste una scarsa propensione alla denuncia, non solo perché si tratta di comportamenti che, spesso, nascono da un accordo fra corruttore e corrotto - e nessuno di questi soggetti ha interesse a far scoprire l'illecito - ma anche perché, nell'ambiente in cui essi sorgono, anche le persone estranee al fatto, ma partecipi all'organizzazione, non dimostrano disponibilità a denunciare fenomeni di tal tipo.

Per combattere l'illegalità e la corruzione si ha necessità di un quadro di prevenzione generale e, perché si attui seriamente, la prevenzione deve svilupparsi attraverso le finalità di controllo, attraverso la verifica costante sia dell'attività dell'amministrazione che delle imprese e del mercato in genere.

Vale a dire attraverso la previsione di procedure tali da garantire la trasparenza nell'attività della pubblica amministrazione e delle imprese, rendendo residuale, seppur sempre necessaria, la sanzione penale per comportamenti che risultano contrastanti, nonostante la prevenzione attuata.

Ed è per questo che è stato ritenuto inevitabile, ripensare, nella materia, il ruolo della PA. nel suo complesso, il suo modo di essere.

E ciò, in verità, sembra essere stato fatto negli articoli aggiunti nel corso dell'ultimo dibattito parlamentare al provvedimento anticorruzione che costituiscono – nel settore - quasi una mini riforma della pubblica amministrazione.

L'articolato individua, in ossequio alle Convenzioni internazionali in materia di lotta alla corruzione, l'Autorità nazionale competente a coordinare l'attività di contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione nella Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche – Civit, di cui all'articolo 13 del D.Lgs. 150/2009.

Si modifica così l'attuale distribuzione delle competenze in materia, con la sostituzione della Civit, nel ruolo di Autorità nazionale anticorruzione, al Dipartimento della funzione pubblica, che lo ricopre secondo la normativa vigente. Il testo elenca, poi, i compiti spettanti alla Commissione, tra i quali, la collaborazione con organismi stranieri paritetici e l'analisi delle cause e dei fattori della corruzione con l'individuazione degli interventi che ne possano favorire la prevenzione e il contrasto; alla stessa sono riconosciuti importanti poteri ispettivi e d'indagine (richiesta di notizie, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni) nonché poteri di sollecitazione e sanzionatori (ordina l'adozione di atti o la rimozione di comportamenti contrastanti con le regole sulla trasparenza amministrativa).

Vengono, infine, individuate le attività degli altri organi incaricati di funzioni di prevenzione e contrasto dell'illegalità, delineando una collaborazione tra la l'Autorità nazionale anticorruzione, il Dipartimento della funzione pubblica e le pubbliche amministrazioni centrali.

In pratica, il Dipartimento della funzione pubblica, anche secondo linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale da istituire, coordina, nell'ambito della Pubblica amministrazione, l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e predispone il Piano nazionale anticorruzione.

Le pubbliche amministrazioni centrali infatti definiscono e trasmettono al Dipartimento della funzione pubblica un piano di prevenzione della corruzione nel proprio settore che fornisce una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio.

Per gli enti locali viene valorizzata la figura del prefetto che, su richiesta, fornisce il necessario supporto tecnico e informativo, anche al fine di assicurare che i piani siano formulati e adottati nel rispetto delle linee guida contenute nel Piano nazionale approvato dalla Commissione.

Il quadro che ne deriva sembra, in tal modo, offrire una struttura organizzativa dell'attività di prevenzione della corruzione al cui vertice vede una Autorità che, secondo le normative sovranazionali, deve essere indipendente, un organo di coordinamento di tutte le amministrazioni che è il Dipartimento della Funzione Pubblica e quindi le singole amministrazioni.

Esso si completa con l'individuazione, all'interno di ciascuna amministrazione, del responsabile della prevenzione della corruzione con compiti propositivi in ordine all'adozione da parte dell'organo di vertice politico del piano triennale di prevenzione della corruzione e di predisposizione delle procedure selezione e formazione dei dipendenti particolarmente esposti alla corruzione. Tale responsabile della prevenzione della corruzione risponde sul piano disciplinare ed erariale nel caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, salvo che provi di avere predisposto il piano, di aver osservato le prescrizioni della legge e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano.

Corollario di questa impostazione è l'elevazione del principio di trasparenza – l'altro generale rimedio contro la corruzione - dell'attività amministrativa a livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione con conseguente previsione di pubblicazione delle informazioni relative a: procedimenti amministrativi, anche se realizzati in deroga alle procedure ordinarie e costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini (le informazioni pubblicizzate sono trasmesse in via telematica alla Autorità); risultati del monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedimentali. Le pubbliche amministrazioni, inoltre, devono rendere accessibili in ogni momento agli interessati, tramite strumenti di identificazione informatica, le informazioni relative ai provvedimenti e ai procedimenti amministrativi che li riguardano, ivi comprese quelle relative allo stato della procedura, ai relativi tempi e allo specifico ufficio competente in ogni singola fase. Il principio di trasparenza è declinato anche nella fase dell'attribuzione delle posizioni dirigenziali imponendo alle pubbliche amministrazioni e alle aziende e società partecipate dallo Stato e dagli enti pubblici, in occasione dell'annuale rapporto informativo sulle tipologie di lavoro flessibile da esse utilizzate, la comunicazione di tutti i dati utili a rilevare le posizioni dirigenziali attribuite a persone, anche esterne all'amministrazione, individuate discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione.

Particolarmente rilevanti risultano anche le norme che modificano il d.lgs. 163/2006 (c.d. codice dei contratti pubblici) e che limitano fortemente la possibilità di ricorso agli arbitrati, richiedendo, a pena di nullità, la previa autorizzazione motivata dell'organo di governo dell'amministrazione per l'inclusione nel bando della clausola compromissoria. Si prevede, altresì, che ai magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, agli avvocati e procuratori dello Stato e ai componenti delle commissioni tributarie è vietata, pena la decadenza dagli incarichi e la nullità degli atti compiuti, la partecipazione a collegi arbitrali o l'assunzione di incarico di arbitro unico. Allo stesso tempo si disciplina in modo più trasparente la nomina degli arbitri preferendo la nomina tra i dirigenti pubblici e il rispetto dei principi di pubblicità e rotazione.

Naturalmente tutto questo richiede di rivedere, sul fronte dei rimedi di carattere lato sensu sanzionatorio, le disposizioni in tema di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi di dipendenti pubblici e di codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (l'articolo 8 del disegno di legge modifica, infatti, gli articoli 53 e 54 del d.lgs. 165/2001) anche mediante una disciplina organica degli illeciti e delle relative sanzioni disciplinari.

Ai fini della prevenzione e del contrasto della corruzione e della prevenzione dei conflitti di interesse, inoltre, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi diretti a modificare la disciplina in materia di attribuzione di incarichi dirigenziali e di incarichi di responsabilità amministrativa di vertice nelle pubbliche amministrazioni, nonché a modificare la disciplina vigente in materia di incompatibilità tra i detti incarichi e lo svolgimento di incarichi pubblici elettivi o la titolarità di interessi privati che possano porsi in conflitto con l'esercizio imparziale delle funzioni pubbliche affidate.

Con riferimento al rischio di infiltrazione mafiosa, l'articolo 13 individua – fino all'entrata in vigore dell'apposito regolamento ministeriale previsto dal Codice antimafia (D.Lgs n. 159/2011) – le attività d'impresa particolarmente esposte al rischio di infiltrazione mafiosa per le quali - indipendentemente dal valore del contratto - è sempre richiesta l'informazione antimafia che è sostituita dall'iscrizione nell'apposito elenco di fornitori istituito in ogni prefettura. L'elencazione delle attività maggiormente esposte a rischio infiltrazione può essere modificata con decreto, adottato dal Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia, delle infrastrutture e dei trasporti e dell'economia e delle finanze. E' obbligatorio segnalare al prefetto, ai fini dei controlli antimafia, le variazioni degli assetti proprietari delle imprese iscritte nell'apposito elenco istituito in ogni prefettura. Le citate variazioni devono essere comunicate entro 30 gg.; la violazione di tale obbligo comporta la cancellazione dell'iscrizione.

Per quanto riguarda la materia sensibile degli appalti l'articolo 14 modifica l'art. 135 del Codice dei contratti pubblici al fine di inserire tra le cause di risoluzione del contratto con l'appaltatore anche la sentenza definitiva di condanna nei confronti di quest'ultimo per i gravi reati di cui all'art. 51, commi 3-bis (ad es. associazione mafiosa, sequestro di persona a scopo di estorsione, tratta di persone, riduzione in schiavitù) e 3-quater (delitti con finalità di

terrorismo), per il reato di peculato, peculato mediante profitto dell'errore altrui, malversazione a danno dello Stato, concussione, corruzione per l'esercizio della funzione (v. art. 13) e per atto contrario ai doveri d'ufficio, corruzione in atti giudiziari e corruzione di incaricato di un pubblico servizio.

Nella logica dei rimedi di carattere sanzionatorio e dell'esigenza di semplificazione e di certezza di tali strumenti (tenuto conto anche della citazione del Rapporto di valutazione 2008, del Gruppo europeo di Stati contro la corruzione "GRECO", del Consiglio d'Europa, che indica come la Corte dei conti italiana, nelle sue funzioni di controllo e giurisdizionali, rientri nel contesto di strumenti giuridici ed organizzativi di contrasto al fenomeno della corruzione nelle pubbliche amministrazioni) l'art. 16 dispone in tema di danno all'immagine della pubblica amministrazione, inserendo due nuovi commi all'articolo 1 della legge 20/1994 che disciplina il giudizio di responsabilità amministrativa. In particolare si prevede: una presunzione fino a prova contraria relativa alla quantificazione del danno all'immagine della PA, derivante dalla commissione di un reato contro la stessa p.a. da parte del dipendente (il danno si presume essere pari al doppio del valore patrimoniale illecitamente percepito dal dipendente); la concessione del sequestro conservativo di beni mobili e immobili del convenuto nei giudizi di responsabilità amministrativa per il danno all'immagine in tutti i casi di fondato timore di attenuazione della garanzia del credito erariale.

A tali rimedi si aggiungono quelli di carattere interdittivo previsti dall'art. 17 che delega il Governo ad adottare un testo unico per disciplinare, in caso sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, l'incandidabilità a diverse cariche elettive e di governo e le ipotesi di decadenza o sospensione dalle stesse.

7.

Dopo i rimedi "interni" o amministrativi seguono quelli lato sensu sanzionatori e quelli penali.

E' il corpo che contiene anche gli articoli su cui il Governo ha chiesto ed ottenuto la fiducia della Camera.

Questi riguardano la delega al Governo ad adottare un testo unico per disciplinare, in caso di sentenze definitive di condanna per delitti non colposi: l'incandidabilità a diverse cariche elettive e di governo a livello centrale, regionale e locale e al Parlamento europeo; il divieto di ricoprire alcune cariche elettive e di governo proprie degli enti locali; le ipotesi di decadenza o sospensione dalle cariche in caso di sentenze di condanna successive all'elezione o all'assunzione della carica.

Vi è poi la novella all'art. 59 del TUEL (Testo unico enti locali) prevedendo la sospensione di diritto da una serie di cariche pubbliche elettive (presidente della provincia, sindaco, assessore e consigliere provinciale e comunale, presidente e componente del consiglio circoscrizionale) delle persone nei cui confronti l'autorità giudiziaria ha applicato la misura coercitiva del divieto di dimora, quando quest'ultima coincida con la sede dove si svolge il mandato elettorale.

Al riguardo la previsione di decreti delegati per rendere operativo il contenuto della norma e la lunghezza del periodo per l'esercizio della delega 1 anno cioè un periodo più lungo della durata in carica dell'attuale Parlamento, potrebbe costituire il rischio di un'applicazione delle disposizioni solo a partire dalle elezioni del 2018.

E' sancito che i magistrati (ordinari, amministrativi, contabili, così come gli avvocati dello Stato) possano rimanere fuori ruolo per non più di cinque anni consecutivi e, nel corso della carriera, per un massimo di dieci anni. Tra i due incarichi devono, tuttavia, intercorrere almeno cinque anni. Si prevede, inoltre, che non si possa determinare pregiudizio relativo al posizionamento nei ruoli di appartenenza e che il magistrato fuori ruolo mantenga, nel nuovo incarico, esclusivamente il trattamento economico fondamentale dell'amministrazione di appartenenza, compresa l'indennità.

Vengono introdotte numerose modifiche al codice penale.

Il minimo sanzionatorio della reclusione per peculato (art. 314 c.p.) è portato da tre a quattro anni.

E' ridefinito il reato di concussione (art. 317) che diventa riferibile al solo pubblico ufficiale (e non più anche all'incaricato di pubblico servizio) e da cui è espunta la fattispecie

per induzione (v. *ultra*); è previsto un aumento del minimo edittale, portato da quattro a sei anni di reclusione.

E' dettata una nuova formulazione dell'attuale reato di cui all'art. 318 (Corruzione per un atto d'ufficio), ora rubricato "Corruzione per l'esercizio della funzione", sanzionato più severamente (la reclusione da uno a cinque anni, anziché da sei mesi a tre anni). Con la riformulazione dell'art. 318 (cd. corruzione impropria) vengono ridelimitate le diverse forme di corruzione: da una parte, la corruzione propria di cui all'art. 319, che rimane ancorata al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio; dall'altra, l'indebita ricezione o accettazione della promessa di denaro o altra utilità di cui al nuovo art. 318, che risulta adesso collegata all'esercizio delle funzioni e non al compimento di un atto dell'ufficio.

Risulta inoltre soppressa l'ipotesi più lieve per il pubblico ufficiale che riceve la retribuzione per un atto già compiuto. La disposizione si applica anche all'incaricato di pubblico servizio.

E' aumentata, all'art. 319 (che continua ad applicarsi anche all'incaricato di pubblico servizio), la pena della reclusione prevista per la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (da quattro a otto anni anziché da due a cinque anni), mentre all'art. 319-ter è prevista, per la corruzione in atti giudiziari, la pena della reclusione da quattro a dieci anni (attualmente va da tre a otto anni).

Sono introdotti nel codice due nuovi delitti: l'"induzione indebita a dare o promettere utilità" (cd. concussione per induzione, nuovo art. 319-quater). La norma punisce il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che induce il privato a pagare (reclusione da tre a otto anni); il privato che dà o promette denaro o altra utilità è punito con la reclusione fino a tre anni; il "traffico di influenze illecite" (nuovo art. 346-bis) che punisce con la reclusione da uno a tre anni chi sfrutta le sue relazioni con il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio al fine di farsi dare o promettere denaro o altro vantaggio patrimoniale come prezzo della sua mediazione illecita ovvero per remunerare il pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio. La stessa pena si applica a chi dà o promette denaro o altro vantaggio. Sono previste aggravanti e attenuanti speciali.

E' sanzionato più severamente l'abuso d'ufficio (art. 323: è prevista la pena della reclusione da uno a quattro anni anziché da sei mesi a tre anni).

E' modificato l'art. 317-bis c.p.: l'interdizione perpetua dai pubblici uffici consegue anche alla condanna per corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio e in atti giudiziari.

Ulteriori modifiche al codice penale dettate dall'articolo 13 hanno, soprattutto, natura di coordinamento rispetto alle novelle introdotte, con particolare riferimento ai nuovi reati aggiunti. Si tratta delle disposizioni sull'incapacità di contrattare con la p.a. a seguito di condanna (art. 32-quater c.p.), sull'estinzione del rapporto di lavoro (art. 32 quinquies), sulla fattispecie di istigazione alla corruzione (art. 322), sull'applicabilità agli organi dell'UE (art. 322-bis), sulla confisca (art. 322-ter), sulla circostanza attenuante (art. 323-bis).

E' disciplinata anche la corruzione tra privati, con la pena della reclusione da uno a tre anni per gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori che, compiendo od omettendo atti in violazione degli obblighi inerenti al loro ufficio o degli obblighi di fedeltà, cagionano nocumento alla società.

Seguono infine le norme che coordinano, con le novelle introdotte nel codice penale, la disciplina della responsabilità amministrativa da reato delle persone giuridiche di cui al D.Lgs n. 231/2001, aggiunge la condanna per il citato reato di induzione indebita a dare o promettere utilità tra quelle per cui si applica la confisca obbligatoria di beni, denaro o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza, utilità tra le cause ostative alla candidatura alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali ovvero di impedimento a ricoprire cariche presso gli organi rappresentativi degli enti locali ovvero se trattasi di pubblico dipendente ad un ufficio diverso da quello in cui prestava servizio al momento del fatto

8.

Questo, in breve, il contenuto dell'articolato disegno organizzativo di cui mi sento di approvare il metodo e i contenuti. Un giusto equilibrio di rimedi organizzativi e calibrati interventi sanzionatori e penali.

L'articolato, al momento (poiché forse potrà subire ulteriori migliorie nel corso dell'esame del Senato), sembra, dal punto di vista amministrativo, quanto di più incisivo e rispondente ai canoni sovranazionali può riguardare un provvedimento su una tematica di così ampia rilevanza nel tessuto sociale, economico del Paese.

L'interrogativo è cosa occorre fare se anche queste disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella P.A. dovessero non portare i benefici che si prefiggono; se esse dovessero rivelarsi cioè poco incidenti nel contrasto del fenomeno; se dovessero, ancora una volta (come avvenne per Tangentopoli), non estirpare quello che ad oggi costituisce un problema, purtroppo, di costume, di burocrazia, di mentalità imprenditoriale, di politica.

Nel caso è mio convincimento che la strada intrapresa è quella giusta ed essa deve essere perseguita ancora con maggiore energia: l'amministrazione deve trovare in sé i rimedi al fenomeno della corruzione.

Pertanto, se anche questa riforma non dovesse sortire gli effetti che si prefigge, la ricetta vincente passa comunque per i cd. Quattro pilastri: l'etica, la trasparenza attraverso l'uso dell'ICT, la semplificazione, il controllo collaborativo.

Peraltro, ormai è chiaro a tutti che quello della corruzione è un problema non soltanto etico e di alta politica, del modo cioè di essere e di configurarsi dei pubblici apparati, ma anche economico.

Il rilancio dell'economia e lo sviluppo economico del nostro paese potranno infatti realizzarsi con successo solo se sarà possibile sconfiggere, almeno in parte, la corruzione.

Si afferma, spesso, nei dibattiti sulla critica situazione economica e sociale contemporanea che la crisi costituisce l'occasione per riformare e ripartire e, dunque, la criticità del fenomeno corruzione, che ha ripercussioni sia sul tessuto sociale sia su quello economico, evidenzia sicuramente in questo senso esigenze di riforma in ordine alla organizzazione della Pubblica amministrazione, ma anche del modo di essere delle imprese, del mercato, delle regole della concorrenza.

La lotta alla corruzione, specie se questa viene intesa nel senso più ampio di “mal’amministrazione”, svolge un ruolo chiave, in quanto consente di liberare energie vitali compresse, che possono aiutare lo sviluppo dei mercati e favorire situazioni di emersione delle attività economiche che giovano al sistema generale della fiscalità.

I fenomeni corruttivi vanno perseguiti con rigore perché incidono con conseguenze profondamente negative sulla Comunità, anzitutto sotto il profilo etico –sociale, ma anche in termini di lesione del principio della concorrenza, con effetti deprimenti sul sistema economico.

Il sussistere di gravi episodi di illegalità nell’ambito delle pubbliche amministrazioni può minare la credibilità delle istituzioni pubbliche nazionali e comunitarie, favorendo il consolidarsi nella società di atteggiamenti negativi di mancanza di fiducia nelle stesse.

Ma, con la caduta della fiducia nelle Istituzioni, è tutta l’economia che ne risente: si indebolisce il mercato e si mina la concorrenza.

E, quel che più conta, si inquina, sino ad essere posto in dubbio, lo stesso ordinamento democratico.